

Formación para el trabajo en el sector informal

Nuevos ejemplos de Kenia, Tanzania y Uganda¹

Hans Christiaan Haan

El gran crecimiento del sector informal en Africa sub-sahariana obliga a un minucioso análisis de las posibilidades de desarrollar y mejorar las habilidades de los trabajadores a través de una capacitación adecuada y pertinente, haciendo necesaria la exposición de resultados y limitaciones de la gran variedad de experiencias de capacitación implementadas desde el sector público y privado.

Introducción

Ya ha transcurrido más de una década del balance realizado en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín sobre las condiciones de formación de las personas que trabajan en las micro y pequeñas empresas del sector informal (MyPE)². Este informe se inserta en una serie de trabajos sobre la formación en la economía informal preparados en el marco del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad.

Se trata de una reseña de los cambios que se han producido en los últimos 15 años en las necesidades de capacitación del sector informal de MyPE y la oferta de servicios de formación por agentes públicos y privados. El estudio se concentra en Kenia,

Tanzania y Uganda, se basa en entrevistas realizadas en dichos países y describe documentos que ofrecen ejemplos interesantes de prácticas actuales de formación para el trabajo en el sector informal.

Capacitación para el sector informal

El Taller de Formación para el Sector Informal realizado por la OIT en Turín (1989) llegó a la conclusión de que dicha capacitación es –y debe ser– fundamentalmente distinta de la formación para el trabajo en el sector formal. Se caracteriza principalmente por tener estrechos lazos con la producción, estar dirigida a grupos específicos e impartirse en formas no convencionales en busca de resultados inmediatos³.

183

El Taller de Formación para el Sector Informal realizado por la OIT en Turín llegó a la conclusión de que dicha capacitación se caracteriza principalmente por tener estrechos lazos con la producción, estar dirigida a grupos específicos e impartirse en formas no convencionales en busca de resultados inmediatos

184

dad, aspectos financieros, claridad de metas, ambiente favorable, participación de los beneficiarios en todas las etapas, buena gestión e implementación por personal dedicado, diseño flexible, resultados tempranos y buenas perspectivas de desarrollo a largo plazo.

En cuanto a las intervenciones a nivel macro, es preciso que reflejen mejor las oportunidades económicas existentes y se ajusten más a las necesidades de formación. De hecho, para que la capacitación del sector informal adquiera proporciones significativas, lo razonable sería, en primer lugar, considerar políticas y prácticas capaces de “desencadenarla”, o que puedan obstaculizarla. Sin embargo, una reorientación de los sistemas existentes será sin duda complicada y lenta.

Con respecto a las *acciones de formación a nivel micro*, se concluyó que no hay un enfoque único sino que, en principio, todas las intervenciones deberían basarse en lo que ya existe.

Según la experiencia, para que las acciones de formación tengan éxito es preciso tomar en cuenta los elementos siguientes: evaluación de necesidades, métodos de formación, calidades pedagógicas y vínculos con la comuni-

En las dos últimas décadas han ocurrido hechos importantes que cabe suponer habrán tenido gran influencia en las necesidades y el suministro de servicios de formación. En particular, los procesos de liberalización económica y globalización han cambiado el contexto en el que operan las empresas informales, haciendo a la capacitación más crucial para el “desarrollo” del sector informal, ya que sin ella se saturaría de bienes importados y de fabricación local.

Aunque las reformas estructurales fueron en un principio beneficiosas para el crecimiento económico (aunque en muchos países este decayó luego), en el corto plazo agravaron los *problemas de desempleo y subempleo existentes*. En el África sub-sahariana, si bien en algunos países la tasa de crecimiento económico fue superior al incremento demográfico, la recuperación económica no se tradujo en mejores y más sostenidas oportunidades de empleo para la mayoría de los pobres.

Segmentación del sector informal

Para el diseño de medidas eficaces de apoyo a las MyPE informales conviene establecer una conceptualización básica del sector. Existe actualmente un acuerdo generalizado de que el “sector informal” –que aquí también llamamos sector de las MyPE– dista mucho de ser homogéneo. Muchos observadores⁴ proponen, por ejemplo, que se distingan en él tres segmentos.

Las MyPE predominantes son las que involucran *actividades generadoras de ingresos*, especialmente en zonas rurales. Son básicamente del tipo pre-empresarial de subsistencia y auto-empleo y operan como “empleador de última instancia”, fuente importante de ingresos para los hogares como suplemento de lo agrario. Comprenden por lo común actividades de tiempo parcial o estacionales, basadas en tecnologías tradicionales, insumos y mercados locales.

a veces trabajadores permanentes. Son una mezcla de tecnología adicional con prácticas más modernas pero aun así obsoletas. Carecen de acceso al capital, disponen de algunas destrezas técnicas pero ninguna administrativa y están más estrechamente vinculadas a los mercados. Se hallan a menudo en las aldeas más grandes, ciudades rurales y centros regionales (ejemplo: pequeñas tiendas o talleres en metalurgia, carpintería, sastrería y diversos servicios de reparación).

Las *microempresas* son algo más grandes que las actividades generadoras de ingresos, al reunir a varios integrantes de la familia, aprendices y

Las *pequeñas empresas* pueden tener entre 10 y 20 trabajadores (a veces hasta 50). Utilizan tecnologías no tradicionales o “modernas” y sus produc-

Resumen de las principales diferencias entre los segmentos MyPE

185

Actividades generadoras de ingresos	Microempresas	Pequeñas empresas
<ul style="list-style-type: none"> - Mezcladas con la economía doméstica - Auto-empleo (con ayuda de parientes) - Sin activos fijos (menos de US\$ 500) - Tecnología tradicional, manual - Ganancias para consumo doméstico - Diversificación para incrementar ingreso doméstico y/o minimizar riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Mezcladas con la economía doméstica, pero tendiendo a separarse - Hasta diez trabajadores (integrantes de la familia, aprendices) - Activo fijo reducido (hasta US\$10,000) - Mezcla de tecnología obsoleta - Ganancias para consumo doméstico y reinversión en la empresa - Estrategia: especialización para aumentar ingreso doméstico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Independientes de la economía doméstica - Número de trabajadores: 11-50 - Activo fijo: hasta US\$ 100.000 - Tecnología más moderna - Ganancias usadas para reinvertir en la empresa - Estrategia: especialización para aumentar ganancias

tos y servicios fluctúan desde lo sencillo a lo complejo. Estas pequeñas empresas (p.ej. aserraderos, talleres de confección de ropas, compañías de transporte automotor) son con frecuencia limítrofes de lo formal, están registradas con las autoridades locales y pagan algunos impuestos.

Una justificación importante para dividir el sector en estas porciones son los distintos apoyos que requieren dichos segmentos, que deben reflejarse en las intervenciones y estrategias. Por ejemplo, las actividades generadoras de ingresos deben abordarse con un enfoque de combate a la pobreza y/o al desarrollo comunitario, prestando mucha atención a aspectos sociales como la orientación empresarial y la administración del crédito, etc.

186

Principales características de las MyPE informales en el África sub-sahariana

Se calcula que el total de personas dedicadas a las MyPE es casi el doble de las registradas en las empresas grandes y el sector público. La mayor parte de las MyPE constan de una persona trabajando sola y en África sólo el 2 por ciento de las empresas emplean de 10 a 50 trabajadores. La mayoría de las MyPE están en zonas rurales, son propiedad de mujeres y se concentran en una estrecha gama de actividades económicas: fermentación de cerveza, tejido, costura, cestería y comercio al menudeo.

Existen diferencias considerables de eficiencia económica entre las empresas de distintos tamaños y hasta un pequeño incremento se asocia con mejoras sustanciales, que en el caso de estos pequeños emprendimientos influye directamente en los niveles de ingreso de los que trabajan en ellos.

Una enorme mayoría de las nuevas empresas que se crean son unipersonales y aparecen con más frecuencia que las de más de un integrante. Sin embargo, según los relevamientos la tasa de clausura de las MyPE es del 13 por ciento anual, y la mayor parte de ellas cierra en los primeros años de existencia. Esto deja en claro que son especialmente vulnerables en el frágil período inicial, cuando los empresarios están aún aprendiendo a manejar el negocio.

En lo que tiene que ver con la macro economía, los datos sugieren que cuando la economía está en auge, una cantidad significativa de los nuevos empleos generados en las MyPE proviene de una expansión de las ya existentes, que ofrecen trabajo mejor remunerado a sus dependientes. Por el contrario, en épocas de estancamiento económico las MyPE existentes tienden a recortar su plantilla; las nuevas firmas que se crean generan mayor porcentaje de empleos, a menudo dedicadas a líneas de producción que rinden menos ganancias. En resumen: en determinadas circunstancias el sector de MyPE informales está verdaderamente en condiciones de contri-

buir a la creación de empleo productivo, y las condiciones más cruciales se dan en el contexto de una economía dinámica.

La cantidad de nuevos establecimientos informales es tan grande que resulta imposible ofrecerles servicios de formación adecuados a todos ellos. Por lo tanto, las políticas y proyectos deben tener en cuenta la diversidad del sector y enfocar a las distintas variedades de empresas, prestando especial atención a las etapas de su ciclo vital en que las intervenciones puedan ser más beneficiosas.

Capacitación para las micro y pequeñas empresas informales en Kenia

Kenia se cuenta entre los países relativamente más industrializados del África. Pese a ello, entre 1980 y 1990 el desempleo y el subempleo aumentaron considerablemente y se desarrolló un sector informal de rápido crecimiento que absorbe mano de obra excedentaria. Las relaciones de Kenia con los principales países donantes se mantienen difíciles como consecuencia del clima político y los casos de corrupción a alto nivel.

El sector de las MyPE ha crecido de manera espectacular en Kenia en los últimos 20-30 años. Dos terceras partes de dichas empresas son de base rural y el 90 por ciento, variantes de autoempleo. El trabajo en las MyPE está

mejor remunerado que lo que a menudo se piensa: en promedio, los pequeños productores generan un ingreso bruto 2,5 veces por encima del salario mínimo (3,6 veces más que el PIB per cápita).

Los principales problemas de las MyPE en Kenia tienen que ver con aspectos de infraestructura en zonas urbanas, tales como acceso a la electricidad o interrupciones del servicio eléctrico, escasez de lugares para instalarse y falta de seguridad. En las zonas rurales las principales limitantes son: deficiente transporte carretero y escasez de agua potable.

Aunque en Kenia el interés gubernamental y la estructura de apoyo pública y privada (ONG) sean probablemente mayores que en muchos otros estados africanos, y se hayan formulado múltiples políticas para estimular el desarrollo del sector *jua kali* (en especial las mini y pequeñas empresas manufactureras), parecería que la implementación de dichas políticas está aún muy atrasada.

Capacidad formadora y agentes de capacitación

Las estadísticas indican que la gran mayoría de los jóvenes de los dis-

Las políticas y proyectos deben tener en cuenta la diversidad del sector y enfocar las distintas variedades de empresas, prestando especial atención a las etapas de su ciclo vital en que las intervenciones puedan ser más beneficiosas

tintos niveles educativos no hallarán ubicación en el nivel siguiente ni empleo en el sector formal. Por lo tanto, se sabe desde hace tiempo que es preciso enfocar el empleo con vistas no sólo a las ocupaciones formales o agrícolas. En ese sentido, las iniciativas han incluido el desarrollo de los llamados “YP”, Institutos Tecnológicos Harambee de base comunitaria (o Institutos de Tecnología), y diversos colegios secundarios financiados por patrocinadores (Institutos de Capacitación Técnica).

Los YP son pequeños centros de formación que ofrecen a la juventud local la oportunidad de aprender destrezas técnicas, por lo general en albañilería, carpintería, sastrería, costura, tejido, economía doméstica y ganadería. Sólo acogen a una pequeña porción de los graduados de colegios rurales y desempleados.

Han ido incorporándose al sistema de certificación de oficios formales, y a la mayoría de sus estudiantes les preocupan más los certificados y encontrar un empleo asalariado que las competencias empresariales en sí, o el trabajo independiente. Otro problema de los YP es la mala imagen que tienen en la comunidad, que los considera enfocados exclusivamente hacia los desertores del sistema escolar, que por lo general son sinónimo de fracaso. Pero quizás el problema más grave que tienen en la actualidad sea su financiamiento.

Hay que tener en cuenta que desde principios de la década de los noventa, el sector de la formación profesional en Kenia ha estado bajo el influjo de un Proyecto del Banco Mundial para Capacitación y Tecnología en las Micro y Pequeñas Empresas (sigla en inglés: MSETTP), cuyo principal objetivo es mejorar las destrezas en un 10 por ciento del sector de MyPE manufactureras (alrededor de 32.000 empresas), aumentar el acceso de las MyPE a la tecnología, la información de mercado y la infraestructura pertinente, y mejorar su ambiente político e institucional.

El Proyecto MSETTP incluye un sistema de vales de capacitación (*vouchers*), y las MyPE candidatas pueden adquirirlos para la formación de sus propietarios o trabajadores a un 10-30 por ciento de su valor nominal. Lo importante es que estos vales (*vouchers*) pueden canjearse por capacitación de cualquier tipo con cualquiera de los agentes registrados (maestros artesanos, instituciones privadas de FP, centros de formación del sector público, institutos tecnológicos y financieros, empresas consultoras o formadores/consultores individuales).

Los beneficiarios del programa de vales (*vouchers*) se dieron cuenta de la necesidad de perfeccionar las destrezas existentes y adquirir otras nuevas, en tanto que los ejecutores de la formación y los órganos que la distribuían se sensibilizaron con respecto a

las necesidades de las MyPE en ese sentido. El sistema de vales parece haber tenido especial impacto en las instituciones públicas de formación y aprendizaje, pero se requieren otras intervenciones (como el mejoramiento del crédito y la tecnología) para que los empresarios del *jua kali* alcancen todo su potencial⁵.

Está también el fenómeno que se describe como “formación basada en productos”, que constituye una interesante combinación de capacitación con desarrollo de artículos: se ofrece a los pequeños productores una formación generalmente breve dirigida por completo a la elaboración de un artículo nuevo o mejorado. Ello implica no sólo toda la fase de producción sino también actividades de comercialización, pese a que la capacitación en el sector informal pocas veces se enfoca hacia la calidad o el desarrollo de productos⁶.

El PDDC (Product Design and Development Centre – Centro de Diseño y Desarrollo de Productos) se dedica a la promoción comercial de las artesanías kenianas. Por ende, sus principales actividades son mejorar la capacidad técnica de los artesanos a través de la formación,

ofreciéndoles asesoría de diseño a nivel nacional e internacional, y la creación de “satélites”, es decir, centros rurales de producción y capacitación. La capacitación que se ofrece es tanto técnica, para la fabricación comercial de artesanías, como empresarial, para el desarrollo de competencias comerciales.

Mencionaremos por último la ONG keniana SITE (sigla en inglés de Fortalecimiento de la Capacitación y de la Empresa Informal), cuyos objetivos son perfeccionar las competencias técnico-gerenciales de los maestros artesanos/formadores para que puedan diversificar su producción, y ofrecer una capacitación de calidad a

sus aprendices y fortalecer la capacidad de ciertas IFP (Instituciones de Formación Profesional) para apoyarlos permanentemente.

El proyecto comenzó con un “relevamiento de tendencias de mercado”, sobre cuya base se eligieron la metalurgia, el trabajo en madera y los textiles como subsectores prioritarios. Sin embargo, se produjo un inconveniente inicial cuando los maestros artesanos “anfitriones” demostraron poco interés en mejorar sus destrezas técnicas. Esto lle-

De todas estas experiencias pueden aprenderse importantes lecciones: a los maestros artesanos no les interesa perfeccionar de inmediato sus destrezas, y es preciso “engancharlos”; la motivación para ellos es no hacer de la capacitación su actividad primaria; las intervenciones de formación resultaron un punto de entrada útil para mejorar la tecnología de las MyPE y el establecimiento de lazos con las IFP no tuvo mayor andamio

Los principales problemas identificados por los propios operadores del sector, son acceso limitado a capitales, demanda insuficiente de sus bienes y servicios, falta de equipamiento (y repuestos) adecuados, y dificultad para hallar lugares donde trabajar. La escasez de trabajadores calificados era el último de una lista de problemas enumerados por propietarios de MyPE

190

entrada útil para mejorar la tecnología de las MyPE y el establecimiento de lazos con las IFP no tuvo mayor andamiaje. Por otro lado, existe la posibilidad de promover a agentes independientes próximos a las MyPE para que provean formación y otros servicios al sector.

Si bien algunos operadores del sector informal obtienen ingresos razonables, la mayoría de esa fuerza laboral apenas logra sobrevivir. La capacidad del sector de FP de Kenia es totalmente insuficiente, y sus programas no responden a la demanda ni son flexibles. Su impacto es muy limitado por ser inadecuados y la suba de tarifas afecta gravemente la inscripción de alumnos en las IFP.

vó a un cambio importante en el enfoque del proyecto: un proceso más participativo para racionalizar las necesidades y establecer el diálogo con los posibles clientes.

De todas estas experiencias pueden aprenderse importantes lecciones: a los maestros artesanos no les interesa perfeccionar de inmediato sus destrezas, y es preciso “engancharlos”; la motivación para ellos es no hacer de la capacitación su actividad primaria; las intervenciones de formación resultaron un punto de

Las ONG y el sector privado sólo han llenado, en cierta medida, la brecha dejada por el sector público. Pese a que hay una aparente proliferación de nuevos programas de FP privados, están invariablemente enfocados hacia destrezas comerciales. Algunas ONG ofrecen programas interesantes y a veces exitosos, pero su volumen total es reducido frente a la gran necesidad que existe de formación y mejoramiento tecnológico.

Formación para el sector informal de MyPE en Tanzania

La mayoría de los habitantes de Tanzania trabaja en la agricultura minifundista. Por otra parte, el sector informal es el que ocupa más gente: 2.4 millones de personas, el 40 por ciento de las mismas en zonas urbanas. Esto es más de lo que ofrece el sector formal (es decir, empleados públicos, para-estatales y empresas privadas).

Antes de la década del 90, Tanzania tenía una economía estatista, y el gobierno era hostil con el sector informal, por considerarlo actividad ilegal. Vale la pena subrayar que si bien el sector informal es, de lejos, el mayor “empleador” de mano de obra del país, Tanzania carece de políticas específicas para promoverlo.

Los principales problemas que lo aquejan, identificados por los propios operadores del sector, son acceso limi-

tado a capitales, demanda insuficiente de sus bienes y servicios, falta de equipamiento (y repuestos) adecuados y dificultad para hallar lugares donde trabajar. La escasez de trabajadores calificados era el último de una lista de problemas enumerados por propietarios de MyPE.

Al restringirse los servicios que el sector público presta a la economía informal, en los últimos años han surgido numerosas fuentes de apoyo en el sector privado, que provienen tanto de empresas comerciales como de ONG sin fines de lucro. De hecho las diferencias entre ellas se están borrando rápidamente, ya que la mayoría comparte costos y sus aranceles incluyen todos sus gastos de funcionamiento e inversión, de modo que los servicios que prestan no se distinguen claramente de operaciones comerciales.

Según parece, la mayoría de estos patrocinadores ofrecen cursos cortos de formación en competencias comerciales, programas de micro-créditos/finanzas o asistencia en mercadeo, amparo y desarrollo de capacidad. Sólo un número reducido se dedica a la capacitación técnica.

De hecho, uno de los principales obstáculos de la promoción efectiva del sector informal en Tanzania es la ausencia de un marco institucional eficaz para apoyar y coordinar las intervenciones de las entidades gubernamentales, ONG, organizaciones comerciales y agencias patrocinantes.

Políticas educativas y de formación

La capacidad formadora de Tanzania es minúscula si se la compara con sus necesidades: el sistema existente no alcanza a absorber ni el 10 por ciento de los jóvenes que abandonan el colegio (antes o después de graduarse). Al mismo tiempo, se observa que por diversos motivos no se aprovecha plenamente el potencial del sistema de FP. Tarifas demasiado altas para las posibilidades de los candidatos, recursos limitados en los centros de capacitación, el desaliento por las escasas oportunidades de empleo para los egresados, son todos factores que contribuyen a la baja utilización de la capacidad formativa existente.

Uno de los problemas de muchos centros de formación es que dependen de programas de administración centralizada, generalmente inalterables e imposibles de adaptar a los cambios regionales o necesidades laborales de mercados locales. En su mayoría responden a una oferta rígida, concentrada predominantemente en

Uno de los principales obstáculos de la promoción efectiva del sector informal en Tanzania es la ausencia de un marco institucional eficaz para apoyar y coordinar las intervenciones de las entidades gubernamentales, ONG, organizaciones comerciales y agencias patrocinantes

191

La capacidad formadora de Tanzania es minúscula si se la compara con sus necesidades: el sistema existente no alcanza a absorber ni el 10 por ciento de los jóvenes que abandonan el colegio (antes o después de graduarse)

La gran mayoría se forma en cursos ofrecidos por las empresas, como los programas de aprendizaje tradicional, o simplemente ejercitándose en la práctica de la ocupación

192

programas de aprendizaje tradicional, o simplemente ejercitándose en la práctica de la ocupación. Los estudios demuestran que el aprendizaje es una forma de enseñanza de amplia difusión en Tanzania, pero no es muy sofisticado. Habría que intervenir a nivel de los maestros artesanos, en el supuesto de que si propalasen mejores destrezas técnicas y comerciales sus aprendices podrían producir más artículos de mejor calidad.

Además de capacitar a los que se incorporan al mercado informal, existe una gran necesidad de perfeccionar a los que ya trabajan en él. Sin embargo, los pequeños productores no consideran que la formación sea un problema muy importante; más peso le atribuyen a la ausencia de capitales, la escasa demanda de sus bienes y servicios, la falta de equipamiento adecuado y la dificultad de hallar espacio para sus talleres.

Existen distintas clases de agentes de formación públicos y privados en Tanzania: los centros de capacita-

oficios tradicionales y mecánicos, que omite las actividades de servicios.

Sólo una pequeña fracción de la población activa recibe su formación en estos centros. La gran mayoría se forma en cursos ofrecidos por las empresas, como los

ción VETA (Vocational Education and Training Authority) (Organismo oficial de formación profesional), los *Post-Primary Technical Training Colleges* (PPTC) (Colegios Post-Primarios de Formación Técnica), los *Folk Development Colleges* (FDC) (Colegios de Desarrollo Popular), los centros de formación de las iglesias, prestadores de formación sin fines de lucro (tradicionalmente ONG), agentes privados comerciales, programas de aprendizaje para el sector informal, instituciones de formación de diversos ministerios, centros de capacitación de empresas.

El VETA de Tanzania tiene conciencia de que la tarea de preparar a los más de 600.000 nuevos candidatos que acceden al mercado de trabajo y no son absorbidos por el sector formal o en tareas de autoempleo o de otra índole en el mercado informal, requerirán la acción conjunta de los sectores público y privado. En los últimos tres años VETA, con el apoyo de la OIT (1998-1999) y la GTZ (Cooperación Técnica de Alemania), ha estado implementando programas piloto para el mejoramiento del aprendizaje tradicional a través del perfeccionamiento técnico y pedagógico de los maestros artesanos informales.

Parecería que en el futuro la asistencia estaría dirigida más hacia los maestros artesanos que a los alumnos. Algunos de ellos (los maestros) evidencian falta de especialización en artesanías, gestión, finanzas/teneduría de libros y comercialización. Sin embargo,

la continuidad financiera de las intervenciones de capacitación VETA/GTZ parece estar en duda por el momento.

Otras instituciones de FP son organismos dependientes de iglesias que, según se ha calculado, se hacían cargo de 30 por ciento de la capacitación brindada en el país. Hay más de 150 centros de FP registrados entre el Consejo Cristiano de Tanzania y el Comité Episcopal Tanzanio, cada uno de ellos tiene una cobertura entre 30 y 200 alumnos.

Muchos centros de formación están basados en comunidades rurales y centros regionales. Tienen como propósito dar una formación previa al empleo a los jóvenes que terminan sus estudios, generalmente con un requisito mínimo de enseñanza primaria completa⁷. La mayoría de ellos pertenecen a diócesis eclesiásticas y están bajo un director que responde a una junta directiva, o a veces directamente a los jerarcas religiosos.

Los Centros de FP sufren una alta tasa de deserción, a veces hasta del 30 por ciento (principalmente a causa de las tarifas escolares que los padres ya no pueden pagar) y su sustento financiero fluctúa mucho: mientras que algunos Centros de FP dependen sobre todo de las tarifas para cubrir costos, o derivan más de la mitad de sus ingresos de actividades basadas en la formación, otros obtienen una tercera parte de su renta de actividades de otra índole (p. ej.: funcionan como centro

social, alquilando salones para fiestas o actividades culturales).

Sólo unos pocos ofrecen asistencia ulterior a sus graduados, generalmente en forma de equipos y herramientas. Por otra parte, los organismos de formación vinculados a las iglesias por lo general carecen de lazos con las comunidades comerciales locales para facilitar el empleo de sus egresados.

Los establecimientos FDC (*Folk Development Colleges*) (Colegios de Desarrollo Popular) surgieron de la idea de que era preciso promover las capacidades técnicas y comerciales en las zonas rurales de Tanzania para que los adultos pudieran dedicarse a actividades provechosas, como parte del esfuerzo por frenar la migración rural-urbana. Trataban de impartir destrezas pertinentes para la agricultura y otras actividades económicas comunitarias, junto con alfabetismo y cultura en Tanzania.

Los ingresos de los FDC por concepto de tarifas de formación son reducidos y no alcanzan para adquirir nuevos equipos y herramientas. Los cursos que ofrecen son de baja calidad, escasa pertinencia o seguimiento asistencial. En resumen, al final, los egresados no poseen las habilidades necesarias para acceder a un empleo en el sector formal ni para el auto-empleo en el informal.

Habiendo sido uno de los países de África con más alta tasa de inscrip-

La introducción de una quita salarial con fines formativos parece promisorio, así como también las actividades que el VETA ha iniciado con la GTZ en el desarrollo de nuevos enfoques para el sector informal

ción en enseñanza primaria, Tanzania ha pasado ahora a tener una de las más bajas. El nivel de educación y capacitación de su fuerza laboral es generalmente bajo: en *Dar es Salaam* sólo el 12 por ciento de los hombres propietarios de empresas del sector informal y el 6 por ciento de las mujeres tienen enseñanza primaria completa.

El sector formación ha perdido en gran parte su importancia. Tiene una capacidad mínima, las instalaciones están deterioradas, la calidad de la formación deja que desear y –lo que es más grave– los cursos no responden a la demanda del mercado de trabajo. El círculo vicioso en que están atrapados estos FDC es característico de casi todos los centros de FP: tienen que cubrir una parte (a veces creciente) de sus costos de funcionamiento con lo que cobran por la formación, que sus clientes se muestran cada vez más renuentes en pagar, al no estar convencidos de la utilidad que puedan tener las destrezas y conocimientos impartidos para encontrar empleo.

En vista de que no hay signos de que el sector privado se haya embarcado en la formación profesional, con la creación del VETA se ha dado un paso importante para fortalecer el rol público en ese terreno. La introducción de

una quita salarial con fines formativos parece promisorio, así como también las actividades que el VETA ha iniciado con la GTZ en el desarrollo de nuevos enfoques para el sector informal.

Capacitación para las MyPE del sector informal en Uganda

Con un ingreso anual per cápita de apenas U\$S 320 (1999) y el 46 por ciento de la población por debajo del nivel de pobreza (el 15 por ciento en la indigencia). Uganda es uno de los países más pobres del continente africano. Sin embargo, luego de un largo período de inestabilidad política y grave deterioro económico, en los últimos quince años el país ha logrado estabilizarse y ha alcanzado considerable crecimiento económico (el promedio anual fue superior al 7 por ciento entre 1988 y 1998).

Uganda sigue siendo una nación predominantemente rural, con sólo el 13 por ciento de la población concentrada en áreas urbanas. La agricultura es el principal sector económico, provee ocupación para más del 80 por ciento de la población activa y contribuye al 45 por ciento del PIB. El sector industrial es todavía pequeño, y el sector público se ha reducido en forma dramática como resultado de recortes presupuestales del gobierno y la privatización de empresas estatales.

El sector informal es, por lejos, el empleador más importante. Se calcula

que existen más de 800.000 MyPE informales en funcionamiento, que emplean a aproximadamente unos 1,5 millones de personas, lo cual significa que el informalismo da ocupación al 90 por ciento de los trabajadores no-agrícolas del sector privado, a *grosso modo*.

En Uganda, el 80 por ciento de las micro y pequeñas empresas están ubicadas en zonas rurales y dedicadas mayoritariamente al comercio; dan cuenta del 72 por ciento de la mano de obra del sector informal y los principales problemas que las aquejan son: dificultades en la obtención de insumos para la producción, falta de capital de giro, demanda insuficiente en el mercado y diversos problemas personales.

Visión general del sector de capacitación

Parece ser que el término “aprendiz” se refiere en Uganda sólo a un grupo específico de personas que se forman en las empresas. Ello se debe en parte a los reglamentos existentes acerca de los aspectos contractuales del aprendizaje (p. ej.: requisitos de inscripción, duración, terminación etc.) así como también contenidos, pruebas y certificación. Los talleres del sector informal no están en condiciones de cumplir con esos reglamentos, que fueron adoptados con vistas a la formación industrial para las empresas del sector formal.

La mayor parte de la capacitación en el sector informal se dará entonces en circunstancias en que ni el propietario del negocio ni el aspirante a adquirir las destrezas, la considerarán como “aprendizaje”. El/la aspirante solicitará ser admitido/a como asistente no especializado, probablemente sin ganar casi nada. La capacitación, cuando se da, habrá de ocurrir de una manera totalmente ad hoc, a través de la observación de actividades productivas y la realización ocasional de tareas secundarias de apoyo.

El porcentaje de trabajadores no especializados aumenta al irse reduciendo el tamaño de la empresa; también es mayor en las MyPE rurales, en comparación con las urbanas. Pese a este bajo nivel de destrezas, menos de la mitad de los operadores del sector informal expresaron necesidades de capacitación. De la otra mitad, la mayoría se interesaron más en la formación gerencial que en la técnica.

La formación profesional y la enseñanza técnica continúan luchando en Uganda contra una serie de limitaciones: son objeto de prejuicio cultural, les falta dirección y su capacidad es todavía restringida; tienen un enfoque tradicionalista y sobre todo, muy escaso

El sector informal es, por lejos, el empleador más importante. Se calcula que existen más de 800.000 MyPE informales en funcionamiento, que emplean a aproximadamente unos 1,5 millones de personas

195

El porcentaje de trabajadores no especializados aumenta al irse reduciendo el tamaño de la empresa; también es mayor en las MyPE rurales, en comparación con las urbanas

La formación profesional y la enseñanza técnica continúan luchando en Uganda contra una serie de limitaciones: son objeto de prejuicio cultural, les falta dirección y su capacidad es todavía restringida; tienen un enfoque tradicionalista y sobre todo, muy escaso impacto

196

Hay agentes privados de capacitación que han comenzado a llenar el vacío dejado por el sector público en lo que respecta a formación técnica

impacto. Más aún, por motivos históricos la formación profesional no es muy apreciada en Uganda: persiste aún el “síndrome oficinesco” en el país, a pesar de que el sector informal es el que acoge a la mayoría de los que acceden al mercado laboral. Por consiguiente, los jóvenes recurren a la formación profesional no tanto para adquirir destrezas que llenen necesidades, sino para obtener diplomas y así conseguir empleo.

La capacitación que se ofrece en las IFP tanto públicas como privadas es teórica en su mayoría, con prácticas postergadas para un período de pasantías industriales. Las instalaciones formativas son por lo general deficientes y los instructores calificados, escasos. Por añadidura, el costo de la formación es alto, sobre todo en los centros que brindan alojamiento y comida a los alumnos.

Uganda a progresado menos que sus vecinos en la formulación de políticas de formación coherentes. Por otra parte, el marco institucional del sector formativo no está muy claro aún, por lo cual no puede funcionar de manera

eficaz. Los donantes quizás desempeñen al respecto un papel decisivo y tal vez confuso.

La capacidad total de formación es casi inexistente si se la compara con las necesidades de FP. Hay agentes privados de capacitación que han comenzado a llenar el vacío dejado por el sector público en lo que respecta a formación técnica, pero sus esfuerzos no parecen todavía suficientes. Si bien se está reconociendo este rol del sector privado, no se lo ha explorado bastante como parte de la nueva estrategia de formación profesional que se propone.

Pese a todo, los diferentes agentes de capacitación se están organizando en redes. Por ejemplo, algunas ONG pequeñas que carecen de locales o equipos adecuados para ejercicios prácticos, envían a sus alumnos en grupos a realizarlos en los centros de capacitación del sector público.

Se cree que en Uganda hay 600 organismos privados de capacitación. La mayoría de ellos son centros de formación religiosos y se concentran en trabajo de oficina (computación) y competencias comerciales, que no requieren mayores inversiones y atraen a gran número de estudiantes. Sin embargo, es preciso adoptar ciertas precauciones acerca de los “agentes privados”, categoría que incluye una gran diversidad de ofertas de capacitación.

- Los agentes filantrópicos de capacitación, fundados por emplea-

dos públicos o personas de negocios con fines de beneficencia, que luego de un período en que gozaron de apoyo externo se han visto obligados a recurrir a la auto-financiación, al agotárseles las fuentes de ingresos.

- Los *agentes de formación para la producción*, que se dedican a la manufactura o reparación de artículos, y emplean a jóvenes novatos que, dado que se supone que habrán de adquirir competencias útiles, reciben menos paga por su trabajo. Algunos de estos agentes llevan a cabo sus actividades con el estandarte de una ONG o algo parecido y llegan a recibir financiación de algún donante por la “capacitación” que brindan.
- Los *agentes de formación colaterales*, actividades bajo cuerda de profesionales que ya se dedican a la capacitación, generalmente en el sector público (p. ej.: universidades o escuelas politécnicas) y lanzan un negocio privado, usando a veces las instalaciones a las que tienen acceso gracias a su principal actividad.

Sólo de estos últimos podría decirse que ven la formación como oportunidad de negocios, y se los podría considerar un grupo interesante de agentes formadores susceptibles de fomento (según el paradigma BDS) para alcanzar un nivel de funcionamiento aceptable.

Finalmente, de lo observado en Uganda también puede concluirse que los agentes de capacitación con fines de lucro para el sector informal tienden a adoptar las características del sector que atienden: resultan difíciles de definir, de ubicar y entrevistar.

Resumen y conclusiones

El sector informal se ha estado expandiendo de manera explosiva en los países de África Oriental desde principios de los años 70, aunque el crecimiento de la economía informal es en realidad un proceso complejo de expansión y contracción simultáneas en sus distintos segmentos. No obstante, no existe mucha información detallada sobre las necesidades de formación de los operadores del sector informal, salvo el hecho de que muy pocos de ellos han recibido algún tipo de capacitación, ya sea formal o informal.

Las circunstancias parecen indicar fehacientemente que se necesita más formación, así como el perfeccionamiento de las tecnologías que usa el sector y la introducción de equipo y herramientas adecuados,

Los diferentes agentes de capacitación se están organizando en redes. Por ejemplo, algunas ONG pequeñas que carecen de locales o equipos adecuados para ejercicios prácticos, envían a sus alumnos en grupos a realizarlos en los centros de capacitación del sector público

197

Se necesita más formación, así como el perfeccionamiento de las tecnologías que usa el sector y la introducción de equipo y herramientas adecuados, para elevar la productividad y la calidad de los bienes y servicios

En todos los países visitados, el sector formación parece hallarse en situación fluctuante, reestructurando por completo todas sus instituciones de FP y reformulado políticas

198

En todas estas naciones la FP padece el estigma socio cultural de ser considerada inferior, (destinada a los menos dotados) o "educación para los pobres"

para elevar la productividad y la calidad de los bienes y servicios.

Políticas e instituciones de formación

En Kenia, Tanzania y Uganda el sistema de formación profesional y enseñanza técnica está

en crisis. En términos generales, ha resultado incapaz de hacer frente a las necesidades cambiantes del mercado laboral. No presta servicios más que a un pequeño sector de la población y muchos de sus egresados no consiguen empleo luego del proceso formativo.

En todos los países visitados, el sector formación parece hallarse en situación fluctuante, reestructurando por completo todas sus instituciones de FP y reformulado políticas. El proceso parece haber avanzado más en Tanzania y está comenzando en Kenia, en tanto que en Uganda parece reinar confusión acerca de la dirección futura que habrá de adoptar. Por otra parte, en todas estas naciones la FP padece el estigma socio cultural de ser considerada inferior, (destinada a los menos dotados) o "educación para los pobres".

Las políticas de formación procuran enfatizar la capacitación para los trabajadores del sec-

tor informal. En la práctica, les resulta difícil porque implica introducir un nuevo marco de referencia, lo cual no agrada de inmediato a los gestores ni al personal de formación y requiere nuevos enfoques que es preciso desarrollar.

No ha surgido una idea clara del papel de la FP: se ofrece formación en una gama limitada de oficios convencionales, prestando poca o ninguna atención a las competencias comerciales. La capacidad de formación existente se dedica casi en exclusividad a la preparación previa al empleo de los jóvenes que egresan del sistema escolar y de nada sirve a los que ya trabajan en el sector informal.

Los agentes prestadores de formación del sector público tienen que ajustarse a programas estrictos y poco idóneos, tienen una infraestructura inadecuada y les falta personal docente calificado y motivado. Por lo general se les ha recortado el presupuesto, lo cual les dificulta cambiar o mejorar sus programas de formación.

Los agentes del sector privado, por su parte, sólo han remediado en grado mínimo las lagunas dejadas por el sector público en lo que se refiere a la formación en destrezas técnicas básicas.

Los agentes formadores sin fines de lucro, dependientes de las distintas iglesias, no difieren mucho en su enfoque de los centros públicos de FP. Sus programas no responden a la demanda y tienen pocos vínculos con la

comunidad comercial local, a causa de lo cual no ofrecen oportunidades de trabajo práctico ni de empleo luego de la formación. En resumen, adolecen de los mismos problemas que la capacitación del sector público.

Los esfuerzos realizados por los agentes para cubrir una proporción mayor de los costos de formación subiendo las tarifas de los educandos ha tenido como consecuencia una considerable sub-utilización de su capacidad. Sin embargo, también podría indicar que el grupo objetivo considera que los cursos ofrecidos no valen lo que se cobra por ellos, ya que las destrezas que imparten no son muy tenidas en cuenta por los posibles empleadores ni los ayudan a lanzarse al trabajo por cuenta propia.

Por otra parte, también se hallaron ejemplos de una categoría diferente de *agentes formadores no gubernamentales*, por lo general ONG de creación reciente, que han iniciado interesantes actividades de apoyo a las MyPE, capacitación inclusive. La inquietud principal respecto de estos organismos es la continuidad de sus servicios, ya que por ahora están financiados, por lo menos en parte, por donantes internacionales.

Los *agentes de formación con fines de lucro* han crecido rápidamente en África Oriental en los últimos años. Sin embargo, la gran mayoría ofrece capacitación en competencias comerciales (computación, planes de nego-

cios, investigación de mercado, etc.), pero muy pocos se dedican a la enseñanza técnica.

El sistema de aprendizaje tradicional no parece muy desarrollado, sobre todo en Tanzania y Uganda. En Kenia está mejor definido y en condiciones de reaccionar ante nuevas oportunidades. De cualquier manera, en todos estos países continúa siendo la fuente principal de formación técnica para los que trabajan en el sector de las MyPE informales.

Se requiere una mayor diferenciación del aprendizaje tradicional, por ejemplo a través de la motivación de los maestros artesanos para que perfeccionen su enfoque pedagógico y mejoren así la calidad y pertinencia de la formación que ofrecen.

Resultados e impacto de la formación

Dados los diversos factores limitantes, no es de extrañar que los resultados de la formación en términos de buenas competencias para el empleo sean magros. Es poco lo que se llega a saber del destino de los egresados, y por ende de la utilidad de las destrezas impartidas: los cursos no se basan en evaluaciones previas de necesidades,

Se requiere una mayor diferenciación del aprendizaje tradicional, por ejemplo a través de la motivación de los maestros artesanos para que perfeccionen su enfoque pedagógico y mejoren así la calidad y pertinencia de la formación que ofrecen

Podría llegarse a la conclusión provisoria de que los organismos de FP tienen que reducir drásticamente sus costos unitarios de funcionamiento mediante la modularización en cursos breves y bajando gastos fijos

200

ni se hacen estudios de seguimiento para verificar su impacto. Sin esos datos, es difícil establecer el efecto que ejercen.

A lo cual cabe agregar las tasas de deserción alarmantemente altas de muchos centros de FP, sobre todo en el sector público pero no sólo en él, y la baja utilización de la capacidad instalada de formación profesional en países como Kenia y Tanzania.

El estudio no logró datos suficientes para un análisis detallado de los gastos unitarios de la formación comercial en los sectores público y privado. En Tanzania se comprobó que los costos de capacitación por educando por año eran US\$ 125-500 en los centros de formación de las iglesias, en tanto que se estiman en US\$ 1.250 en el sector público, es decir, de dos a diez veces más. Por lo tanto, para compensar la pérdida de recursos de otras fuentes y hacer frente al costo creciente de la formación, prácticamente todos los centros de FP han ido introduciendo o elevando el cobro de tarifas.

Podría llegarse a la conclusión provisoria de que los organismos de FP tienen que reducir drásticamente sus costos unitarios de funcionamiento mediante la modularización en cursos bre-

ves y bajando gastos fijos. Existen diversos ejemplos de que los alumnos en potencia están dispuestos a pagar por cursos breves, focalizados, de buena calidad.

Entre las innovaciones interesantes, podría mencionarse el Sistema de Vales de Formación (*vouchers*) del Banco Mundial (que ha demostrado que a los operadores del sector informal les interesa la formación cuando tiene pertinencia) y el programa piloto VETA/GTZ de capacitación para el sector informal en Tanzania (que parece muy promisorio para el desarrollo de nuevos enfoques y modalidades susceptibles de uso por los agentes públicos y privados).

Otras novedades provienen de Uganda, donde los agentes de FP con fines de lucro se han abocado a la enseñanza técnica, y se realizan ensayos de capacitación para el desarrollo de productos (formación vinculada a determinados productos, a veces acompañada de asistencia en comercialización).

Sin embargo, parecería que la formación del sector informal en África Oriental no ha avanzado mucho con respecto a la situación reseñada por el Taller de Turín de la OIT en 1987. En consecuencia, se requieren cambios fundamentales en los sistemas de formación y en los papeles y enfoques de los distintos proveedores de FP de esos países.

Hay una serie de aspectos destacados que es preciso investigar en mayor profundidad: hace falta un análisis de las necesidades exactas de formación de los operadores del sector informal; investigar y experimentar en la recuperación de costos de formación; problemas tales como los roles de los centros de FP públicos y privados; la capacitación previa al empleo, en comparación con el perfeccionamiento; recuperación de costos por medio de tarifas de formación, y el papel que la formación para el sector informal puede desempeñar en la promoción del “trabajo decente”.

Hay una serie de aspectos destacados que es preciso investigar en mayor profundidad: hace falta un análisis de las necesidades exactas de formación de los operadores del sector informal; investigar y experimentar en la recuperación de costos de formación y el papel que la formación para el sector informal puede desempeñar en la promoción del “trabajo decente”

Por último, los recientes avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) también tienen grandes potencialidades en este terreno. Es posible adaptar estas tecnologías, por ejemplo, para el asesoramiento en formación vía Internet, el asesoramiento comercial post-formación vía correo electrónico y la difusión de información tecnológica y de mercado. Estos recursos facilitarían la extensión a bajo costo de la formación a una diversidad de clientes del sector informal, especialmente en las zonas rurales. ♦

Por último, los recientes avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) también tienen grandes potencialidades en este terreno. Es posible adaptar estas tecnologías, por ejemplo, para el asesoramiento en formación vía Internet, el asesoramiento comercial post-formación vía correo electrónico y la difusión de información tecnológica y de mercado. Estos recur-

NOTAS

¹ Este artículo constituye una versión resumida de un trabajo publicado originalmente en la Serie Economía Informal del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.

² En este trabajo consideramos que el “sector informal” comprende: (i) “actividades generadoras de ingresos”, fundamentalmente a través del auto-empleo en quehaceres tradicionales, a menudo rurales; (ii) micro empresas (sobre todo en actividades no tradicionales) que emplean de 1 a 10 parientes, aprendices, etc., a menudo trabajadores casuales; y (iii) pequeñas empresas que emplean entre 11 y 20 trabajadores.

³ Fluitman, Fred (ed.) *Training for Work in the Informal Sector*, Ginebra, OIT 1989.

⁴ Ashe, USAID, Farbman and Lessik, CARE.

⁵ Aparte de sus méritos, el propio volumen del MSETTP hará que su influencia en el sector formación de Kenia se sienta por años. Ya ha demostrado un forma diferente de impartir la capacitación, y en especial habrá de dejar importantes enseñanzas sobre formación impulsada por la demanda.

⁶ Nelson, Candice: *Training goes to market. A comparative study of two Kenyan training programmes*, BDS Case Study, SEEP Network, Micro Enterprise Best Practice/DAI, Bethesda, MD, Estados Unidos, 1997.

⁷ Los objetivos, enfoques, amplitud y calidad de la formación brindada por los centros de FP religiosos varían considerablemente. Aún así, su impacto parece ser limitado. Por lo general no disponen de estadísticas detalladas, pues no realizan estudios de seguimiento.

202