



Más allá de la educación de calidad



Carmen Pagés y Graciana Rucci*

BID

Mucho se ha hablado de la necesidad de superar la crisis educativa de la región, avanzando hacia una educación de calidad para todos. Si bien este es un objetivo necesario, y que se debe alcanzar, no es suficiente: necesitamos también enfocar esfuerzos en lograr un sistema de formación continua que apoye a las personas a lo largo de toda su vida laboral y sus variadas transiciones, que construya mejores trayectorias de aprendizaje y laborales y que responda a los cada vez más acelerados cambios en las demandas laborales.

El rol de las habilidades para el desarrollo

Contar con una fuerza de trabajo calificada y los mecanismos para continuamente adquirir, actualizar y certificar sus habilidades constituye una palanca esencial para el crecimiento¹. El acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es, conjuntamente con la innovación, el grado de competencia y los incentivos que enfrentan las empresas, uno de los determinantes principales de la productividad, el factor más importante a la hora de explicar el crecimiento de los países (*The OECD Jobs Study*, 1994; *OECD Economic Outlook*, 2011; “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, E. Hanushek y L. Woessmann en *Journal of Economic Literature*, 2008; *The Age of Productivity*,

* División Mercados Laborales

1. Se definen habilidades como la capacidad de las personas de llevar a cabo con éxito una serie de tareas (Exploring the links between Skills and Productivity, L. Gambin et al., U. of Warwick, 2009).

C. Pagés, 2010; “Más allá del aula: formación para la producción”, M. Bassi et al. en *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?*, G. Crespi et al. (eds.), BID, 2014). Una mejor combinación de habilidades y capacidades de la fuerza laboral contribuye a la mejora de la productividad laboral de las personas de forma directa, pero también promueve la productividad de forma indirecta, a través de estimular la innovación, la adopción de tecnología y la capacidad gerencial de las empresas. Es decir, la productividad de las firmas. Las habilidades también están asociadas a mayor empleabilidad y mayores salarios para los trabajadores (“Interpersonal styles and labor market outcomes”, L. Borghans et. al., en *Journal of Human Resources*, 2008; “Skills, Tasks and Technologies”, D. Acemoglu y D. Autor, en *Handbook of Labor Economics*, 2011).

El invertir en educación solo al principio de la vida ya no es suficiente.

En América Latina y el Caribe se han hecho importantes avances en la cobertura de la educación, aunque queda mucho camino que recorrer en términos de calidad. Es bien conocido que los aprendizajes, medidos por pruebas comparables entre países (por ejemplo, PISA) colocan a la región en los últimos puestos de la escala de naciones participantes (“¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?”, M. Bos et al., Harvard University Open Scholar, 2014). Invertir en mejorar no solo la cobertura sino la calidad de los aprendizajes es esencial

para que la experiencia educativa rinda resultados a sus beneficiarios. Sin embargo, argumentamos que una educación de calidad y para todos, para las nuevas generaciones, es insuficiente para hacer frente al déficit de habilidades con el que hoy cuenta la fuerza laboral, y a la necesidad de adaptación a los constantes y cada vez más acelerados cambios que trae consigo la 4^o Revolución Industrial. Se requiere invertir el binomio de educar primero y trabajar después, para pasar a una lógica de formación a lo largo de la vida, combinando las aulas y el lugar de trabajo como instancias formativas.

Algunos datos dan cuenta de la escasez de habilidades entre la fuerza laboral de la región.

Existe un importante acervo de personas, ahora en el mercado laboral, con bajo nivel educativo, con experiencia laboral no transparente para el mercado o con habilidades obsoletas. Este acervo tiene potencial de productividad laboral y puede acceder a mejores trayectorias laborales (ie, mejores empleos). Las pruebas PISA indican que en promedio un 62% de los jóvenes de 15 años no posee las habilidades mínimas para realizar cálculos matemáticos simples y un 48% no puede entender un texto básico. Si bien algunos jóvenes continúan estudiando y pueden subsanar esas falencias, muchos terminan su proceso educativo no mucho después. Las pruebas para adultos de la OCDE, PIAAC, por ahora solo realizada en la región en Chile, confirma el inmenso

problema de habilidades que padece la fuerza laboral chilena, el más acusado de la OCDE. Más de la mitad de adultos alcanza el nivel más bajo o menos en comprensión de lectura (frente a un 19% en la OCDE) y un 62% alcanza el nivel más bajo o menos de cálculo (frente a 22,7 % en el promedio OCDE). Vale recordar sin embargo, que Chile es el país que arroja mejores resultados en PISA de la región y que por lo tanto, los resultados del resto de países, si tomaran la prueba PIAAC, de seguro mostrarían déficits todavía mayores.

Los empleadores también resaltan la falta de habilidades de la fuerza laboral. Un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren (Talent Shortage Survey, Manpower, 2015). Alrededor del 90% de empresarios en Argentina, Brasil y Chile señalan que no encuentran las competencias que necesitan para producir competitivamente (*Desconectados*, Bassi et al., BID, 2012). Asimismo, una serie de encuestas realizadas por el BID a firmas en Bahamas, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay indica que entre el 40% y el 70% de los empleadores reporta dificultades con las habilidades socioemocionales de los trabajadores (conducta y comportamiento en el trabajo) como la principal razón de despido y entre un 15% y un 30%

informa como causa los problemas de ausentismo (relacionados, también, con las habilidades socioemocionales)².

Asimismo, el cambio tecnológico acelerado genera constantes nuevas demandas de habilidades, por lo que es importante prevenir la descapitalización de la fuerza laboral. En un contexto de creciente automatización, interconexión y uso de tecnologías avanzadas, las demandas por habilidades de procesamiento de información y capacidades avanzadas cognitivas e interpersonales está creciendo rápidamente (*Skills Matter*, OCDE, 2016) pero muchos trabajadores que se formaron más de una década atrás no poseen dichas capacidades. De esta manera, por las carencias con las que parte y el elevado riesgo de descapitalización, es esencial enfocarse también en la población en edad de trabajar y que ya no está en el sistema escolar, como población objetivo de la política de habilidades.

Más allá de programas aislados, se requieren sistemas de formación continua

La respuesta al enorme déficit de habilidades de la fuerza laboral en la región ha sido muy tibia, tanto por parte de las propias empresas como de los gobiernos o los trabajadores.

2. Para mayor detalle, ver el caso en Bahamas documentado en "In Pursuit of Employable Skills", E. Pinder y M. Fazio, BID, 2013; el de Honduras y Panamá en "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Honduras" y "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Panamá", D. Baptista y R. Flores, BID, 2014; y el de Uruguay en "Formación para el trabajo en Uruguay", C. De Mendoza, et al., BID, 2013.

Los datos indican una gran diferencia entre el porcentaje de trabajadores activos que se beneficia de alguna actividad de formación estructurada (ya sea como parte del sistema educativo formal, capacitación o educación para adultos) en la región (menos de un 15%) y el promedio de la OCDE (56,3%), (*Empleos para Crecer*, V. Alaimo et al., 2015). Asimismo, desde el lado de las políticas públicas la respuesta ha sido débil, fragmentada y poco enfocada a las necesidades del mercado laboral. El primer tipo de respuesta a los problemas de habilidades de la fuerza laboral ha sido la de crear una serie de programas de capacitación cuyo objetivo es proveer una combinación de habilidades cognitivas, técnicas y/o sociales. Estos programas están siendo en general focalizados en la población desempleada o inactiva vulnerable y su objetivo, más que la productividad de los trabajadores activos es la inserción laboral. En algunos casos, estos programas han tenido resultados interesantes desde el punto de vista de su impacto en la probabilidad de inserción en el empleo formal pero en otros los resultados han sido muy poco favorables. Parte de los problemas que enfrentan dichos programas es que suelen estar aislados, careciendo del soporte necesario en forma de mecanismos externos de aseguramiento de calidad y pertinencia, y carentes de articulación con el sistema educativo o con otros programas, impidiendo la construcción de trayectorias de

aprendizaje con el foco puesto en el mercado de trabajo. Asimismo, sumando todos los programas, la fuerza laboral presente o futura que llegan a cubrir es todavía pequeña. La otra modalidad de respuesta en algunos países han sido los institutos nacionales de formación, financiados con impuestos a la nómina; sin embargo, estos fondos se suelen asignar de forma más o menos automática, y no en función de metas y resultados predefinidos, existiendo escasa información acerca de si la formación por ellos realizada o contratada afectó las trayectorias laborales o la productividad de las empresas. Asimismo, muchas de estas instituciones también han tendido a ir orientando su accionar hacia la población inactiva o desempleada, y a formar en habilidades de baja complejidad, por medio de programas o cursos que no permiten construir trayectorias de aprendizaje.

Se podría argüir que formar durante toda la vida es caro y que los países de la región no pueden permitírselo.

Sin embargo, argumentamos aquí que, dada la importancia de las habilidades para el desarrollo, y en particular las habilidades de la fuerza laboral que estará en el mercado laboral por los próximos 30 años, el costo de oportunidad es más caro aún. Pero, justamente por ser los recursos escasos, las políticas públicas deben plantearse cuidadosamente cuál es el rol del Estado, versus otros actores. En nuestra opinión, hay dos

razones importantes que le confieren un rol al Estado para involucrarse: fallas de mercado e inequidad de oportunidades. Ahora bien, que existan estas razones no significa que el Estado deba financiarlo todo. El Estado puede apoyar un sistema, entre otros, transparentando la información y brindando la orientación apropiada, ofreciendo incentivos para que empresas y trabajadores inviertan en formación, asegurando la calidad y la pertinencia de la formación, estableciendo un lenguaje común de competencias, avalando certificados aceptados y reconocidos por el mercado y garantizando el uso de ciertos recursos públicos para la mejora de la productividad y empleabilidad de las personas en general.

¿Cómo se hace entonces? ¿Qué se puede aprender de los sistemas exitosos de formación para el trabajo de otros países fuera de la región?

Para paliar las fallas de mercado y los problemas de inequidad, los sistemas de formación para el trabajo con buenos resultados focalizan el rol del Estado en llevar a cabo con éxito cuatro funciones.

La investigación acerca de lo que funciona en este ámbito es incipiente, y las evaluaciones de impacto se han enfocado en programas individuales más que en el análisis de sistemas de

formación. Sin embargo, del análisis de los sistemas de formación para el trabajo en una serie de países desarrollados³ reconocidos por tener buenos sistemas se puede concluir que, más allá de promover programas aislados, es necesario establecer sistemas de formación a lo largo de la vida, **orientados por la demanda de trabajo**, en los que el Estado pueda llevar a cabo cuatro funciones básicas:

- a) **establecer procesos que permitan identificar los requerimientos de habilidades del sector productivo y su satisfacción con el sistema de formación;**
- b) **apoyar a traducir exitosamente los requerimientos de habilidades de los empleadores (expresados en estándares de competencia) a currículos que se desarrollan con base en, y permiten alcanzar, esos estándares;**
- c) **asegurar la calidad del sistema a todos los niveles; y**
- d) **realizar un manejo eficaz de los recursos públicos, orientándolos a paliar fallas de mercado e inequidades (“Understanding and Comparing Successful Education and Training Systems around the World, G. Fieldsend, BID, 2016; *Sistemas nacionales de formación profesional y capacitación*, G. Van Breugel, CEPAL, 2012).**

Así, de este análisis se desprende que en los países con sistemas de

3. Los países que se incluyeron en este estudio son: Alemania, Australia, Corea, Nueva Zelanda, Reino Unido, y Suiza.

formación exitosos, éstos están fuertemente orientados hacia los requerimientos del sistema productivo, con los empleadores y los trabajadores como los principales usuarios del sistema. Esto se logra a partir de contar con mecanismos institucionales instalados que les permiten identificar los requerimientos de habilidades de los empleadores, recogiendo y diseminando ampliamente diferentes tipos de información acerca de la demanda presente y futura de habilidades, mediante sistemas establecidos que permiten a un amplio espectro de empleadores articular su voz, y que éstos se expresen en forma de estándares de competencias; y finalmente, evaluando la satisfacción de los empleadores con la forma en que se incorporan sus requerimientos de habilidades y los resultados de este proceso (Fieldsend, 2016; *Building on skills forecasts* y *Skills for Europe's future*, CEDEFOP, 2009; "Métodos para anticipar demandas de habilidades". C. González-Velosa y G. Rucci, BID, 2016).

Asimismo, en este análisis también se constata que los países con sistemas de formación para el trabajo exitosos se distinguen por desarrollar currículos que permiten a las personas alcanzar esas competencias que requiere el mercado, y desarrollan una variedad de opciones de aprendizaje (en el trabajo, en el aula, cursos largos, cursos modulares cortos) para poder alcanzar los conocimientos, las actitudes y los comportamientos identificados. Asimismo, y de manera

muy importante, enmarcan todas las opciones formativas en un marco único de cualificaciones en el que se establecen rutas claras de progreso entre niveles de cualificaciones, entre rutas académicas y vocacionales y entre la formación previa a entrar al mercado laboral y la que ocurre a lo largo de la vida. Además, permiten reconocer y certificar las competencias adquiridas de manera informal en el lugar de trabajo (Fieldsend, 2016).

En cuanto al aseguramiento de la calidad, el análisis comparado de países muestra que los sistemas de formación exitosos incorporan la búsqueda de calidad a todos los niveles: cualificaciones, instituciones, instructores, ambiente de aprendizaje, instrucción en el lugar de trabajo (programas de aprendices y capacitación), incluyendo seguimiento, evaluación, acreditación y certificación, y midiendo los resultados en cuanto a aprendizaje y a desempeño en el mercado de trabajo (Fieldsend, 2016).

Finalmente, la otra característica de los países con buenos sistemas de formación es que han desarrollado incentivos a la formación de trabajadores activos, en un marco de mecanismos de cofinanciamiento público-privado. Estos incentivos se dirigen a trabajadores y/o a empresas, distinguiendo quién financia cada parte y por qué. Los mecanismos de cofinanciamiento contribuyen a subsanar varias fallas de mercado al mismo tiempo y alinean mejor los

incentivos de las partes para invertir en capacitación. Dependiendo del objetivo de dicha inversión y de la población objetivo, el menú de instrumentos varía. Además, los mecanismos de financiación responden a una estrategia amplia de desarrollo de habilidades orientada por una lógica de fallas de mercado y/o la promoción de la equidad. Asimismo, al menos parte del financiamiento se hace disponible a cambio de alcanzar medidas preestablecidas de resultados, y provee incentivos para que los empleadores y trabajadores inviertan o coinviertan en capital humano (Fieldsend, 2016; “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe”, C. Huneus et al., BID, 2013).

Para que ALC se oriente hacia estos sistemas es necesario ir construyendo estas funciones críticas y consolidar las capacidades institucionales y de gestión. La región necesita avanzar en la dirección que marcan otras economías con niveles mucho más altos de desarrollo. Sin embargo, una serie de factores dificultan la tarea y deben ser superados.

1. El desarrollo de competencias y habilidades se ha visto rezagado por una falta de visión estratégica que acompañe y oriente al sistema de formación

Es decir, una visión de largo plazo de crecimiento económico, bienestar

y desarrollo productivo para los países. Solo a partir de esta visión, se han podido alinear el desarrollo de capacidades y habilidades humanas vis a vis la visión y ruta del desarrollo productivo, con una planificación estratégica, pudiendo así esclarecer el “**formar para qué, en qué y para quién**”.

2. Existe una falta de definición de quiénes son los actores que están o deben estar involucrados en la creación de habilidades y competencias y los roles que cada uno tiene dentro del sistema

En nuestra opinión, los actores públicos más importantes son los ministerios de Trabajo, Educación, Economía y Finanzas: Trabajo porque tiene el mandato de lograr la empleabilidad y (a veces) la productividad de la fuerza laboral; Educación porque tiene a su cargo la responsabilidad de provisión de educación básica, media y superior —incluyendo la técnica vocacional—, y en algunos casos incluso de las instituciones de formación profesional; Economía porque es la institución dentro del gobierno con mayor cercanía a los empleadores y las oportunidades u obstáculos para el desarrollo productivo, entre ellos el capital humano; y finalmente Finanzas porque es clave para la asignación de financiamiento. Asimismo, los trabajadores y las empresas son actores fundamentales. Las empresas como entidades donde puede tener lugar la formación, como financiadoras

o como receptoras de beneficios del capital humano. Y por su parte, los trabajadores como sujetos de ese capital y como beneficiarios últimos del capital humano desarrollado. Finalmente, otro actor extremadamente relevante son los centros de formación. Articular a todos estos actores implica dificultades. Por ello, se necesita partir de (y construir hacia) la participación y la definición de roles sólidos y sostenidos de todas las partes de manera “articulada”, a partir de un marco único: Estado, sector privado, personas, definiendo de forma clara qué hace cada quien y por qué, evitando caer en una visión estatista (todo el Estado) o una visión completamente *laissez faire* (todo el mercado), reconociendo la importancia de los roles de los distintos agentes, como partes complementarias y no como sustitutos, así como el rol regulatorio de los servicios con financiamiento público y, la obligación de un control y uso eficiente de los recursos públicos. El no haber logrado esto ha derivado en el panorama que hoy vive la región: baja productividad laboral, falta de pertinencia y de calidad de la formación.

3. La construcción de un sistema de formación para el trabajo con las características mencionadas es un proceso de mediano plazo que trasciende los tiempos de los gobiernos de la región

La falta de visión de largo plazo acerca del país que se quiere lograr, y las acciones de corto, medio y largo plazo

que se requieren para lograrlo, han hecho que las agendas que no rinden frutos inmediatos se posterguen. Es necesario superar el cortoplacismo y avanzar de forma decidida en agendas de mediano plazo que son esenciales para superar la trampa del mediano ingreso.

4. La falta de capacidades de los entes gubernamentales, así como de los otros actores, para llevar a cabo estas funciones

Como se mencionó anteriormente, habiendo definido una estrategia de crecimiento económico que incluya una ruta crítica sobre las capacidades y habilidades de las personas, habiendo definido los roles y funciones de cada parte involucrada, y habiendo establecido un pacto de Estado sobre la necesidad de avanzar en esta dirección, deviene fundamental construir y consolidar los procesos y mecanismos “detrás” de dichas funciones para poder realmente lograr los resultados esperados.

Invertir en mejorar el capital humano de los trabajadores de la región es una agenda que no puede postergarse más si se desea alcanzar niveles de desarrollo comparables a los de los países de mayor ingreso. Es necesario avanzar, paso a paso, para lograr que dentro de cinco gobiernos, y en 20 años, los trabajadores de la región, y sus empresas puedan sostener el grado de productividad que lo hará posible. ¡Y hay que empezar ya!