

IX

Sobre la cooperación internacional para la formación

IX. 1

América Latina: la batalla entre imitar y crear. Una perspectiva regional¹

Comparada con África, Asia o el mundo árabe, América Latina es una continuación de Europa. Con excepción de algunos países andinos donde la cultura nativa tuvo un poder más fuerte y de algunas regiones dispersas con influencia africana, América Latina es solo una avanzada de Europa, tal como se consideraba a Portugal y España hasta no hace mucho tiempo. Después de todo, muchos latinoamericanos son descendientes de españoles, portugueses, alemanes, italianos y otras pocas nacionalidades. Es así como la penetración de la cultura europea no ha sido considerada generalmente una invasión, sino la extensión natural de la influencia de las regiones ricas sobre las pobres, dentro de una cultura sin fisuras.

Con la educación, las cosas también sucedieron de esta forma en el pasado. Mientras que en varios países latinoamericanos fue el Reino Unido quien tuvo absoluto poder sobre las cuestiones económicas, en esos mismos países fue Francia quien proveyó la obvia y natural fuente

¹ El autor agradece las extensas sugerencias y comentarios de Viola Spinola, João Batista de Oliveira, Ricardo Morán y Pedro Daniel Weinberg. Pero por supuesto, ninguno de estos comentaristas ni el Banco Interamericano de Desarrollo –donde el autor trabaja– tienen responsabilidad alguna por los errores y las opiniones contenidas en este trabajo.

Claudio de Moura Castro

de inspiración en temas de cultura y educación. Hasta hace muy poco, esta preeminencia francesa se mantuvo virtualmente incólume, excepto en la educación vocacional donde la influencia alemana tuvo algún impacto. Sin embargo, en tiempos más recientes, Estados Unidos ha expandido progresivamente su influencia en todas las esferas, incluyendo la educación.

Uno podría esperar que, paralelamente a las influencias poderosas del Norte, hubiera también fuerzas locales compitiendo por el centro de la escena. Esto ha sucedido así en la economías con la fuerte presencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, que creó una escuela de pensamiento económico regional que fue tanto admirada como resistida. Comenzando con las preocupaciones acerca del deterioro de los términos del intercambio para los productos latinoamericanos, Raúl Prebisch creó un movimiento económico controvertido e innovador, con epicentro en Santiago. El estructuralismo y el proteccionismo brindaron una plataforma conceptual para el fuerte énfasis en el desarrollo económico y la industrialización de la región. CEPAL y su pensamiento prácticamente han desaparecido de la escena económica y no ha surgido ningún reemplazo comparable. Sin embargo, América Latina tiene un fuerte soporte de economistas que adquirieron madurez económica hace décadas. La mayoría de los principales planes económicos o de estabilización de las últimas décadas fueron concebidos y ejecutados por economistas locales y no tuvieron ninguna participación significativa de extranjeros. Por supuesto que los economistas latinoamericanos no están aislados de las influencias foráneas (tales como las del llamado “Consenso de Washington”), pero ya no es un continente “colonizado” en el área de las políticas económicas. De todos los procesos de sustitución de importaciones que se dieron en la región, ninguno fue más completo y exitoso que el de la economía.

Sin embargo, nada comparable sucedió en el área educativa, que permanece dominada por pensamientos importados. En la educación, hay mucho menos que sea nativo. A pesar de un gran esfuerzo para mandar estudiantes al extranjero y para crear programas de maestrías y doctorados en la región, el pensamiento educativo sigue estando polarizado, en lo central, por una alternancia entre las influencias europeas y norteamericanas.

Hay solamente una excepción clara a esto, que se ubica en el área de la formación; más aun, en la formación profesional. La creación del *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*–SENAI de Brasil en 1942 fue seguida por otras instituciones similares en casi cada país de la región.

La formación profesional se convirtió en América Latina en un área donde se dieron las más importantes innovaciones.

Este ensayo sigue los argumentos expuestos anteriormente. La próxima sección ilustra la diseminación de la influencia francesa en la educación, seguida por la creciente presencia de Estados Unidos. La sección que le sigue presenta algunos ejemplos en los que han habido algunos intercambios regionales. Finalmente, se examina con mayor detalle el caso de las instituciones de formación.

1. Una larga historia de imitar al Norte

La influencia francesa ha dominado el pensamiento educacional durante muchos años. La estructura de la educación primaria y secundaria imitó mucho a la de aquel país. De la misma forma, la currícula ha sufrido la misma influencia, y muchos de los textos utilizados fueron traducidos del francés. Aunque la división de los ciclos escolares en primaria, escuela media y secundaria ha variado mucho de un país a otro, la influencia francesa es muy fuerte en el estilo total de la enseñanza, y aun los nombres de los programas y las instituciones han sido copiados de Francia.

La tendencia hacia una currícula muy ambiciosa y un gran número de disciplinas es claramente francesa, en duro contraste con la tendencia estadounidense a tener menos disciplinas. La idea de una currícula más corta, meritoria como pueda ser, colisiona con la dificultad crónica de quitar algo de la currícula existente.

Otra diferencia importante es el *baccalauréat*, que en Francia es un obstáculo difícil en el camino hacia la graduación en el nivel secundario. Aunque el número de estudiantes que fracasan en este examen es modesto en Francia, en los países franco parlantes del norte de Africa, por ejemplo, la proporción puede ser devastadora; en un país como Túnez, alrededor del 95 por ciento de los estudiantes ha fracasado ya sea en el "bac" o en un examen equivalente al final del octavo grado. Algunos países de América Latina se inclinaron por este modelo en el pasado, pero en décadas recientes, como crecieron las objeciones ideológicas, se abandonó toda prueba. La parte positiva de esta decisión es que los exámenes no impiden que grandes proporciones de la población se gradúen; la parte negativa es que los sistemas educativos quedaron sin ningún tipo de control. Esto está comenzando a cambiar nuevamente, como se discutirá más adelante.

Otra importante influencia francesa fue la escuela técnica. Mientras que la combinación de cursos académicos de nivel secundario con la formación técnica está muy difundida, esta fórmula parece haberse

importado a América Latina, vía Francia, en la mayoría de los países. Las escuelas técnicas heredadas de sus antepasados franceses muestran una tendencia a tener fuertes programas académicos con un énfasis en las ciencias y las matemáticas, y al mismo tiempo, con elementos técnicos que no están suficientemente conectados a los mercados de trabajo.

Quizás la importación más antigua en educación fueron las escuelas profesionales, tales como medicina, leyes e ingeniería. Por largo tiempo, gran parte de la educación superior en América Latina estuvo formada por estas escuelas profesionales independientes. La currícula seguía estrechamente el modelo francés y lo mismo sucedía con los libros, ya sea traducidos o leídos en el idioma original.

En algunos casos, el modelo de las *grandes écoles* se trajo a América Latina junto con sus profesores franceses, como fue el caso de la *Escola de Minas* de Ouro Preto, organizada por Jean Gorceix, como una copia de la famosa *École des mines* donde él había asistido. De la misma manera, la Universidad de San Pablo fue creada con el fuerte apoyo de intelectuales franceses muy conocidos (por ejemplo, Claude Lévi-Strauss o Roger Bastide).

En el pasado más reciente, la importación francesa más notable fue la de los *Instituts universitaires de technologie (IUT)*; estos son cursos cortos de educación superior, que combinan una buena tradición académica con investigación práctica y desarrollo. Argentina ha estado siguiendo este modelo en los últimos años.

Chile ha tenido una considerable influencia alemana en su sistema educativo, sin dudas debido a las fuertes corrientes inmigratorias a su región sur. De la misma manera, hasta la Segunda Guerra Mundial había enclaves alemanes en el sur de Brasil con su propio sistema escolar, manejado totalmente en alemán y recibiendo apoyo técnico del gobierno de Alemania. A partir de la declaración de guerra a ese país, la enseñanza en alemán fue declarada ilegal y hubo un esfuerzo considerable para eliminar las influencias germanas, debido a la sospecha de que la propaganda nazi se estaba introduciendo como parte de los programas culturales. Como resultado, toda la influencia alemana en la educación básica desapareció.

Durante el período de rápido crecimiento de las universidades latinoamericanas, la idea de ir más allá de la mera reproducción de conocimientos se impuso. También se esperaba que las universidades fueran instituciones donde se creara conocimiento. La idea de la investigación y su combinación sin fisuras con la enseñanza se convirtió en el lema de las nuevas universidades. Este fue el momento en que se pu-

sieron de moda, en países como Brasil, las ideas de Humboldt y su prédica en favor de que las universidades hicieran investigación y se comprometieran en la búsqueda de soluciones prácticas.

Por otra parte, la reciente presencia de Alemania ha estado restringida principalmente a la formación profesional y el aprendizaje. ¡Pero en este campo ha sido abrumadora! Los sistemas latinoamericanos han tenido una fuerte herencia alemana, ya sea directamente de ese país y sus expertos, o a través de sistemas como el SENAI que estuvieron fuertemente inspirados en tradiciones suizo-germanas. La contribución individual más importante de Alemania ha sido el énfasis en los sistemas de aprendizaje. La tradición alemana pone mucho énfasis en los lazos entre la teoría y la práctica, y la materialización de este esfuerzo es la alternancia de períodos pasados en las aulas con otros pasados en empresas –bajo la supervisión de un *Meister*. Aunque el así llamado “sistema dual” alemán nunca se expandió más allá de algunas experiencias dispersas –fuertemente respaldadas por la cooperación alemana– una variante de esta fórmula fue adoptada por los sistemas SENAI y SENA.

El Reino Unido, a pesar de su fuerte presencia económica, nunca tuvo mucha influencia en América Latina en las cuestiones educativas. Tal vez la única excepción es Uruguay, cuyo sistema educativo tiene un fuerte sello británico.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la influencia de Francia declinó y fue reemplazada por la de Estados Unidos. En un comienzo, fue menos una elección deliberada de los intelectuales y educadores locales, que un producto del peso de los programas de ayuda estadounidense, que ofrecían becas para estudiar en ese país y asistencia técnica directa. Pero, progresivamente, la cifra abrumadora de latinoamericanos con títulos de postgrado de universidades estadounidenses facilitó la libre circulación en la región de las influencias de aquel país. Hoy en día, estas influencias predominan sobre cualquier otra, tanto las buenas como las malas.

El primer ciclo de exportaciones de Estados Unidos en materia de educación fue el modelo de escuelas diversificadas o comprehensivas. En lugar de escuelas que ofrecieran ya sea educación puramente académica, o bien educación técnica, estas escuelas secundarias ofrecían un amplio menú de alternativas, de tal forma que todos los estudiantes fueran al mismo tipo de escuela, y una vez en ella, decidieran cuánto querían de materias académicas y cuánto de disciplinas prácticas o vocacionales. Aunque el éxito de este sistema en Estados Unidos permanece como una cuestión de debate, los intentos de exportar el modelo fueron una inequívoca decepción. Las escuelas académicas se volvie-

ron adversas a las orientaciones prácticas y vocacionales, y terminaron devaluando esas disciplinas. Los esfuerzos de USAID y el Banco Mundial para crear este tipo de escuelas tuvieron muy poco éxito.

Al contrario de la decepción con las escuelas secundarias comprehensivas, las escuelas para graduados de Estados Unidos (o deberíamos decir escuelas de postgrado, para evitar la ambigüedad) fueron un caso claro de éxito. Las escuelas de postgrado mucho más estructuradas y perfiladas de origen norteamericano se impusieron en la región, y son responsables del modesto pero significativo flujo de investigación que se produce en las instituciones de educación superior latinoamericanas. En el origen de estas escuelas hubo un intento serio, por parte de las Fundaciones Ford y Rockefeller, de identificar los mejores talentos en el área y enviar a estas personas a obtener maestrías y doctorados en Estados Unidos. Cuando estos estudiantes volvían, estaban ansiosos por reproducir las estructuras de las escuelas de postgrado que conocían tan bien, en lugar de volver a universidades anticuadas. Como en sus modelos estadounidenses, en lugar del énfasis en el trabajo individual propio de las universidades europeas, se dio importancia a la investigación y las publicaciones, la financiación competitiva vía fuentes externas, un fuerte respaldo a la meritocracia, y una larga secuencia de disciplinas bien estructuradas. Aunque esta fórmula no siempre funcionó, en general ha sido bastante exitosa.

Pero también en el nivel de grado hubo otras relevantes importaciones desde Estados Unidos. En las décadas del sesenta y setenta, hubo algunos intentos de reformar la educación superior. El poder de los catedráticos fue recortado y la enseñanza se organizó alrededor de estructuras departamentales, en lugar de estar alrededor del “*Herr Doktor Professor*”. Algunas instituciones trataron de adoptar el sistema de créditos, no siempre con éxito.

En general, la influencia estadounidense en la reforma del nivel de grado ha sido mucho menos convincente que la construcción de las escuelas de postgrado. Mientras estas últimas fueron creadas de cero por grupos homogéneos, que habían pasado por experiencias similares en Estados Unidos, las universidades establecidas hacía tiempo resistieron el cambio, y en la mayoría de los casos, su implementación fue incompleta y llevada a cabo bajo la fuerte resistencia de los grupos de poder.

Otra influencia fuerte de Estados Unidos se encuentra en los *tests* o pruebas para los estudiantes. Bajo el liderazgo de instituciones como el Servicio Educacional de Pruebas (*Educational Testing Service*), muchos países modernizaron sus exámenes de ingreso a la educación superior.

El uso de computadoras, pruebas de *multiple-choice*, el desarrollo de bancos de preguntas o de importantes baterías de procedimientos para evaluar la calidad de los *tests*, fueron algunas de las principales características de este movimiento. Las pruebas sobre habilidades, desarrolladas en el proceso de selección para la educación superior, se han utilizado más recientemente para evaluar el rendimiento del aprendizaje en niveles educativos más bajos. Parece razonable decir que las influencias estadounidenses sobre las pruebas han llevado a la región a alejarse completamente de las pruebas de egreso, como el “*bac*” y el “*Abitur*”, que en el pasado se usaron o atrajeron la atención de algunos países.

Los *Community Colleges* se están convirtiendo en una clara referencia para el crecimiento de los cursos cortos postsecundarios. La orientación práctica y el fuerte énfasis en la rápida adaptación a los cambios del mercado son algunas de las características deseables identificadas en los *Community Colleges*. Estamos lejos de poder decir que este modelo también ha funcionado bien en América Latina: han habido altas y bajas en el destino de los cursos postsecundarios. El mercado para los graduados no está claro y el *status* asociado al diploma menos aún. No obstante, la fórmula utilizada por los *Community Colleges* parece más atractiva que la de los *Fach-hochschulen* o de los *instituts universitaires de technologie (IUTs)*. El modelo politécnico británico no es muy diferente al de los *Community Colleges*, y es también muy atractivo como una alternativa postsecundaria.

A medida que los sistemas de educación superior luchan con los problemas de calidad y laxos controles de calidad, la idea de mejorar los mecanismos de acreditación adquiere más importancia. Aquí, las dos alternativas interesantes examinadas son el nuevo movimiento de acreditación de la educación en Estados Unidos, y lo que se está haciendo en el Reino Unido en la misma línea. Siguiendo las tradiciones institucionales estadounidenses, el nuevo movimiento de acreditación se basa en la participación voluntaria y en un fuerte rol de las asociaciones profesionales. Por el contrario, el sistema de acreditaciones y certificaciones en el Reino Unido es obligatorio y mucho mejor integrado, con un rol más fuerte del gobierno. No es posible en este momento evaluar cuál modelo funcionará mejor o será mejor recibido en América Latina.

2. Unos pocos ejemplos dispersos de préstamos intraregionales

Por lo general, ha habido poco intercambio dentro de América Latina. Esto es algo sorprendente, considerando que los dos mayores idio-

Claudio de Moura Castro

mas de América Latina están estrechamente relacionados, y los países tienen una historia relativamente similar –comparada con cualquier otra región del mundo. Las razones para esta falta de intercambio Sur-Sur no son muy obvias, especialmente si se considera que en áreas como la economía ha habido mucho más intercambio. Sea como sea, hay algunos ejemplos interesantes de préstamos Sur-Sur, como se ilustra con los casos siguientes.

2.1 Innovaciones en metodología de la enseñanza

La mayoría de las ideas que se diseminaron a través de la región tenían que ver con el alcance de las metodologías. Por supuesto, el primer ejemplo que viene a mi mente es el de Paulo Freire. Y la suya es una contribución especialmente importante, porque trata con las dificultades de enseñar a estudiantes –o a adultos– provenientes de contextos culturales muy diferentes. La conexión entre la educación y la participación política está también muy fuertemente relacionada al desarrollo social y político de América Latina. P. Freire utilizó la alfabetización y la lectura para promover metas políticas, y a su vez, el magnetismo político de las ideas utilizadas en el aprendizaje aumentó la motivación para superar las dificultades de enseñar códigos de lectura a los campesinos y sus hijos. Sin embargo, es interesante notar que la enseñanza de P. Freire se extendió mucho más ampliamente fuera de la región. En realidad, bajo los regímenes militares que prevalecieron en varios países, sus métodos fueron considerados como subversivos y peligrosos.

Siguiendo aproximadamente las mismas líneas, tuvo lugar la propagación del “constructivismo”, encapsulado en las ideas de la educadora argentina Emilia Ferreiro, que ahora trabaja en México². Esta escuela pedagógica de pensamiento enfatiza el aprendizaje centrado en el alumno y pone el acento en los materiales de formación desarrollados por los maestros. El movimiento constructivista se propagó hasta Argentina y polarizó los métodos de enseñanza por varios años. Estaba levemente conectado con la “izquierda” y desafió a los métodos convencionales de enseñanza. En los últimos años perdió su impulso, o por lo menos, sus versiones más radicales han perdido terreno.

Otra contribución importante es la “escuela nueva” de Colombia³. Las escuelas rurales de clase única son la forma de educación más des-

² Ver: Ferreiro, E., “The acquisition of cultural objects: the case of written language”, *Prospects*, Vol. XXVI, N° 1, París, UNESCO, marzo de 1996.

³ Ver: Torres, Rosa M., “Alternatives in formal education: Colombia’s Escuela Nueva programme”, *Prospects*, Vol. XXII, N° 4, París, UNESCO, diciembre de 1992.

cuidada en América Latina. Ninguna otra manifestación de escolaridad está considerada como más desamparada y desalentada. Mientras la mayoría de las autoridades educativas tratan de librarse de estas escuelas o de simular que no existen, Colombia tomó una dirección diferente y desarrolló una metodología específica para ellas, por la cual se da a sus alumnos proyectos especiales para trabajar, y los alumnos mayores ayudan a los más jóvenes. El método acentúa la participación y las actividades del alumnado.

Para hacer corta una larga historia, los *tests* de rendimiento muestran que los estudiantes rurales terminan desempeñándose por lo menos igual de bien que sus contrapartes urbanos. Aunque la “escuela nueva” ha recibido mucha atención por parte de los investigadores y hay considerable literatura sobre el tema, la copia del modelo ha sido más limitada de lo que se pudiera imaginar, considerando el éxito de la experiencia original y sus réplicas exitosas en otras áreas de Colombia.

2.2 Nuclearización y descentralización escolar

Otra área en la que América Latina ha realizado innovaciones es la de la organización escolar. Un ejemplo interesante de esto es la nuclearización de las escuelas primarias en varios países andinos. La idea consiste en utilizar una escuela central rural como base para otras unidades más pequeñas y menos equipadas. Esta escuela nuclear ayuda a sus vecinas en cuestiones de métodos de enseñanza y en la preparación de materiales para la instrucción.

Pero el movimiento hacia la descentralización es el más importante y el que está polarizando en forma creciente a la región. Las escuelas anglosajonas nacieron descentralizadas. Fueron iniciativas locales, a menudo asociadas con religiones organizadas. En gran medida, permanecen altamente descentralizadas. En cambio, las escuelas de Europa continental –y especialmente las francesas, que tuvieron una gran influencia en América Latina– tienen una larga historia de centralización. Aunque ha habido una moderada descentralización en años recientes, muchas escuelas europeas permanecen centralizadas.

América Latina heredó la tradición francesa de los sistemas escolares altamente centralizados. Pero la falta de un sólido profesionalismo en las burocracias educativas, la expansión acelerada, el empobrecimiento del sistema y el aislamiento geográfico generalizado, hicieron que la centralización fuera disfuncional. Esto ha convencido a muchos educadores latinoamericanos de que los sistemas educativos ganarían mucho con la descentralización.

Claudio de Mura Castro

La descentralización en América Latina no es una cuestión de devolver la decisión y el poder al nivel local (o a las escuelas) porque, en principio, nunca lo tuvieron; la descentralización debe ser inventada. Experiencias recientes muestran que esto requiere conferir poder a las clientelas locales; en otras palabras, si el control se vuelve local, es necesario que la ecuación del poder se ubique a ese nivel, a menos que uno quiera que el caos y la negligencia tomen el mando. Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México han estado luchando con estos procesos y parece haber un intercambio considerable entre ellos.

2.3 Pruebas de rendimiento

Tomar pruebas a los alumnos era un procedimiento normal en el pasado, y la tradición europea de exámenes nacionales al final de los ciclos primario y secundario fue adoptada en algunos países. Después de las décadas del sesenta y setenta, con la expansión del pensamiento de izquierda (inicialmente inspirado en los sociólogos de la educación franceses), los exámenes fueron abandonados progresivamente. Peor aún, se volvieron tabú.

Chile y Costa Rica fueron los primeros países en revertir esta tendencia en la década del ochenta. Seguidamente, Chile asumió un liderazgo significativo en la administración de pruebas a los alumnos. Al contrario de las prácticas previas que tomaban a todos los alumnos un examen para ser corregido manualmente, el nuevo movimiento enfatiza el uso de muestras y pruebas de *multiple-choice*. El propósito ya no es promover o reprobar a los alumnos, sino evaluar el desempeño de las escuelas o aun de todo el sistema educativo. Hay un número creciente de países que se están moviendo en esta dirección, y Chile permanece como una fuente de inspiración o consultoría técnica para ayudar a otros países a organizar operaciones similares.

2.4 ¿Se convertirá el MERCOSUR en un mercado común para las ideas educativas?

El desarrollo de un mercado común entre los países del sur de América Latina sorprendió aun a sus más optimistas defensores. El comercio intra MERCOSUR más que se triplicó en sólo unos pocos años. Chile, que esperaba incorporarse al Tratado Norte Americano de Libre Comercio (NAFTA) rápidamente se unió al MERCOSUR, para no quedar fuera de la acción.

Las primeras consecuencias para la educación se están comenzando a sentir. Hay varias comisiones del MERCOSUR trabajando con di-

ferentes niveles educativos (educación superior, formación profesional, etc.). Este es un desarrollo muy reciente y no se observan aún consecuencias concretas, aparte de un aumento en el estudio del portugués y el español como idiomas extranjeros. Pero, si la velocidad y la profundidad de la penetración del MERCOSUR en los países miembros es un indicador, no es absurdo imaginar que la educación también se verá afectada.

3. *Sistemas latinoamericanos de formación*

En un área donde la mayoría de las innovaciones vienen del Norte, es interesante examinar más cuidadosamente la única excepción importante a esta tendencia. En ninguna otra área educativa hay nada comparable, ya sea en términos de la expansión geográfica de las ideas o en la exhaustividad del proyecto. Los sistemas de formación profesional en la mayoría de los países latinoamericanos están diseñados siguiendo un mismo modelo. Este es claramente el único ejemplo en el que la región ha desarrollado una innovación imitada por casi todos los países (solo Uruguay y México no han seguido el modelo).

3.1 *El nacimiento del SENAI, el padre de todos ellos*

Al principio de la década del cuarenta, la industrialización brasileña estaba comenzando a tomar velocidad. Al país, sin embargo, le faltaba completamente una red de escuelas de formación profesional. El presidente Getulio Vargas estaba indeciso, tironeado entre las demandas del Ministro de Educación, que quería llevar la formación a las escuelas comunes, y la posición de la Federación de Industrias de San Pablo, que reclamaba un rol más importante para la industria.

Un comité compuesto por expertos en formación fue nominado por G. Vargas, y se le pidió desarrollar un esquema para el nuevo sistema. Su informe final preparó el terreno para el SENAI, creado en 1942, que se convirtió en el modelo imitado por prácticamente todos los países latinoamericanos.

La fórmula del SENAI es un paquete integral, incluyendo financiación, organización de la formación y materiales de instrucción. En muchos aspectos, se convirtió en un conjunto muy sólido de soluciones que ha sobrevivido a la prueba del tiempo relativamente bien. La institución tiene más de cincuenta años y su estructura básica y su racionalidad no han sufrido cambios importantes. Más aun, permanece como una organización sólida y eficiente.

La primera y más audaz característica del SENAI es el hecho de que funciona bajo la responsabilidad de la Federación de Industrias. En otras palabras, toda la formación industrial se ofrece a través de una institución privada que está bajo la directa responsabilidad de asociaciones de industriales. Ningún otro país en el mundo tiene su formación industrial en manos privadas.

Aun cuando otros países han copiado la solución del SENAI, ninguno fue tan lejos como Brasil en mantener el sistema completo con carácter privado y en manos de los industriales. En la mayoría de los otros países de América Latina, las instituciones de formación adquirieron una considerable independencia y evitaron la estrecha proximidad a las escuelas académicas comunes. Este ha sido un rasgo positivo, pero no tan eficaz como el del SENAI.

El segundo rasgo principal del SENAI es su mecanismo de financiación. A diferencia de las escuelas comunes, que se financian a través de los presupuestos nacionales, sus creadores propusieron un impuesto del uno por ciento a la nómina salarial de las empresas. Esto estableció una mayor proximidad entre los ingresos y su utilización. Más aun, hay mecanismos a través de los cuales las propias empresas hacen la capacitación –o contratan directamente con SENAI– y reducen su pago en una suma equivalente. Por lo tanto, este impuesto resulta una idea simple que funcionó bien por un largo tiempo, a pesar de la creciente oposición de los economistas que critican los gastos atados a impuestos o gravámenes específicos.

El impuesto a la nómina salarial aseguró estabilidad financiera a la institución, la proveyó de un presupuesto significativo y eliminó las fluctuaciones y caprichos que hacen daño a tantos presupuestos educativos. Como resultado, el SENAI se dio el lujo de planificar para el largo plazo y operar con un horizonte distante. La independencia financiera también le otorgó una independencia administrativa que las escuelas comunes no pueden conseguir. Esto lo ha protegido del nepotismo, la corrupción y los males comunes de las instituciones públicas.

El SENAI nació muy cerca de las industrias y sus focos de decisión; este ha sido un factor muy importante para asegurar que sirva a las necesidades de las industrias, y que no sea víctima de la inercia de los intereses de sus cuadros. Un director del SENAI puede ser despedido de la noche a la mañana por la Federación de Industrias. La elección de los directores de tal institución es una prerrogativa de los directivos de las instituciones de empleadores (vean que hay un SENAI independiente para cada estado brasileño). Esta prerrogativa ha sido utilizada varias veces. Es así que los directores y ejecutivos del SENAI saben muy bien

quién está a cargo. Estar bajo el control de alguien que representa a los usuarios de la formación brindada ha sido una fuente muy importante de salud para la institución, ya que una negativa a responder a las demandas de las empresas acarrearía una pena muy pesada.

Otra área en la que el SENAI innovó fue la de los materiales y métodos de enseñanza. Su primer administrador, Robert Mange, tenía contactos con la tradición de capacitación de los ferrocarriles y eligió un método de formación atribuido a un ingeniero ruso, que lo había desarrollado para los ferrocarriles zaristas de mediados del siglo XIX. Más adelante fue desarrollado por SENAI y se tornó conocido en América Latina como “series metódicas”. Se basa en un prolijo análisis de cada ocupación y su descomposición en sus tareas componentes. Estas tareas se ordenan entonces según su complejidad creciente y se aplican a una serie de proyectos prácticos. El primer proyecto consiste en la fabricación de una parte que requiere solo las habilidades más básicas de una ocupación. El segundo proyecto incluye las tareas anteriores y unas pocas nuevas, y así continúa. En lugar de disciplinas separadas, como en el caso de las escuelas comunes, el total del curso es una secuencia de proyectos prácticos. Dentro de cada proyecto hay una combinación perfecta de las habilidades que deben ser aprendidas, desde una destreza manual –como sostener correctamente una lima de metal– al dibujo técnico, a una descripción escrita de la tarea a desarrollar y a las herramientas que se necesitan, así como también a las matemáticas requeridas. En lugar de que los estudiantes tengan que integrar por sí mismos los conocimientos de todas las disciplinas impartidas independientemente, la integración ya está elaborada en las “series metódicas”.

El SENAI tuvo una fuerte influencia alemana y suiza desde sus mismos comienzos, ya que Robert Mange, el primer ejecutivo del SENAI San Pablo, era un ingeniero suizo que mantuvo fuertes lazos con Alemania y con su propio país. Esta influencia fue decisiva para cultivar en SENAI el fuerte énfasis sobre el orgullo del trabajo de oficio y el desarrollo de la valoración de las ocupaciones aprendidas, tan característico de los países germánicos.

Sin embargo, el famoso “sistema dual” alemán pronto fue abandonado en su forma original. La alternancia de dos días en la escuela y tres días en la fábrica mostró ser demasiado difícil de implementar. Entre otras razones, este sistema requería la presencia de *Meisters* altamente competentes en cada firma que recibía aprendices. Fue reemplazado por la solución más fácil de que los estudiantes hicieran pasantías después de graduarse en los programas de formación.

Claudio de Moura Castro

En general, este paquete integrado fue muy eficaz en SENAI y esto probablemente llevó a que se replicara en otros países.

3.2 La difusión de las “S-I”

La fórmula del SENAI funcionó. La primera que se dio cuenta de esto y lo imitó fue la Asociación Brasileña de Comercio, la contraparte de la Federación de Industrias, para el sector servicios. El SENAC fue creado en 1946 con la misma estructura del SENAI y operó bajo reglas y filosofía similares. Comenzó ofreciendo cursos en ventas, en ocupaciones relacionadas con los servicios alimenticios y una colección de ocupaciones simples en el sector servicios. Hoy en día es casi tan grande como el SENAI y progresivamente está evolucionando hacia el uso de computadoras, la formación de *chefs* y la administración de hoteles y restaurantes. Una diferencia interesante entre el SENAI y el SENAC es el *locus* del control efectivo de la institución. Los industriales brasileños son muy organizados y tienden a ser muy demandantes del SENAI. Por el contrario, las firmas del sector servicios están mucho menos interesadas en la dirección del SENAC. Es así como el SENAC progresivamente se ha movido para responder a las demandas de los mismos estudiantes. Como el SENAC cobra por sus cursos, opera más o menos como una institución privada de formación que ha tenido que ajustar sus cursos a los requerimientos de los estudiantes.

En 1957 se creó el SENA en Colombia, con la asistencia técnica de un ex miembro del *staff* del SENAI, João Batista Salles da Silva. El SENA funcionó muy bien desde el comienzo, y junto con el SENAI, se convirtió en la fuente de inspiración para la creación de muchos otros clones en toda la región: el INCE de Venezuela y el ITECAP de Guatemala son también de la misma cosecha.

El INA de Costa Rica apareció a continuación, convirtiéndose en la institución líder en América Central. Se convirtió en una institución creativa y vigorosa, innovando a través de sus “Talleres Populares” que ofrecen formación informal y flexible a trabajadores del sector informal. Muchas otras instituciones lo siguieron, comenzando con “S” de **servicio** (por ejemplo SENAI, SENAC, SENA, SENATI) o con “I” de **instituto** (por ejemplo INA, INACAP, INCE).

Un miembro tardío llegado a la tribu de las “S-I” fue el brasileño SENAR, dedicado al sector agrícola. Suficientemente interesante, el SENAR fue creado con varios pasos retrógrados, comparado con el SENAI y el SENAC. Era una institución totalmente pública, funcionando bajo las reglas comunes –y restrictivas– de la administración pública. Tuvo un desempeño muy pobre, hasta que se cerró al principio de la

década del noventa. Hace pocos años fue reabierto, esta vez siguiendo la fórmula del SENAI hasta el último detalle. Los informes iniciales indican que se está desempeñando bien.

Una institución olvidada a menudo es la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) creada por el presidente Juan Perón en la Argentina, en dependencia de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Aunque la CNAOP fue abandonada en la década del cincuenta en favor del modelo de las escuelas técnicas, fue muy exitosa mientras duró. Es instructivo darse cuenta que tenía prácticamente todos los ingredientes del modelo de las "S-I": perteneció al Ministerio de Trabajo (no al de Educación); tuvo un comité tripartito; favoreció los sistemas de aprendizaje; y se financió con un impuesto específico.

Con mayor o menor éxito, prácticamente todos los países de América Latina organizaron sus propias instituciones "S-I", y esta fórmula también fue clonada en África, con un éxito moderado. En general, su desempeño fue muy positivo, especialmente cuando se compara con las instituciones de educación general, que han tenido un desempeño decepcionante en la mayoría de los países.

3.3 Las instituciones "S-I". Del éxito a la crisis

Mientras la industrialización en América Latina funcionaba bien, también lo hacían las instituciones "S-I". Sin embargo, a medida que la crisis limitó el crecimiento de la industria en la mayoría de los países, las instituciones de formación también comenzaron a tener problemas. Estas instituciones fueron concebidas para atender a las industrias modernas del sector formal. Cuando sus mercados tradicionales perdieron impulso, comenzaron a experimentar con otras alternativas, tales como formar para el sector informal o capacitar agentes municipales. Pero por lo general, su habilidad para servir a estos mercados alternativos no ha sido muy satisfactoria; tienden a ser demasiado costosas en relación a las ocupaciones más simples del sector informal, y demasiado renuentes a abandonar sus antiguos mercados.

Algunas de ellas también se volvieron seniles y acumularon "hinchazón" administrativa. Sus costos administrativos aumentaron y su habilidad para adaptarse a los nuevos mercados declinó. En algunos casos, no fueron siquiera capaces de gastar todos sus presupuestos. Considerando el estado crónico de pobreza característico de las escuelas primarias, su riqueza y prosperidad fueron codiciadas por otras burocracias. Además, tener un presupuesto estable y seguro puede haber sido un factor positivo inicialmente, pero puede hacerles correr el

riesgo de anular los incentivos para adaptarse y responder a nuevas demandas.

Todos estos factores ayudaron a crear una situación de crisis en las instituciones "S-I". En mayor o menor medida, la mayoría de ellas están amenazadas, si no con su extinción, al menos con serias disminuciones de tamaño o con la pérdida de sus presupuestos asegurados. La mayoría de ellas ha intentado reaccionar ya sea replegándose o cambiando. Es demasiado pronto para decir si el sistema sobrevivirá con pequeñas adaptaciones o si algunas instituciones cambiarán drásticamente, o aun desaparecerán.

Quizás el caso más curioso es el del SENAI y el SENAC, que son las más antiguas. Observando su desempeño actual, uno se da cuenta que están mejor que cualquier otra institución de la región. En otras palabras, las dos instituciones más antiguas son también las más saludables. Cuatro factores parecen ser los responsables de este desempeño superior.

El primero es el continuo crecimiento de la industria brasileña y los correspondientes adelantos en el sector servicios, aun durante los sombríos periodos de crisis. En otras palabras, los mercados para sus graduados no se saturaron. Es así que no sufrieron una crisis grave, como sucedió con el anteriormente agresivo y exitoso SENA de Colombia.

Un segundo e igualmente importante factor es que las instituciones brasileñas son las únicas que son totalmente privadas. Esto las ha protegido del letargo progresivo que se filtra en las instituciones públicas.

Un tercer factor es el alto grado de organización y activismo político de la Federación Brasileña de Industrias. Ha protegido activamente al SENAI de influencias externas y luchado ferozmente para mantener su independencia frente al gobierno o para que otras agencias no vulneraran sus presupuestos, como sucedió en el SENA y el INA. Aunque la Federación de Comercio tiene una actitud menos beligerante, el SENAC se ha beneficiado de las defensas armadas por sus colegas de la industria.

Finalmente, tanto SENAI como SENAC diversificaron con éxito su línea de producción. El caso del SENAI es quizás más innovador, ya que optó por apoyar a la industria, no solamente con formación sino con una amplia gama de otros servicios (asistencia técnica, resolución de problemas, control de calidad, proyectos de investigación y desarrollo, etcétera). Esto llevó naturalmente al SENAI a ascender en la escala de la formación, dirigiendo su expansión hacia la formación de técnicos y aun hacia cursos de postgrado. A los efectos prácticos, el SENAI es un brazo técnico de la industria, que también invierte en formación.

3.4 ¿Por qué el modelo de las “S-I” se difundió en una región que importa mayormente desde el Norte?

Las razones de por qué este modelo fue copiado por casi todos los países no son claras en absoluto; solamente podemos especular sobre probables causas. Una hipótesis es el éxito inicial del SENAI y su primer clon extranjero, el SENA; estas fueron instituciones que respondieron a una seria demanda por parte de las industrias, y lo hicieron con centros de formación que eran muy eficaces en la producción de los recursos humanos requeridos para la industrialización latinoamericana.

En un nivel más superficial, las escuelas del SENAI impresionan enormemente a todos los visitantes. Cuando una delegación de Marruecos visitó las escuelas del SENAI hace unos años, sus notas de campo fueron publicadas en forma de libro en su propia institución de formación. Los visitantes quedaron impactados por la limpieza inmaculada de las escuelas, el alto nivel de la organización interna y los lazos estrechos con la industria. No solamente son escuelas eficaces, sino que las impresiones visuales parecen ser una vidriera muy importante para ellas.

Una segunda y complementaria hipótesis es que el paquete total (materiales de formación, mecanismos de financiación, vínculos con la industria) tenía mucho sentido. Constituye una solución contenida en sí misma, con soluciones bien equilibradas para todas las dimensiones pertinentes. La fórmula es vigorosa, y resiste bien las condiciones no tan favorables de una región de ingreso medio.

Una tercera hipótesis se vincula al apoyo que fue ofrecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante un período en que tenía muchos fondos y un departamento agresivo de formación, tanto en Ginebra como en América Latina (CINTERFOR, ubicada en Uruguay, todavía reúne a todos los directivos de las instituciones de formación cada año). Varias instituciones “S-I” fueron creadas con el fuerte respaldo de la asistencia técnica de la OIT. En más de una forma, este modelo fue una mutación exitosa y una adaptación de las tradiciones germanas de formación y fue apoyada por la OIT, con su mentalidad europea. En otras palabras, a pesar del fuerte carácter local y su actitud hacia la innovación, el sistema recibió, durante ese período, apoyo consistente de los actores más activos del área de la formación. Es interesante observar que las influencias estadounidenses sobre la formación latinoamericana permanecen aun muy reducidas, a pesar de su avalancha sobre la educación en las décadas recientes.

IX. 2

Organizando la información. Políticas de formación en el Banco Mundial

El editor de *Prospects. Quarterly Review of Comparative Education*¹ me pidió que comentara el documento de política del Banco Mundial sobre formación y educación técnica y vocacional. Para ir directo al punto, es un documento que suscribo en gran medida². Solo desearía haberlo escrito yo mismo. En lo que sigue trataré de señalar algunas cuestiones que merecen posteriores comentarios, y unos pocos puntos de menor importancia con los que no estamos de acuerdo. Las referencias de este artículo son al documento original y no al artículo resumen de A. van Adams, J. Middleton y A. Ziderman presentado en *Prospects*³.

1. Fijar los límites y tomar partido

Las políticas de formación no son un tema tabú ni explosivo. Pero esto no significa que siempre haya acuerdo entre las diferentes tribus del mundo de la formación. El documento toma partido y trata directamente con las principales controversias. Es pertinente notar que algunas de estas clásicas divergencias también emergen dentro del Banco Mundial.

El mundo tiene muchos formadores vocacionales, educadores y economistas que están en fuerte desacuerdo sobre muchas cuestiones. Algunos formadores vocacionales confían ciegamente en las escuelas vocacionales y en los centros de formación; les gustaría construirlos en todas partes del mundo, tan grandes y bien equipados como fuera posible. Algunos educadores piensan en la formación profesional como

¹ Publicado por UNESCO, Oficina Internacional de Educación.

² Durante cuatro años estuve profundamente comprometido en discusiones con los autores sobre los asuntos tratados. ¿Debería reclamar haberlos influido en algunos de estos temas? Seguramente ellos me convencieron acerca de varios puntos. Pero ¿quién persuadió a quién?, ¿me necesitaron para llegar a sus conclusiones?

³ Resumido en: *Prospects. Quarterly Review of Comparative Education*, Vol. XXII, N°2, Ejemplar N°82, 1997. En la misma revista se publicó por primera vez este comentario de Claudio de Moura Castro (ver pp. 141-148).

Ver también: Middleton, J., Ziderman, A. & Van Adams, A., *Vocational education and training in developing countries*. Banco Mundial, División de Educación y Empleo, 1990.

una actividad de segundo nivel, que no debe confundirse con la educación real, que acentúa los grandes logros del humanismo, la literatura y la ciencia. Algunos economistas ignoran todas estas diferencias y tienden a mirar solamente los costos y beneficios; son incapaces de ver las diferencias críticas entre las escuelas que parecen similares o que tienen nombres similares.

Cuando se realizó una reunión en Annapolis (Estados Unidos), antes del comienzo de este estudio, los economistas estaban predicando el fin de la formación profesional en las escuelas. Como decían, todo lo que se necesita es una buena educación general. Y con respecto a la formación, las empresas la proveerían. No es necesario agregar que la gama de desacuerdos fue extrema. Algunos capacitadores temían que el documento final sugiriera la desaparición de las escuelas vocacionales.

El documento es un intento de otorgar algún orden a la discusión. Inevitablemente, toma partido. Evita las visiones simplistas, aceptando la complejidad y la variedad geográfica de los problemas de la formación. Evita los *slogans* fáciles, y sin ser indeciso, propone políticas matizadas.

Sus autores parecen decir que la educación general sola no es suficiente. En muchos casos el gobierno tiene que pagar e intervenir directamente en la provisión de capacitación. El estudio también señala que, en general, las escuelas vocacionales y técnicas no son una solución tan buena, aunque puedan funcionar bien bajo algunas circunstancias; sin embargo, las escuelas secundarias comprehensivas o diversificadas obtienen bajos puntajes⁴. Esta es una exportación estadounidense que no prospera mucho en otros lugares. En la visión de los autores, los ganadores son los centros independientes y no académicos, que operan con gran flexibilidad y que no están adscriptos a las escuelas académicas ni a los ministerios de educación, como se observa en varios ejemplos latinoamericanos.

En respuesta a las afirmaciones simplistas de algunos economistas, los autores muestran la complejidad del mundo real y la naturaleza diferenciada de los productos en distintas regiones y en distintas instituciones que funcionan una al lado de la otra. Contra la fe ciega de los formadores vocacionales, los autores acentúan la necesidad de una formación orientada por la demanda; en demasiados países, la situación

⁴ Escuelas secundarias académicas que también imparten materias de formación profesional (como las escuelas secundarias estadounidenses).

Claudio de Moura Castro

económica general ya no garantiza la capacitación a tanta gente como lo permitan los presupuestos, ignorando la demanda de ellos que exista en el mercado.

Es muy instructivo ver estas mismas controversias desde la perspectiva de las propias acciones del Banco Mundial, ya que, en gran medida, estas eran áreas en las que el Banco produjo documentos y otorgó préstamos. En 1970 yo estaba trabajando para el Instituto Brasileño de Planificación (IPEA) y recibí la visita de un funcionario del Banco Mundial, que trató de convencerme de que las escuelas diversificadas eran justo lo que Brasil necesitaba, y que por esa razón el Banco Mundial estaba ofreciendo un préstamo para construir un buen número de ellas. En ese momento, yo estaba analizando un estudio que mostraba que la atmósfera y los valores implícitos del trabajo no manual, enraizados en tales escuelas, destruían completamente cualquier interés que los estudiantes pudieran tener en las ocupaciones enseñadas. Pero por supuesto, el caballero del Banco Mundial no fue persuadido por mis argumentos, que no estaban lejos de los de Foster. Estoy complacido de ver que, veinte años después, el Banco Mundial está diciendo que yo tenía razón y que mi visitante estaba equivocado.

Hay otras cuestiones sobre las que los autores también admiten que las políticas del Banco Mundial eran inapropiadas. Por ejemplo, admiten que algunos proyectos nuevos fueron propuestos sin un contenido de política apropiado (p. 65). También admiten que varios proyectos asumían que los graduados de los programas de formación se dirigirían al mercado de trabajo, cuando en realidad demasiado a menudo iban a la educación superior (p. 72).

Estudios recientes indican que uno de los comunes denominadores de las organizaciones exitosas es su capacidad de aprender de experiencias anteriores, e incorporar este nuevo aprendizaje a su comportamiento. Las organizaciones que aprenden son capaces de escudriñar su experiencia y deducir lecciones de este análisis; admiten errores pasados y prefieren aceptar la vergüenza en lugar de persistir en la dirección equivocada. Si este es un buen criterio para evaluar organizaciones, el Banco Mundial está dando un buen ejemplo. Si mi memoria no me falla, no recuerdo otra organización que sea tan explícita al aceptar que se equivocó; por el contrario la confesión de los pecados es la última cosa probable de encontrar en sus publicaciones oficiales.

La cuestión ahora es persuadir a los funcionarios del Banco Mundial a que lleven esas ideas a la práctica. Aun en el pasado reciente, algunos documentos del Banco no lograron incorporar los principios centrales de estas políticas. Por ejemplo, todavía permanece viva en

algunas mentes la percepción de que todo lo que se necesita es una educación general.

2. ¿El vaso está medio lleno o medio vacío?

Hay muchos problemas de la formación que dependen de políticas macroeconómicas más amplias, sobre las que el Banco Mundial tiene posturas definidas. Aquí los autores tuvieron que acomodar sus hallazgos a estas políticas. Un lector cuidadoso apreciará la acrobacia requerida. La estrategia consistió principalmente en aceptar la regla general y mostrar que, bajo algunas condiciones, había que aceptar una política diferente en el corto plazo.

En principio, el gobierno no debería intervenir en la formación; sin embargo, cuando no hay otras alternativas, y en la medida en que la iniciativa privada está ausente, esto puede ser inevitable (p. 36). Los subsidios son aceptables si son temporarios (p. 39). La formación pública debería ser la excepción (p. 20), pero en la medida en que las distorsiones del mercado estén allí, será necesario mantenerla (p. 68). Considerando que países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia aun se apoyan fuertemente en la formación pública, estas excepciones no parecen particularmente efímeras ni raras.

De la misma forma, la recuperación de los costos es la regla general a la que adhieren los autores. Los empleados deberían pagar una mayor proporción de los costos de la formación. Pero mientras las imperfecciones y externalidades del mercado persistan, puede ser que haya que esperar (p. 54). ¿Desaparecerán alguna vez estas externalidades?

La investigación de base hecha para el documento indica que los impuestos a la nómina salarial dan buenos resultados en muchos casos, y lo mismo puede decirse de los fondos para la formación (pp. 52, 54-55). Para evitar entrar en conflicto con los principios más amplios de las finanzas públicas, que desaprueban los impuestos fijos, el documento elude el problema diciendo que deben ser arreglos transitorios. No obstante, el SENAI de Brasil, que fue pionero en los impuestos a la nómina salarial, aun los necesita después de cincuenta años. Francia no está lista para renunciar a los impuestos a la nómina salarial y el Reino Unido parece querer utilizarlos.

Este aspecto del texto ofrece un fascinante ejercicio de ingeniería semántica. ¿El vaso está medio lleno o medio vacío? Los autores han hecho un espléndido trabajo al afirmar sus conclusiones y evitar colisiones directas con las políticas macroeconómicas del Banco. Esto hace que el documento sea mucho más valioso, ya que es fiel a los hallazgos empíricos y a las creencias de los autores.

Claudio de Moura Castro

Pero hay un precio que pagar: el texto se presta a muchas lecturas diferentes. Las afirmaciones generales siguen la tónica del pensamiento neoliberal, identificado con el Banco Mundial. Muchos lectores adhieren a estas aseveraciones y elogian o culpan al documento como otra apología de las privatizaciones, el recupero de costos, y la reducción del rol del gobierno. Otros autores verán justo lo opuesto, descartando estas aseveraciones generales y concentrándose en las específicas. Algunos podrían asumir que las afirmaciones generales eran necesarias para que se aprobara el documento en los niveles más altos del Banco.

3. Cuestiones decisivas

El estudio es un paso adelante en muchas áreas. Deja en claro muchas cosas, después de un estudio largo y prolijo de documentos acerca de la formación y de investigaciones encargadas en todo el mundo. A continuación selecciono algunos de los puntos que me parecen de mayor relevancia.

3.1 Contexto institucional y problemas de implementación

La necesidad de invertir en el desarrollo de la capacidad institucional nacional no es necesariamente nueva, pero ello no la hace menos importante. Se acepta de buen grado el firme consejo de analizar el contexto en el que se generan y proponen las políticas. La importancia de prestar atención a las políticas de formación recibe un buen impulso en el documento.

La cuestión de la gobernabilidad y la necesidad de tener una buena base de recursos, justifica algunos de los esquemas financieros que disgustan a los economistas de las finanzas públicas, pero que los autores aprueban (p. 52). También se enfatiza la importancia de elegir una buena base institucional para la acción. En realidad, muchos proyectos del Banco Mundial fueron puestos en peligro por una base institucional débil.

3.2 La formación y las escuelas académicas

Este es uno de los puntos centrales acerca de los cuales el documento toma una posición fuerte; es quizás el área más controvertida en la que se expresa un mensaje claro. Los autores señalan que la formación necesita estar cercana al mercado, lo cual requiere un grado de flexibilidad que no puede encontrarse en escuelas que ofrezcan simultáneamente un grado académico (en la mayoría de los casos, un título secundario). De ahí que demuestren un interés muy tibio, como mu-

cho, en las escuelas técnicas y vocacionales (pp. 14, 31, 40, 45, 47). Pero los autores definitivamente no están a favor de las escuelas diversificadas, tan apreciadas en el pasado (p. 72).

Por el contrario, el escrito establece una clara prioridad para la formación basada en los centros, es decir, aquellos programas individuales que no son parte de una currícula académica. En otras palabras, el documento se inclina más hacia los estilos de la cooperación técnica de OIT (centros de formación independientes) y menos hacia los modelos de UNESCO, que enfatizan en las escuelas vocacionales y técnicas dentro del sistema académico común⁵.

3.3 La formación orientada por la demanda

Es fácil imaginar que este documento será conocido como el acta de nacimiento de “la formación orientada por la demanda”. Aunque la idea estaba flotando en el aire ya a fines de la década del ochenta, los autores tuvieron el gran mérito de formularla y difundirla en el momento justo. (Sobre una base puramente personal, lamento que hayan tenido mucha más publicidad que documentos producidos en la OIT⁶ en el mismo período, que trataran sobre las mismas cuestiones.)

La formación tuvo un desarrollo explosivo en los años de postguerra, especialmente en los países de alto crecimiento. Por largo tiempo, los capacitadores y los administradores se preocuparon por conseguir los fondos, crear escuelas, formar a los instructores y preparar materiales para los cursos de los miles de programas creados por todos lados. El problema de la formación era un problema de oferta.

Sin embargo, y particularmente durante la década del ochenta, el crecimiento disminuyó al mismo tiempo que la escasez de trabajadores bien calificados se volvió menos importante en gran parte del mundo. No es que la formación se volviera superflua o innecesaria. Por el contrario, las economías de alto desempeño necesitan más formación que nunca. Pero la cantidad sola no basta: debe ser la formación correcta para la persona correcta en el momento correcto. Y la única forma de lograr esta fina sintonía de la formación, es monitoreando muy de cer-

⁵ Ver: Castro, C. de Moura, “How well have the ILO practices survived the test of time?”, *Norrag News* (July), 1991, p. 44 y ss.

⁶ Castro, C. de Moura, *Training when there are more people than jobs*. OIT, 1987.

Castro, C. de Moura y Cabral de Andrade, A., “Supply and demand mismatches: can anything be done?”, *International Labour Review*, 3, 1990.

Kanawaty, G. & Castro, C. de Moura, “New directions for training: an agenda for action”. Documento presentado en el comité de empleo de la OIT y publicado en *International Labour Review*, 6, 1989.

ca la demanda. La formación debe ser conducida por la demanda de aquellos que usarán las habilidades impartidas.

Pero después de décadas de formación orientada por la oferta, es difícil reformar las mentes de los instructores y administradores. La mayoría de los sistemas aún no tiene los mecanismos para responder a la demanda.

La hipótesis subyacente es que los empleadores saben lo que necesitan, y que están interesados en aumentar su productividad, bajar los costos y mejorar la calidad. Aunque ésta es en general una suposición razonable, hay excepciones que no pueden ser ignoradas. Un ejemplo es Europa Oriental, donde una proporción significativa de las empresas parece ser muy ineficiente, permaneciendo protegidas de la competencia por su posición monopólica y notablemente renuentes a mejorar la calidad o a adoptar métodos de producción que sean un desafío para sus trabajadores. Al mismo tiempo, funcionan muy ligadas a las escuelas técnicas y vocacionales, influyendo sobre su formación práctica y su currículo. El resultado final de esta verdadera formación impulsada por la demanda es que los estudiantes son preparados para operaciones repetitivas y para trabajos donde faltan la imaginación y la iniciativa. La demanda de las firmas mediocres o incompetentes tiende a requerir a los estudiantes la misma habilidad no deseada, y perfiles de comportamiento que se encuentran en sus propios trabajadores, creando así un círculo vicioso. La demanda de una empresa que produce productos de mala calidad es una demanda de trabajadores que no necesitan saber hacer nada mejor que eso.

La educación y la formación son instrumentos para una sociedad cambiante. Hay un equilibrio delicado entre el olímpico desprecio por la demanda, demasiado común en todos lados, y la completa conformidad con las rutinas establecidas.

3.4 A favor de la formación (con algunas calificaciones)

En un nivel más general, los autores encuentran un número significativo de programas de formación exitosos alrededor del mundo. Su conclusión calificada es que la formación vale la pena.

Se requieren buenos estudios y un análisis de políticas competente para alcanzar el objetivo. Hay mucho que puede andar mal. Pero varios estudios han mostrado buenos y generosos resultados de la formación en muchos países, especialmente en los programas ofrecidos por los centros de formación, más que por las escuelas comunes.

4. Algunos desacuerdos menores

Mis desacuerdos con los autores son de menor importancia. No obstante, hay cuestiones que yo trataría de otra forma, o a las que daría diferente énfasis.

4.1 Los efectos indirectos de la formación: ¿apenas una nota al pie de página?

De acuerdo con otros autores que escriben sobre el tema⁷, hay una tendencia a desvalorizar el rol de los efectos indirectos, las economías externas y los aspectos no cognitivos de la formación (pp. 36, 54). Los economistas afirman que los efectos más importantes de la formación se reflejan en las remuneraciones ofrecidas a sus receptores; lo que resta, es marginal, y no merece más que una nota al pie de página. Sucede que no estoy de acuerdo. Sin embargo, debe admitirse que los argumentos son débiles empíricamente por ambas partes. Como término medio, la gente más productiva gana más y esto tiende a ser, en parte, el resultado de la educación y la formación. Pero los empleadores ¿están exclusivamente preocupados por los resultados tangibles inmediatos? ¿La mayor parte de las consecuencias de la formación se refleja en los diferenciales de ingresos? ¿Cuán importantes son las consecuencias de la formación sobre las actitudes y percepciones? Aquí es donde los autores y yo tendemos a ver el mundo de manera un tanto diferente.

Los buenos hábitos de trabajo, el orgullo por el trabajo en el oficio, y una actitud positiva hacia el trabajo son los sellos distintivos de los buenos trabajadores, en cualquier nivel. Los empleadores siempre enfatizan estas características. Son al menos tan importantes como las habilidades adecuadas. Pero estas no son habilidades que pueden ser agregadas o excluidas del currículum de un curso, como se puede entregar un automóvil con un motor más poderoso o con aire acondicionado. La industria y las escuelas rusas están encerradas en un círculo vicioso de baja calidad y baja dedicación, muy difícil de romper. Por otra parte, en países como Brasil y Singapur, buenos sistemas de formación jugaron roles decisivos para crear una tradición de buen oficio donde no existía nada previamente. Un trabajador brasileño que realiza un aprendizaje informal en un taller con personal graduado en el SENAI obtendrá casi tanto beneficio de las décadas de grandes inversiones realizadas en esa institución, como otro que asista directamente

⁷ Ver, por ejemplo: Blaug, M., *Where are we now in the economics of education?* París: OECD, 1982.

Claudio de Mura Castro

a sus cursos. Las escuelas técnicas de Singapur invirtieron fuertemente para crear una fuerza de trabajo acorde a una industria de alta tecnología que no existía en aquel momento; cualquier empleador, hoy en día, se beneficiará de aquella inversión pasada.

Es útil darse cuenta que cuando los documentos oficiales de la Comunidad Europea se refieren a los roles de la formación, su mayor expectativa es que deberían crear una cultura tecnológica en Europa⁸. En otras palabras, toman como objetivos principales de la formación lo que otros dejan como nota de pie de página.

Cuando observamos las políticas de capacitación de las empresas más exitosas, la formación aparece como un medio para alcanzar muchas metas. Pero compartir, reforzar y desarrollar la cultura corporativa es casi siempre uno de los objetivos más importantes. No hay relaciones de costo-beneficio que puedan estimarse para estos objetivos, ni para las mejoras en la lealtad o motivación del trabajador. Capacitar a algunos trabajadores clave es la inversión inicial que debería pagarse a sí misma en forma de mejores prácticas laborales que se difundan en la empresa, de formas y maneras que no pueden ser rastreadas en la capacitación original. Cuando una firma capacita a sus trabajadores de mantenimiento, los beneficios se cuentan en máquinas que duran más, no necesariamente en mayores salarios para los capacitados. Las empresas internacionales más exitosas pueden gastar más del 10 por ciento de su nómina salarial en capacitación. Pero en una situación típica, parte de los resultados se acumularán a largo plazo, y como la capacitación tiende a acompañar los cambios en el equipamiento o la organización, se hace imposible imputar los resultados a esta o aquella parte de la inversión. Además, los cambios en los salarios no están asociados con la decisión de capacitar. Bajo esas circunstancias, ningún análisis de costo-beneficio tiene sentido. Ni siquiera teóricamente se puede decir cuáles resultados son directos y cuáles indirectos.

Muchas sociedades –así como las grandes empresas– consideran la capacitación como un medio para adquirir tecnología. Cuando las empresas de petróleo noruegas quisieron adquirir capacidad en la realización de perforaciones *off-shore*, firmaron contratos para capacitar a sus ingenieros en algunas de las corporaciones petroleras multinacionales. Esta capacitación no puede ser evaluada en términos de costos y beneficios del programa organizado, o de las mejoras salariales de los ingenieros involucrados, sino como una inversión en la adquisición de

⁸ Ver, por ejemplo: OIT, *Réunion tripartite européenne sur les répercussions des mutations technologiques sur le travail et la formation*. Geneva: OIT, 1991, p. 61 y ss.

tecnología. La capacitación es un medio para transmitir tecnología; sus efectos medibles sobre los capacitados no tienen ninguna relación con ello.

Cuando una sociedad quiere emprender un proceso de manufactura, la capacitación estructurada no es un medio para impartir habilidades o destrezas, que debe ser comparado con otras formas de impartir capacitación. La capacitación se convierte en una forma de inversión en transferencia de tecnología, donde los diferenciales de salario son la menos importante de las preocupaciones, y donde el costo de la operación total tendrá consecuencias que no pueden ser cuantificadas.

Pero además, las instituciones de formación tienen otro rol. Son el *locus* de la experiencia acumulada. El aprendizaje que se realiza por ensayo y error es analizado y conservado por ellas. Son los custodios de la memoria institucional de la habilidad de transmitir habilidades. De hecho, observaciones no sistemáticas parecen indicar que la formación privada emerge de estas instituciones: se les copian, plagian o hasta roban los materiales de capacitación; sus funcionarios a menudo dejan la institución para crear su propia empresa de capacitación. Y así es como debería ser. Para tener una buena formación privada, las sociedades necesitan buenas instituciones públicas o semipúblicas que tengan una perspectiva de largo plazo y que inviertan en capacitación de personal y en materiales para los cursos. Por el contrario, la capacitación que está dispersa en miles de pequeños emprendimientos, o que se improvisa para atender a la demanda inmediata, tiende a carecer de efectos acumulativos. El éxito de la experiencia chilena en la privatización de la capacitación está atenuado por el hecho de que el nuevo Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) invierte menos en materiales de capacitación y tiende a ofrecer programas más cortos y más convencionales⁹.

Resumiendo, mis argumentos señalan que los efectos indirectos de la formación son, por lo menos, tan importantes como aquellos que pueden observarse analizando los indicadores microeconómicos.

4.2 Capacitar en el sector informal

Las primeras versiones del documento apenas prestaban atención a los problemas del sector informal. En respuesta a comentarios adecuados de observadores externos, las versiones publicadas toman en

⁹ Corvalán, O. Vázquez, *The evolution of Chile's national vocational training institute*. OIT, Departamento de Políticas de Formación, sin fecha.

Claudio de Moura Castro

cuenta la importancia de este sector (p. 61). Pero a pesar de que los autores reconocen la importancia del tema, su tratamiento es aun demasiado escueto. Después de todo, lo informal abarca hoy en día a más trabajadores que el sector moderno, en la mayoría de los países del mundo.

Una de las cuestiones que hemos tratado de introducir en la agenda de políticas de la OIT es la estrategia para reformar miles de instituciones de formación en todo el mundo, que fueron creadas con la expectativa de que el sector moderno se expandiría hasta absorber a los otros sectores. Y esto es exactamente lo opuesto a lo que sucedió: el sector informal está creciendo e invadiendo el moderno. Las instituciones de formación tienen que ser reorganizadas de alguna forma para dar respuesta a este extremo inferior del mercado de trabajo. Pero diez años de experiencias muestran que esto no es fácil.

4.3 ¿Podemos capacitar a los pobres sin educarlos?

Los autores adoptan una postura sencilla y directa, que dice que la formación requiere una buena educación básica. Ya que la educación tiende a ser débil en demasiados países, hay poco para esperar de la formación en estas circunstancias. De ahí el fuerte énfasis en la educación básica que aparece en el documento.

Como una política macrosocial amplia, es difícil estar en desacuerdo con la necesidad de reforzar la educación básica. Sin embargo, esto es demasiado simplista y minimiza algunas cuestiones claves.

No siempre es verdad que la formación requiera educación básica. Mucha de la capacitación que se imparte en las sociedades poco alfabetizadas ha sido concebida de forma tal que requiera poca, si alguna, alfabetización. En realidad, la alfabetización, para tener alguna funcionalidad, requiere muchos años de escolaridad de calidad razonable. Por el contrario, se puede enseñar a los trabajadores habilidades productivas en unas pocas semanas, aunque sean analfabetos.

Podemos ir más allá y recordar que el movimiento de las “habilidades básicas” invierte el orden de la secuencia. La capacitación se ve como una oportunidad para crear un entorno favorable para enseñar habilidades básicas de lectoescritura y cálculo. Al mismo tiempo que se transmiten habilidades concretas y útiles, los trabajadores están más motivados y mejor preparados para leer, escribir o calcular. La esencia de la estrategia es que ellos aprenden habilidades básicas mientras se los capacita en lo específico de sus trabajos.

4.4 ¿Dónde están los sociólogos?

Como economista, puedo animarme a decir que el documento se beneficiaría con un poco más de sociología, sin ser acusado de hacer *lobby* para esta disciplina. Y aun más, los autores reconocen la importancia de factores como *status* y prestigio, pero sus comentarios se reducen a unas pocas líneas (pp. 28, 72).

Para comprender la lógica de las decisiones que toman los estudiantes, el *status* y el prestigio son tan importantes, si no más, que los beneficios económicos. El bajo *status* de varios programas vocacionales los persigue y hace que los estudiantes se vuelquen hacia otras alternativas, aun cuando los trabajos de “cuello blanco” son más difíciles de encontrar y se gana menos en ellos. El gran fracaso de las escuelas diversificadas tiene mucho que ver con la presencia de un *ethos* académico que desvaloriza los temas vocacionales, al punto de no ser tomados en serio, ni siquiera por los estudiantes de clase trabajadora¹⁰. El prejuicio mueve al comportamiento. La clase social moldea las percepciones que afectan el comportamiento económico. La mejor y la peor formación pueden diferir en la dinámica de cómo inculcar los valores del trabajo, tanto como en la excelencia de los instructores y el equipamiento. Un poquito más de sociología mejoraría aún más el documento.

4.5 ¿Cómo capacitar cuando no hay empleos?

El postulado de la formación impulsada por la demanda es muy simple y directo. Si no hay demanda de formación, no hay formación. Este es un consejo muy oportuno, en vista de los persistentes fracasos de las escuelas técnicas y vocacionales en prestar atención a la demanda de sus graduados.

Sin embargo, ¿hasta dónde podemos llegar? En las economías que sufren serias dificultades, ¿dónde se va a ubicar la demanda de formación? Tomemos algunos de los países de Europa Oriental donde está aumentando el desempleo y las perspectivas de recuperación y de una significativa absorción de mano de obra son difusas; es probable que la demanda de formación sea muy pequeña, si es que existe en absoluto. ¿Deberían cerrarse las escuelas técnicas y vocacionales? ¿Reemplazadas por qué? ¿Qué hacer cuando la demanda vuelva a crecer y todos los instructores se hayan ido? Los trabajadores calificados desempleados ¿son más desdichados que los desempleados con título secundario?

¹⁰ Castro, C. de Moura y otros, *Ensino técnico, desempenho e custos*. Río de Janeiro: IPEA, 1972.

Claudio de Moura Castro