

Capacitación profesional y técnica:

Una estrategia del BID

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Castro, Claudio de Moura.

Capacitación profesional y técnica : una estrategia del BID / [preparada por la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible, bajo la dirección de Claudio de Moura Castro.] p. cm. (Sustainable Development Dept. Sector strategy and policy papers series; EDU-116)

1. Labor policy--Latin America. 2. Occupational training--Latin America. 3. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Education Unit.. II. Title. III. Series.

331.12042 C455--dc21

Esta estrategia fue preparada por el personal de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible, bajo la dirección de Claudio de Moura Castro, Asesor Senior sobre Educación y con la participación de Aimée Verdisco, consultora. Este trabajo ha contado con el aporte de Richard Johanson y Andrés Bernasconi, coautores del documento de antecedentes que acompaña esta estrategia y contiene las referencias y fuentes pertinentes. También se contó con los valiosos comentarios de Jon Lauglo, Gustavo Márquez, María Luisa Silveira, Gregorio Arévalo, Roberto Boclin, Christian Gómez, Armando José Namis, Gabriela Vega, Viola Espínola, Jorge Tejada, Martin Chrisney, Laurence Wolff, J. Martínez y de los miembros de NORRAG (una asociación internacional integrada por los principales donantes en la esfera de la educación y la capacitación).

La estrategia sobre capacitación profesional y técnica (GN# 2051-1) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 19 de abril de 2000.

marzo de 2001

Esta publicación (Nro. de referencia EDU-116) puede obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Educación, Publicaciones
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

E-mail: sds/edu@iadb.org
Telefax: 202-623-1558
Sitio de Internet: www.iadb.org/sds/edu

Prólogo

En el presente trabajo se definen las directrices del apoyo que brinda el Banco a los programas de formación profesional, como actividades independientes y como parte de otros proyectos. Si bien la palabra *capacitación* es considerablemente amplia y con frecuencia ambigua, esta estrategia abarca la preparación de trabajadores y técnicos para las actividades de los sectores de manufacturas y servicios.

Las personas menos versadas en los pormenores de la capacitación pueden preguntarse por qué no abordar directamente las estrategias del Banco. Ello se debe a la necesidad de que exista un acuerdo en torno a los principios generales de la capacitación en el proceso de preparación de los proyectos del Banco. La capacitación es una esfera en la que existen pocos consensos y se plantean controversias enconadas. Buena parte de este documento constituye un intento de ordenar las ideas y tomar posición respecto de los numerosos problemas vinculados a la capacitación profesional, empezando con un aspecto tan básico como el de determinar si tiene sentido que el sector público ofrezca o financie la capacitación.

Las estrategias que aquí se proponen corresponden a las contenidas en otras estrategias aprobadas, a saber, las vinculadas a la prestación de servicios sociales y educación superior. También tienen el propósito de complementar el capítulo sobre educación secundaria de la estrategia de educación primaria y secundaria, la estrategia de ciencia y tecnología y la estrategia de mercado laboral que se está preparando.

Esta estrategia es congruente con la Octavo Aumento General de Recursos del BID. En la Sección 2.26ii de este mandato, se orienta el apoyo del Banco a programas de "desarrollo de destrezas, capacitación técnica y profesional, educación superior y su reforma y modernización, para producir una fuerza de trabajo que pueda adaptarse a las necesidades de un nuevo siglo".

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Indice

Desarrollo económico y capacitación

1

Líneas de financiamiento tradicionales y nuevas del BID

4

Las políticas que dan resultado

7

Cómo mejorar la capacitación

14

Pautas para el BID

21

Bibliografía

26

Anexos

29

Desarrollo económico y capacitación

Existe un consenso general entre los investigadores en torno a que la educación y la capacitación han sido factores fundamentales de la producción y su importancia se ha visto resaltada por la última ola de transformaciones tecnológicas que ha recorrido el mundo y ha llegado a América Latina y el Caribe. En la segunda mitad del siglo, la región invirtió en la creación de sistemas de formación profesional que han constituido un componente invaluable en las políticas de desarrollo de los países. A lo largo de la mayor parte de los últimos decenios, un elevado crecimiento garantizó el empleo de todos los egresados. En realidad, era más importante la cantidad de personas que se graduaban que su calidad. Pero, después de una serie de crisis económicas que comenzaron en los años setenta, la calidad pasó a ser más importante y el ajuste perfecto de la capacitación a la demanda existente pasó también a tomar mayor importancia.

Las transformaciones económicas aumentaron la relevancia de la formación, a la vez que han dificultado el proceso de ajuste a necesidades nuevas y más rigurosas en el mundo laboral. Las empresas que funcionan a la vanguardia del cambio tecnológico se han transformado en ávidos productores y consumidores de capacitación. Los sectores económicos tradicionales enfrentan la amenaza de la apertura comercial, la internacionalización y una feroz competencia. Si no se incorporan mejoras sustanciales en la calidad de la fuerza de trabajo, como lo exige la modernización, corren el riesgo de ser eliminados del mercado, como ha ocurrido en muchos casos. Las nuevas formas de organización que les permitirían sobrevivir exigen operarios con más altos niveles de educación y capacitación.

BREVE PANORAMA GENERAL DE LA CAPACITACION EN LA REGION

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con una tradición distinguida y de larga data en materia de formación profesional. El SENAI del Brasil fue creado a principios de los años cuarenta, allanando el camino a una larga serie de instituciones similares en casi todos los países del continente. En esencia, las instituciones del tipo del SENAI están financiadas a través de un impuesto a la nómina de alrededor del 1%. SENAI, SENA, SENAC, SENATI, INCE, INA e INACAP son las siglas que denominan a estas instituciones independientes (de ahí que, a veces, se les llame el "sistema S e I") de varios países. En la mayoría de los casos se encuentran ligadas al estado por medio de los ministerios de trabajo y no por el sector de educación, estando en relación más estrecha con el sector productivo que con las instituciones académicas.¹ Estas instituciones independientes han contado también con una serie de métodos de enseñanza muy interesantes y sólidos, la "serie metodológica", que aportó un valioso material a los miles de escuelas de capacitación que se encuentran en distintos puntos del continente. Dado que funcionaban en forma separada de las instituciones académicas, estas instituciones se orientaban a los estudiantes que egresaban. A medida que los niveles de enseñanza de la región aumentaban, estas instituciones pudieron adaptar lo que ofrecían para satisfacer las necesidades de estudiantes con mayor capacitación. Asimismo, pasaron de la capacitación previa al empleo a una proporción mucho mayor de programas para mejorar las técnicas de los ya incorporados a la fuerza de trabajo. Por esta razón, la marcada distinción que con frecuencia se hace entre la capacitación previa al empleo y el perfeccionamiento de los

¹ Una discusión a fondo del modelo basado en los centros puede encontrarse en Castro, 1998.

conocimientos no es tan importante puesto que las instituciones de capacitación son las mismas y tienden a ajustar lo que ofrecen a las condiciones del mercado.

Hace veinte años, las instituciones "S e I" eran el orgullo de América Latina y el Caribe, una serie de organismos muy solventes y bien administrados, en marcado contraste con la pobreza y la mediocridad de las instituciones académicas. Sin embargo, a partir de la crisis económica de finales de los setenta, el ajuste a las nuevas circunstancias comenzó a llevarse a cabo más lentamente y los egresados de estas instituciones comenzaron a experimentar problemas para encontrar empleo. Además, estas instituciones comenzaron a decaer, perdiendo su capacidad de reacción rápida a las demandas del mercado y, en algunos casos, cayendo víctimas de una marcada politización. Esto dio lugar a la desmoralización del personal, lo cual condujo a que se las consideraran más un problema que una solución. Esta situación se vio agravada por nuevos métodos económicos como la contratación de servicios, que han erosionado su base financiera. No se han encontrado soluciones fáciles para las instituciones que enfrentan graves problemas pero conservan el poder político que les permite resistir los intentos de reforma o clausura. La reforma de estas instituciones representa un importante desafío para el BID.

Dado que estas instituciones prestaron un servicio especialmente magro al extremo inferior del mercado de trabajo, en Centroamérica, por ejemplo, los ministerios de trabajo y los organismos internacionales han intervenido en los últimos años con la creación de programas para adiestrar a trabajadores del sector informal y a jóvenes desempleados. Algunos de estos programas dieron mejores resultados que otros (Chile Joven y Proyecto Joven han sido muy exitosos), aunque el resultado global sigue siendo incierto. Algunos han tenido éxito dentro de los límites estrechos de lo que han tratado de hacer (por ejemplo, capacitar a jóvenes), pero no aportan una solución a la tarea global de capacitación de los trabajadores (en particular, a aquellos de mayor edad y que no están empleados). La tarea de mejorar programas para capacitar a los trabajadores de todos los grupos demográficos debe ir de la mano de la de trabajar

con las instituciones "S e I" que son de mayor tamaño y más centralizadas.

Todos los países de América Latina ejecutan programas de capacitación técnica en instituciones que ofrecen una combinación de materias académicas (que llevan a la obtención de un título secundario) y materias técnicas (que preparan a los estudiantes para ingresar al mercado de trabajo). Existen varios programas interesantes en este campo, algunos de los cuales son nuevos modelos de formación técnica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los resultados han sido desalentadores. Buena parte de estos programas se orientaban a la capacitación docente y la contabilidad, pero ahora resultan obsoletos o requieren una reforma profunda. Los problemas de los programas de las escuelas industriales se sumaban a la imposibilidad práctica de cumplir correctamente todas las tareas que se le habían asignado a estas instituciones. En la mayoría de los casos, los programas de estudios académicos no eran lo suficientemente rigurosos, la capacitación para trabajadores calificados era inadecuada (y los propios docentes carecían de conocimientos adecuados en algunos casos). Por último, los intentos por preparar administradores de nivel medio tropezaron con mercados algo indiferentes. En la mayoría de los casos en los que estas escuelas ofrecían una educación de alta calidad, los estudiantes eventualmente abandonaban la formación técnica y optaban por trasladarse a las instituciones de elite de educación superior. En resumen, los resultados fueron desalentadores. Obviamente, esta es una esfera que exige imperiosamente una reforma. Pero este tema se examina con más detalle en la estrategia del Banco sobre educación primaria y secundaria y en el documento de antecedentes.²

Al igual que en otras partes, las empresas de América Latina y el Caribe cuentan con programas de capacitación para sus empleados, especialmente en los casos en que la capacitación que necesita la empresa para sus empleados no puede obtenerse en el mercado y no existen serios riesgos de que, una vez capacitados, los obreros pueden dejar la empresa atraídos por ofertas mejores. Sin embargo, la capacitación en

² Véase Castro, Carnoy y Wolff, 2000.

el empleo está perdiendo importancia a medida que las empresas optan por contratar servicios, proveedores e inclusive instituciones "S e I". Las empresas que brindan capacitación se están orientando cada vez más a mejorar las calificaciones de sus empleados, haciendo que adquieran técnicas más perfeccionadas y concentrándose menos en el adiestramiento básico o en la capacitación gerencial. La excepción son las empresas que operan en sectores económicos donde la tecnología es compleja o cambia con rapidez. Estas empresas en general cuentan con costosos y ambiciosos programas de capacitación, en comparación con las empresas más tradicionales. Todos estos empeños deben ser acogidos con beneplácito desde el punto de vista de la política pública. El gobierno sólo debe preocuparse de controlar la conducta de las empresas en materia de capacitación porque tiene que llenar los vacíos donde los mecanismos espontáneos del mercado no aportan un adiestramiento

suficiente. Además, es responsabilidad del gobierno asegurar que la legislación y la estructura tributaria no crean desincentivos para la capacitación.

En general, la región ha perdido su antigua preeminencia en el campo de la capacitación. Sin embargo, el deterioro no ha sido tan dramático como para causar grandes cuellos de botella en el proceso de desarrollo. Aunque, en términos generales, todavía existe un grupo serio y distinguido de grandes instituciones de capacitación y de perfeccionamiento privado, y que la capacitación basada en las empresas y las nuevas iniciativas públicas se están multiplicando, esta estrategia parte de la base de que la situación actual está lejos de ser satisfactoria. Existe una necesidad imperante de reformar el sistema por medio de políticas inteligentes e inversiones seleccionadas.

Líneas de financiamiento tradicionales y nuevas del BID

Los préstamos del Banco para financiar la formación profesional y técnica tienen una larga historia. Desde 1967, con la aprobación del primer préstamo de este tipo a Brasil y Chile, el Banco ha invertido aproximadamente US\$690 millones en capacitación, es decir, casi el 17% de su cartera de educación. Con el transcurso del tiempo, estas actividades han sufrido importantes cambios cuantitativos y cualitativos. Desde el punto de vista cuantitativo, aunque el volumen absoluto de recursos asignado a la capacitación ha aumentado, las asignaciones relativas han disminuido.³ Este cambio refleja la diversificación de la cartera de educación del Banco entre otras áreas, en particular la educación primaria, tendencia que se hizo evidente desde fines de los años ochenta (véase el Cuadro I).

La cartera de préstamos para formación profesional y técnica ha sufrido también cambios cualitativos. *De acuerdo con esta trayectoria, el BID ha adquirido considerable experiencia en la formación profesional y técnica.* Ha financiado en esencia tres líneas de proyectos, cada una de las cuales ha tenido su propia evolución. El financiamiento de *escuelas técnicas* es una esfera tradicional que ha adquirido importancia recientemente dado el énfasis que los países

³ La cartera actual de préstamos para formación profesional y técnica en ejecución incluye 7 préstamos. Estos insumen aproximadamente el 9,5% de los recursos que el Banco invierte en educación. Estos préstamos incluyen el Programa para la Expansión y el Mejoramiento del Sistema Educativo (PN-0073); Programa de Mejoramiento de la Educación Técnica (UR-0018); Programa de Capacitación de Jóvenes para el Empleo (VE-0042); Programa de Financiamiento del Proceso de Producción y Transformación (AR-0062); Programa de Formación Profesional (PR-0038); Programa de Reforma de la Educación Técnica Superior No Universitaria (AR-0181); y Programa de Reforma Técnica y Profesional (BR-0247).

miembros ponen en la educación secundaria. El segundo es el financiamiento de *sistemas de formación tradicional* del tipo "S e I". El tercero es el financiamiento de la *capacitación a corto plazo de jóvenes desempleados*, de acuerdo con los lineamientos del proyecto Chile Joven.

Como se observa en el Cuadro I, los primeros préstamos se orientaron a las instituciones principales –a saber, al financiamiento de las instituciones "S e I" de un país determinado– en su enfoque educativo. Estos préstamos en general abordaban los problemas de la capacitación en forma relativamente aislada de los aspectos generales (por ejemplo, de secundaria) de la educación. *El financiamiento de esta capacitación prácticamente desapareció durante 15 años pero volvió en 1190 con un perfil diferente, más orientado a la reforma.* Los proyectos de financiamiento de la *certificación y las destrezas básicas* parecen muy prometedores. El financiamiento para la elaboración de programas de destrezas básicas también merece mucha atención. Basado en la labor inicial realizada en Centroamérica, parecería que el BID podría otorgar *préstamos para la reforma de las instituciones tradicionales de capacitación*, de acuerdo con los lineamientos esbozados en la presente estrategia. Estos préstamos podrían ser muy diferentes entre sí pero tendrían la misma meta de definir mejor el grupo de destinatarios de los cursos y fomentar la eficiencia.

Para 1969, el Banco había diversificado sus préstamos, los cuales comenzaban a otorgarse a otros proveedores de capacitación. Como se desprende claramente del Cuadro I, las escuelas técnicas pasaron rápidamente a ser la modalidad preferida de los préstamos al subsector. Sin embargo, *los resultados obtenidos por las escuelas técnicas tradicionales han más negativos que positivos.* Esto se debe, en gran parte, a la ambi-

güedad de las funciones que desempeñan. Se trata de instituciones que cumplen tres funciones: la de escuelas secundarias académicas que preparan alumnos para ingresar a la educación superior, la de escuelas de formación técnica y la de instituciones que preparan trabajadores calificados. A menudo, estas instituciones no son capaces de cumplir ninguna de estas funciones exitosamente debido a lo diluido de sus esfuerzos. El Banco ha también experimentado fracasos a este respecto. Sin embargo, el Banco está ahora interesado en proyectos que cumplan el mismo cometido pero sigan otros caminos alternativos. En algunos casos, se *redefine el significado de la educación práctica y técnica*, brindando una preparación explícita para el empleo y optando por un tipo de educación académica con cierto grado de concentración en categorías ocupacionales amplias. En otros, *la capacitación técnica o profesional es impulsada al nivel post-secundario*. Este criterio está ilustrado por los proyectos de Argentina y Brasil aprobados en 1997 que destinan considerable esfuerzo a crear un sistema orientado por la demanda. La nueva orientación propuesta por la estrategia de educación primaria y secundaria y reiterada en el presente documento es *abandonar la vieja línea de las escuelas técnicas* y explorar todas las nuevas alternativas que extraen la preparación para ocupaciones específicas de la educación secundaria académica. De acuerdo con este criterio, los préstamos del Banco financian la reforma de la capacitación dentro del contexto más amplio de la reforma de la enseñanza secundaria.⁴ Estos préstamos difieren, pues, de los concebidos conforme al modelo basado en las principales instituciones de capacitación por cuanto operan dentro de los parámetros del sistema escolar formal, con frecuencia bajo la supervisión del Ministerio de Educación.

El criterio más recientemente aplicado a la formación vocacional y técnica está orientado estrictamente al mercado. En lugar de orientar el suministro de capacitación, este criterio otorga fondos sobre la base de la competencia.⁵ Sobre la base del éxito del programa Chile Joven, el

⁴ Para un examen completo de este tema, véase Castro, Carnoy y Wolff, 2000.

⁵ Para un examen completo de este tema, véase Castro, 1999.

BID se ha empeñado en la expansión de esta línea de capacitación que se orienta a los jóvenes desempleados y sin formación. Este tipo de financiamiento se basa en dos conceptos fundamentales. El primero es la *contratación competitiva de la capacitación* por los patrocinadores de los programas (en este caso, los ministerios de trabajo) en lugar de la operación directa de los programas. El segundo es *suscribir contratos únicamente con los operadores que pueden garantizar que existe un empleo para cada egresado o que éste podrá contar con una pasantía que durará lo mismo que el programa de capacitación*. En general, los resultados son muy prometedores. La tasa de empleo de egresados es considerablemente superior a la de los grupos de control. Sin embargo, estos programas no dieron suficiente atención al fomento institucional e invirtieron poco en la preparación de material didáctico de alta calidad así como en la capacitación docente, carencias que tienen que ser corregidas en otros proyectos similares. Además, los empeños por evitar el sesgo en la selección pueden no haber sido suficiente.

El papel del gobierno cambia del de proveedor de capacitación (como ocurría con los criterios basados en las instituciones públicas de capacitación y las escuelas) al de contratista de estos servicios. Como agente financiero, el gobierno establece normas claras para contratar la capacitación, selecciona las mejores ofertas y controla la calidad de los servicios ofrecidos. De esta manera se diversifica la oferta de proveedores de capacitación y, en algunos casos, el gobierno que paga la capacitación no necesariamente presta los servicios. Desde la implementación de Chile Joven en 1992, una parte sustancial de los recursos que destina el Banco a la formación profesional y técnica han sido invertido según este criterio (véase el Cuadro I).

Prácticamente *todos los proyectos financiados por el Banco incluyen un componente de capacitación que puede sumar entre uno y tres por ciento al presupuesto total del préstamo*. Sumando estos gastos en capacitación, se llega a un total ligeramente superior al gasto total que incurre el Banco en los proyectos que financian directamente la educación y la capacitación. Sin embargo, los criterios que rigen la capacitación vinculada a los proyectos siguen siendo poco

definidos y la información es escasa. El Banco *tiene muy pocos indicios que determinen si la capacitación está bien administrada y es efectiva.*⁶

Como surge de la lista de proyectos, la cartera de préstamos del Banco para educación se sigue diversificando. Los préstamos recientes han financiado la reforma y modernización de la educación a los niveles secundario y postsecundario. En la medida en que se mantenga esta tendencia, probablemente aumente el volumen de recursos invertidos en educación secundaria y formación profesional y técnica. Aunque en 1998 y 1999 no se otorgaron préstamos en el subsector de la capacitación, existen proyectos en preparación que se orientan a la formación profesional y técnica⁷. Teniendo en cuenta los principios estratégicos descritos en el presente documento, estos préstamos y los que se otorguen en el futuro

aplicarán un criterio más integrado a la capacitación, reproduciendo principios fundamentales de los criterios que se acaban de esbozar para mejorar la coordinación entre el suministro de capacitación y la demanda. En algunos casos, una respuesta adecuada a una situación dada puede incluir una combinación de criterios, como en el caso de Uruguay y Paraguay (véase el Cuadro I).

El Banco ha financiado tanto proyectos buenos como malos. La dimensión más digna de atención de su cartera es un claro sentido de aprendizaje y evolución. Una revisión de todos los préstamos para capacitación demuestra que en el diseño de los proyectos se incorporan las lecciones que se desprenden de las experiencias anteriores, de manera de corregir los errores de aquellos. A medida que se detectan los problemas en la ejecución de un préstamo, los préstamos que le siguen procuran evitar esos errores por todos los métodos posibles.

⁶ El Apéndice II contiene una discusión más detallada sobre la capacitación relacionada con proyectos.

⁷ Programa de Formación Profesional y Técnica (HA-0017); Modernización de la Educación Técnica (CR-0108); Programa de Reforma de la Formación Profesional (HA-0017); y Reforma de los Programas de Trabajo y Capacitación (DR-0134).

Las políticas que dan resultado

En esta sección se amplía el contexto de la experiencia regional al describirse una serie de aspectos que emanan de las experiencias exitosas de capacitación que se han dado en otros países. Las conclusiones y políticas que, en términos generales, implican estas políticas pueden emplearse como guía de qué acciones promover y cuáles evitar en el diseño de proyectos. El Banco no impondrá estas políticas a los prestatarios. Sin embargo, según la situación y como lo demuestra la experiencia, oponerse a ellas puede perjudicar la ejecución del proyecto.

LA CAPACITACION EXIGE UN AMBIENTE FAVORABLE

El éxito de todo programa de capacitación depende de una amplia serie de circunstancias del país. Algunas de las políticas y medidas necesarias para crear un ambiente favorable al éxito de cierto proyecto están más allá del alcance legítimo de sus intervenciones. *Sin embargo, la capacitación, de por sí, no se hará efectiva si las condiciones para la aplicación de las destrezas adquiridas no son favorables.* Esto incluye el clima político y económico. Si no existen estas condiciones previas, bien podría ser que el proyecto no puede justificarse. Pero, si los problemas se limitan al microambiente en el que se producirá la capacitación y se aplicarán las destrezas adquiridas, la solución de esos problemas puede ser parte de la reforma de la capacitación. La primera condición previa y la más importante es la creación de empleos. A menos que se creen empleos, la capacitación corre el riesgo de ser ineficaz.

Sin embargo, se puede argumentar con bases sólidas que un ambiente general que favorece el crecimiento de la producción es lamentablemente incompleto si los trabajadores no cuentan con las destrezas necesarias. Entonces, aún cuando la capacitación no conduce en forma

inmediata al empleo, o los índices en que los graduados entran a la fuerza laboral no son del todo espectaculares, todavía se justifica la capacitación. Este argumento tiene fuertes implicancias para el contenido de la capacitación y requiere que se ponga atención a la necesidad de que se tomen precauciones cuando se diseñan cursos de capacitación en tiempos de declinamiento económico. Si los beneficios de la capacitación tardan cierto tiempo en materializarse, no se justifica que se utilicen políticas de improvisación y reemplazo temporal. Lo que importa es lo que tiene permanencia y no todos los tipos de capacitación tienen la misma permanencia o efectividad en el largo plazo. Si los estudiantes capacitados no pueden encontrar trabajo al terminar sus programas de estudio, entonces el valor real de la capacitación puede ser el brindar un conjunto más permanente de destrezas básicas. En algunos casos, las precauciones necesarias pueden ser poner un mayor énfasis en las destrezas básicas, mientras que en otros, y dependiendo de la clientela, se puede garantizar un énfasis mayor en la educación o autoempleo.

LA CAPACITACION NO SUSTITUYE A UNA BUENA EDUCACION

Antes de establecer las bases de las políticas de formación profesional, es importante definir las funciones de la formación profesional y la educación. Aunque existen diferencias conceptuales entre ambas, la línea divisoria entre la capacitación y la educación es algo confusa. En su forma más pura, la educación es conocimiento fuera de su aplicación práctica (por ejemplo, aprender astronomía es educación pura, excepto para quienes se proponen transformarse en astrónomos profesionales). En el otro extremo, la capacitación pura es una versión de la adquisición de una habilidad que no explora las dimensiones teóricas de las tareas que se aprenden (por ejemplo, aprender a usar una sierra y una garlopa, sin

aprender dibujo y las matemáticas imprescindibles). Sin embargo, en la mayoría de los casos se combinan ambos elementos. Una buena capacitación y una buena educación son igualmente beneficiosas y, en realidad, muy similares en su naturaleza cuando promueven un amplio desarrollo conceptual y analítico del educando. De la misma manera, una buena educación con frecuencia está vinculada a una tarea aplicada que transforma el conocimiento teórico en una aptitud práctica. La diferencia es fundamentalmente de intención. La educación utiliza el contenido práctico u ocupacional para obtener un conocimiento más profundo de la teoría, desentendiéndose de alguna manera de la aplicación del conocimiento en el mercado. La capacitación empieza con el objetivo claro de preparar para una ocupación que existe, siendo la teoría un componente necesario para preparar mejor al trabajador para ese cargo.

La capacitación no es un sustituto costo-eficiente de una buena instrucción para todos. Aunque la capacitación puede cumplir este propósito en algunos casos (y puede ser un mecanismo conveniente para dar un contexto a la teoría, como se explica en la sección siguiente), esta no es una solución general dado su mayor costo y el hecho de que no todas las ocupaciones requieren una formación profesional o técnica. En contraste con ello, *una sólida educación básica constituye la mejor preparación para una amplia gama de empleos.* Además, reduce la duración de la formación necesaria. En otras palabras, la necesidad de crear un buen sistema de capacitación no sustituye el imperativo (quizás) más acuciante de establecer un buen sistema de educación general.

Por otro lado, *ningún país ha desarrollado o puede pretender desarrollar su economía sin un empeño sustancial a favor de la capacitación.* En muchos casos, el aprendizaje en el empleo no es viable y la complejidad de las materias exige un prolongado período de aprendizaje y un importante componente teórico. Por esta razón, todas las sociedades industriales cuentan con sistemas de capacitación masivos y costosos.

UNA BUENA CAPACITACION ES TAMBIEN UNA BUENA EDUCACION

Las economías modernas exigen el desarrollo cognoscitivo como cimiento de las destrezas profesionales. El aprendizaje de una profesión requiere cada vez más mayor nivel de comprensión de las teorías científicas y de los componentes tecnológicos de las profesiones. Parte de esta educación debe preceder a la capacitación, pues la facilita y abrevia. Pero, además, *la mayor parte de los programas de capacitación que se ofrecen hoy podrían beneficiarse si pusieran mayor acento en el lenguaje, las matemáticas y las ciencias,* como ocurre con los mejores cursos y aprendizajes. Esto se observa con mayor frecuencia en Alemania, en la preparación técnica de Estados Unidos (*American Tech Prep*) y en la nueva generación de cursos del SENAI en Brasil.

Si bien la palabra *capacitación* puede aplicarse a esferas sofisticadas como la medicina y la ingeniería, las modalidades y los niveles aquí explorados apuntan a los jóvenes (o adultos) que cuentan con niveles relativamente bajos de educación previa. Por lo tanto, *los métodos utilizados para impartir la capacitación son un factor decisivo,* dado que, además de enseñar destrezas prácticas o manuales, deben desarrollar la aptitud del aprendiz para comprender las tareas de su empleo y razonar en forma inteligente.

La evolución reciente ha demostrado que *la integración de la capacitación técnica con el desarrollo conceptual es posible.* Además, esta integración crea un entorno de aprendizaje particularmente favorable para inculcar los aspectos teóricos. El contexto de aprendizaje debe ser similar al contexto de la aplicación de los conocimientos. El aprendizaje puede fomentarse mediante problemas prácticos que son, en sí, interesantes. Estos son principios en los que se funda el movimiento de "destrezas básicas", así como la "formación académica aplicada" y la "contextualización del aprendizaje".

Cuando se aprende una ocupación, el aprendiz puede tener una oportunidad ideal para desa-

rollar las mismas destrezas generales que se imparten en la enseñanza académica, es decir, en la educación general. Pero esto no ocurrirá en forma espontánea. La integración de la teoría y la práctica, de las actividades de taller con los principios generales de la ciencia, sólo puede resultar de esfuerzos deliberados y bien fundamentados. Los programas de capacitación no deben subestimar el potencial de esta integración ni las dificultades que entraña su consecución. Pero existen buenos ejemplos de estas ideas: las nuevas versiones de la "serie metódica" latinoamericana tradicional, así como los nuevos métodos elaborados en países tales como los Estados Unidos (*Tech Prep* y *School to Work*) y Alemania (calificaciones fundamentales) tienen buenos antecedentes.

Los trabajadores con una *buena combinación de destrezas prácticas y comprensión conceptual de la tecnología* pueden adaptarse más fácilmente a nuevas y diferentes ocupaciones, avanzar en su carrera y ajustarse a los cambios tecnológicos. El problema real no está planteado entre una capacitación general frente a una capacitación superespecializada, sino en la solidez y profundidad de las destrezas básicas que acompañan la capacitación especializada.

LA CAPACITACION PAGA

Estudios detenidos han demostrado que *una buena capacitación, impartida en el momento correcto al grupo correcto, da excelentes resultados.* La capacitación incrementa la productividad y, con ello, el ingreso de los trabajadores. También tiende a mejorar su posibilidad de empleo y de adaptación a distintas ocupaciones. De la misma manera, y desde un punto de vista social, constituye una inversión tan redituable o más que cualquier otra. Los trabajadores bien capacitados pueden ser más productivos, siempre que cumplan sus tareas en un entorno que les permita desplegar sus destrezas más sobresalientes. Y un entorno con trabajadores bien capacitados alienta buenas costumbres que benefician a todos.

La capacitación consiste en impartir no sólo destrezas cognoscitivas y destreza, sino también en *desarrollar los valores, actitudes y comportamientos necesarios*, en otras palabras, el ca-

rácter fundamental típico de la profesión impartida y esencial para un desempeño superior en su campo. Los valores y las técnicas se adquieren en forma simultánea y en medio de una interacción entre los aspectos cognoscitivos y no cognoscitivos.

Más allá de preparar trabajadores competentes, una función muy sustancial de la capacitación es de extrema importancia para una transferencia de tecnología. La tecnología puede ser intrínseca de la maquinaria, pero sólo se lleva al lugar de trabajo por la vía de la capacitación. La mejor capacitación no sólo reproduce la dotación técnica de un país (de un sector económico o de una empresa) sino que además la perfecciona. Esta estrategia adopta la posición de que *la principal justificación de la capacitación es su efecto a largo plazo en la tecnología, el conocimiento y la productividad.* El incremento de los salarios de los egresados es sólo una de las consecuencias de la capacitación. Un análisis de los índices de retorno, si bien es una herramienta útil para entender la capacitación, no es más que uno de los criterios para adoptar decisiones inteligentes, ante la presencia de externalidades y efectos de largo plazo que no pueden ser detectados mediante un análisis de los perfiles de costos y ganancias.

Dada la heterogeneidad de las modalidades de capacitación y de técnicas, y el sector de la economía a la que está orientada, *la agregación conlleva el riesgo de ocultar conclusiones realmente importantes.* Las circunstancias pueden ser tan diferentes y las modalidades de capacitación pueden tener tan poco en común que sumar resultados tan heterogéneos puede dar lugar a promedios sin sentido alguno. De la misma manera, el hecho de que una capacitación dé buenos resultados (o de que sea ineficiente) en un lugar o en un determinado nivel, nos dice poco sobre los resultados (o el fracaso) que se obtendrían en otro lugar.

La capacitación orientada a las artes industriales tiende a ser costosa, prolongada y enfocada mayormente hacia los hombres. Sin embargo, el aumento esperado en el número de matrículas es poco. La capacitación para el sector servicios (que incluye una amplia gama de tecnologías de oficina) es más flexible, menos costosa y más

fácil de organizar, y, además, crece más rápido y tiene mayor participación de las mujeres⁸ una predominancia clara en algunas áreas. La capacitación para mejorar las denominadas tecnologías de servicio en la administración constituye un área cada vez más importante (*ISO 9000, Total Quality, Just-in-Time, etc.*). La capacitación de empresarios y para el empleo por cuenta propia es una modalidad más reciente y sus perfiles y tasas de rendimiento óptimos aún no se han determinado con precisión. La capacitación para el sector rural tiene características que pueden parecerse a una de las modalidades señaladas arriba pero tienen sus propias peculiaridades. Al examinar el tema de la capacitación, es preciso no mezclar estas modalidades diferentes. Obsérvese que las empresas industriales incluyen actividades del sector de servicios (contabilidad, cafetería, etc.) y que la decidida tendencia a la contratación de servicios traslada las actividades típicas de manufacturas (como el mantenimiento de la planta física) al sector terciario. Es importante no mezclar los sectores con el carácter intrínseco de la capacitación que se ha de impartir y no extrapolar las características de un sector con el otro.

SI NO HAY DEMANDA, NO HAY CAPACITACION

El problema primordial de la capacitación es el desequilibrio entre la capacitación impartida y las posibilidades de empleo. Cuando aquellos que reciben la capacitación no pueden encontrar un empleo que les permita aplicar lo aprendido (directa o indirectamente), la capacitación resulta una mala inversión. Con frecuencia es más costosa que la educación y, si no se utilizan las técnicas aprendidas, los beneficios serán inciertos. Abundan los programas mal orientados. Por lo tanto, encontrar un buen equilibrio entre estos dos aspectos es una condición *sine qua non*. La norma debe ser sencilla e imperativa: *si no hay demanda, no hay capacitación.*

Deben establecerse los incentivos correctos y deben existir los mecanismos que impulsen una capacitación que responda a la demanda del mercado. El uso eficaz de los recursos debe ser recompensado a todos los niveles mediante incentivos tangibles e intangibles. Debe recompensarse el comportamiento socialmente útil

dentro del sistema de capacitación y, a su vez, debe sancionarse a los que no demuestran un buen comportamiento. Merecen atención algunas prácticas recientes. Por ejemplo, la exigencia de que cierta proporción de egresados encuentre empleo donde aplicar las destrezas adquiridas, estableciendo la empleabilidad de los egresados como condición del financiamiento y otorgando fondos adicionales a las escuelas que logran mejores vínculos con el mercado laboral. (Este último mecanismo ha sido aplicado con éxito en el proyecto Chile Joven del BID.)

La capacitación en centros independientes, tales como los que son comunes en América Latina y el Caribe, tiende a prestar cierta atención a la demanda. En contraste, aquellas formas de capacitación vinculadas a los sistemas formales de educación (escuelas de formación profesional y técnica) tienden a cometer el grave error de ignorar las exigencias del mercado para sus egresados. Esta puede ser una de las razones que explican la decidida tendencia a trasladar el componente de capacitación de estos programas a otros niveles de educación. Una de las soluciones más difundidas es elevar la capacitación al nivel de postgrado, transformándolo en una carrera de educación superior corta. Otra solución es diluir el componente ocupacional y ofrecer simplemente una educación secundaria que inicia a los estudiantes en algunas líneas profesionales de alcance general. Existe aún otra alternativa que es la de separar la capacitación de los fines educativos de los programas técnicos/profesionales, permitiendo que las escuelas académicas se concentren en impartir conocimientos académicos y trasladen la capacitación a otras esferas.⁸

Una capacitación encaminada a satisfacer la demanda no implica que las instituciones se sienten a esperar que surja la demanda o que acepten la habitual reticencia de las empresas tradicionales. Al igual que una empresa agresiva que promueve un nuevo producto, *las instituciones de capacitación tienen que vender su servicio y convencer a los empleadores de las ventajas de la capacitación.* Una buena capacitación satisface las necesidades de las empresas pero también se coloca un poco más allá de las necesida-

⁸ Para mayor información, véase Castro, Carnoy y Wolff, 2000.

des del momento para hacer de la capacitación un mecanismo para el cambio. Al igual que en muchas otras actividades económicas, la capacitación requiere un marketing social agresivo.

Contrariamente a lo que comúnmente se cree, *la mayor parte de las empresas desconocen sus necesidades de capacitación y el perfil de destrezas que más les convendría*. De la misma manera, *los instructores, aislados en sus instituciones de enseñanza tienen un concepto imperfecto de las necesidades de las empresas*. Pero, trabajando en conjunto, las instituciones que brindan la capacitación y las empresas pueden sacar partido de sus ventajas comparativas y desarrollar la capacitación correcta.

La experiencia recogida en todas partes del mundo indica que *la calidad es fundamental para satisfacer las necesidades del mercado*. La improvisación y las prácticas desprolijas no rinden a largo plazo. Una capacitación que dé resultados debe traslucir *una idea de perfección y responsabilidad* que no se puede adquirir a menos que el propio entorno de la capacitación tenga en sí esos rasgos. Por último, pero no menos importante, los egresados de los programas de capacitación de alta calidad tienden a ser seleccionados para los empleos existentes, inclusive en los casos en que la economía no está en proceso de crear nuevos empleos, por lo cual, desde un punto de vista individual, es siempre una buena inversión.

La capacitación basada en la demanda puede dar lugar a un proceso de selección de cursos y de personas que garantice buenos resultados económicos pero a costa de eludir las esferas y las personas que, por razones de equidad, más lo merecen. Los administradores deben ser conscientes de esta tendencia y establecer programas que procuren un equilibrio entre la eficiencia y la equidad.

QUIENES SE BENEFICIAN DEBEN PAGAR

Existen buenas razones para alentar a quienes se benefician de la capacitación a pagar por lo menos una pequeña parte del costo. Esto alivia la carga presupuestaria y puede fomentar la equidad. Además, quienes pagan esperarán más,

ya sea en calidad como en la orientación precisa del aprendizaje, lo cual pone una presión adicional sobre los proveedores. Pero resulta absolutamente claro que la habilidad y voluntad para pagar depende mucho de la clientela y del tipo de capacitación.

Una de las razones más importantes para cobrarle a los usuarios es que esto introduce un mecanismo autorregulador en la provisión de capacitación. Si, al completar el curso, los usuarios potenciales no perciben que existe un mercado para las destrezas adquiridas, no se matricularán. Es más, los programas de capacitación donde los estudiantes deben contribuir al costo de los cursos tienden a no generar desfases entre la oferta y la demanda por las distintas destrezas.

Los empleadores deben pagar por la capacitación que genera resultados que pueden aprovechar de inmediato y en los que el riesgo de que la inversión beneficie a terceros sea pequeño. Esto habitualmente significa imponer una capacitación breve y altamente especializada o una capacitación en la cual el empleador pueda obtener el máximo de resultados. Las publicaciones especializadas hablan de "una capacitación específica para la empresa".⁹ De la misma manera, muchas empresas son conservadoras, reticentes ante la capacitación o están abrumadas por demandas más urgentes, incapaces de aprovechar el incremento de productividad que puede ofrecer un mayor nivel de capacitación de su personal. Además, las empresas tienden a tener miras estrechas y a no prever en general las tendencias económicas a largo plazo y ajustar a ellas su capacitación. Aún así, iniciativas limitadas, como la aceptación de pasantías o aprendices, puede tener consecuencias positivas: algunos cursos del sector de servicios deberían ofrecerse gratuitamente a las clientelas vulnerables y la capacitación para algunas tareas manuales podría requerir algún pago.

La existencia o posibilidad de que se dé una situación donde las compañías que no financian las actividades de capacitación de sus empleados puedan sustraer al personal de las compañías que sí lo hacen una vez que hayan completado el

⁹ El concepto de "capacitación específica para la empresa" fue introducido por Gary Becker (1993).

adiestramiento, limitan el interés del sector privado en financiar o emprender actividades de capacitación. Este es el caso clásico del "dilema del prisionero" donde la acción descoordinada lleva a la inacción. Ningún empresario querrá pagar por la capacitación de sus empleados si existe la posibilidad de que, al finalizar el entrenamiento, éstos decidan ir a trabajar para una empresa competidora. La consecuencia de este dilema es que la capacitación que financia el sector privado tiende a ser poca y genérica, incluso cuando los empresarios estarían dispuestos a invertir mayores cantidades si estuvieran seguros que los demás (es decir, sus competidores) también incurrirían en el gasto. Es por este motivo que el impuesto a la nómina es una especie de "contrato social" que obliga a todos a pagar la porción que les corresponde. En realidad, originalmente este gravamen fue propuesto por empresarios brasileños, siendo Brasil el primer país latinoamericano que adoptó este sistema.

Dejando las controversias de lado, el impuesto a la nómina también asegura cierto grado de equidad en los sistemas de capacitación. Los proveedores de capacitación siguen a las fuentes de financiamiento y adaptan sus ofrecimientos. Si se excluyen los impuestos a la nómina o los recursos públicos, es posible que la capacitación ascienda, ya sea en términos de las clientelas y de los mercados con los cuales se relaciona. Los impuestos a la nómina proporcionan un medio para que la capacitación se concentre en las necesidades de aquellas industrias y empleados que pagan.¹⁰

Quienes reciben la capacitación deben pagar lo más que puedan. Los estudiantes de clase media que toman cursos breves orientados al sector de servicios (secretariales, de computación, etc.) habitualmente pueden pagar una porción sustancial o el total de los costos. Los obreros que toman cursos prolongados en oficios industriales habitualmente no pueden pagar mucho, lo cual exige subsidios considerables del gobierno. En ese caso, a menudo será inútil exigir el pago, teniendo en cuenta la pérdida de ingresos ya in-

¹⁰ La literatura sobre el problema de la carga impositiva cuestiona la aseveración de algunos empresarios que estos impuestos reducen sus ganancias. De cualquier manera, este tema no afecta los argumentos que aquí se presentan.

currida y el bajo nivel de ingresos de la clientela. Pero las normas deben ser flexibles; éstos son sólo ejemplos de las diferencias típicas entre las clientelas.

Existen *razones para creer que una capacitación de buena calidad genera, por lo menos, tantas economías externas como la educación.* La investigación empírica que existe para respaldar esta afirmación es tan rigurosa como la que existe para fundar la creencia de que otro tanto acontece con la educación. Pero uno debe tener en cuenta que los trabajadores bien capacitados llevan al lugar de trabajo hábitos y técnicas de trabajo sólidas y que los mejores artesanos tienen siempre la tarea de ayudar al personal más joven. En realidad, los mejores sistemas de capacitación de Europa justifican su existencia y los gastos que generan sobre la base de que son necesarios para desarrollar una cultura tecnológica. De ahí que la capacitación debería ser considerada de la misma manera que la educación y que deba procurarse un equilibrio adecuado entre el gasto en educación general y el gasto en capacitación. No existen países industriales en los que los presupuestos gubernamentales para capacitación sean modestos. (A los efectos de este trabajo, partimos de la hipótesis de que los impuestos a la nómina son fondos públicos.) *Esta es una de las razones por las cuales los sistemas de capacitación no deben pretender resarcirse mediante la recuperación de costos.* El principio debe ser reunir un volumen de ingresos escolares en la medida en que lo permitan los medios financieros de la clientela pero no más allá de un umbral en el que la reducción del alcance de la capacitación perjudique a la economía. Además, deben considerarse distintos planes para diversificar las fuentes de ingreso. Estos deben incluir préstamos a los estudiantes para los cursos de más alto nivel, la venta de servicios a las empresas e inclusive la reunión de fondos por parte del alumnado.

El financiamiento público de la capacitación no es lo mismo que la operación por parte del estado. Lo primero es inevitable; lo segundo es, con frecuencia, evitable. Es posible obtener sustanciales beneficios de eficiencia cuando la prestación del servicio está en manos de instituciones que pueden ser responsabilizadas ante órganos o actores externos. Las empresas privadas de ca-

pacitación, las ONG o las mismas empresas que emplean a los aprendices son potenciales candidatos a prestar los servicios de capacitación. Asimismo, puede tratarse de una institución pública siempre que esté sujeta a los mismos incentivos y las mismas normas de rendición de cuentas a las que habitualmente se ve sometido el sector privado. En realidad, las principales empresas de los Estados Unidos están transfiriendo cada vez más las actividades de capacitación a instituciones públicas como los colegios universitarios municipales (*community colleges*), que cuentan con ventajas comparativas en sus ramos y tienen que cumplir requisitos de desempeño establecidos en los contratos que suscriben con empresas tales como la Boeing, Caterpillar y los principales fabricantes de automóviles. Si se puede implementar esa rigurosa rendición de cuentas, no existen razones imperiosas que eviten la prestación de estos servicios por parte del estado. Pero, en la mayoría de los países de la región, las mejoras en la eficiencia mediante la prestación de estos servicios por una institución privada siguen siendo una alternativa más viable.

El estado siempre desempeñará un papel fundamental en el financiamiento y en la formulación de las políticas. La capacitación no puede

ser únicamente financiada por el sector privado ni a partir de los pagos que realizan los aprendices, aunque debe intentarse por todos los medios incrementar la participación financiera de éstos. El impuesto a la nómina ha sido un instrumento común que ha dado buenos resultados en el financiamiento de la capacitación. Sin embargo, el nuevo estilo que se ha impuesto a las finanzas públicas resiste los mecanismos de financiamiento que vinculan los ingresos con su destino.¹¹

Los antecedentes que tienen los gobiernos en cuanto a la coordinación de la capacitación no son muy claros. Las direcciones encargadas de la capacitación han tenido resultados efectivos en algunos países pero, en otros, no. Los instrumentos a través de los cuales se da un poder efectivo a estas direcciones no son del todo claros. Al mismo tiempo, no cabe sino celebrar que algunas direcciones fueran ineficaces, habida cuenta de sus prejuicios y de sus errores. Como norma, un ministerio no puede incidir en las actividades que se desarrollan bajo los auspicios de otro ministerio. En resumen, no se puede ser muy optimista en lo que se refiere a la coordinación: no hay ninguna fórmula que dé garantías.

¹¹ El BID respeta esta disciplina fiscal de parte de los países miembros pero no adopta una posición contraria a una herramienta que ha protegido a la capacitación de la incertidumbre presupuestaria del estado y les ha permitido florecer.

Cómo mejorar la capacitación

En esta sección se plantean una serie de propuestas para mejorar la capacitación y reformar a las instituciones, sobre la base de los problemas identificados en la sección anterior. El asesoramiento que se ofrece se deriva de la experiencia recientemente recogida en América Latina y en otras partes del mundo. En última instancia, estas propuestas servirán de directrices para los proyectos del BID.

MEJORAMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LAS INSTITUCIONES EXISTENTES EN EL AREA DE LA CAPACITACION

Hace algunas décadas, América Latina ostentaba un conjunto dinámico y eficaz de instituciones de capacitación. Ello constituía un motivo de justo orgullo, al punto de que se intentó experimentalmente exportar este sistema al Africa. Lamentablemente, algunos de los sistemas "S e I" han perdido brillo y su capacidad para responder a las necesidades del mercado, transformándose en instituciones politizadas, pesadas y prácticamente imposibles de administrar. Con algunas excepciones, *las instituciones de capacitación importantes de América Latina se han vuelto pesadas, ineficientes y costosas, pese a lo cual siguen estando en condiciones de brindar una capacitación de buena calidad.* Estas instituciones requieren transformaciones estructurales para que puedan tomar mayor conciencia de la necesidad de que orienten mejor su producto a los destinatarios, adquirir mayor dinámica en su respuesta a los cambios del mercado y obtener mejores resultados a partir de los insumos de que disponen. Además, la reforma debería enfatizar la introducción de mecanismos autoregulatorios. Pero no existe una fórmula única para alcanzar estos objetivos. La reforma no permite un cambio de la noche a la mañana, sino que seguramente este cambio se ha de producir por etapas. La meta de la reforma debe ser avanzar de acuerdo con los lineamientos que se des-

criben a continuación, a la velocidad que sea posible, teniendo conciencia de que estos no son caminos excluyentes.

Todas las instituciones de capacitación, sin excepciones, deben estar *perfectamente atentas a la situación del mercado para sus egresados.* Los estudios de seguimiento sobre ex alumnos—formalizados como los de SENAI/São Paulo o estudios *ad hoc*—son uno de los instrumentos más sencillos y eficaces para seguir la evolución del mercado. Pero existen también otros métodos igualmente útiles. No es necesario que se trate de estudios de seguimiento ambiciosos, centralizados y costosos. Pueden obtenerse prácticamente los mismos resultados a través de contactos informales con ex estudiantes y mediante una estrecha interacción con las empresas que habitualmente contratan a los egresados. Lo que importa es el sentido de proximidad y relación estrecha con el mercado, así como la convicción de que compete a las instituciones ajustar la oferta de capacitación a la demanda existente. La información es necesaria pero no basta para el cambio. Si no existen penalidades para las instituciones que producen egresados que no encuentran empleo, quienes operan las instituciones no demostrarán interés alguno en obtener información o en utilizarla cuando disponen de ella. De manera, la implementación de una política que obligue a la vigilancia del mercado depende más de que se cambien las estructuras de incentivos (creando mecanismos que penalicen una mala orientación de la capacitación) que de los mecanismos para generar la información.

Romper el monopolio de las grandes instituciones estatales de capacitación es siempre una buena política. La creación de fondos competitivos para la capacitación es un complemento atractivo que hará más eficiente al sistema. Chile Joven y Proyecto Joven (Argentina) son ejemplos clave de esta estrategia. Como norma,

existen sólidos fundamentos para la supervivencia de las instituciones "S e I", pero existen razones igualmente poderosas para hacerles perder preeminencia en el mercado de la capacitación. Deberían competir con otros prestadores del servicio, pero también retener una función importante en la capacitación de instructores, en la preparación de material didáctico de alta calidad y en el liderazgo.

Para reducir los desequilibrios entre la oferta y la demanda de capacitación, *los empleadores deben tener mayor incidencia en las decisiones que adoptan las instituciones que brindan la capacitación.* La mera presencia de representantes empresariales en los órganos directivos o en grupos de trabajo, no es suficiente. En la adopción de estas decisiones al nivel de las escuelas deben participar empresarios reales, con poder *real*. La participación de los sindicatos ha sido modesta, si se puede decir que estuvo presente, en todos los países, siendo unos pocos la excepción. Sin embargo, esta participación es más que bienvenida y existen buenas razones para promover un rol mayor de los sindicatos.

La vinculación de algunos componentes de los presupuestos de las instituciones de capacitación a los logros que demuestren en el ajuste de los servicios que brindan a la demanda puede impulsar su eficiencia. Existen diversos mecanismos por los cuales se pueden otorgar beneficios o aplicar reducciones presupuestarias de acuerdo con los resultados obtenidos, en particular, vinculando el financiamiento al éxito de los egresados en la obtención de empleos adecuados, como lo ha hecho el proyecto Chile Joven.

Los programas de aprendizaje que exigen el empleo del aprendiz antes de la capacitación están menos expuestos a las consecuencias de una mala orientación de la capacitación impartida. De ahí que deba considerarse seriamente esta posibilidad (la cual se discute más adelante).

En ciertas condiciones, las instituciones de capacitación podrían orientarse a una mayor función normativa en vez de la prestación de servicios. Sin embargo, el organismo que crea y aplica las normas no debe brindar también la capa-

citación (a menos que sus normas afecten a sectores en los que no opera). Dada la renuencia de las instituciones "S e I" a abandonar la prestación convencional de la capacitación, las normas deben ser competencia del gobierno, de las asociaciones de empresas, o de un nuevo organismo o dirección creados con ese propósito específico.

NUEVAS MODALIDADES DE APRENDIZAJE

El aprendizaje en el trabajo asumió un formato más deliberado e intencional a partir del establecimiento del concepto de aprendiz en la Edad Media. *La idea de utilizar el ambiente de trabajo como lugar de aprendizaje y del artesano establecido como instructor sigue siendo hoy tan valioso como en el pasado.* En Alemania, se agregó a la clase un componente de aprendizaje mediante el sistema de hacer y observar, dando lugar a la expresión del "sistema dual" para designar la práctica de alternar entre el aula y el ámbito de trabajo.

Se han desplegado ingentes esfuerzos para reproducir ese "sistema dual" en América Latina y en otras partes. Sin embargo, las exigencias que ello acarrea para las asociaciones de empleadores y de trabajadores, así como para el estado, han dado lugar a resultados menores. Podría decirse, exagerando un poco, que esos resultados son *restringidos pero buenos o de gran alcance pero malos*, debido a las dificultades de dimensionar el sistema y a la complejidad de la necesaria coordinación entre los distintos actores sociales.

Existen buenas razones para crear aprendizajes modelados a partir del formato alemán en *áreas sofisticadas o en mercados donde los pequeños números corresponden más o menos a la demanda y las complicaciones* y los costos se justifican por la importancia estratégica de las técnicas.

Sin embargo, la idea de dar cierta estructura, tecnología y destrezas básicas a la capacitación en el empleo y el aprendizaje sigue siendo muy prometedora. (Túnez ha adoptado un programa bien concebido de acuerdo con estos lineamientos pero su implementación ha sido inadecuada.) Uno de los motivos en que se funda este criterio

es corregir los malos hábitos de trabajo y las deficiencias de los operarios dado que un trabajador mal capacitado trasmite su insuficiencia artesanal a sus aprendices. Además, las destrezas cognitivas tales como las matemáticas, el dibujo y la lectura han merecido muy poca atención de parte de las empresas tradicionales. *Este aprendizaje podría ofrecerse en forma masiva y a muy bajo costo.*

PROMOCION DEL APRENDIZAJE PERMANENTE

Las sociedades modernas ofrecen una gran variedad de oportunidades de educación y capacitación fuera de las instituciones oficiales y públicas. Las instituciones privadas ofrecen cursos de computación, secretariado, contabilidad, idiomas y otros. La educación a distancia ha tenido una larga y exitosa experiencia en la región, estando presente a través de escuelas por correspondencia que ahora han migrado a la televisión y a Internet. La radio, la televisión, la televisión por cable y los satélites se utilizan ahora para cursos especializados y para educación masiva, incluyendo cursos de extensión en agricultura y pequeñas empresas. Las universidades, las instituciones de educación superior y las escuelas técnicas ya ofrecen cursos de extensión, tanto al público en general como por contratos con empresas. No menos importantes son las muchas ONG serias que ofrecen servicios a los estratos inferiores de la sociedad y que han cumplido una función invaluable. Algunos cálculos, más allá de las fallas metodológicas que puedan tener, sugieren que el volumen de educación y capacitación informales es varias veces mayor que el que ofrecen el ámbito universitario y la educación formal.

Independientemente de la seriedad de los esfuerzos del sector público por brindar capacitación, en la mayoría de las sociedades ello constituirá una pequeña fracción de las oportunidades de aprendizaje disponibles. Sin embargo, existe una diversidad de programas ofrecidos por instituciones privadas, ONG y empleadores. Los programas por correspondencia, televisión y videos ofrecen oportunidades ilimitadas de aprendizaje. Si bien no se dispone de estadísticas de estas alternativas de aprendizaje, existen buenas razones para creer que, *en una economía moderna,*

la suma de estas iniciativas privadas y dispersas puede atraer muchos más estudiantes que la capacitación oficial pública.

Los trabajadores aprenden haciendo. La realidad es que el lugar de trabajo también es un lugar de aprendizaje. *Deben acogerse con beneplácito todas las políticas que fomenten el aprendizaje en el lugar de trabajo.*

Una vez que los operarios llegan a cierto umbral de educación o capacitación, las formas autodidácticas, sea mediante compra de libros y revistas, la asistencia a la biblioteca o la lectura en Internet, se transforman en una importante fuente de conocimientos y destrezas. Si existen los incentivos adecuados en el ámbito del trabajo, las oportunidades de adquirir conocimientos en forma autodidáctica y el dominio de la aptitud para la lectura, hay un gran potencial para un aprendizaje adicional.

Pese a las diferencias sustanciales de calidad, no deben subestimarse los efectos globales de este variado conjunto de iniciativas. Existen muy buenas razones para alentar una mayor expansión de estas actividades (en algunos países escandinavos, alcanzan a la mitad de la población, en tanto que en Estados Unidos llegan a un tercio de la población). Por lo tanto, es de interés de los países implementar políticas y crear un entorno general favorable para el autoaprendizaje. Las políticas de capacitación de todos los países deben incluir la protección de los consumidores contra el fraude, la improvisación y la publicidad engañosa. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la regulación directa y el otorgamiento de licencias a estas iniciativas serán más perjudiciales que beneficiosos.

NUEVAS FORMAS DE PRESTACION DE SERVICIOS A CLIENTELAS OLVIDADAS

La región ha sido testigo de un éxito considerable en la creación de instituciones capaces de ofrecer capacitación de alta calidad para los oficios manuales clásicos. *Sin embargo, sus antecedentes en la prestación de servicios al estrato inferior de la fuerza laboral (tanto formal como informal) son mediocres.* En particular, no han cumplido el objetivo de capacitar a los trabajadores para los numerosos segmentos del sector

informal. El hecho es que, por su limitación de recursos y por los costos, sus posibilidades de capacitar a una proporción sustancial de estos trabajadores son limitadas, inclusive si utilizaran sus presupuestos enteros para capacitar a los trabajadores para el sector moderno.

Las instituciones de capacitación tradicionales sólo pueden pretender llegar a esta enorme clientela (que representa casi la mitad de la fuerza de trabajo de muchos países) por medio del *establecimiento de tecnologías de capacitación que permitan una reducción extraordinaria de los costos por aprendiz*. En algunos países se ha intentado utilizar en escala relativamente reducida la *educación a distancia*. El uso de los *medios de comunicación de masas*, como la televisión y los videos, son otra variante prometedora (el Instituto Tecnológico de Monterrey ofrece capacitación por estos medios). La posibilidad de *otorgar concesiones (franchising)* para la capacitación a pequeños operadores es otra posibilidad (a la vanguardia de la cual está el Iazigi Language Institute; también intentó esta vía SENAI en algunos de sus cursos más sencillos de mecánica de metales). La enseñanza de *destrezas básicas* a los trabajadores que ya tienen dominio de los aspectos más manuales de los oficios es una modalidad menos frecuente pero también prometedora.

Dada la reticencia de las instituciones tradicionales de capacitación, los ministerios de trabajo ya han comenzado a auspiciar una porción sustancial de la capacitación a clientes que desarrollen actividades de carácter más simple. Un criterio cada vez más difundido es que los ministerios de trabajo (o gobiernos locales) contraten la capacitación por licitación en el mercado privado y público, en lugar de tratar de crear un sistema de capacitación o de recurrir a las instituciones de capacitación más establecidas. Las iniciativas emprendidas por algunos ministerios de trabajo que han contratado a ONG y a otras instituciones pequeñas para ofrecer capacitación en oficios sencillos son otras líneas de acción interesantes. El financiamiento de los ministerios de trabajo podría en gran medida aumentar la escala de estas actividades.

Otras áreas de preocupación son las de la capacitación de obreros de mayor edad y de desempleados. Mientras que el Banco ha tenido cierto

éxito con la capacitación de jóvenes desempleados (en proyectos como Chile Joven y Proyecto Joven en Argentina), como en el resto del mundo, ha encontrado ciertas dificultades en capacitar o reentrenar de trabajadores de mayor edad. En realidad, las experiencias con el reentrenamiento con muy variadas, ya que este proceso es caro y no es apropiado en todos los casos, mientras que en otros no ha tenido ningún tipo de efectividad en la creación de empleos o mejores salarios (ver OECD, 1996). Por estas razones, el Banco asumirá un enfoque mucho más cuidadoso en cuanto a la capacitación de trabajadores de mayor edad y aquellos que estén desempleados. Para minimizar los riesgos, la política más razonable será la de concentrarse en aprendices bien seleccionados para que, en estrecha colaboración con los empleadores, sean capacitados solamente para propósitos bien definidos. El modelo que se siguió en la segunda fase del Proyecto de Modernización de Mercados Laborales en México muestra un futuro prometedor en esos aspectos. Entre otras actividades, el proyecto incluye ubicar en puestos de trabajo a obreros desempleados, así como también capacitarlos. Los empleadores cumplen una función importante ya que definen las prioridades de la capacitación y brindan oportunidades de empleo a los aprendices. Los resultados iniciales de este proyecto son alentadores: en los dos primeros años de ejecución, los objetivos de capacitación han sido sobrepasados y se han alcanzado la mayor parte de los indicadores cuantitativos.

PERFECCIONAMIENTO DE LA CAPACITACION PARA LA ECONOMIA MODERNA

La modernización económica requiere formas cada vez más complejas de capacitación. Las instituciones que actúan en este campo deben perfeccionar algunos de sus cursos para atender nuevas necesidades tales como las que plantean las tecnologías más complejas. En esferas como CAD/CAM, la robótica, la tecnología de soldadura y la automatización industrial es preciso ofrecer la capacitación de técnicos, programas para los estudiantes universitarios y eventualmente cursos de postgrado. A medida que se empiezan a ofrecer programas con componentes técnicos más modernos, existe la tendencia a ofrecer también servicios que van más allá de la

capacitación normal. Ello incluye el control de calidad, la asistencia técnica y, en las mejores instituciones, la I y D aplicada (existen algunos buenos ejemplos en este sentido, particularmente en Brasil: SENAI y algunas escuelas técnicas federales). Los modelos de los colegios universitarios municipales de los Estados Unidos y los UIT franceses merecen especial atención.

La expansión de la *certificación* a través de exámenes profesionales también estimularía a otros agentes a ofrecer capacitación.

La capacitación moderna exige establecer numerosos puentes entre las instituciones de enseñanza y las empresas. Tradicionalmente, existía una transición abrupta entre la capacitación y el mercado de trabajo. Inclusive en los casos en que se ofrecían pasantías, éstas tendían a ser ideas formales tardías y no verdaderos vínculos entre el ámbito de enseñanza y el trabajo. Con la creciente complejidad de la tecnología, las instituciones de enseñanza no pueden ofrecer un entorno adecuado necesario para el aprendizaje y las empresas no están en condiciones de ofrecer toda la gama de preparación teórica que las nuevas tecnologías exigen. Por lo tanto, se han tenido que establecer distintos puentes entre la capacitación y el trabajo, particularmente en el caso de formas más complejas de capacitación profesional y enseñanza técnica. Las pasantías exigen una planificación y una supervisión más intensas en ambos extremos, ya que los docentes pasan parte del tiempo en las fábricas y los técnicos de las empresas pasan también un tiempo en las instituciones de enseñanza. Estas actividades ayudan a formular empresas conjuntas entre las instituciones de enseñanza y las fábricas lo que, por ejemplo, podría dar lugar a proyectos de I y D en los que participaran los estudiantes y personal de la empresa.

FUNDAMENTOS DE LA CAPACITACION: PREPARACION DE MATERIAL DIDACTICO Y CAPACITACION DE INSTRUCTORES

La prestación de capacitación exige una inversión previa costosa en instructores, métodos y material didáctico. Los programas de capacitación más exitosos están respaldados por ingentes desembolsos en la formulación de cursos, largos

períodos de ajuste del material didáctico y programas ambiciosos de capacitación de instructores.

Se debe contar con instituciones capaces de realizar esta inversión en I y D y que tengan un financiamiento suficiente. Es conveniente brindar la capacitación a través de contratos competitivos para mejorar la eficiencia de la prestación del servicio y ajustar su orientación. Pero también es preciso que existan instituciones (no necesariamente públicas) que sean capaces de operar con horizontes temporales a más largo plazo y con el mandato de ofrecer el conjunto de materiales didácticos e instructores necesarios para mantener una capacitación de alta calidad. Desde el punto de vista de los mercados de capacitación, esos conocimientos y esa inversión en I y D son bienes públicos esenciales, de los cuales puede hacer uso cualquier institución permanente que sea capaz de desarrollar materiales y servir como centro de intercambio de información. Esta función no necesariamente tiene que ser desempeñada por instituciones públicas, pese a que exista la necesidad de subsidios públicos.

Existe una grave escasez de instructores en la región. Ninguna iniciativa seria por mejorar la capacitación puede dejar de lado un programa serio y sistemático de capacitación de instructores. Quienes enseñan disciplinas manuales en las escuelas técnicas carecen de experiencia práctica y las normas habitualmente impiden o desalientan la contratación de instructores con experiencia en el mundo real. En los procesos de reforma de las escuelas técnicas y secundarias, es, por tanto, necesario convencer a los gobiernos de que *eliminen o flexibilicen las normas que desalientan la contratación de instructores con una experiencia de trabajo apropiada.* En contraste con ello, quienes tienen la experiencia práctica y enseñan en las escuelas profesionales o en los programas de aprendices con frecuencia carecen de una base conceptual sólida y de las aptitudes para transmitir sus conocimientos. Esta última carencia es particularmente grave en el caso de los trabajadores de empresas que son responsables de la capacitación en el trabajo (el equivalente del *meister* alemán). De ahí que la recapacitación de *meisters* sea también un componente

importante de los proyectos de enseñanza profesional.

LA CAPACITACION COMO POLITICA SOCIAL PERO NO PARA CREAR EMPLEO

En los últimos decenios ha existido la tendencia a recurrir a la *capacitación como herramienta de política social* o para justificarla en términos éticos. En efecto, la capacitación no debe ser una excepción al imperativo de que la *equidad debe ser el objetivo permanente del gasto público*.

Pero la *intención de equidad no es lo mismo que una mejora efectiva en la equidad*. Tiene mucho más sentido orientar los recursos a los desaventajados. Pero lo que interesa no son las intenciones, sino las consecuencias. Si el aprendiz no puede recoger beneficios directos de la capacitación que ha recibido, poco se habrá logrado.

En gran medida, las instituciones de capacitación más importantes de América Latina *han fracasado en cuanto al alcance de sus servicios a las clases menos privilegiadas*. Su capacitación se ha orientado fundamentalmente a lo que se denominaría la "elite de operarios", aunque con frecuencia han cumplido una función excelente en la preparación de obreros calificados a nivel mundial. Este no es un logro menor. Sin embargo, en los países en los que el sector informal representa cerca de la mitad de la fuerza laboral, es un imperativo moral no olvidarse de este segmento de la economía.

Desde la crisis del petróleo, *la capacitación ha sido con frecuencia considerada como una herramienta para combatir el desempleo*. Esto demuestra iniciativa de parte de los gobiernos y da la impresión de que se está resolviendo el problema. Lamentablemente, *no existen pruebas tangibles de que la capacitación de por sí cree empleo*. Los empleos se crean cuando se reúnen todos los factores necesarios, y no cuando solamente se ofrece capacitación. En algunos casos, la capacitación puede dotar mejor a algunos grupos que a otros en su competencia por los empleos disponibles. En la medida en que la política pública se encamine a impulsar el empleo de estos grupos, la capacitación constituye un ins-

trumento poderoso. Pero eso no necesariamente constituye creación de empleo.

La idea fundamental que es preciso tener en cuenta es que la capacitación resulta esencial para mejorar la productividad y la competitividad y, por ende, contribuir a la solidez de la economía. En la medida en que el crecimiento económico crea empleos, la capacitación puede en los hechos aportar una contribución importante a la creación de empleos. Pero este *efecto potencial indirecto y decisivo en el crecimiento no debe ser confundido con el efecto inmediato de los programas de capacitación en el empleo*.

En todos los programas de capacitación, por importantes que sean los objetivos de equidad, debe existir una probabilidad sustancial de encontrar empleo al cabo de la capacitación impartida o dentro de un plazo razonable. Si esto no es así, tal vez sea una mejor idea la educación general u otras formas de apoyo a la clientela a la que está dirigida la capacitación.

Mientras que algunos programas no alcancen los objetivos de equidad y eficiencia simultáneamente, generalmente se llega a un punto en que se va a dar una compensación recíproca entre la equidad y la eficiencia, aunque lo queramos o no. Para que la capacitación sea más equitativa, generalmente es necesario hacerla menos eficiente (o más despilfarradora). Cualquiera sea su clientela, las instituciones de capacitación deben perseguir la meta de la eficiencia. Se pueden alcanzar mejoras sustantivas especialmente cuando se trata de responder a la demanda. Pero existe un límite a los aumentos en la eficiencia sin la presencia de pérdidas en la equidad. Se llega a un punto en que tendrán que tomarse decisiones difíciles: ¿se le da preferencia al aumento en la eficiencia o en la equidad? A medida que los países enfrentan crisis económicas y el desempleo se acrecienta, estas soluciones de compromiso se tornan cada vez más agudas. ¿Hasta qué punto deben las instituciones que brindan servicios de capacitación, sacrificar la eficiencia para alcanzar los estratos más bajos de la escala social, es decir, aquellas personas que más necesitan de la capacitación pero son más difíciles de emplear? A medida que merman los presupuestos públicos a raíz de la crisis, ¿deben usarse para entrenar a grupos de personas de los

cuales muy pocos encontrarán empleo? O, ¿debe el gobierno responder a las necesidades y demandas de empresas que requieren candidatos con otros perfiles? Las respuestas a estas interrogantes no son fáciles de formular. No es el objetivo de esta estrategia apoyar una u otra alternativa, sino simplemente apuntar a un tema difícil en el área de la capacitación que se torna más dificultoso en épocas de crisis económica.

Durante épocas de altas tasas de desempleo, cuando son pocas las probabilidades de empleo para todos los egresados, debe hacerse hincapié en la enseñanza de destrezas básicas. Cuánto más largo sea el período anticipado de desempleo del egresado, más aumentan la probabilidad de desfase entre el entrenamiento y el empleo finalmente adquirido y la posibilidad de que el alumno olvide parte de lo que aprendió. Por estos motivos, la capacitación debería ser menos especializada y, por el contrario, estar dirigida a destrezas de aplicación más universal.

A pesar de que los resultados generales son desalentadores, se han realizado algunas experiencias positivas en América Latina y el Caribe en materia de capacitación orientada a los grupos más desaventajados. Quizás los ejemplos más significativos sean Chile Joven y Proyecto Joven (este último en Argentina), ambos financiados por el BID. Se trata de iniciativas clásicas en las que los posibles prestadores del servicio compiten por los contratos, pero para ello deben convencer a un empleador de que contrate a los egresados o les ofrezca pasantías con una duración equivalente a la del programa de capacitación. Ambos programas han demostrado tasas de empleo posterior sustancialmente superiores a las que se observó en el grupo de control. *El de-*

saño de los administradores de estos programas es encontrar un equilibrio entre la motivación para encaminarse a las clientelas desposeídas y mantener igualmente un nivel satisfactorio de posterior empleo de los egresados.

La capacitación para el empleo por cuenta propia es la única excepción clara al postulado de que la capacitación no crea empleos, y por tanto, merece una consideración cuidadosa. Sin embargo, los antecedentes no son claros. La selección cuidadosa de los candidatos es vital para lograr resultados aceptables. Los jóvenes recién egresados de la escuela tienen pocas posibilidades de crear sus propias empresas exitosas. Aún así, la inclusión de cursos introductorios de prácticas empresariales y aquellos que promueven iniciativas que llevan al empleo independiente, siguen siendo buenas ideas. Es esta una política de bajo costo que tiene sentido, incluso si, en última instancia, son pocos los estudiantes que aprovechan cabalmente las ideas impartidas. La historia demuestra que los programas que tienen buenos resultados brindan mucho más que capacitación a los candidatos escogidos (es decir, también les proporcionan financiamiento y cooperación técnica). También se ha demostrado que los programas encaminados a reforzar el desempeño de pequeñas empresas ya establecidas cuentan con mejores resultados que aquellos dirigidos a apoyar la creación de nuevas empresas por parte de los aprendices. Lo malo es que las instituciones de capacitación no cuentan con las ventajas comparativas para ofrecer servicios ajenos a la capacitación, es decir, paquetes integrados de entrenamiento. A pesar de estas dificultades, son fuertes las justificaciones para las políticas de promoción del empleo por cuenta propia.

Pautas para el BID

PRINCIPIOS GENERALES

La capacitación bien orientada es la mejor inversión en capital humano y es indispensable para el desarrollo económico. De ahí que el Banco continuará y quizás ampliará su apoyo a la capacitación. En la consecución de esta meta, utilizará todos los instrumentos a su alcance, desde préstamos regulares a la cooperación técnica.

De acuerdo con los compromisos esenciales del Banco, *debe eliminarse toda forma de discriminación*, sea de género o por otros motivos. Pese a que la matriculación de la mujer alcanzó el 35% en América Latina y el Caribe, el 75% de los estudiantes de electrónica, metalurgia y mecánica son hombres. A raíz de ello, existen buenas razones para asegurar un entorno de capacitación que sea neutral en cuanto al género. Igualmente sólida debe ser la determinación por *no dejar de lado a los grupos sociales desaventajados en los programas de capacitación*. Los sectores de la población de origen indígena, los que tienen discapacidades o cualquier otro tipo de vulnerabilidad crónica deben merecer especial atención. Por último, la capacitación debe crear en el estudiante conciencia de la protección ambiental.

En la capacitación, *lo que importa son los resultados y no las intenciones*. Independientemente de la clientela, la capacitación se justifica *cuando conduce al empleo, y no debe considerarse como una forma de asistencia social*.

La evaluación y supervisión son fundamentales para detectar y corregir errores y para recoger las lecciones necesarias que permitan evitar la repetición de los errores del pasado. Es más conveniente, más fácil y más riguroso diseñar las evaluaciones a partir de las primeras etapas del proyecto.

Los proyectos del Banco tendrán en cuenta toda la tarea de capacitación y no adoptarán criterios parciales. *Favorecerán la reforma sistemática más que los proyectos individuales*. Esto exige un sólido empeño del país prestatario y de los principales interesados. La puerta de acceso a todo proyecto será un diálogo de política con todas las partes interesadas.

No existe una única solución que se pueda aplicar a todos los países y ni siquiera a un mismo país en diferentes momentos. El Banco tiene que responder a las necesidades específicas y evitar las soluciones de tipo genérico. Las necesidades y prioridades son propias de la geografía. Sin embargo, dado que en varios países se cuenta con organizaciones de capacitación de grandes dimensiones, costosas y que funcionan mal, su reforma es con frecuencia una de las principales prioridades. La legitimidad del BID, el volumen relativamente importante de los préstamos y su acceso a conocimientos de alto nivel lo colocan en una posición privilegiada para estimular y financiar reformas institucionales de vasto alcance.

LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DEL BID

La capacitación en América Latina y el Caribe requiere más que soluciones parciales y una expansión cuantitativa pues presenta un panorama de estancamiento institucional y demandas insatisfechas. No basta cubrir los problemas con dinero o diseñar proyectos con soluciones técnicas elegantes. La reforma institucional y los cambios estructurales necesarios son delicados desde el punto de vista político y conllevan la reorganización de los recursos humanos, las instituciones y los mecanismos de financiamiento. La reconocida legitimidad del BID en el hemisferio y su capacidad para movilizar a los individuos co-

rectos y los recursos necesarios lo ubican en una posición singular para respaldar activamente esa reforma.

El Banco cuenta con una experiencia considerable en el diseño y el financiamiento de proyectos serios de reforma. Sin embargo, *carece de personal suficiente con la experiencia y los conocimientos necesarios* para abordar los aspectos técnicos de la capacitación. Si no se cuenta con más equipos con experiencia en esta área, se corre un riesgo considerable de que su operativa no arroje los resultados esperados y aumenta la probabilidad de que se pierdan importantes oportunidades de reforma. Teniendo en consideración las restricciones presupuestarias que el Banco enfrenta actualmente, esta estrategia apenas señala los riesgos y los beneficios que no podrán ser aprovechados. La movilización de un cuerpo externo de consultores puede en parte compensar el pequeño número del personal de planta especializado en esta área.

Los bancos multilaterales y los donantes internacionales tienen distintas ventajas comparativas y funciones en el desarrollo. Los bancos son menos flexibles, movilizan montos mayores de recursos y están mejor dotados para emprender reformas sistémicas. Los donantes son más flexibles, más independientes, están mejor preparados para las actividades regionales y pueden emprender una mayor variedad de operaciones, incluido el financiamiento de centros de capacitación individuales. El intercambio de información, el establecimiento de redes y un franco intento por colaborar dentro de las ventajas comparativas de cada una de las partes es un criterio que debe ensayarse en forma más sistemática. Una iniciativa reciente de la GTZ de Alemania resalta un interesante ejemplo del tipo de cooperación a que nos referimos: la GTZ, en colaboración con el BID en un préstamo de educación técnica para el Brasil, está desarrollando áreas donde al préstamo del BID le falta flexibilidad.

PRIORIDADES DEL FINANCIAMIENTO DEL BID

Las operaciones del Banco favorecerán los lineamientos siguientes:

La reforma de las instituciones de capacitación es la prioridad número uno

La capacitación es una forma privilegiada de transferencia de tecnología y una herramienta para fomentar la eficiencia y la competitividad. Las áreas de industria avanzada y de servicios requieren programas de capacitación que son igualmente sofisticados. El Banco respaldará la creación o el mejoramiento de programas técnicos que ofrezcan asistencia técnica al sector de la industria y que realicen I y D aplicada. Pero, dado que en muchos casos las instituciones ya existen, reformarlas puede ser el primer paso.

Las instituciones tradicionales de capacitación de la región cuentan con antecedentes sobresalientes pero muchas no han podido mantener el ritmo de los cambios económicos y del mercado de trabajo. Si bien existen diferencias fundamentales en su desempeño, muchas de ellas se encuentran inmersas en controversias divisionistas, mientras que se ha socavado su legitimidad y se ha cuestionado su eficacia. Hay quienes creen que deben desaparecer pero, para bien o para mal, estas instituciones tienen suficiente poder para rechazar los ataques mortales y, al mismo tiempo, eludir los cambios necesarios.

El primer aspecto a considerar es el alto costo de las instituciones "S e I", sean productivas o no. Típicamente gastan entre el uno y el dos por ciento de su presupuesto en sueldos, un monto pronunciado no importa cómo se mida. Si además estas instituciones no son capaces de proporcionar una capacitación eficaz y bien enfocada, la mala utilización de recursos es muy alta. Por tanto, *los fondos que se dediquen a reformar estas instituciones pueden ser sumamente redituables* ya que aumentarían la productividad de toda la institución.

La historia demuestra varios ejemplos de cambios institucionales que han arrojado buenos resultados. Varias instituciones han sido objeto de importantes reformas y mejoras.¹² En otras palabras, las reformas son posibles de llevar a cabo y ya están ocurriendo. Por otro lado, todos los intentos por efectuar la reforma por la fuerza o clausurar las instituciones de capacitación han fracasado.

En cualquier circunstancia, el primer paso en la dirección correcta es tratar de entender estas instituciones. Esto requerirá *un análisis institucional detenido y el examen de la factibilidad política de las distintas hipótesis de cambio*. No es menos importante analizar el mercado de la capacitación (el estudio de seguimiento de los egresados es un instrumento primordial). Es difícil imaginar que se puedan emprender proyectos ambiciosos en esta esfera sin realizar esta tarea previa. En algunos casos, el establecimiento de redes entre las instituciones puede ser una manera eficaz de fomentar la reforma y crear los valores y actitudes comunes necesarias para emprender un diálogo útil. El análisis sectorial y la investigación de política serán etapas previas a los préstamos.

Las instituciones no se cambian desde afuera. Los organismos multilaterales pueden respaldar el cambio pero no fomentarlo ni iniciarlo. Una condición previa de toda actividad encaminada hacia estos objetivos es un compromiso sólido. *Todas las actividades del Banco para respaldar el cambio requieren un diálogo constante e ín-*

¹² Por ejemplo, hace 10 años SENAC (Brasil) comenzó a cobrar a todos los usuarios por sus cursos, logrando así evitar los desfases crónicos entre la oferta y la demanda por capacitación. La actuación de SENATI (Perú) cambió sustancialmente cuando el sector privado logró convencer al gobierno que les permitiera a ellos elegir el director ejecutivo para el instituto. INFOTEP, en Santo Domingo, evidencia importantes avances. INA, en Costa Rica, ha completado recientemente un proceso de reforma muy profundo. En Jamaica, luego de un proceso de reforma, HEART se convirtió en una de las instituciones más eficientes de la región. Los observadores de la situación en el área de la capacitación vocacional son de la opinión que es este el momento oportuno para efectuar mayores cambios. Efectivamente, SENA en Colombia ha expresado interés en realizar reformas según los lineamientos propuestos en esta estrategia.

timo con cada una de las partes interesadas. En este caso particular, es preciso prestar mayor atención al papel de los ministerios de trabajo (que en la mayoría de los países supervisan a los institutos de capacitación). Pero los usuarios, las empresas, los sindicatos y todos los actores relevantes también tienen una función que cumplir, ya que deben entender y ser parte de un diálogo que conduzca a soluciones consensuales. En un reciente préstamo de educación técnica a Brasil, los equipos de proyecto tuvieron un diálogo muy constructivo con las comunidades locales. Es esencial que exista confianza entre el Banco y sus contrapartes. Es mejor obtener mejoras incrementales que arriesgar un estancamiento por un enfrentamiento con esas instituciones atribuladas.

Esta estrategia se concilia con lo que propone la estrategia para la educación primaria y secundaria—pero no lo repetirá—en relación con abordar los problemas de las escuelas técnicas plagadas de ambigüedades en sus múltiples funciones de preparar a los estudiantes para la educación superior, capacitar técnicos para cargos mal definidos y formar parcialmente obreros para tareas manuales calificadas. El fomento de la creación de cursos técnicos post-secundarios es una de las soluciones que se proponen para esas escuelas.

Nuevos programas y nuevas tecnologías para llegar a los sectores pobres

Dada la discrepancia entre el gran número de trabajadores que necesitan capacitación, particularmente en el sector informal, y los medios relativamente modestos de quienes brindan la capacitación, sólo la aplicación de distintas tecnologías de capacitación puede ofrecer esperanzas de una solución. La región cuenta con una experiencia considerable en educación a distancia, particularmente por radio y televisión. De ahí que el BID responderá favorablemente a las solicitudes encaminadas a crear *programas de capacitación que utilicen la educación a distancia, la radio, la televisión y los satélites y que puedan permitir llegar más lejos, reducir costos o mejorar los efectos de la capacitación. Las computadoras, el Internet y otras tecnologías más sofisticadas son alternativas muy prometedoras para el futuro.*

De acuerdo con estos mismos lineamientos, el BID favorece distintos perfiles orgánicos que *reduzcan los costos y que amplíen el acceso*. Esto ocurre con la utilización selectiva de las ONG, las organizaciones con fines de lucro y toda otra posibilidad que pueda ampliar el alcance de la capacitación. La concesión de licencias (formal o metafóricamente) es una posibilidad real de combinar los conocimientos técnicos de las instituciones tradicionales con una descentralización radical de la capacitación y reducir los costos. Algunos experimentos informales de acuerdo con estos lineamientos justifican un mayor respaldo. En los mismos términos, *las formas simplificadas de programas para aprendices ofrecen promesas considerables*.

Dada la elevada tasa de desempleo de la juventud y los bajos niveles de educación y capacitación de muchos jóvenes, el Banco debería *continuar su experiencia exitosa en la capacitación de jóvenes trabajadores*. La experiencia de Chile Joven y Proyecto Joven en Argentina se reiterará en proyectos similares, con la debida atención a las peculiaridades locales. Sin embargo, la regla de que "si no hay demanda, no hay capacitación" se aplica en éste más que en ningún otro caso. Al respecto, este criterio sigue siendo una idea atractiva e interesante. En lugar de operar instituciones de capacitación, la contratación de la capacitación por licitación es un criterio muy aconsejable, aunque no es la panacea ni sustituye a la capacitación convencional.

También se procurará la capacitación de trabajadores de mayor edad y desplazados, aunque con más cautela, ya que las precauciones que son de rutina tienen especial importancia en este tema. La capacitación debe estar dirigida al mercado y a las necesidades de la clientela, siendo esenciales la participación y colaboración de los empleadores.

Mejoras en la formación profesional clásica

El BID respaldará los proyectos que *incorporen destrezas básicas* en la capacitación convencional, aunque esta es una nueva esfera en la que no se cuenta con conocimientos dentro del Banco. A medida que las profesiones se hacen más complejas, las destrezas de los trabajadores en la escritura, el cálculo, el dibujo y el trabajo en

equipo se perfeccionaron a un ritmo acelerado que la mayoría de los programas de capacitación promedio de la región no pudieron acompañar. Pero cambiar los programas de estudio, el material didáctico y los instructores de acuerdo con estos lineamientos es costoso, por lo que, habitualmente, justifica los préstamos del Banco. La "contextualización de la capacitación", los "conocimientos académicos aplicados", las "claves del trabajo" y las "calificaciones clave" son parte de lo que se debe desarrollar e implementar. En el caso de los trabajadores que ya tienen formación y experiencia en tareas manuales, los programas de enseñanza de destrezas básicas cognitivas y afectivas ofrecen un gran potencial.

La capacitación basada en la competencia, la división de la capacitación en módulos y otras innovaciones técnicas en la prestación de este servicio merecen atención. Pero tanto o más importantes son las tareas de ajustar más la capacitación a la demanda. *Los buenos sistemas de supervisión de los mercados, particularmente mediante los estudios de seguimiento de los egresados (y, a la inversa, los estudios en los que el investigador va al mercado de trabajo para verificar cómo han sido capacitados los trabajadores) serán parte integral de todos los proyectos*. No tienen por qué ser proyectos de gran volumen, administrados centralmente y costosos, sino una tarea permanente de parte de la administración de las instituciones para determinar qué está ocurriendo en el mercado de trabajo y cómo se integran a él los egresados.

Una vez erosionado el monopolio de las grandes instituciones de capacitación, la *certificación* se hace más importante, dado que ni los aprendices ni los empleadores pueden evaluar con facilidad el grado de preparación de las personas capacitadas en una amplia gama de instituciones. En realidad, para fomentar la descentralización y multiplicación de las iniciativas independientes de capacitación, es necesario imponer un control de calidad mediante la certificación. Sin embargo, es preciso tener mucho cuidado para evitar las rigideces y un "credencialismo" indebido por la introducción de la certificación. El remedio puede ser peor que la enfermedad cuando crea un mercado reservado para aquellos que tienen los diplomas requeridos pero que pueden no ser los únicos ni más calificados para el empleo. *La*

acreditación de las instituciones de capacitación también es un factor importante pese a la mala reputación de la mayoría de los intentos emprendidos en esta área. Pero, en general, dada la gran especificidad del contenido y la fragmentación de los proveedores, la certificación de los estudiantes es una idea más prometedora. La certificación es más segura porque prueba los resultados y no los procesos. Además, dado que la certificación es centralizada y requiere una burocracia sencilla para su aplicación, resulta más fácil de mantener.

Programas para reorientar la capacitación y financiamiento del sector privado

El BID respaldará a los países en el diseño de políticas que *estimulen la diversificación* en la prestación de servicios de capacitación, tanto por las empresas como por las ONG seleccionadas. También estimulará el aprendizaje en formas autodidácticas en general y los sistemas para aprendices. Este estímulo puede tener la forma de incentivos tributarios o de subsidios pero, sobre todo, se canalizará dentro de un contexto normativo sólido, que contemple aspectos tales como salarios inferiores para los aprendices, el trabajo por contrato, etc. Los antecedentes de los incentivos impositivos son inciertos, razón por la cual este mecanismo debería aplicarse con cautela. La experiencia francesa con los impuestos a

la nómina para contratar capacitación de proveedores externos es en general positiva y no difiere de las propuestas latinoamericanas de desviar parte del ingreso fiscal a contratos competitivos de capacitación (lo que ha enfrentado una gran oposición en varios países). Es también una posibilidad la de otorgar subsidios directos a las empresas que capacitan a sus operarios.

Mejor preparación, aprobación y control de la capacitación vinculada a proyectos

Teniendo en cuenta los magros resultados del componente de capacitación adicionado a la mayoría de los proyectos del Banco ("capacitación vinculada a proyectos"), es preciso asignar el personal profesional para el apoyo a la preparación de una capacitación mejor diseñada, el examen sistemático de los documentos de préstamos y el control estrecho de su implementación. Estos profesionales examinarán los antecedentes de la capacitación vinculada a proyectos en más profundidad, a fin de obtener ideas prácticas para evitar los errores del pasado, lo cual, a su vez, servirá de apoyo a las divisiones operativas en el diseño de programas de capacitación más sólidos y funcionales. Por último, estos profesionales controlarán en forma permanente la implementación de la capacitación en los países, con el apoyo del personal de las representaciones.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Análisis de ejecución de proyectos. Chile: Programa de Capacitación Laboral. Préstamo 686/OC-CH*. Oficina de Evaluación. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- _____. 1997. *Brazil: Technical and Vocational Education Reform Program (BR-0247). Loan Proposal*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____, Junta de Gobernadores. 1994. *Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-1704)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales: Una estrategia*. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, No. SOC-101. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1980. *Central Projects Note 5.01: Policy and Guidelines on Training in Bank/IDA Projects*. Washington, DC: Banco Mundial.
- _____. 1998. *Annual Operation Review: Fiscal 1987 Education and Training*. Education and Employment Division, Population and Human Resources Department. Washington, DC: The World Bank.
- Barros, A. R. et al. (s/d) *Acompanhamento de Egressos do Programa Estadual de Qualificação Profissional do Estado de Pernambuco em 1997*. Recife: FADE-UFPE.
- Becker, G. 1993. *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boltho, A. y A. Glyn. 1995. ¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos? *Revista Internacional del Trabajo* 114:4-5 (507-528).
- Castro, C. de Moura. 1998. *The Stubborn Trainers vs the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?* Serie de documentos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, No. EDU-106. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1999. *Proyecto Joven: New Solutions and Some Surprises*. Serie de documentos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, No. EDU-110. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1995. *Training Policies for the End of the Century*. París: UNESCO, International Institute for Educational Training.
- _____. (s/d). Senai: The Modern Solution of 50 Years Ago. Mimeo.

- _____, M. Carnoy y L Wolff. 2000. *Secondary Schools and the Transition to Work*. Serie de documentos técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, No. EDU-112. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dougherty, C. 1989. *The Cost-Effectiveness of National Training Systems in Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ducci, M. A. 1990. *La formación profesional en el umbral del siglo XXI*. Montevideo: CINTERFOR.
- Favennec-Héry. 1996. Work and Training: A Blurring of the Edges. *International Labor Review* 135:6 (665-674).
- Fondo Monetario Internacional. 1999. *International Financial Statistics, 1998*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Hollenbeck, K. M. 1997. *School to Work: Promise and Effectiveness*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- _____. 1996. *An Evaluation of the Manufacturing Technology Partnership (MTP) Program*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Jacinto, Claudia. 1996. *Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores*. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Johanson, Richard. 1994. World Labor Report: Retraining Workers Displaced by Structural Adjustment. Mimeo.
- Kopp, Hillary y Richard Kazis, con Andrew Churchill. 1995. *Promising Practices: A Study of Ten School-to-Career Programs*. Boston: Jobs for the Future.
- Lee, Eddy. 1996. Mundialización y empleo: ¿Se justifican los temores? *Revista Internacional del Trabajo* 115:5 (527-541).
- _____. 1995. Exposición general. *Revista Internacional del Trabajo* 114:4-5 (495-506).
- Lindely, Robert M. 1996. The School-to-Work Transition in the United Kingdom. *International Labor Review* 135:2 (159-180).
- Middleton, John. 1993. *Skills for Productivity: Vocational Education and Training in Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile. 1997. *Creciendo juntos: Chile Joven*. Santiago: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Miranda-Ribeiro, Paula. 1997. *Relatório Final: Grupos de Discussão. Projeto "Metodologia de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação"*. Volume I. Belo Horizonte.
- Mitchell, Ayse G. 1998. *Strategic Training Partnerships between the State and Enterprises*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- O'Leary, Christopher J. 1995. *Performance Management of Active Labor Programs in Eastern Europe*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. 1996. *Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Program Evaluations in OECD Countries*. No. 56. París: OCDE.
- Organización Internacional del Trabajo/Oficina en el Caribe. 1997. *The Challenge of Youth Unemployment in the Caribbean: The Role of Youth Employment Training Programs*. Port of Spain: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo/CINTERFOR. 1998. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: OIT/CINTERFOR.
- Organization Internacional del Trabajo (varios). *International Labor Statistics Yearbook*. Ginebra: OIT.
- Paredes, Ricardo, Ramón Figueroa, Guillermo Campero, y Guillermo del Campo. 1996. *Evaluación del Programa Chile Joven*. Santiago.
- Rios-Neto, Eduardo y Ana María Hermeto Camilo de Oliveira. 1998. *Uma Metodologia de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ): O Caso de Minas Gerais em 1996*. Belo Horizonte.
- Silverberg, Marsha, Joshua Haimson y Alan M. Hershey. 1998. *Building Blocks for a Future School-to-Work System: Early National Implementation Results. Executive Summary*. Princeton: Mathematica Policy Research Inc.
- Soffer, Benson y Manuel Zymelman. 1993. *A Global Overview of Youth Employment Programs*. Departamento Técnico para Africa, División de Recursos Humanos. Washington, DC: Banco Mundial.
- Stern, David, Neal Finkelstein, James Stone III, John Latting y Carolyn Dornsife. 1994. *Research on School-to-Work Transition Programs in the United States*. Berkeley: National Center for Research in Vocational Education.
- Unidad Coordinadora del Programa (n/d). Programa de capacitación laboral de jóvenes: Chile Joven. Santiago. Mimeo.

Anexos

Cuadro I
Evolución histórica de los préstamos del BID en educación
(en millones de US\$)

Año	A las instituciones principales	A las escuelas técnicas	Capacitación de corto plazo orientada al mercado para jóvenes y sectores desaventajados	Total Capacitación profesional y técnica	Total préstamos en educación	% total de préstamos en educación para capacitación profesional y técnica	Total préstamos del BID	% de préstamos en educación / total préstamos del BID
1965				0.0	8.0	0.0	175.2	4.6
1966				0.0	29.1	0.0	396.0	7.3
1967	3.0 (BR-0115) 1.0 (CH-0010)			4.0	65.9	6.1	481.8	13.7
1968				0.0	9.4	0.0	402.7	2.3
1969	1.5 (EC-0011) 12.0 (AR-0025)	3.4 (PN-0049)		16.9	25.4	66.5	644.5	3.9
1970	4.5 (UR-0015)			4.5	11.2	40.2	626.1	1.8
1971	2.6 (EC-0016)	3.5 (CR-0013)		6.1	67.3	9.1	628.0	10.7
1972		9.4 (TT-0008)		9.4	28.7	32.8	772.7	3.7
1973	16.0 (BR-0001)			16.0	57.8	27.7	870.4	6.6
1974	3.3 (CR-0003)	6.7 (HO-0003)		10.0	19.0	52.6	1102.1	1.7
1975	8.6 (GU-0007)	12.2 (PN-0014)		20.8	70.8	29.4	1360.2	5.2
1976	6.6 (BA-0007)			6.5	19.4	33.5	1462.9	1.3
1977		9.7 (BO00025) 10.7 (CR-0024)		20.4	44.6	45.7	1809.6	2.5
1978		10.5 (PR-0029)		10.5	95.5	11.0	1823.3	5.2
1979		13.3 (PR-0037)		13.3	27.2	48.9	2177.2	1.2
1980		21.0 (EC-0095)		21.0	53.5	39.3	2114.6	2.5
1981		7.2 (DR-0069)		7.2	14.7	49.0	2437.8	0.6
1982				0.0	201.2	0.0	2688.9	7.5
1983		78.5 (AR-0147)		78.5	141.8	55.4	3000.6	4.7
1984				0.0	25.4	0.0	3500.7	0.7
1985		20.2 (PN-0073)		20.2	92.0	21.9	2985.4	3.1
1986		50.4 (EC-0128)		50.4	118.2	42.6	2974.8	4.0
1987				0.0	75.3	0.0	2286.6	3.3
1988				0.0	0.0	0.0	1611.3	0.0
1989		20.0 (DR-0099)		20.0	115.1	17.4	2552.9	4.5
1990	14.4 (ES-0035)			14.4	14.4	100.0	3803.3	0.4
1991				0.0	57.3	0.0	5330.3	1.1
1992			40.0 (CH-0024)	40.0	139.1	28.8	5994.6	2.3
1993	28.0 (UR-0018)	UR-0018 (Reform of Sec. Education)	15.0 (VE-0042)	43.0	218.9	19.6	5963.2	3.7
1994	20.7 (PR-0038)		154.0 (AR-0062) PR-0038 (pilot projects)	174.7	1143.4	15.3	5231.5	21.9
1995				0.0	158.9	0.0	7223.3	2.2
1996				0.0	243.3	0.0	6740.6	3.6
1997		82.5 (AR-0181) 250.0 (BR-0247)		82.5	613.0	13.5	6024.0	10.2
1998				0.0	144.1	0.0	2233.7	6.5
1999				0.0	440.4	0.0	9117.8	4.8
TOTAL				690.3	4589.3	16.6	98,548.6	4.6

Apéndice I

Un plan de acción para el BID

El BID procurará identificar ideas interesantes para proyectos e intentará desarrollar más a fondo su cartera de préstamos para la capacitación. Existe mucho campo para ampliar las actividades del BID en esta área.

Los próximos proyectos dedicados a apoyar la capacitación se desarrollarán de acuerdo con los lineamientos que se detallan en esta estrategia. Dentro de un período de tres años, los nuevos préstamos y cooperaciones técnicas serán sometidos a un proceso de revisión que deberá ajustarse a los criterios que se detallan a continuación.

1. Los proyectos del Banco aprovecharán todas las oportunidades que se presenten para reformar las instituciones de capacitación y eliminar las fallas sistémicas en su operación. A los efectos, el Banco prestará atención especial a la reforma de los mecanismos de prestación de servicios.
2. La capacitación responderá a la demanda y consistirá de mecanismos automáticos para efectuar ajustes a medida que la demanda fluctúe o cambie con el tiempo. En otras palabras, los sistemas serán autorregulados por medio de la recuperación de costos, incentivos financieros, las opiniones de los usuarios y otros mecanismos.
3. La capacitación que resulte de los proyectos del BID tendrá un impacto claro sobre la productividad y competitividad de la economía y responderá a los requerimientos de sectores de importancia para el crecimiento económico así como el bienestar social.
4. Los proyectos incorporarán tecnologías y métodos de enseñanza que reflejen los últimos adelantos. La calidad será una consideración primordial.
5. Una porción sustancial de la cartera será focalizada en los trabajadores más pobres.
6. Todos los tipos de discriminación estarán ausentes de los proyectos del Banco.
7. Existirán métodos efectivos para supervisar las operaciones así como mecanismos para la detección temprana de problemas y distorsiones.
8. La capacitación relacionada con los proyectos será objeto de un mejor diseño y vigilancia con el fin de prevenir el mal uso de recursos, los resultados erráticos y la falta de información sistemática sobre implementación e impacto.

Apéndice II

Apoyo y control en la capacitación vinculada a proyectos

Este apéndice se basa fundamentalmente en el documento sobre "Capacitación vinculada a proyectos: la cartera actual", preparado por Richard Johanson y Aimee Verdisco para SDS. Este documento analiza la experiencia del BID en la complementación de sus préstamos con componentes de capacitación e ilustra cuán poca atención se ha puesto en el diseño, la implementación y el control de estas actividades. Como parte del plan de acción de esta estrategia, se propone una serie de medidas concretas para mejorar los resultados de esa capacitación.

El Banco y la capacitación vinculada a proyectos: Una inversión sin apoyo institucional

La capacitación vinculada a proyectos "apoya el desarrollo sistemático de actitudes, conocimientos y técnicas necesarias individual o colectivamente por el personal nuevo o existente de la entidad del proyecto para garantizar que los objetivos del mismo no se vean restringidos por falta de recursos humanos capacitados".¹³ En su forma ideal, la capacitación vinculada a proyectos garantiza que ni los objetivos del proyecto ni los procesos generales de su implementación se vean comprometidos por falta de aptitudes del personal responsable. La capacitación vinculada a proyectos se relaciona con el alcance y los objetivos del proyecto al que pertenece. No duplica ni sustituye otras iniciativas establecidas y/o estructuradas de capacitación, como las que ofrece el sistema de educación formal (por ejemplo, la educación secundaria o la formación profesional y técnica) pero, en la medida que toda inversión en desarrollo de capital humano está directamente vinculada a la productividad, ofrece un obvio complemento. Es en estos aspectos que la capacitación vinculada a los proyectos cumple un papel importante en el proceso de los proyectos.

No existe una única declaración de política que oriente la inversión del Banco en la capacitación vinculada a proyectos. Puede encontrarse alguna mención a la capacitación en los documentos de la Séptima y Octava Reposición. El Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-8) incluye la capacitación entre las actividades que se financiarán con recursos de cooperación técnica y reconoce el uso de la capacitación para impulsar las iniciativas de los proyectos en los sectores sociales y otras áreas prioritarias.¹⁴

Pese a la falta de directrices, la capacitación vinculada a proyectos es ampliamente utilizada por el Banco. De los 464 proyectos en ejecución a diciembre de 1996, dos tercios (279) contienen por lo menos un componente de capacitación. En conjunto, estos 279 proyectos incluyen 519 componentes de capacitación, con un promedio de cerca de dos por proyecto. El volumen de recursos que insume esta forma de capacitación es sustancial. Los cálculos aproximados de los recursos dedicados a la capacitación vincula-

¹³ Banco Mundial, División de Educación y Empleo, Departamento de Población y Recursos Humanos, *Annual Operation Review: Fiscal 1987 Education and Training*, agosto de 1998, 8; Banco Mundial, *Central Projects Note 5.01: Policy and Guidelines on Training in Bank/IDA Projects*, julio de 1980, 1.

¹⁴ Las áreas prioritarias incluyen: i) la reducción de la pobreza y la igualdad social, comprendidas la familia, la mujer y el joven; salud y nutrición; formación de capital humano, y grupos indígenas; ii) modernización e integración, incluyendo la modernización de las estructuras de producción, y modernización/reforma del sector público, y iii) el medio ambiente, que también incluye la gestión de los recursos naturales. Véase Desarrollo Interamericano, Junta de Gobernadores, Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-1704), agosto de 1994, 14-36.

da a proyectos superan el gasto del Banco en el sector educación. A diciembre de 1996, la inversión del Banco en capacitación vinculada a proyectos ascendía a un total aproximado de US\$2.000 millones;¹⁵ en el sector educación se ha invertido aproximadamente US\$1.900 millones.¹⁶ El uso y el volumen de estos recursos varían de un sector a otro, registrándose una incidencia y un volumen comparativamente mayores de capacitación vinculada a proyectos en el sector social, por oposición a los sectores tradicionales.

Capacitación vinculada a proyectos: De las intervenciones en proyectos específicos al financiamiento de actividades en el ámbito sectorial

La capacitación vinculada a proyectos, como su nombre lo indica, es específica de los proyectos. Sin embargo, con la implementación de BID-8, sus aplicaciones se orientan cada vez más a objetivos de mayor alcance (por ejemplo, a nivel de un sector). Esta forma de capacitación está presente en la cartera actual como medio de abordar una gran variedad de problemas, de instituciones debilitadas a distorsiones producidas por la reforma del sector público e instancias de deterioro ambiental inducido por la política aplicada. Este uso más amplio de la capacitación vinculada a los proyectos se relaciona con la creciente complejidad de la cartera de préstamos del Banco. La evolución de los préstamos de primera generación (con acento en la creación de infraestructura social), a la segunda generación (los empeños por corregir desviaciones de la infraestructura agregando componentes para áreas normalmente consideradas como gastos corrientes), a la tercera (los intentos por emprender reformas niveles en el ámbito sectorial)¹⁷ sugiere que la capacitación, por naturaleza, tiene repercusiones que van más allá de los proyectos concretos.

Diseño de los componentes de capacitación vinculada a proyectos: Un margen excesivo de error

Los componentes de capacitación vinculada a los proyectos, conforme figuran en los documentos de los préstamos, carecen de la precisión de las actividades de capacitación que se encuentran en los préstamos específicamente orientados a la educación y la capacitación. En efecto, la falta de una especificación sobre quién impartirá la capacitación, qué tipo de capacitación se impartirá, dónde y cuándo se impartirá, es la falla más común que se observa en la cartera actual.

En más de la mitad de los casos, el diseño de los componentes de capacitación vinculada a proyectos es incompleto. La prestación del servicio en general se realiza a través de consultores y el financiamiento se obtiene de recursos de cooperación técnica o de actividades de fortalecimiento institucional; los tópicos temáticos de la capacitación vinculada a proyectos se presentan en forma superficial, sin las especificaciones requeridas. Tampoco se aclara por qué medios los consultores prestarán sus servicios ni cuáles son los resultados que se espera tengan sus actividades. Por lo tanto, existen muchas probabilidades de que la oferta de capacitación no esté de acuerdo con la demanda.¹⁸

Apoyo a la preparación de los componentes de capacitación vinculada a proyectos y supervisión de sus efectos

El objetivo de la capacitación vinculada a los proyectos, como se ha señalado, es garantizar que, ni los objetivos del proyecto ni los procesos de implementación del mismo se vean comprometidos por falta de

¹⁵ Esta cifra es aproximada. En muchos casos, la capacitación vinculada a proyectos no figura como un rubro en los presupuestos de los proyectos. Por el contrario, con frecuencia está incorporada al fortalecimiento institucional, la cooperación técnica u otras actividades.

¹⁶ Base de datos Stairs.

¹⁷ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, *Apoyo a la Reforma en la Prestación de Servicios Sociales: Una Estrategia*, agosto de 1996, 7-11.

¹⁸ En muy pocos casos se incluyen evaluaciones de los componentes de capacitación vinculada a proyectos en el informe de conclusión de los proyectos o en otros documentos relacionados con los proyectos.

personal calificado. Estos objetivos siguen siendo tan pertinentes e importantes como antes. Sin embargo, para que esta forma de capacitación satisfaga las expectativas y cumpla los objetivos previstos en los documentos de los proyectos, las actividades deben contar con una preparación por personal calificado o con el apoyo de este tipo de personas. Actualmente, la preparación de los componentes de capacitación vinculada a proyectos parece estar comprometida por una falta de concentración y de experiencia del personal en relación con los problemas que plantea la capacitación.

El Banco actualmente no cuenta con personal especializado dedicado a apoyar la preparación o el control de los componentes de capacitación vinculada a proyectos. Dado el volumen de recursos actualmente invertidos en estas actividades (US\$2.000 millones), sin embargo, parecería aconsejable contratar por lo menos un funcionario (que se asignaría a una dependencia central) con responsabilidades en la preparación de estos componentes. Se trataría de una inversión eficaz en función del costo: suponiendo un costo de US\$150.000 por año por un funcionario a tiempo completo, se invertiría por cada millón de dólares que se destina a esta forma de capacitación, US\$800 para asegurar un diseño y un control adecuados de las actividades (menos de un décimo de punto porcentual). Es un monto muy reducido para una actividad que tendría importantes consecuencias en el diseño y la implementación de los componentes de capacitación vinculada a proyectos. Preparados así—es decir, encaminada a las personas e instituciones adecuadas, brindada a través de los mecanismos más efectivos y dimensionada para satisfacer la demanda—la capacitación vinculada a proyectos podría demostrar que es una herramienta efectiva para incrementar y sostener la capacidad más allá de la implementación de los proyectos concretos.

También es aconsejable realizar un mejor seguimiento de las actividades de la capacitación vinculada a proyectos. Como se mencionó, los componentes de esta forma de capacitación no son regularmente evaluados en los informes sobre la conclusión de los proyectos ni en los demás documentos relacionados con los proyectos. En los casos en que existe una evaluación, ésta es insuficientemente detallada, concentrándose fundamentalmente en el número de actividades de capacitación realizadas, el número de participantes que asiste y los costos conexos. Si bien esta información es importante para rendir cuenta de las inversiones, ofrece pocos elementos para evaluar la eficacia, pertinencia y repercusiones de las actividades de capacitación. En realidad, actualmente, poco se sabe de la eficacia, pertinencia y repercusiones de los componentes de capacitación vinculada a proyectos implementados en el contexto de los préstamos del Banco. Es necesario tener una mejor comprensión de estos componentes, como elemento del diseño de futuras actividades en este campo y, a la vez, como insumo del diseño de futuras actividades en este campo e instrumento para garantizar un funcionamiento ordenado de las actividades en curso.

Otras publicaciones de la Unidad de Educación

- La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia.* Diciembre 1997, N° EDU-101 (disponible en inglés, español y portugués).
- Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities,* por Rollin Kent. Febrero 1998, N° EDU-102 (en inglés solamente).
- Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe,* por R.W. McMeekin. Enero 1998, N° EDU-104 (disponible en inglés y español).
- The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?,* por Claudio de Moura Castro. Junio 1998, N° EDU-106 (en inglés solamente).
- Trinta anos de FINEP: Banco ou mecenas, fomento ou balcão?,* por Maria Helena de Magalhães Castro y Eva Stal. Agosto 1998, N° EDU-107 (en portugués solamente).
- Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion,* por Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein. Diciembre 1998, N° EDU-109 (en inglés solamente).
- Proyecto Joven: New Solutions and Some Surprises,* por Claudio de Moura Castro. Julio 1999, N° EDU-110 (en inglés solamente).
- Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform,* por Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro. Enero, 2000, N° EDU-111 (en inglés solamente).
- Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo,* por Claudio de Moura Castro, Martin Carnoy and Laurence Wolff. Febrero, 2000, N° EDU-112 (disponible en español e inglés).
- Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: Documento de estrategia.* Mayo 2000, N° EDU-113 (disponible en español e inglés).
- Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends,* por Juan Carlos Navarro y Aimee Verdisco. Agosto 2000, N° EDU-114 (en inglés solamente).
- Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe: Análisis de la situación y propuestas de actuación, por Alejandro Tiana Ferrer. Diciembre 2000, N° EDU-115 (en español solamente).
- La educación superior en América Latina - Testimonios de un seminario de rectores,* Salvador Malo and Samuel Morley, editores (en español solamente).
- A revolução silenciosa: Autonomia financeira da USP e UNICAMP,* por María Helena Magalhães Castro. Diciembre 1996, N° SOC96-102 (en portugués solamente).
- Cerrando la brecha,* por Román Mayorga. Enero 1997, N° SOC97-101 (disponible en español e inglés).
- Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza,* por Jaime Saavedra. Marzo 1997, SOC97-104 (en español solamente).

La reforma educativa en América Latina - Actas de un seminario, Claudio de Moura Castro y Martin Carnoy, editores. Agosto 1997, SOC97-102 (en español solamente).

Libros:

Education in the Information Age, Claudio de Moura Castro, editor (disponible en inglés y español). Puede obtenerse a través de la librería del BID, teléfono (202) 623-1753, e-mail: idb-books@iadb.org.

Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas, por Viola Espínola y Claudio de Moura Castro, editores. 1999. En español solamente. Puede obtenerse a través de la librería del BID, teléfono (202) 623-1753, e-mail: idb-books@iadb.org.

Perspectivas sobre la reforma educativa. América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas, por Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi and Lewis Tyler, editores. 2000. Publicado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, el Instituto para Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y el Banco Interamericano de Desarrollo. En español solamente.

Myth, Reality, and Reform. Higher Education Policy in Latin America, by Claudio de Moura Castro and Daniel Levy. 2000. En inglés solamente. Puede obtenerse a través de la librería del BID, teléfono (202) 623-1753, e-mail: idb-books@iadb.org.

CD-Rom:

Primer Seminario Virtual BID sobre educación y tecnología.

Para mayor información, contactarse con la Unidad de Educación:

Tel.: (202) 623-2087

Fax: (202) 623-1558

E-mail: sds/edu@iadb.org

Website: <http://www.iadb.org/sds/edu>