



**Oficina Internacional del Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe**

**Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional.
Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo.**

**Miguel Calderón
Proyecto PREJAL
2007**

ÍNDICE

1. Contexto	3
2. Conceptos	4
3. Experiencias	4
3.1 Mecanismos tradicionales	5
3.2 Registros sobre una oferta desordenada y sin información de retornos	5
3.3 Normas técnicas aplicadas al servicio de formación capacitación	5
3.4 Sistemas de acreditación de personas	6
3.5 Alternativas desde la demanda	6
4. Salidas	7
4.1 Desde la oferta	7
4.2 Desde la demanda	7

Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo

1. Contexto

Los modelos de formación y capacitación desde la década de los 50 han ido evolucionando de cara a un mercado que demanda cada día más calificaciones y enfrenta nuevos retos. Sin embargo, las estrategias de ampliación de la cobertura, especialización, diversificación de niveles y acercamiento al mercado de trabajo han sido desiguales en la región. Mientras en algunos países coexisten modelos contributivos de tipo dual con institucionalidades permeables a la demanda, otros mantienen estructuras tradicionales, basadas en una oferta con tendencias académicas y reformas a través de programas de limitado alcance.

En estos sistemas subsiste un problema de calidad –común con las brechas existentes en la educación básica- que se traduce en la falta de pertinencia y efectividad de la oferta. Por otro lado, se genera una proliferación desarticulada y desordenada de certificaciones y calificaciones, que compiten por un mercado orientado en su mayor parte por intuiciones, prestigios sociales vigentes y modas.

Existe una oferta generalmente gratuita financiada con recursos públicos, que subvencionan los costos de formación. La inversión pública en esta oferta es escasa, poco planificada y de baja calidad. En los 90, se acentuaron las reformas que incentivaron la participación de inversionistas privados en la formación profesional, lo que hizo crecer la oferta. Estas reformas, en muchos casos, estuvieron concentradas en especialidades y niveles financieramente rentables, aunque socialmente de escaso retorno. Tales institucionalidades subsisten a la par de las organizaciones con participación empresarial y la formación en empresa, que según diversos estudios nacionales, tienen mayores retornos pero limitada cobertura.

En este contexto, la oferta no satisface a la demanda en términos cualitativos y excluye a los colectivos de menores recursos. Los costos complementarios no asumidos por el estado o el precio de la capacitación en el mercado privado deben ser asumidos por los beneficiarios y sus familias. La orientación de esta inversión se da por diversas vías, siendo las más consultadas las referencias personales, la publicidad y en mucho menor grado los sistemas vocacionales o de información sociolaboral.

En el mercado laboral se puede observar esta distorsión cuando los jóvenes hasta los 24 años cuentan con mayores niveles de formación que otros grupos etarios; sin embargo sus tasas de desempleo y subempleo son mayores, así como la inadecuación laboral en muchas estadísticas nacionales. Uno de los elementos que concurren a profundizar y mantener estas brechas es la escasa calidad de la formación y capacitación recibida, en el contexto de un mercado formativo con escasa regulación y transparencia.

2. Conceptos

La formación y la capacitación constituyen un mecanismo privilegiado por los jóvenes para agregar valor a su producto (*bien experiencia*, Chacaltana, 2005). Sin embargo, los retornos de las organizaciones de formación y capacitación son muy escasos, debido fundamentalmente a la calidad de las condiciones iniciales, la articulación con la demanda productiva y del mercado laboral, y la falta de transparencia del mercado formativo en relación a sus demandantes (trabajadores, jóvenes con educación básica completa o desertores en edad laboral, padres de familia). Por ello, en una lógica integral, un sistema nacional debe lograr cubrir estándares mínimos en tres dimensiones:

- *Internas*: Las condiciones iniciales de formación y capacitación están relacionadas directamente con la capacidad instalada (infraestructura, equipamiento, servicios básicos) y los recursos humanos (plana docente, equipo administrativo).
- *Externas*: La articulación con la demanda productiva tiene relación con la oferta: ocupación, nivel, competencias técnicas y de empleabilidad, adecuación y pertinencia. Otro aspecto de la articulación establece relación con la demanda laboral: qué grado de intensidad de mano de obra se puede colocar en el mercado laboral sin producir distorsiones del tipo sobreoferta.
- *Del mercado formativo*: La transparencia del mercado formativo guarda relación con la información que transmite al usuario del servicio, la exposición de sus resultados en el mercado laboral y la exposición de su inversión en el bien experiencia demandado.

Un sistema nacional de formación profesional debe lograr que sus unidades de gestión (instituciones formativas), cumplan estándares mínimos en esas tres dimensiones, con la finalidad de asegurar una permanencia en el mercado basada en la dimensión de sus logros internos, externos y de mercado.

3. Experiencias

Las experiencias de los sistemas de formación han estado centradas en la oferta, a través de los denominados mecanismos tradicionales y registros, que intentaban controlar las condiciones iniciales para la participación de las instituciones de formación en el mercado formativo. Estos mecanismos son comunes a los países de América Latina y han tenido resultados similares. Las experiencias desde la demanda son escasas, casi nulas, debido a la falta de iniciativa en la toma de decisiones por parte de los organismos encargados de su regulación, por la preeminencia en los mercados formativos de una sólida oferta privada (en términos financieros y de inversión) y por la falta de estrategias para informar a los beneficiarios y hacer frente a usos sociales que privilegian los elementos simbólicos (títulos, el ser profesional) antes que los vocacionales y de oportunidad en el mercado laboral. A continuación reseñaremos los mecanismos y experiencias relevantes en este aspecto.

3.1 Mecanismos tradicionales

Los países tienen en común mecanismos de autorización y registro de las instituciones públicas y privadas de formación en los Ministerios de Educación y Trabajo, fundamentalmente, de acuerdo a los niveles y modalidades que atienden. Consisten en la presentación de condiciones iniciales y proyecciones de desarrollo, con revisiones y supervisión periódicas de metas de atención y mantenimiento de las instalaciones. Esta institucionalidad coexiste con los modelos históricos de atención a los sectores industriales originados en los 50-70 bajo el modelo industrial de desarrollo de los países y que aún tienen vigencia y resultados en los mercados nacionales. La supervisión que sobre ellos realizan entidades estatales suelen ser insuficientes e ineficientes. Estos mecanismos han existido en las décadas de mayor acentuación de la falta de calidad, siendo ésta un síntoma de su ineficacia y falta de respuesta a las nuevas demandas de desarrollo.

3.2 Registros sobre una oferta desordenada y sin información de retornos

La coexistencia de modelos institucionales ha generado en las dos últimas décadas reformas de la formación profesional centradas en las dimensiones internas y externas: reformas de condiciones iniciales (nuevas inversiones en equipamiento e infraestructura), de formadores (formación magisterial continua), de currículo (métodos constructivos, prácticos y de alternancia), de metodologías de acercamiento con el empresariado (enfoque basado en competencias), experiencia de financiamiento directo y de impulso del mercado formativo (programas jóvenes, tipo Chile Joven o Projoven). Frente a un contexto tradicional de falta de información de efectividad (ya que solo se conocen por los registros oficiales las condiciones de partida) se filtra la oferta en registros más rigurosos, que en el caso de los programas jóvenes intentaban acreditar nuevos elementos vinculados a lo externo, como compromisos o cartas de intención de empresas (vínculo con el entorno) y la generalización de enfoques basados en la demanda. Sin embargo, la escasa cobertura de estos programas (alta inversión sobre escaso porcentaje de jóvenes en situación de pobreza), aunada a la casi nula difusión de los logros de las entidades de capacitación, hicieron que estos registros estuvieran limitados a los programas; es decir, sus resultados (positivos o no) no eran de dominio público. En estos tiempos, la proliferación de registros especializados como una forma de restringir el mercado a instituciones con condiciones iniciales de calidad fue creciente, encontrando una dispersión de esfuerzos, ya sean en entidades del estado como en sectores que brindan servicios de capacitación.

3.3 Normas técnicas aplicadas al servicio de formación y capacitación

La presión de la competencia en el mercado formativo obliga a adoptar nuevas estrategias de posicionamiento, como el uso voluntario de normas técnicas tipo ISO adecuadas a instituciones de formación u otras certificaciones de calidad reconocidas a nivel regional o mundial. Ante la evidencia de un mercado desarticulado y de baja calidad, los países optan por desarrollar normas técnicas nacionales, como el Sence de Chile o el Indecopi del Perú. Su característica principal es que la presión de la competencia genera un sistema de gestión de calidad permanente, que acerca a las

instituciones al cumplimiento de estándares mínimos en la producción del servicio formativo o de capacitación. Sin embargo, la aplicación de normas técnicas de calidad tiene algunos aspectos que la limitan: al ser voluntaria, muchas instituciones no optan por ella; resulta onerosa para una gran cantidad de centros y no tiene una cobertura significativa. Por otro lado, las instituciones estatales requieren en muchos casos de arreglos institucionales que no necesariamente dependen de ellos (ejemplo: manejo financiero no independiente, regulaciones cruzadas, entre otros).

3.4 Sistemas de acreditación de personas

Obliga al desarrollo de un sistema de gestión de calidad, mide impacto y resultados y busca, a través de canales públicos, brindar información sobre las capacidades reales del trabajador. Estos sistemas se han desarrollado como sistemas nacionales o estatales en Canadá, Estados Unidos y los sistemas GNVQ (formación) y NVQ (cualificaciones laborales) ingleses. En el caso de España, el Incual aparece como una institución que administra las cualificaciones nacionales y de manera descentralizada en las Comunidades Autónomas. Estas experiencias se ubican ya en un enfoque desde la demanda. Sin embargo, el único acercamiento de América Latina a este tipo de opciones se da en el programa Conocer de México, aplicado a la certificación de personas, lo que brinda al mercado laboral un mensaje directo de las capacidades certificadas del trabajador, e indirecto del centro donde se formó (si no se trata de un trabajador empírico). Otra experiencia importante, aunque sectorialmente menor al Conocer se da en Chile Califica, y experiencias de menor envergadura se han realizado en Colombia (Sena), Perú (Cenfotur), *Instituto da Hospitalidade* (Bahía, Brasil).

3.5 Alternativas desde la demanda

Han existido dos fuentes fundamentales: el posicionamiento desde los demandantes del servicio (jóvenes, trabajadores y familias) y desde los empleadores. La primera fuente es utilizada generalmente por empresas privadas de opinión, que publican la percepción de los usuarios sobre el prestigio de carreras e instituciones (basados en referencias personales de efectividad, prestigio social y moda). La segunda fuente es la patente preferencia de empresas (sea en selección propia o en avisos públicos) de favorecer determinadas cualificaciones según los centros de formación donde fueron adquiridas, basadas en experiencias anteriores o prestigio. Estas últimas prácticas atentan contra las normativas nacionales antidiscriminatorias y son prohibidas en casi la totalidad de países. Esta situación es generada, al margen de sus consideraciones éticas, por la proliferación de instituciones y cualificaciones de escasa calidad y efectividad en el mercado.

La convergencia de las intuiciones del mercado de usuarios y la información patente y existente en el mercado laboral puede generar una información de uso orientador, que no rompa la coexistencia de la normativa antidiscriminatoria y la transparencia del mercado. Las opciones pasan por la optimización de los sistemas de información (Futurolaboral de Chile), la producción de nuevos ítems en las encuestas nacionales o los observatorios sociolaborales.

4. Salidas

4.1 Desde la oferta

- **Registro y Acreditación:** los registros de instituciones de formación y capacitación deben complementarse con información de la demanda, y acreditarse desde ella. Esto es posible a través de mecanismos combinados y de información abierta que permita la toma de decisión del usuario, a través de la certificación de las condiciones iniciales y acreditación de resultados en el mercado de las instituciones de formación. De esa manera, los registros resultarán más efectivos.
- **Referentes y normas técnicas nacionales:** las normas técnicas garantizan procesos permanentes de calidad, no solo condiciones de inicio y resultados. Brindan sostenibilidad a la producción del servicio formativo a través de una gestión basada en la calidad. La experiencia de Senati (Perú) y su participación en la elaboración de una Norma Nacional, así como las Normas de Sence respaldan esta iniciativa. La estrategia estaría basada en su generalización a la oferta.
- **Métodos de transparencia del gasto en formación:** en el mercado formativo actual, la distorsión y sobreoferta han llegado a un nivel tal que es posible encontrar dos instituciones que ofertan las mismas carreras a precios similares, y tener resultados muy diferentes en el mercado laboral. Una alternativa de depuración del mercado en el largo proceso de homologación cualitativa de la oferta es la transparencia de la inversión o gasto real en la formación. Una información transparente al inversor (estudiante, trabajador, padre de familia) sobre cuánto invierte realmente la institución en la capacitación puede brindar un elemento adicional de decisión y transparencia del mercado. La metodología de las superintendencias (de banca, por ejemplo) obliga en los países a brindar información sobre gastos, portes, intereses y demás por un crédito. De manera análoga, se propone que las instituciones brinden dicha información, al ser el resultado de un proceso formativo visible solamente en el mediano plazo posterior al mismo servicio.

4.2 Desde la demanda

Si bien los procesos e instrumentos desde la oferta han sido ya puestos en ejecución, los mecanismos desde la demanda no encuentran referentes importantes, ni procesos establecidos como experiencia en la región. Sin embargo, es un hecho que los empleadores (principales consumidores del bien experiencia puesto en valor en el mercado laboral) conservan información relevante que puede ayudar a orientar el mercado formativo. Ante esta afirmación, habría que contemplar las siguientes salvedades:

Primero, existen áreas de información que pueden replicar distorsiones del mercado, como por ejemplo la preferencia de niveles universitarios para mandos medios o semicalificados.

Segundo, los perfiles demandados pueden responder a puestos u ocupaciones donde priman contratos precarios o en situación de informalidad laboral.

Tercero, puede haber un desconocimiento o diferentes niveles de información sobre la oferta formativa y de capacitación, que cimienta prejuicios generalizados sobre las instituciones de formación. O simplemente ocultar preferencias por su negativa a brindar espacios de capacitación a sus trabajadores.

Las estrategias posibles de orientación desde la demanda pueden reseñarse en los siguientes medios:

- **Encuestas Nacionales:** indagación directa sobre la PEA ocupada, acerca de nivel educativo, especialidad, centro de formación, ingresos y permanencia laboral. Demanda una mediana inversión y tendría regularidad anual.
- **Sistemas de información laboral:** medio de difusión de información, similar a la experiencia web de futuro laboral (Chile). Su fuente pueden ser las encuestas nacionales y también información desde los empleadores sobre sus demandas cualitativas en relación a la oferta formativa de sus trabajadores. Al ser su universo menos estructurado, contaría con información referencial no necesariamente confiable en términos estadísticos. No implica una gran inversión y sus resultados pueden ser de rápido logro.
- **Observatorios sociolaborales:** se relacionan al punto anterior y constituyen un proceso más elaborado y de mayor inversión, al estar ligados a aquellos instrumentos de lectura permanente del mercado laboral y productivo. Tienen la ventaja en algunos países como Colombia y Perú (en menor escala) de estar sectorizados y descentralizados, por lo que podrían brindar información directa de las localidades, aspectos que un esfuerzo nacional demandaría mayores recursos.
- **Información de retornos de la formación:** si bien no es una estrategia independiente, sino un instrumento más que puede acompañar a los registros o la información sociolaboral de la demanda, es preciso elaborar una propuesta comunicativa que permita al común de los usuarios comprender la lógica y la información que brinda el retorno.