

## **Cuando los empleadores controlan la formación, muchas cosas pueden suceder**

***Claudio de Moura Castro***

*En este artículo el autor hace una presentación de las instituciones que conforman el «Sistema S» de formación profesional en Brasil: SENAI, SENAC, SENAR, SENAT y SEBRAE. Describe el momento histórico y las características de sus génesis y los trazos fundamentales de su actual funcionamiento. Partiendo de la constatación de que todas estas instituciones tienen estructuras similares, podría haberse esperado también trayectorias y modos operandi similares, supuesto que el autor se encarga de desmentir, encontrando en los distintos momentos históricos en que fueron creadas el factor explicativo de su diferenciación. El artículo contiene también algunas reflexiones del autor en torno al financiamiento del "Sistema S" y al modo de optimizar la adecuación de la oferta formativa a la demanda de cada rama de actividad. Claudio de Moura Castro es Chief Education Advisor del Banco Interamericano de Desarrollo.*

207

El problema más obstinado de la formación es la discordancia crónica entre la oferta y la demanda. Esta es la «enfermedad de la orientación por la oferta,» que ha infectado a la mayoría de los sistemas de formación. Buscar los remedios (¿o vacunas?) para esta enfermedad en el mundo real, resulta un ejercicio por demás útil.

Una solución obvia a este problema pero raramente utilizada, consiste en poner a los empleadores a hacerse cargo de los sistemas de formación. Si

los empleadores pagan la cuenta y consumen los resultados de los centros de formación, están entonces preparados para entender su interés por asegurarse de que la formación esté adaptada correctamente a sus necesidades. El puente para superar la brecha entre la oferta y la demanda consistiría, entonces, en la solución radical de dar el control completo de la formación a sus usuarios.

De hecho, que Brasil sea el único país de escala importante que haya

adoptado esta solución demuestra cuán radical ella es. Cuando el SENAI fue creado a comienzos de los años 40, fue el resultado de una iniciativa de los industriales de São Paulo. Persuadieron entonces al presidente Getúlio Vargas de crear un sistema industrial de formación, financiado con una recaudación del 1% sobre la planilla de sueldos y dar su desarrollo y gerenciamiento a las federaciones de industrias. En pocas palabras, los industriales se gravaron para financiar su sistema de formación, a través de un mecanismo que no es una contribución voluntaria.

Cada estado brasileño tiene su propio SENAI independiente y un SENAI nacional coordina sus acciones. En teoría, el Ministerio de Trabajo, directamente o a través de otras instancias, supervisa la actividad del SENAI. Sin embargo, y en la práctica, el SENAI presta poca atención a estos organismos. La ecuación básica actual sigue siendo la misma: el SENAI tiene ya más de 50 años y las federaciones de la industria continúan llevando las riendas. Cada estado brasileño tiene su propio SENAI y, en la mayoría de los estados, los industriales han mantenido sus SENAIs eficientes y atentos a la demanda.

Es interesante constatar que, en casi todos los casos, el resto de los países latinoamericanos han creado instituciones similares con la misma racionalidad y estilos. Casi 50 años más tarde, Chile entregó algunas de sus escuelas técnicas a las cámaras empre-

sariales, y en Perú se tomó una decisión para permitir que los empresarios designen a la gerencia de SENATI. Estos son movimientos bienvenidos, pero parciales y tardíos, sobre todo cuando se comparan con los avances registrados en Brasil. Todavía ninguno de los citados ha tomado el paso definitivo de transferirles los sistemas de formación a aquellos que emplean a sus egresados.

El tema de este trabajo es la replicación del modelo al interior de Brasil. De hecho el SENAI cubrió solamente el sector de la industria manufacturera, creándose posteriormente instituciones similares para otras áreas de la economía. A finales de los años 40, fue creado el SENAC. Con la «C» significando «comercio», la idea era abastecer al sector de los servicios. El SENAC fue puesto bajo responsabilidad de las federaciones del comercio. Más adelante fue creado el SENAR, refiriendo la «R» al sector rural. Mucho más adelante, el SEBRAE fue creado para asistir a las empresas pequeñas, y el SENAT para atender al sector del transporte.

Teniendo todas esencialmente la misma estructura, estas instituciones tienen algunos aspectos clave en común. Quizás lo que las distingue de la mayoría de las otras instituciones de formación es el mayor peso otorgado a la formación como un medio para aumentar la productividad. Al ser administrada por empleadores, la relación formación-productividad es explícita;

los temas sociales y de equidad sólo entran tangencialmente en esta ecuación. La formación está claramente sesgada hacia las necesidades de los empleadores. Los empleadores brasileños necesitan trabajadores con habilidades relativamente sofisticadas. Desde su inicio, el SENAI ha estado formando a una élite de trabajadores fabriles. Éstos son los trabajadores altamente calificados que necesitan las empresas modernas. Brindar formación a aquellos que más lo necesitan nunca ha sido un tema prioritario en las agendas de estas instituciones. Y puesto que la experiencia muestra que la formación de los trabajadores más desposeídos tiende a estar llena de problemas y discordancias, estas instituciones han mantenido un alto nivel de eficiencia a lo largo de su historia. El resultado es claro: *menos esfuerzos para atender a lo más deprimidos, un impacto más alto en la productividad y poco gasto en formación que no será utilizada.*

Puesto que la fórmula básica de estas instituciones era prácticamente la misma, se podría haber predicho las mismas trayectorias y estilos de la operación. Pero esto habría sido una predicción equivocada. La realidad ha llevado a estas instituciones en diversas direcciones y cada una ha adquirido diversos estilos de la operación. Hay cinco instituciones, todas en manos de las cámaras empresariales. Y hay cinco formas distintas de operación, cada una refleja el momento histórico en que

fue creada. A continuación, cada una de estas cinco instituciones es examinada con mayor detalle.

### **SENAI: la institución pionera y sus pesadas raíces**

Cuando el SENAI fue creado, casi no había otras alternativas de formación profesional. Tuvo que empezar con mucho esfuerzo y crear poco a poco una gran red de escuelas, las que suman en la actualidad cerca de 500. Los recursos didácticos debieron ser desarrollados y los instructores formados. El estilo que a la larga se fue modelando tomó como punto de partida las tradiciones alemana y suiza, dado que el primer director del SENAI de São Paulo era un ingeniero suizo con fuertes raíces en dichos países. Hoy, el SENAI forma a cerca de dos millones de trabajadores por año, desde soldados a domicilio hasta PhD en soldadura que deseen perfeccionar sus habilidades en aspectos de control de calidad.

En varios sentidos, el SENAI sigue siendo una institución exitosa, aunque haya cambiado poco sus estilos de gestión. Los industriales intentan mantenerlo bajo su atenta mirada y son sumamente protectores, defendiendo al SENAI de sus muchos adversarios (sobre todo desde los sectores de izquierda) que se oponen a que los dineros públicos sean entregados a la empresa privada.

209

Pero el SENAI no está exento de problemas y dilemas. Las micro-gerencias de las federaciones de la industria son frecuentemente criticadas. Las malas, débiles o politizadas federaciones de industrias infligen serios daños a los SENAIs correspondientes, ya que resultan vulnerables a las debilidades de sus patrocinadores. En parte, esto ha venido sucediendo en algunos estados menos desarrollados del nordeste. Empleadores débiles producen SENAIs débiles.

Los vínculos más estrechos entre las organizaciones vinculadas a sectores específicos de la industria (por ejemplo, construcción, textiles, etc.) y las escuelas que las atienden tienden a ser más fructíferas. Esto produce una situación de “ganar-ganar” para todas las partes: las escuelas producen egresados que pueden encontrar trabajos en las ocupaciones para las cuales se formaron, y los empleadores están generalmente satisfechos con la calificación de los estudiantes que reciben.

Una tendencia importante en la década pasada ha sido la diversificación de los servicios prestados. Además de la oferta de formación a las industrias, el menú se ha convertido en algo más amplio. Primero se desarrollaron servicios de capacitación a la medida. Luego se incursionó en la fabricación de componentes y en reparaciones para empresas que no lograban acceder individualmente al “estado del arte” en materia de equipamiento. Surgieron servicios de consultoría

en organización y disposición de equipos industriales y localización de fallos, así como servicios informativos sobre nuevas tecnologías o tendencias generales de transformación en la industria (por ejemplo, enviando observadores a las ferias internacionales textiles e informando sobre las innovaciones recientes). A partir de entonces comenzaron a aparecer servicios especializados. Se crearon unidades en las escuelas para dar apoyo a las empresas en la implementación de ISO 9000 y programas de calidad total. Finalmente, cerca de 40 unidades han desarrollado serios programas de investigación y desarrollo. Desde 1997 hasta el presente, se han iniciado o se han terminado 320 proyectos. En pocas palabras, el SENAI se ha transformado, pasando de ser una institución de formación a ser una agencia que atiende las múltiples necesidades de las empresas.

Por décadas, la amenaza de la eliminación de la recaudación sobre la nómina de salarios ha estado pendiente sobre la institución. Las autoridades financieras y la izquierda tienen aversión por los subsidios para la industria privada. Hasta el momento, los industriales han logrado sortear todas estas tentativas y se posicionan para incrementarlas aún más en el futuro. Pero si la recaudación desapareciera, el panorama más probable sería una mayor especialización del SENAI en los términos descritos en el párrafo anterior y la creación de arreglos voluntarios o semivoluntarios “de la in-

dustria y por la industria”. Esto crearía obviamente un vacío en la oferta de formación inicial para las ocupaciones más simples. Para ocuparse de esta dimensión más social de la formación, el Ministerio de Educación podría financiar al SENAI mediante mecanismos tipo proyecto-por-proyecto para ofrecer formación a los estudiantes menos pudientes. En cierta medida, tal programa (PLANFOR) ya existe, siendo financiado por el Fundo de Apoio ao Trabalhador, un fondo originalmente destinado a financiar el subsidio por desempleo.

### **SENAC: la solución de la oferta orientada por la demanda de los estudiantes**

Desde su inicio, el SENAC tuvo la misma estructura que el SENAI. Las federaciones del comercio lo poseyeron y manejaron. Sin embargo, con el tiempo, los administradores del SENAC hicieron que la función de formar a los trabajadores estuviera menos confiada a los empleadores que sus pares del sector industrial. Con el tiempo, el SENAC ha asumido un enfoque ligeramente diferente. Más que responder directamente a los requerimientos de las empresas, se ha orientado a atender individualmente a los estudiantes que desean invertir en su futuro.

Por otra parte, las federaciones del comercio son menos posesivas con relación al SENAC. No se perciben como entidades capaces de asumir totalmente su destino y de luchar a su favor, como

es el caso de los industriales, sumamente protectores. Pero con los vaivenes de la política y la ideología, los responsables del SENAC han comenzado a preocuparse por su futuro. Las amenazas de cancelar los mecanismos de recaudación los han llevado a adoptar estrategias a prueba de fallos.

Hace aproximadamente diez años, el SENAC se desvió otra vez de sus raíces estilo SENAI. Se decidió así a cobrar a los estudiantes (los cursos de SENAI se ofrecen gratuitamente). Este cambio drástico se motivó por la necesidad misma de sobrevivir, especialmente si la izquierda lograba su objetivo y la recaudación fuese eliminada o transferida al gobierno. Los pagos de los estudiantes crearían, de hecho, un fondo que permitiría que el SENAC sobreviviera sin su fuente cautiva de ingresos, llegado el caso de que este escenario se materializara.

Dependiendo de la situación y el momento, los costos cargados a los estudiantes agregan un tercio a la mitad del presupuesto regular del SENAC. Estos fondos crecientes han permitido que el SENAC amplíe sus ofertas de cursos y que aumente el número de los estudiantes inscritos. Sin embargo, quizás la consecuencia más importante ha sido brindar al SENAC un mecanismo de gran alcance para colocar a la oferta en sintonía con la demanda. Al pagar los estudiantes, éstos se preocupan mucho más por ver en qué medida el mercado demandará las habilidades que ellos habrán de adquirir.

211

Aunque el SENAC no cobra en forma total los costos de la formación, ésta no es en absoluto libre. Por lo tanto, el mercado debe ser cuidadosamente vigilado para asegurarse de que cada curso tiene suficiente demanda. Esto proporciona un certificado casi automático de que la formación realizada está en sintonía con la demanda.

**SENAR: ¿Para qué ofrecer formación cuando es posible comprarla?**

212

Por razones que no son comprensibles para este autor, después de crearse el SENAI y el SENAC como instituciones privadas, el SENAR fue creado como un servicio completamente público, adscrito al Ministerio de Trabajo (quizás las organizaciones de empresarios rurales no eran consideradas como instituciones legítimas o competentes). Se convirtió entonces en una burocracia pública hecha y derecha, con todas las virtudes y defectos de los servicios públicos.

No es preciso decir que resultó ser una institución menos competente que sus dos hermanas más viejas. Nadie era feliz con la manera en que funcionaba y las quejas se volvieron muy frecuentes. Junto con los cambios radicales que ocurrieron en la administración pública a comienzos de los 90, el SENAR fue cerrado y, de sus cenizas, fue creada una nueva versión privatizada. Entonces fue entregada a las or-

ganizaciones de empleadores que, para este momento de la historia, parece habían adquirido una mejor reputación. Por tanto, –y finalmente, el SENAR vino a alinearse con las otras dos instituciones.

Pero para cuando el SENAR fue reconstruido, el escenario de la formación en Brasil ya había cambiado, y su nuevo estilo reflejó estos cambios. A la hora de su renacimiento, el universo de la formación se había desarrollado considerablemente en comparación con el momento en que fue creado el SENAI. Encontrándose con un mercado desarrollado y muy activo de formación, el nuevo SENAR nunca tuvo la necesidad de crear y hacer funcionar una red de escuelas. En su lugar, se preocupó por volverse más expeditivo y eficiente al mercado de formación. Centrándose sobre todo en la mecanización de los cultivos, podía contratar cursos del SENAI, con los efectos del SENAI y de otras instituciones de formación que abundan en el Brasil.

Así, a pesar de las características de su renacimiento, el SENAR no se ha convertido en un miembro pleno de la familia SENAI/SENAC. Más bien, se ha convertido en un activo comprador en el mercado de servicios de formación. Estas innovaciones han sido considerables y adecuadas a la realidad actual del mercado brasileño. De hecho, hoy se escuchan pocas quejas acerca del SENAR.

### **SEBRAE: Asistencia para los microempresarios**

La historia del SEBRAE corre paralela a la del SENAR. Creado como CEBRAE con su propia burocracia pública, proporcionó asistencia a las pequeñas y microempresas. En contraste con el SENAR, nunca fue una institución “hermana” del SENAI, sino más bien un pariente lejano. Como el SENAR, sin embargo, su asociación con el sector público constituyó una debilidad que obstaculizó su flexibilidad y dejó la puerta abierta a un ruín acoso político.

El mismo terremoto administrativo que privatizó al SENAR, acabó privatizando al CEBRAE también. Se entregó entonces la totalidad de su gerenciamiento –incluido el presupuesto y todo lo demás - a las federaciones de industrias. SEBRAE, vino también –y finalmente- a colocarse en línea con las otras instituciones «S».

Sin embargo, y al igual que el SENAR, el SEBRAE sigue siendo más un pariente lejano que un hermano. Una vez más, reflejando el momento de su creación, el trabajo de SEBRAE es, esencialmente, el de una institución que contrata. No tiene la estructura o la red física de escuelas comerciales que poseen SENAI y SENAC. Pero, y en contraste con SENAR, se involucra más en los programas de estudio, el desarrollo de materiales didácticos y la experimentación.

### **SENAT: la solución de la educación de la distancia**

El SENAT es una ramificación del SENAI que llegó a ser independiente. El mandato del SENAI ha sido siempre dar formación para todos los sectores industriales, incluyendo la industria del transporte. Las empresas de transporte pagaron siempre sus aportes y contaban con los servicios correspondientes. Sin embargo, los empresarios de la industria del transporte estaban disconformes con el SENAI y pensaron en realizar ellos mismos ciertos cambios en la distribución del esfuerzo de formación. De hecho, la formación para conductores de camiones y tripulaciones de barcos no era algo que estuviese totalmente en línea con la tradición del SENAI.

Finalmente sucedió, el SENAI no estaba lo suficientemente alerta para responder a esta situación y lograr evitar el desgajamiento del sector del transporte. El SENAI no pudo reparar sus cercas correctamente y, consecuentemente, se convirtió en un espectador pasivo de la justificada rebelión de los empresarios del transporte. Con esta división, los aportes de la recaudación del transporte se redirigieron a una nueva institución enteramente dedicada a atender las necesidades de este sector específico. Así fue creado el SENAT.

Al ser poco más que un ala disidente del SENAI, el SENAT fue crea-

213

do bajo sus mismas reglas y marco jurídico. Con todo, los tiempos en que ocurrió su creación condujeron al SENAT por un camino diferente. En vez de erigir sus centros de formación, o de contratar la formación en el mercado, el SENAT ha hecho algo totalmente diferente. Alquilando tiempo de transmisión, ha creado un conjunto de programas de formación basados enteramente en la modalidad de educación a distancia. Durante ocho horas al día, un satélite transmite programas de formación a los camioneros y a las empresas de transporte. Seguridad en la conducción, carga de materiales, manejo de materiales peligrosos, son algunas de sus ofertas habituales. Mas de mil empresas de transporte han sido provistas de antenas parabólicas y decodificadores. Inclusive algunas estaciones de gasolina proporcionan los medios para que los conductores puedan mirar los programas.

**Algunas lecciones:  
amplia variedad  
bajo la misma fórmula legal**

La formación en Brasil comenzó con una sola fórmula que se fue aplicando a todos los casos. Si bien no desde un comienzo, eventualmente las cinco instituciones "S" vinieron a ajustarse al mismo modelo. Una recaudación sobre la nómina salarial financia las operaciones, y las organizaciones de empleadores, a través de las instituciones, ejecutan la formación con in-

dependencia absoluta y bajo los estatutos del sector privado. En contraste con la mayoría de los otros países, esto fue y sigue siendo una fórmula sumamente acertada. Los empresarios resultan ser mejores que los gobiernos y las instituciones independientes para operar un sistema de formación que los abastece de los que ellos mismos necesitan.

Sin embargo, la receta original no condujo a iguales formas de funcionamiento. Cada uno de los cinco miembros del sistema "S" ha desarrollado su propio estilo de funcionamiento. Y cada uno de estos estilos, más que cualquier otro aspecto, refleja el momento en el cual fue creada la institución. El más antiguo y el SENAI, creó una amplia red de escuelas y centros de formación. El SENAC, operando con el auspicio de los menos confiados empresarios del sector de los servicios, vigila la demanda de los estudiantes con mucho más cuidado y les cobra una cuota -todo un esfuerzo por disminuir su dependencia de la recaudación con base en la nómina de pago-. El SENAR y el SEBRAE, tienen una agenda en lugar de centros de formación. Simplemente compran la formación en el mercado. Y, finalmente, el SENAT se desvía completamente de las formas convencionales: todos sus cursos tienen la forma de la educación a distancia, transmitida mediante un satélite.

Con la rápida transformación a que asiste la economía brasileña todas las instituciones "S" requieren adap-



tarse constantemente. Mientras nosotros utilizamos subterfugios con su velocidad de la reacción, ellas siguen siendo en gran parte eficientes y funcionales.

El futuro no es claro. Tanto hay amenazas de eliminar la recaudación como defensas indignadas y poderosas, especialmente desde las todopoderosas federaciones de la industria. Todas estas instituciones son bien gerenciadas, atraen a personal competente y poseen un alto *esprit de corps*. Han luchado y resistido hasta ahora todos los asaltos, así que no parecen estar mal preparadas para dar nuevas batallas.

Si por ciertos avatares políticos llegasen a perder los beneficios de la recaudación obligatoria, las “S” podrían encontrar fuentes alternativas de financiamiento. Ellas tendrían chances de sobrevivir. Pero esto infligiría un daño severo en materia de equidad: solamente las empresas más acaudaladas, más agresivas y modernas estarían dispuestas a dedicar voluntariamente gastos significativos a la formación. Dejarían a la mayoría de los trabajadores de las clases más bajas con pocas alternativas de acceso a una formación de alta calidad, particularmente en lo que respecta a la formación inicial. ♦

