

# LAS REFORMAS ECONÓMICAS Y LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

*Guillermo Labarca*

## **1. Introducción**

¿Cómo puede responder la formación profesional y la capacitación a las demandas de recursos humanos que han generado las transformaciones de las economías de la región durante las últimas décadas? No hay una respuesta simple dado que los cambios son complejos y siguen desarrollos a veces divergentes. Autores del mundo académico, diseñadores y gestores de política que se han ocupado y se ocupan del tema sugieren a menudo respuestas unívocas, que pueden ser satisfactorias parcialmente pero que no cubren la demanda en toda su extensión. Con esto queremos decir que las propuestas de políticas y estrategias que habitualmente se hacen, sólo consideran una fracción de la demanda: la que tiene que ver con las competencias y habilidades generales y con las que son propias de los sectores de mayor desarrollo tecnológico, como son por ejemplo, las de la electrónica o de organizaciones productivas de estructura flexible, pero no las demandas específicas de otros sectores, como son los que operan con trabajadores de baja calificación. Aquí argumentamos que una aproximación unívoca para el diseño de estrategias de recursos humanos de alcance nacional o regional es una de las causas principales de las insuficiencias que se advierten en su implementación.

Se podría argumentar que al implementar políticas de formación que ponen el acento en las actividades de mayor desarrollo tecnológico, se estaría favoreciendo la difusión de nuevas tecnologías también hacia sectores que de otro modo estarían fuera de estos avances. El argumento sería válido sólo si los otros determinantes del cambio tecnológico estuvieran presentes, esto es si existiera disponibilidad de capital, tamaño de mercado y escala de producción. Al estar ausentes estos otros factores la formación no puede jugar su papel de difusor de tecnologías. Con esto estamos postulando que la formación y los incentivos y políticas

que la orientan son efectivas si son implementadas teniendo en cuenta los otros determinantes estructurales.

Estos son múltiples y variados, pero para la formación para el trabajo y la capacitación son especialmente relevantes las características del aparato productivo, las peculiaridades de los conocimientos definidos estos por las tecnologías empleadas y las instituciones, y las modalidades de la formación misma. Estos factores se han ido modificando en las tres últimas décadas, en tanto que están asociados íntimamente con las reformas económicas y sociales de este período.

## **2. Contexto**

Una primera constatación que hay que hacer es que las reformas económicas y políticas sectoriales, como son entre otras las de formación y educación, tuvieron inconsistencias con la política macro. Se constatan estas inconsistencias en relación con las políticas económicas, por ejemplo, cuando se considera que se hablaba de penetrar competitivamente en los mercados internacionales pero al mismo tiempo se revalorizaba el tipo de cambio para frenar la inflación. En el plano del mercado del trabajo, que incide directamente sobre las políticas de formación, se hablaba de dejar que el mercado regule los flujos de capital humano, pero al mismo tiempo no se levantaron las restricciones para la migración o se establecieron equivalencias internacionales de diplomas, títulos o competencias.

Las reformas apuntaron hacia el fomento de los bienes exportables, a favorecer los sectores intensivos en trabajo, a favorecer a las pequeñas y medianas empresas. Pero sucedió que los cambios en el nivel agregado fueron menores. Los sectores transables o sea la manufactura, la agricultura y la minería perdieron peso en el total. El sector servicios, en cambio, creció, pero esa era una tendencia que venía desde los años 40. El crecimiento del PBI en América Latina ha sido modesto en este período: un crecimiento del 2% o 3%, en una región que en el pasado había crecido al 5% y 6%. La creación de empleos fue lenta y hay problemas con la calidad del trabajo. La desigualdad no se ha reducido. En los países del Cono Sur, la caída de la igualdad fue en los años setenta. En algunos, como Uruguay hubo una recuperación de la equidad, en otros no se recuperó más. La gran caída en el conjunto de América Latina fueron los años ochenta, pero en los años noventa toda la evidencia apunta a que la situación quedó peor o igual con algunas excepciones (Stallings, B. y Peres, W.).

“La inversión en manufacturas fue intensiva en capital y son las grandes empresas, principalmente las empresas transnacionales, las que hacen este tipo de inversiones. La conclusión es que hay cosas que no funcionaron como se espe-

raba. Hubo una orientación de la inversión que no era esperada y los agentes líderes de la inversión fueron aquellos que podían realizar inversiones intensivas en capital. ¿Qué pasó con las pequeñas y medianas empresas?; prácticamente en todos los países aumentaron su número, sin embargo, la evidencia que hay (que es poca) apuntaría a que no invirtieron muy fuertemente.

El efecto que va a tener en materia de empleo es significativo en el periodo 1990-1996, que es el periodo cuando se percibieron los efectos positivos de las reformas antes de que se sintiera en 1996 el efecto tequila. Estos son los mejores años en materias de resultados de las reformas. Los únicos sectores cuyo valor agregado cae en el período son: textiles, vestimentas, cueros y calzado. En materia de empleo los de peor desempeño son precisamente los de textiles y vestimentas, cueros y calzados. Es decir los sectores de los que se esperaba el mejor desempeño, que eran sectores intensivos en mano de obra, fueron justamente los que tuvieron el peor desempeño tanto en valor agregado como en materia de empleo.

Para entender eso hay que prestar atención a lo que pasó con la productividad. Todos los países aumentaron las importaciones de bienes de capital; aumentaron la terciarización y las subcontrataciones. En relación a esto hay que resaltar que si bien hubo aumento de productividad importante en la región en los años noventa no se pudo reducir la brecha de productividad respecto a Estados Unidos. Y el otro punto que es importante es que si bien hubo aumento de productividad ese aumento no ocurrió en las pequeñas y microempresas; esto se suma a que el progreso técnico, que es lo que complementa la inversión, se concentró en las grandes empresas.

Esto ha generado, en primer lugar, problemas como es el de la existencia de sectores dinámicos que están muy poco articulados con el resto de las economías nacionales, manteniendo un carácter de enclave. En segundo lugar, que una gran cantidad de los empleos fueron generados por microempresas, empleos que están en el sector que tiene la menor productividad. Esto se traduce en heterogeneidad y polarización en el mercado de trabajo (Peres, W.).

Una dimensión de la heterogeneidad en el mercado del empleo son las diferencias que se advierten entre los sexos. Hay evidentes desigualdades y segmentaciones entre hombres y mujeres. Algunas de ellas son bastante conocidas: hay un fuerte aumento de las tasas de participación de las mujeres en los años noventa y también de las tasas de ocupación, aumentando por lo tanto sus oportunidades de empleo. Aumenta el nivel de ocupación de las mujeres pero también aumenta su desempleo. En los años noventa la tasa de ocupación de los hombres creció en un 2.6% al año y el de las mujeres en un 4.1%.

Por otro lado, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal, ahí, además de las categorías de pequeña y micro empresa, hay que considerar el trabajo por cuenta propia, no profesional ni técnico y el servicio doméstico. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que actualmente hay un 12% más de trabajo femenino informal que de trabajo masculino. Las cifras gruesas para el año 2000 son 45% de la ocupación masculina en el sector informal y 50% de las mujeres. La calidad del empleo de las mujeres en el sector informal es más baja porque justamente hay una menor presencia relativa en la micro empresa y una mucho mayor presencia en el servicio doméstico, que es actualmente casi el 16% de la ocupación femenina en América Latina. Esta es una cifra muy alta que viene creciendo en los últimos años, también crecen los trabajadores familiares no remunerados.

Sin embargo, es interesante analizar que el proceso de informalización del empleo ocurrido en los noventa fue más acentuado para los hombres que para las mujeres. Y eso tiene que ver también con el crecimiento sectorial del empleo, los sectores que han crecido son los de servicio y comercio; una parte de ese empleo es empleo formal y ahí las mujeres tienen una presencia importante. El cálculo de la OIT es que de cada 100 nuevos empleos masculinos generados en los noventa, setenta fueron en el sector informal y de las mujeres sólo 54.

Otra indicación es el aumento de la escolarización. La escolarización de las mujeres es superior a la de los hombres en el mercado de trabajo. Ahí están los datos de la década: en el año 2000 los hombres tenían en promedio 8.2 años de estudio y las mujeres 8.7, eso para el total de las personas ocupadas. Eso también es cierto para los asalariados: entre los asalariados, las mujeres tienen un 20% o más de años de estudios que los hombres en América Latina. En algunos países, como en El Salvador, la relación es de 1,31. Eso tiene una doble significación: por un lado, es positivo que las mujeres estén aumentando su escolarización pero también muestra mayores dificultades de entrada al mercado de trabajo. Las credenciales educativas que las mujeres tienen que tener para acceder a un empleo son mucho mayores que las de los hombres. Por otro lado, existe una fuerte presencia de las mujeres entre los profesionales y los técnicos en esa categoría; en muchos países es ya más del 50% de esa categoría ocupacional (Abramo, L.).

El contexto que la economía nos propone es uno que no responde a las expectativas que se esperaba con la intensificación de la competencia. El sistema responde de manera no prevista, donde una de sus características es esta heterogeneidad estructural, lo que ha ido generando comportamientos divergentes entre los agentes económico-sociales. Si comparamos la región con los países industrializados o con el sudeste asiático vemos, por ejemplo, que la nuestra no ha respondido adecuadamente a ciertas demandas y no produce los bienes pú-

blicos necesarios para avanzar a un ritmo más acelerado, como es la formación y la educación, y *a fortiori* el conocimiento, que son las bases para la creación de capital humano de acuerdo a las necesidades reales existentes. Las diferentes demandas de recursos humanos están asociadas, no solo al desarrollo tecnológico de las empresas, sino también al sector al que pertenecen y a las relaciones que establecen con otros sectores de la economía. Empíricamente se constata que las respuestas de los agentes económicos, es decir básicamente las empresas, fueron heterogéneas: hubo empresas que reaccionaron rápido y empresas que reaccionaron muy lentamente o incluso no han reaccionado y en general se constata una falta de apoyo institucional adecuado que hubiera permitido compensar esta heterogeneidad entre los agentes.

### 3. Educación y conocimiento

A estas observaciones contextuales es necesario agregar otras que dicen relación con las tecnologías de la información, que han llegado a ser una referencia necesaria, tanto para el análisis de la formación, como para el diseño de políticas para el sector. Aquí más que una constatación de hechos hay que hacer preguntas en relación con las características que tomará el proceso de formación y la organización del trabajo en una sociedad digitalizada. Aun cuando todavía no estemos en una sociedad con estas características esta no es una realidad lejana, lo que ya genera cuestiones importantes de resolver ahora, considerando que las decisiones que se toman sobre la educación y formación tienen efectos en horizontes temporales de varios años. Es legítimo preguntarse si existe una sustitución entre la educación escolarizada y el uso de la red; si habrá una generalización del teletrabajo o si este permanecerá restringido a un pequeño grupo de trabajadores; si el crecimiento del sector servicios está efectivamente ligado con la digitalización o ambos son procesos paralelos; si un uso más amplio de la red conducirá a un aplanamiento de las jerarquías dentro del mundo del trabajo; si el conocimiento científico y tecnológico se hará más accesible o se producirán nuevas compartimentaciones con nuevos reductos reservados a especialistas; etc.

Actualmente la conexión con la red en la región es relativamente baja, con diferencias entre los países, pero ya el 20% de las personas con mayores ingresos está conectado y en condiciones de acceder a la comunicación digital. La cantidad de personas conectadas debe ir aumentando y la calidad de los contenidos a que podrán acceder debe mejorar.

Estos contenidos se inscriben en un entorno que está artificialmente construido, y las decisiones que las personas deben tomar están crecientemente determinadas tecnológicamente. Los modelos para actuar dentro de estos entornos

son absolutamente distintos a los modelos propios de las situaciones de vida más naturales. Estamos viviendo un entorno cada vez más construido por el ser humano y el ser humano proyecta sobre los entornos en que está trabajando sus propias estructuras mentales. Son esas mismas estructuras las que han generado por ejemplo las matemáticas y el lenguaje. Entonces el tipo de modelo intelectual que se debe usar es diferente. Los modelos generales son los modelos más aplicables. Los seres humanos cuando tienen la posibilidad de elegir lo hacen por la educación más general y no por la educación específica, cercana a una herramienta y sabemos por qué lo hacen. Los modelos generales son los que dan movilidad, son los que permiten saltar de un punto a otro, hacer generalizaciones, hacer transferencias. Los que crean esos entornos, a los cuales me refería antes, utilizan modelos generales. En educación técnico profesional hay una tendencia a rehuir el lenguaje general del álgebra y para poder actuar en espacios más amplios se requiere más álgebra, esto es trabajar con cantidades abstractas. (Oteiza, F.).

Esto nos lleva a la formación básica. Este tema hasta hace algún tiempo era bastante claro; se trataba, en una primera etapa, de ampliar el reclutamiento y permanencia en la educación primaria; en una segunda etapa en la educación secundaria o básica y media. Y posteriormente se trataba de mejorar la calidad de los servicios educativos, de tal manera que los estudiantes pudieran asimilar la mayor cantidad de contenidos curriculares.

Hoy día aparecen nuevos conceptos de formación básica; se percibe que no basta con la formación escolar sino que hay otras formaciones básicas, incluso más especializadas. La frontera entre formación básica y formación específica no está siempre bien definida. La definición operativa de la formación básica en la actualidad podría precisarse diciendo que son las habilidades, competencias y conocimientos indispensables para que una persona pueda incorporarse a las nuevas tecnologías que se están introduciendo. Entonces ésta ya no se reduce solamente a la educación escolar, primaria o secundaria. También es formación básica aquella que es necesaria para que las personas puedan posteriormente adquirir una formación que les permita acceder a trabajos calificados.

Entonces la noción de formación básica ha cambiado y eso se ve en los sistemas escolares más dinámicos, que también van cambiando en función de los nuevos conceptos de formación básica. Otros sistemas escolares siguen con los esquemas tradicionales asociados con la formación humanística científica. La pregunta es si esa es una de las formaciones básicas que la sociedad contemporánea está necesitando y si la formación básica debe adecuarse necesariamente a la demanda externa de la sociedad, o si tiene derecho a afirmarse a sí misma en tanto que es una institución que hace contribuciones a la sociedad desde su ámbito propio, que es la educación.

#### 4. Desafíos

La formación profesional y la capacitación se ven enfrentadas a demandas que son verdaderos desafíos, generados por el contexto económico y social y que deben ser resueltos en ese mismo entorno. En la construcción de soluciones hay que tomar en cuenta que estas mismas transformaciones sociales han ido ya reestructurando parcial o totalmente modalidades de formación, modificaciones que son verdaderos activos en el proceso de construcciones de políticas, prácticas e instituciones efectivas.

Al evaluar la formación hay que tener en cuenta que los puntos de partida y las trayectorias que los países han tenido son muy diferentes. Tanto en lo que se refiere al contexto económico, social y político, como más específicamente en relación con los sistemas y modalidades de formación. Estos empezaron en condiciones diversas, enfrentaron el período de reformas económicas iniciadas en los setenta de manera desigual, era muy distinto Chile en 1973 que México en 1985, o muy diferente a Argentina en 1979 o Argentina en 1990 respecto a lo que era Costa Rica a comienzos de los años ochenta y eso llevó a resultados diferentes. Diferencias en la estructura económica, en la manera de inserción internacional y diferencias de los sistemas de formación, en cuanto a la participación del sector privado y del sector público en la formación.

También las políticas en el sector fueron disímiles, no sucedió lo mismo en Chile, donde se privatizó totalmente la formación limitándose el estado a un papel orientador a través de franquicias tributarias que lo que sucede en Colombia, donde el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) estatal sigue siendo la institución de formación más importante. Tampoco son similares Brasil y México, países ambos que no han tenido grandes instituciones públicas rectoras de la capacitación y que en los últimos años han tenido desarrollos muy diferentes.

Considerando estos factores y tratando de hacer algunas apreciaciones de orden más general estimamos que los desafíos y problemas que demandan una atención prioritaria son la formación para las micro, pequeñas y medianas empresas; el financiamiento; algunos sectores claves, como es el de servicios. Estos temas no agotan las demandas que se hace a la formación profesional y la capacitación; no es difícil extender la lista, sin embargo se ha probado que es más eficiente mejorar unas pocas cosas bien que tratar de mejorarlas todas. Esta es nuestra selección, que tiene en cuenta los problemas más apremiantes y los que ofrecen posibles soluciones teniendo en cuenta las fortalezas del conjunto del sistema de formación.

La primera área de preocupación está en el universo de las empresas. En especial en el de las empresas más vulnerables. Las micro, pequeñas y medianas empresas han mostrado rigideces en relación al desarrollo de recursos humanos. También experimentan dificultades de magnitud para acceder al capital financiero, a la tecnología y al conocimiento. Características que se encuentran y que están asociadas a diseconomías de escala, imperfecta información y baja integración a cadenas productivas dinámicas. Todo esto redundando en diferenciales de productividad considerables entre las PyME y las grandes empresas. Peres, W. y Stumpo, G. (...) indican que salvo en Brasil (donde las medianas empresas son muy grandes) y en Costa Rica (donde no se tiene información sobre empresas pequeñas) la brecha no es nunca menor de 40% y en algunos casos excede el 75%. Los autores califican esta situación de grave, más aun si se considera que la información trabajada por ellos no incluye las microempresas cuya brecha es aun mayor.<sup>1</sup> La formación y capacitación, tipificadas a menudo como instrumentos privilegiados para acercar la productividad de las medianas y pequeñas empresas a la de las grandes, no está cumpliendo siempre ese objetivo. Más aún, una parte relevante de las reformas y modificaciones a la formación gestionada por los gobiernos, con la excepción de México, apoya más efectivamente a las empresas mejor situadas en el mercado que a las más vulnerables. Esto contraría las propias intenciones de las políticas y las posibilidades de mejoramiento del desempeño de las empresas menos productivas, en especial de las PyME.

A esto hay que sumar el hecho que las PyME son importantes porque es la modalidad de organización del trabajo que emplea más población económicamente activa y seguirá generando empleo. En todos los países de la región, en la última década, se ha comenzado a mirar los problemas de estas empresas como centrales en toda estrategia de desarrollo que apunte a bajos índices de desempleo. Para ello se han creado instrumentos y políticas de apoyo entre las que se han incluido o se pretende incluir la formación para el trabajo y la capacitación.

La cuestión en este contexto es la calidad de la oferta de recursos humanos. Porque si bien la PyME ha generado empleo y la mayoría de los puestos de trabajo, en el futuro seguirán estando en las PyME, dado que estos han sido mayoritariamente de baja productividad y por ende de bajos salarios; surgen preguntas de como revertir esa situación y crear empleos que además sean productivos como para mejorar los ingresos de quienes trabajan ahí.

El empleo en las empresas de baja productividad se contrapone con el que generan las empresas que están cercanas a la frontera tecnológica.

<sup>1</sup> La brecha de productividad entre grandes y PyME decreció significativamente sólo en Argentina y México entre 1981 y 1990, pero la distancia es siempre considerable (Peres, W. y Stumpo, G.)

Mayoritariamente grandes y algunas medianas de alta tecnología, a las que se suman empresas que se sitúan en nichos atípicos, generalmente proveyendo servicios. El efecto ha sido un cambio generalizado de la demanda por las diferentes categorías de trabajadores. La demanda por trabajadores con alta calificación, entrenados, autónomos y con competencias de gestión está creciendo, a un ritmo diferente, generalmente menor, que las ocupaciones con salarios medios y bajos. Esto se debe a que una parte importante de la demanda sigue siendo de baja calificación y que la oferta es también de baja calificación “*strictu sensu*”. Aquí nos encontramos con un fenómeno de la oferta creando su propia demanda que resulta engañosa para los observadores del mercado del empleo, especialmente en lo que se refiere a medianas, pequeñas y micro empresas que no han introducido innovaciones tecnológicas significativas o no han innovado del todo. Es cierto que las demandas de escolaridad para cualquier empleo nuevo aumentan en todos los países de la región, pero esto se debe más a un aumento de la cobertura y retención de los sistemas escolares que a requerimientos de mayores competencias y conocimientos para el desempeño de tareas productivas.

En el sector servicios, como son los servicios financieros, y en las secciones de servicios de las empresas industriales, las firmas han encontrado maneras de obtener ventajas de nuevos procesos que usan intensivamente la tecnología de información. Ha sido mucho más difícil obtener ventajas reemplazando solamente otros factores con computadores y sistemas de telecomunicación para hacer los mismos productos. A menudo el beneficio del nuevo proceso de producción es un nuevo servicio o la mejora de la calidad del servicio. Los nuevos procesos de producción suponen cambios totales en la empresa, los que a menudo llevan a reemplazar a los trabajadores de baja calificación y dejar a trabajadores calificados una variedad de tareas relacionadas con los altos niveles del servicio (Bresnahan, F.). Además, para alcanzar eficiencias basadas en la tecnología de la información es necesario complementar competencias de alto nivel con sustitución del trabajo de baja calificación. Las PyME y las microempresas por sí solas no tienen acceso a una formación de calidad ni tampoco pueden organizar capacitaciones compensatorias, y menos aun operar sustituciones de factores similares a los que implementan las empresas más avanzadas tecnológicamente, a menos que creen escala por medio de la asociación con otras empresas y así superen los costos fijos necesarios para organizar capacitaciones efectivas.

Por otro lado se encuentran sistemas de formación muy eficientes para atender a las empresas de mayor desarrollo tecnológico. Los ejemplos abundan, los más destacados son los programas de avanzada del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI, Brasil), los que organizan algunas grandes empresas como es la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO, Chile), las automotrices en especial Volkswagen en Puebla (México), Ford en Hermosillo (México) y en

Resende (Brasil), el cluster de las industrias electrónicas de Guadalajara (México), las empresas de zona franca en la República Dominicana, sólo para citar algunos.

También ocurre en las zonas francas o de maquila en la República Dominicana, en empresas que elaboran partes para montadoras, como sucede con el primer círculo de proveedores de las automotrices en Brasil y México asociaciones locales como La Rafaela en Argentina. Participación en clusters en algunos sectores de la economía como es el turismo, por ejemplo, ha sido también una manera de lograr interrelación con otras empresas que lleve a mejoras tecnológicas y del capital humano. Sin embargo, solo una proporción menor de las PyME participan de alguna de estas modalidades de asociación. El ejemplo de éstas y las condiciones que les permiten acceder a relaciones con otras empresas es un asunto a tener en cuenta en el momento de diseñar políticas de formación.

El segundo tema es el de la formación permanente, que es otra de las demandas que hoy se hace a los sistemas de formación. Hay bastante consenso acerca de la importancia y la necesidad de establecer sistemas de formación permanente. Ahora, este es un tema que se plantea desde la formación vinculada directamente a la producción hasta los sistemas de actualización universitaria. Hoy día el tema de la formación permanente ya no atañe solo a los trabajadores que deben ponerse al día o recibir capacitación para acompañar la innovación tecnológica, sino que se da hasta en el nivel universitario donde están apareciendo muchas ofertas para personas que ya tienen formación universitaria, incluso postgrado.

Después está, por supuesto, el tema recurrente e inevitable del financiamiento y aquí hay que hacer algunas consideraciones. La primera, es que aunque hay consenso de que es necesario financiar la formación, se plantean algunas preguntas sobre si vale la pena invertir en educación. No hay duda que para los individuos es una inversión rentable para conseguir mejores empleos, para acceder a empleos que de otra manera no tendrían si no tuvieran la formación. Pero se plantea el tema en términos más globales, esto es, si a la sociedad le convienen las inversiones en formación, como a menudo se dice que hay que hacer y en algunos lugares se hacen. El argumento es que cuando se expanden los servicios educativos y todas las personas tienen acceso a más formación, el efecto total no es el de mejorar la productividad general si no la de elevar el umbral educativo para acceder a los mismos empleos.

Por otra parte la formación profesional y la capacitación se ubican en un área limítrofe entre lo público y lo privado, en tanto que proveen un bien complejo que tiene características de bien público y, al mismo tiempo, es apropiado privadamente, parcial o totalmente, por individuos y empresas. Habría que ha-

blar de múltiples productos con diferentes elasticidades de demanda asociadas con cada uno de ellos. En cada uno de estos productos existen varios factores que afectan esta elasticidad. Por ejemplo hay formaciones y capacitaciones que, además del entrenamiento que es el producto principal, confieren prestigio, acceso a otros niveles de formación, conocimientos de valor más general, acceso a determinados empleos, certificados y diplomas, las que pueden llegar a ser tanto o más deseables que el entrenamiento o capacitación mismos.

La segunda consideración es que hay un aumento notable del financiamiento privado para la formación y eso en toda la región. Tanto financiamiento de empresas, básicamente las empresas más grandes de más desarrollo tecnológico, pero también de los individuos, de las familias. La cantidad de recursos que las familias destinan en este momento a la educación y a la formación para el trabajo (considerando formación para el trabajo desde la formación universitaria hasta la capacitación) ha aumentado notablemente. Es cierto que han disminuido ciertos fondos públicos al disminuirse o desaparecer instituciones de formación estatales en esa área, pero los recursos privados de las familias han aumentado considerablemente. Ahora, eso lleva a plantear una pregunta: ¿están bien usados esos fondos? Hay consenso sobre la necesidad de recursos para la formación y la importancia que tiene la formación, pero ¿se usan adecuadamente? No siempre es así dado que a menudo los recursos se usan para calificar en áreas que no son pertinentes o no responden a la demanda efectiva, o lo que es peor hay recursos existentes que ni siquiera se usan. Este es un tema relevante para el diseño de políticas y que en la región hay que plantearlo en forma particular porque la generación de recursos y el uso de los recursos existentes es, en gran medida, un asunto de incentivos.

La reestructuración productiva dio como resultado un cambio radical en la demanda de calificaciones (Novick, M. y Gallart, M. A. 1997). El ajuste estructural del Estado por otra parte, presente en casi todos los países a partir de la década de los años ochenta produjo efectos directos en la formación profesional en, al menos, tres aspectos. El reordenamiento impositivo tiende a desechar los impuestos de asignación específica que solían financiar a las instituciones de formación profesional. Se restringieron las funciones antes asignadas al Estado, delegando las no esenciales al sector privado y al mercado. Y finalmente la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público condujo a políticas de descentralización, subcontratación de la ejecución y focalización en grupos objetivo específicos. Estas tendencias fueron fuertemente inducidas y apoyadas por los bancos de cooperación internacional y en todos los casos modificaron las formas tradicionales de articulación entre el Estado y el sector privado en la formación profesional. En todos los países de la región las reformas y cambios que se han introducido en la formación han estado mejor concebidos que ejecutados.

Se han manifestado opiniones que dejan ver las imperfecciones del mercado de la formación, la existencia de externalidades y sus características que la acercan a un bien público, haciendo aparecer entonces como necesaria la acción del Estado (Agüero, V. y Labarca, G. 1998; Martínez Espinoza, E. 1995). El argumento usual que justifica la intervención del Estado es que el mercado de la formación profesional es eficiente siempre y cuando los beneficios y costos sociales se reflejen en los ingresos y costos de los productores. Pero la realidad muestra que los organismos capacitadores, el público en general y las empresas (agentes privados) tienen conductas que suelen no reflejar el óptimo social, tanto desde un enfoque macroeconómico como desde el punto de vista de la equidad (Martínez Espinoza, E. 1995). Las empresas tienden a evitar las inversiones en capacitación general, pues el conocimiento pasa a ser patrimonio del trabajador que puede venderlo a la competencia. Los trabajadores carecen del capital que les permitiría invertir en su propia capacitación. Además, la falta de transparencia de los mercados de trabajo y de formación y el largo plazo de los retornos hacen que se produzca una subinversión en capital humano, factor crucial en los actuales procesos de producción. Por otro lado, existe un desequilibrio entre el poder adquisitivo de los trabajadores que buscan formaciones calificadas en la industria, y los costos de las formaciones duras de fuerte contenido técnico y equipamiento oneroso en los sectores de punta del sector manufacturero; en cambio las formaciones blandas para el sector terciario de la economía resultan menos costosas y son requeridas por clientela de clase media con mayor poder adquisitivo (Castro, C. 1995). Finalmente, los grupos en riesgo de desocupación adquisitivo (jóvenes con bajos niveles educativos y trabajadores adultos desplazados por los procesos de privatización y el cambio tecnológico) difícilmente puedan costear en el mercado el tipo de formación indispensable para una inserción laboral de aceptable productividad (Gallart, M. A.)

Otro argumento a favor de la intervención estatal pasa por las obvias externalidades de la formación, tales como: la difusión del conocimiento a otros trabajadores, una mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo para adaptarse a los cambios estructurales, la atracción que representa para la inversión de capitales, la disponibilidad de una fuerza de trabajo calificada, y finalmente, el incremento de la responsabilidad social en términos de ciudadanía, salud pública y seguridad (Castro, C. 1995; Martínez Espinoza, E. 1995).

Una primera respuesta frente a esta disyuntiva es que el Estado debe hacerse cargo de la formación general, considerada como bien público, con sus componentes de educación general formal y formación profesional no específica. Esa responsabilidad se concreta al menos en su financiamiento, aunque pueda delegar su gestión en organismos privados. En cambio, la formación específica correría por cuenta de los empleadores que tienen la posibilidad de recuperarla en

mayor productividad. Sin embargo, es muy difícil delimitar la frontera entre formación general y específica ya que existe una importante interacción entre ambas. Además, la búsqueda por los trabajadores de competencias de empleabilidad que les permitan insertarse en diferentes empresas y ocupaciones tiene un efecto inverso al interés de las empresas de aumentar la especificidad de la formación y fijar los salarios por debajo de la productividad marginal del trabajador. El conjunto de estas presiones redundan en fallas de mercado, ya que no se generan suficientes incentivos ni para los trabajadores ni para las empresas para invertir en educación (Agüero, V. y Labarca, G. 1998).

Pero en cualquier caso, aun considerando el aumento de los aportes privados a la formación, el financiamiento sigue siendo preponderantemente estatal lo que ha desincentivado la innovación en el interior de las instituciones de formación, afectando directamente la pertinencia de la oferta. Según María Antonia Gallart, “este hecho no fue tomado para nada en cuenta en las reformas de los noventa. Aun cuando haya tenido consecuencias interesantes en todos los países de la región, como ha sido un aumento de la inversión pública y privada, la que ha sido un factor determinante de la ampliación de la matrícula en esta área. Pero, persisten las dudas sobre su relevancia porque sigue organizada en cursos formales de capacitación, lo que genera preguntas sobre su articulación con las actividades productivas y también con la educación escolar. A esto se suma que el tema de las competencias y su certificación es más un discurso que un eje rector de estas modalidades de formación.

Y con una dimensión financiera importante está también un problema muy serio, el de quien forma para las cosas costosas, porque eso necesita mucha inversión, no lo pueden pagar las empresas o el propio consumidor y estas cosas son necesarias para el cambio tecnológico y para la inserción en las nuevas tecnologías”.

Al analizar la oferta de formación, que ocurre con independencia de las políticas e instituciones para el sector, es pertinente considerar la observación hecha por María Antonia Gallart en el seminario “*Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe*” (CEPAL, Santiago 2002) cuando dice que hay que considerar la oferta de capacitación al interior de las empresas, que es diferente de la de las instituciones de formación profesional. Hay una enorme oferta de capacitación a los individuos, a veces una oferta de pequeñas academias, una oferta de centritos, una oferta que no se capta de ninguna manera en las estadísticas o investigaciones, pero que existe y que es financiada. En la Argentina, por ejemplo, se hizo un estudio con datos de una encuesta de hogares donde se le preguntaba a la gente si habían hecho cursos no formales y si los habían hecho para mejorar en el trabajo; apareció que había

millones de personas que se habían capacitado que no figuraban en ninguna estadística de ningún ministerio de trabajo o de educación. A esto hay que sumar el mundo de las consultoras de capacitación que trabajan principalmente con empresas multinacionales. Hay una gran escasez de control de calidad sobre lo que se oferta en este mercado, que es muy distinto al mercado de la capacitación del que hablaron en alguna época los organismos multilaterales de crédito, el de ahora es un mercado mucho menos definido y mucho más segmentado.

Estos desarrollos llevan a formular preguntas en el área de formación del capital humano, algunas de las cuales ya habían sido hechas anteriormente. En el pasado las respuestas más apropiadas y las iniciativas más exitosas tuvieron en cuenta las características de la demanda y el contexto económico y social (Gallart, M. A.). Al enfrentarnos hoy con la necesidad de implementar sistemas de formación para una nueva situación es necesario, al igual que en el pasado, buscar líneas de acción basados en experiencias exitosas. Para que estas experiencias sirvan de base para la formulación de estrategias de valor más general deben ser ubicadas en relación con las características del desarrollo económico, lo que implica hacer referencias sectoriales, espaciales, de madurez de las cadenas productivas y la red de relaciones que mantienen las empresas entre ellas y con otros organismos públicos y privados. Lo que permite argumentar que lleva a la cuestión de la construcción de nuevas instituciones.

En cualquier caso el panorama resultante de las reformas y cambios de las entidades de formación en los años ochenta y noventa es muy heterogéneo, en tanto aparecen muchos y diferentes organismos, dependientes del sector privado y público que no responden muchas veces a las demandas reales, quedando sobre todo muchos espacios vacíos. Y la experiencia muestra que “lo que es institucional no lo pueden hacer consultoras sueltas, en cambio sí aparece que las viejas instituciones de formación profesional que fueron dadas de baja en teoría a principios de los noventa, tienen una capacidad de transformación y un apoyo social muy grande. No se trata solo del SENAI sino de todas las instituciones tradicionales. Así como hay una construcción social de las calificaciones hay una construcción social de las instituciones. Y esa construcción social de las instituciones, tanto en el caso de la formación profesional como en muchos casos de la educación técnica, ha superado muchos de los embates que se le vinieron de afuera. Incluso los organismos que sugirieron estas desapariciones, hoy en día están escribiendo cosas que no tienen nada que ver con lo que escribieron a principios de los noventa” (Gallart, M. A.)

Otra cuestión es la de la certificación y su relación con las modalidades de formación. Ahí vemos tendencias que van en forma totalmente divergentes. Desde propuestas que apuntan hacia una mayor centralización y a una revaloriza-

ción de los organismos tradicionales de formación. Vemos el caso en la discusión en Colombia en torno al SENA, en el cual se busca que los organismos nacionales de formación retomen el papel que tuvieron dos décadas atrás y se constituyan en un referente necesario para los procesos de formación y eso avalado y reforzado por el papel que les cabe en materia de certificación. Esto es una tendencia. Otra área que es muy importante es la investigación. Vinculado al tema de la investigación y a la evaluación necesaria para diseñar políticas se constata faltas serias de información. Es cierto que en educación y capacitación hay más información que en otras áreas o sectores; si se toma por ejemplo a la pequeña y mediana empresa se constata que la carencia de información es infinitamente superior que la del área de formación, pero así y todo no existe información suficiente, no existe la capacidad de cuantificar una gran cantidad de cosas que es necesario cuantificar para poder hacer evaluaciones de impacto, para saber si la formación está siendo útil y finalmente para tener una base sólida para elaborar políticas estratégicas. Esto genera dudas sobre la base empírica que sustenta tantas políticas actualmente en ejecución. Se puede constatar que hay una enorme cantidad de iniciativas y acciones de las que no se sabe muy claramente cuales son las bases analíticas y cuales son los objetivos que pretenden alcanzar. Esto es muy diferente a lo que ha ocurrido en otros períodos, como fue en el de industrialización de los años cincuenta y sesenta en la región, en el cual había una estrategia, objetivos, finalidades y medios que apuntaban en una dirección. No siempre bien empleados, con una serie de tropiezos en el camino, pero con una dirección.

## **5. Políticas y estrategias para sistemas de formación heterogéneos**

Las estrategias exitosas implementadas durante las décadas de los ochenta y noventa, han seguido muy de cerca las demandas específicas generadas por el aparato productivo. Y las menos exitosas no han logrado incorporar algunas dimensiones claves, entre ellas las diferencias sectoriales que originan demandas muy distintas de recursos humanos, el carácter cíclico de la economía, o las características del cambio tecnológico. Además, reflejan una confusión entre las políticas de apoyo al desarrollo industrial y las políticas sociales, lo que lleva a menudo a usar los recursos destinados a apoyar aumentos de productividad para compensar algunos efectos negativos del desarrollo económico.

Las mejoras introducidas en los sistemas de formación para el trabajo durante los noventa partieron de un supuesto que puede ser válido en el largo plazo pero que restringe el impacto de las acciones de capacitación en el corto plazo. El supuesto es que el patrón de desarrollo -y por ende la demanda de recursos humanos- de las empresas más cercanas a la frontera tecnológica es el patrón universal de toda la economía. Esto deja fuera de consideración la gran heteroge-

neidad de esta demanda, debida a las desigualdades entre sectores, al nivel de desarrollo de las distintas actividades económicas y a los diferentes senderos que recorren las tecnologías. Como la heterogeneidad aumentó en la última década, también se incrementó la discrepancia entre oferta y demanda de recursos humanos.

Otra constante es que las políticas de formación han sido invariablemente diseñadas en la fase expansiva del ciclo, cuando crece la demanda por personal calificado y existen recursos públicos y privados para ello. También en esta fase se han creado o reformado las instituciones encargadas de aplicarlas. Pero no se han considerado ni las crisis ni las contracciones de la producción, lo que a menudo frustra o deja a medias su implementación, y/o se empiezan a generar contingentes de desempleados calificados.

También se ha descuidado la incorporación de los propios individuos que se forman en la toma de decisiones sobre capacitación. No existen incentivos ni estructuras institucionales para la toma de decisiones sobre su formación. Tampoco hay un reconocimiento institucional de los conocimientos que adquieren en el mismo trabajo, ni menos se usa la experiencia de ellos cuando se hacen diagnósticos o se diseñan nuevos currículums. Si para inducir inversiones en capital convencional se conocen algunos de los incentivos que movilizan a los agentes económico-sociales y las señales a las que estos responden, no ocurre lo mismo cuando se trata de inversiones en capital humano.

Conviene tener en cuenta ciertas características de los sistemas de formación para poder evaluar las reformas que se están implementando y estar en condiciones de sugerir políticas efectivas. Los sistemas de educación y de formación profesional son muy heterogéneos. Hay diferencias verticales, recogidas a menudo en las políticas públicas y diferencias horizontales, cuyos efectos negativos, si bien a veces pretenden ser resueltos por esas políticas, rara vez lo consiguen. Las dinámicas internas de los distintos subsectores de la educación son distintas en tanto que algunos de ellos responden a señales de mercado, en tanto que otros no.

Un ejemplo de la heterogeneidad vertical es la que se observa entre la educación básica, media y superior. Otra menos evidente es la que existe entre escuelas secundarias para los sectores sociales de mayores ingresos y el resto de las escuelas. En las primeras opera el mercado para inducir innovaciones tecnológicas, hasta el punto de colocarlas en la frontera tecnológica educativa logrando que los alumnos egresados de estas escuelas, si lo desean, estén en posición de postular a las universidades de los países industrializados en condiciones muy similares a los que egresan de escuelas secundarias de esos mismos países. Algo similar ocurre en términos de mercado, aun cuando no siempre en la calidad de los resulta-

dos, con las universidades y otras instituciones de educación superior más apreciadas que mejoran la calidad de su oferta e incorporan nuevas tecnologías y contenidos para mantenerse atractivas. Pero este es un sector que no cubre más que una baja proporción de la población escolar y universitaria en la región (alrededor del 10%).

Existe, tanto en el nivel secundario como en el universitario, un segundo nivel de calidad que se manifiesta por relativamente buenos resultados de aprendizaje y desempeño posterior de sus egresados, que responde menos al mercado que a tradiciones del establecimiento, a acumulación de conocimientos, a calidad pedagógica y al capital cultural de los estudiantes. Y después viene el resto de los establecimientos, todos ellos de desempeño insuficiente, en algunas de los que a veces se perciben mejoras de calidad pero siempre de forma muy marginal.

¿Por qué esas escuelas y universidades de mejor calidad no son el parámetro para el resto del sistema? ¿Por qué estas últimas no sienten la necesidad de introducir mejoras de calidad? La respuesta es relativamente simple, por una parte no lo necesitan y por otra no cuentan con los recursos para ello. En otras palabras porque los mecanismos de mercado no operan en estas instituciones y difícilmente se pueden remover las imperfecciones que aquí existen.

La heterogeneidad detectada en los sistemas de educación se manifiesta precisamente en la diferente relación con el mercado que tienen las de mejor calidad y las que son más reacias a introducir mejoras cualitativas. Las primeras, especialmente las escolares, deben mejorar continuamente sus servicios para atraer un público de altos ingresos que, además de buscar los beneficios sociales que conlleva asistir a esos establecimientos, incluyen entre sus criterios de selección la calidad académica, la que es vista como una inversión. Hace un par de décadas este último criterio era menos importante para las familias que toman estas decisiones que otros de carácter no económico.

El costo de operación de las escuelas que se mantienen cerca de la frontera tecnológica educativa es muy alto: las tecnologías que se incorporan son las mismas, con algún grado de adaptación, que se están aplicando en países con un producto per cápita varias veces del de los de la región. De ahí que las familias de menores ingresos no puedan aspirar a entrar a esas escuelas, aun cuando compartieran los mismos criterios de los grupos de mayores ingresos. El pequeño sector de escuelas públicas o privadas de calidad accesibles a sectores de menores ingresos son muy pocas y, precisamente para mantener la calidad, no pueden aumentar su oferta. Por otra parte las diferencias de calidad entre la mayoría de las escuelas son marginales, siendo estimados sus beneficios por las familias de los usuarios menores que el costo marginal del cambio de establecimiento.

En el nivel post secundario ocurre un fenómeno similar, aun cuando aquí, la información imperfecta juega un papel más importante. La educación secundaria, en tanto que inversión tiene retornos conocidos: el acceso a la educación superior y/o a ciertas calificaciones. Los retornos de la educación superior son más inciertos y a muy largo plazo, no es transparente la relación entre los costos y beneficios de casi ningún estudio de nivel superior, porque el salario de un egresado de la educación superior varía mucho en un lapso de cinco años; depende de las variaciones económicas en el mediano plazo y del stock de capital humano acumulado en la especialidad. A esto se suma lo mismo que se observa en la educación secundaria sobre la ausencia de mecanismos de mercado, determinada en este caso, porque el capital acumulado, el aprendizaje realizado, el tiempo y dinero empleado por un individuo para estudiar en una escuela superior generalmente no pueden ser empleados en otra, lo que restringe la movilidad. La competencia entre estas instituciones, además, se da sólo entre las de mejor calidad, que buscan atraer a los mejores egresados del secundario. Las otras de todas maneras tienen un público asegurado en tanto que la demanda es muy elástica. Las instituciones superiores cuando compiten no lo hacen por precios, sino por calidad.

El tema de los recursos es también crucial. La tecnología educativa que se implementa o se quiere implementar con las reformas de la educación es una adaptación de modalidades exitosas en los países industrializados. Esa tecnología es aplicada con bastante éxito en los colegios que gastan cifras similares por alumno a las que se gastan en los países avanzados (teniendo en cuenta las diferencias de precios relativos, principalmente salarios de los docentes), pero muy difícilmente adaptable a escuelas que disponen entre siete y doce veces menos recursos financieros que esos establecimientos. Para estos está el desafío, nada fácil, de encontrar tecnologías educativas tan eficientes como las de los países avanzados, pero con los recursos disponibles. Hay algunos intentos de adaptación que reúnen estas condiciones y algunas experiencias aplicables que señalan un camino innovador posible, sin embargo, probablemente, la innovación en esta área debe seguir caminos un tanto diferentes a los que ha seguido hasta ahora la innovación en el sector industrial, que ha sido principalmente adaptativa.

Habitualmente cuando se analiza el tema de los recursos de la educación se evalúa el nivel de gasto comparándola con el que hacen los países industrializados, y la base de comparación es la proporción del PIB, o para ciertos análisis específicos, del Gasto Público en educación y formación. Esta es una cifra muy engañosa para los análisis micro de la educación, en particular al analizar la tecnología educativa. A menudo se dice que se debería gastar alrededor del 5% del PIB en educación, pero el 4% o 5% del PIB en Alemania, Dinamarca o Japón se traduce en un gasto por estudiante varias veces superior al 5% del PIB en México, aun

considerando las posibles diferencias regionales. Una indicación más próxima a los temas que nos interesan es el gasto por estudiante, que debe ser contrastado con el costo por estudiante para aplicar efectivamente las tecnologías educativas que se están aplicando o se intenta aplicar, es decir se trata del dilema elemental y cotidiano de quien se pregunta cuanto cuesta esto y si tengo plata para comprarlo.

Pero antes de entrar en el gasto en educación (gasto = consumo + inversión + desembolsos del Estado) hay que considerar, además de la cuestión de la contribución de esta a la productividad, los otros beneficios que tiene la educación y la apropiación de los beneficios económicos de ella.

Los beneficios sociales de la educación, en particular los de la educación escolar, tienen por objeto facilitar la inserción del individuo como ciudadano que no se agota con su inserción laboral, permitirle un desarrollo de sus habilidades, un conocimiento de la cultura en que está inmerso, desarrollo de su personalidad etc. Hay autores (Tedesco) que describen este desarrollo de habilidades, adquisición de conocimientos, desarrollo personal, como igual a las habilidades básicas generales que requieren las actividades productivas más modernas. Vale decir aprender a aprender, comunicación verbal y escrita, saber buscar información, formulación y resolución de problemas etc. Esto es así para el sector moderno de la economía y de la sociedad y es probablemente la orientación más aconsejable para este nivel de educación, pero esto replantea la pregunta anterior sobre que hacer con los sectores que a corto o mediano plazo más que una inserción en el sector moderno necesitan capacidades técnicas para sobrevivir en actividades tecnológicamente más atrasadas, los que tienen su desarrollo personal muy ligado al desempeño laboral y que necesitan aprender oficios antes que otra. Problema que no está resuelto pero sobre el que hay que tener una opinión.

La apropiabilidad de la formación está muy ligada con propuestas que intentan ligar la educación a la actividad productiva. Es un tema muy central en el ámbito de la capacitación y educación técnica, pero también se lo ha planteado en relación con las otras modalidades de la educación. La cuestión fundamental es si la inversión en educación genera un incremento de productividad ¿este va a utilidades, salarios o impuestos? Esto se traduce en cuestiones más específicas: si la educación general constituye la base para un aprendizaje especializado necesario para un desempeño profesional eficiente ¿quién se está apropiando de la inversión en educación general y quién la debe financiar?; y si la formación general se la considera un "bien público" ¿hay que diseñar políticas para que su distribución sea equitativa?; ¿qué incentivos existen o se pueden crear para la inversión privada en educación, formación profesional y capacitación?

La respuesta a estas preguntas y a las otras formuladas anteriormente pasa necesariamente por una intervención estatal. La cuestión es saber donde debe intervenir y con qué mecanismos. En la región, mediante reformas educativas y de la formación profesional se ha atacado, al menos implícitamente, estos problemas. Han habido también intentos más o menos exitosos de crear incentivos, especialmente en el ámbito de la formación profesional.

## **6. La enseñanza de las reformas de la educación**

Si algo queremos aprender de experiencias reales conviene mirar las reformas de la educación en países de la región cuya disponibilidad de recursos es similar a la de Guadalajara, Jalisco o México. Las reformas de la educación en curso en la región latinoamericana pretenden reestructurar la gestión de los sistemas de formación, el financiamiento y las conexiones de estos con la actividad productiva y la vida social. También pretenden que los beneficios de esta alcancen a la mayor cantidad posible de individuos y directa o indirectamente a la producción y la sociedad. Esto implica, entre otras cosas, reorganizar el mix de beneficios y de costos entre el sector público y el privado, redefiniendo la injerencia de las instituciones y los individuos.

Tradicionalmente en la región había prevalecido el patrón europeo en los contenidos, gestión y financiamiento de la educación, caracterizado por tener un fuerte componente estatal, con una baja contribución directa individual pero con una fuerte contribución social por medio de altos impuestos, no necesariamente específicos para la educación, y sí específicos o incentivos fiscales para la capacitación. La educación privada en este esquema es irrelevante, aun cuando ha sido siempre importante en la región, asociado esto a políticas muy definidas de distribución igualitaria del ingreso, que cuando han existido han sido mucho más tímidas en la región. Las reformas tienden a acercarse al patrón norteamericano, llegando a veces, como es el caso de Chile, a disposiciones aun más radicales. El modelo norteamericano tiene un componente estatal para la educación escolar, pero más moderado que el europeo, descentralización administrativa, un aporte privado variable, con una proporción importante de escuelas privadas muy gravitantes.

Las reformas educativas han sido una reacción positiva a los cambios en la economía y sociedad. Han partido de diagnósticos de la realidad de los sistemas de educación destacando sus limitaciones para acompañar los otros procesos sociales. Han llamado la atención hacia problemas relevantes de organización, gestión, contenidos, cobertura y financiamiento. En todos los procesos de reforma se han elaborado estudios comparativos de los sistemas de educación en otros

países, lo que ha provisto de material y fuentes de referencia a los diseñadores y ejecutores de estas políticas. En muchos de ellos se han puesto al día los currículos y los métodos de enseñanza, más de acuerdo con los objetivos de formación propuestos. Sin embargo, los sistemas de educación tienen un peso específico, rigideces y dinámicas propias que no siempre va en la misma dirección que las reformas y que ha sido muy difícil de modificar. Los docentes constituyen un escollo importante, el peso de la o las burocracias estatales, la falta de canales para la participación de las familias, la falta de información oportuna y comprensible también operan en contra.

La mayoría de las soluciones propuestas por las reformas muestran inercias que consisten en seguir pautas prefijadas que, en oportunidades, no tienen en cuenta algunas condiciones reales; por ejemplo, el objetivo de ampliar los años de escolaridad se hace siempre (con la excepción del Uruguay) privilegiando la educación secundaria tratando de retener a los estudiantes más tiempo en el sistema escolar, cuando es más barato, más fácil y con mayores efectos pedagógicos, estimulación precoz, sociales y eventualmente nutricionales (con políticas complementarias en esta dirección) más importantes en el mediano y largo plazo si se amplía el preescolar; las reglamentaciones vigentes sobre quien puede enseñar, o la estructura de gestión que pueden tener las escuelas, dificultan la introducción de prácticas que podrían ser eficientes, ejemplo de esto son algunas de las dificultades que enfrentan los sistemas de alternancia; la adaptación de tecnologías exitosas en otros países se ven bloqueadas por las condiciones locales haciendo estériles estos intentos; etc.

Indudablemente que algunas de las reformas ya introducidas o planeadas tienen o tendrán efectos positivos tanto para la productividad como para la equidad. Prolongar la escolaridad tiene efectos en el desempeño en el trabajo, aun cuando una población más educada desvaloriza el impacto social de los diplomas, la descentralización facilita diagnósticos y diseño de soluciones específicas, pero si las unidades administrativas no disponen de recursos no pueden implementar las mejores soluciones. Si la descentralización está asociada con descentralización en la recaudación y administración de recursos, los estados, municipalidades o provincias de más recursos implementarán políticas más efectivamente que las de menores recursos. En sociedades con tan grandes desigualdades sociales la participación de los padres, propiciada por muchas reformas, acentuará la desigualdad si no hay políticas complementarias dirigidas a los sectores menos educados para incorporarlos a la gestión escolar. El perfeccionamiento docente, si bien incentiva el mejoramiento de la práctica escolar, puede tener efectos perversos al transformarse en solo un mecanismo de ascenso en la carrera profesional de este gremio.

Otra dimensión de las reformas en curso es la simplificación excesiva de los problemas que pretenden resolver y, en consecuencia de las soluciones propuestas; esto quizás sucede en toda transformación de un sistema, pero en este caso es imprescindible considerar la complejidad del aparato productivo, de la estructura social y mantenerse abierto a soluciones diversificadas, con metodologías no ortodoxas, teniendo siempre presente las grandes diferencias en la población, las distintas demandas del aparato productivo y el gran abanico de posibles caminos de construcción o reforma de los sistemas.

De las reformas y acciones para mejorar la formación en sus distintas modalidades: escolar, universitaria, formación para el trabajo y capacitación, se pueden obtener enseñanzas. Este es ya un capital acumulado que no conviene desperdiciar y que puede ser usado efectivamente mediante adaptaciones a situaciones específicas.

## **7. Respuestas efectivas**

Las respuestas que se han mostrado efectivas son la resultante de un uso eficiente de los instrumentos disponibles para formar, entrenar y capacitar. Esto implica, entre otras cosas, una habilidad de parte de los gobiernos, de los individuos y de las empresas para usarlos de la manera más apropiada para satisfacer sus necesidades. Como parte de los instrumentos de formación son del dominio público y caen bajo la responsabilidad de los gobiernos; la relación público-privado es un factor decisivo para que las diferentes instituciones y acciones de formación establezcan o no relaciones armoniosas. Se advierten diferentes tipos de relaciones entre ambos sectores que van desde empresas que asumen todo el proceso formativo, desde la formación de habilidades básicas en la escuela secundaria hasta la especialización, hasta empresas que externalizan absolutamente todo el proceso de formación. Entre ambos extremos está la mayoría de las unidades productivas que buscan estructurar un mix de acciones públicas y privadas con predominio de unas u otras. No es conveniente tratar de establecer un ranking que diga cual de las estrategias es la mejor o que combinación de público y privado entrega la solución óptima. Pero si es importante analizar algunas experiencias exitosas con el objeto de evaluar su efectividad. Para ello hay ciertos temas que hay que considerar, estos son:

- el papel que se le atribuye al sistema de educación;
- el gasto en formación en particular en relación con la formación específica;
- los incentivos existentes para ampliar la cobertura de la formación;
- los factores de naturaleza didáctica que inciden en un mejor aprovechamiento de los recursos.

**a) Relación con el sistema de educación formal**

La educación formal o escolar en todos los países de la región es de propiedad o está bajo supervisión directa del Estado, tanto en materia de recursos como de contenidos. Para cualquier proceso de reclutamiento y para cualquier proceso de preparación para el trabajo, la calidad de la formación escolar y la cantidad de años que las personas hayan seguido estudios en ella es un factor decisivo. Todos los procesos formativos para el trabajo se apoyan sobre la escuela, en tanto que ésta es la referencia y punto de partida de cualquier acción en este ámbito.

Las empresas hacen crecientes demandas de formación; una formación básica de nueve años es exigida por empresas mexicanas que operan con tecnologías avanzadas, como es el caso de Hylsa siderúrgica, de Siemens eléctrica y electrónica; ocho a nueve años piden también las industrias gráficas en Chile, y las industrias químicas en Brasil, solo para citar algunos ejemplos. Los contenidos de esta demanda varían: Mercedes Benz de México por ejemplo, industria ensambladora de camiones, por lo tanto de bajo nivel tecnológico, exige educación secundaria completa siendo indiferente en cual modalidad de secundaria hayan estudiado sus trabajadores. Con otras ensambladoras como las que están en zona franca en la República Dominicana o en El Salvador ocurre algo similar, no discriminan las modalidades educativas de los trabajadores que contratan y persiguen elevar el umbral mínimo de educación escolar que estos deben poseer. En muchas de estas empresas las exigencias educativas escolares han ido subiendo en la medida en que aumenta la cobertura del sistema de educación y la permanencia en el de una proporción creciente de la población; se trata de una oferta que crea su propia demanda. La cantidad de años de estudio demandados no es una variable que dependa del nivel tecnológico de las empresas en estos casos, sino que de la oferta. Esto no quiere decir que el nivel tecnológico que tienen estas empresas no genere demandas de formación en los trabajadores, si no que para operar este tipo de máquinas e instrumentos no se necesitan conocimientos como los que imparte la secundaria completa. Desde este punto de vista la formación escolar secundaria completa no es funcional con el entrenamiento que las personas realizan al incorporarse en la producción, ni tampoco con la formación específica posterior. Por eso este tipo de empresas no hace énfasis en los contenidos que se han aprendido en la escuela al serles indiferentes si los trabajadores han asistido a una escuela general o a una técnica. Sin embargo, es funcional con el proceso de trabajo, los empleadores a menudo hacen notar que el mayor mérito de una escolaridad prolongada es que los trabajadores han aprendido disciplina, y todo lo que va con ello: trabajo en equipo, respeto a las cadenas de mando, comprensión de reglamentos e instrucciones, etc. Pero la formación secundaria es equivalente en estas industrias a experiencias laborales prolongadas en la mis-

ma empresa. Estas prefieren reincorporar a trabajadores antiguos, que habían salido en etapas de recesión, cuando hay expansiones de mercado.

Una percepción diferente tienen las empresas que están más avanzadas tecnológicamente y que la tecnología que emplean no les facilita la organización flexible del trabajo. Es decir, se trata de las empresas que mantienen una diferenciación de oficios y especialidades, como son algunas de las actividades operativas en las siderúrgicas en México y Brasil, las automotrices que también fabrican partes y componentes, las químicas, las electrónicas, las gráficas, etc. Estas sí ponen más atención a los contenidos de la enseñanza secundaria. La formación técnica es valorada por sus contenidos y los egresados de estas modalidades tienen preferencia sobre aquellos que han seguido una formación general. El proceso de aprendizaje es en éstas más complejo y las operaciones suponen una mayor comprensión de los principios que mueven las máquinas. Para comprender los mecanismos y procedimientos de producción las personas que los operan deben tener conocimientos específicos del área. Son estas las empresas que colaboran en mayor medida con los sistemas de educación secundaria técnica. Algunas de estas, como es Siemens en México y Brasil, Volkswagen en México o las químicas y las gráficas en Chile, han establecido sistemas propios de formación escolar. Pero lo establezcan o no, están más dispuestas a contribuir a diseñar políticas para esta modalidad, recibir aprendices o sugerir cambios curriculares.

Las empresas que utilizan tecnologías avanzadas, pero tienen organizada la producción en forma flexible, se encuentran con un problema cuando tratan de satisfacer las demandas operativas. Estas necesitan trabajadores con una buena formación en habilidades básicas y precisan, al mismo tiempo, personas con un buen conocimiento de los principios técnicos que emplea la firma. Ni la formación general, ni tampoco las modalidades técnicas forman apropiadamente. Pero frente a la opción las empresas con organización flexible prefieren a los egresados de la formación general porque la formación que estos tienen debería capacitarlos al menos para raciocinios lógicos. Las empresas con estas características deben a menudo compensar las deficiencias de formación básica que traen las personas, no tanto por falta de escolaridad como por la calidad de la enseñanza escolar. Esta situación no debe confundirse con la de otras empresas en la región, sin organización flexible, que también deben compensar deficiencias de educación básica, sobre todo de trabajadores antiguos, cuando hacen mejoramientos tecnológicos radicales. Las empresas con organización flexible, entonces, hacen un uso más restringido del sistema de educación, comparativamente a otro tipo de empresas. Empresarios en Chile, México y República Dominicana afirman que su objetivo es contratar personas con alguna formación técnica post secundaria, esta les asegura la formación general temática que necesitan. En la práctica son pocas las empresas que están en condiciones de pagar salarios suficiente-

mente altos como para atraer masivamente a personas que reúnan estas características. Estas mismas empresas facilitan que sus trabajadores consigan dicha formación en el sistema escolar regular proporcionando becas, tiempo para asistir a clases, etc. En cualquier caso el balance general para estas empresas es que no obtienen lo que esperan del sistema de educación, lo que les castiga su productividad y les lleva a incurrir en gastos adicionales, lo que implica costos de inversión por encima de los que tienen sociedades donde esta formación es efectivamente asignada al sector público.

Las empresas pequeñas y medianas, la mayoría de ellas con tecnologías que se sitúan a muchos años de la frontera tecnológica, tienen una estructura operativa basada en oficios. En la actualidad estas confían en la oferta de la educación secundaria técnica para abastecerse de recursos humanos calificados. El sector que puede hacer mejor uso de esta oferta es precisamente estas empresas dadas las características de la enseñanza en estas escuelas, de las técnicas allí enseñadas y de los hábitos de trabajo que forman. Estas son un apoyo para las PyME de la región. La cuestión que se plantea es si contribuyen efectivamente a mejorar la productividad de las empresas, si contribuyen a acelerar la innovación tecnológica o si contribuyen a mejorar los procesos productivos. Con la información disponible, que es incompleta, hay que responder que no responden a tales expectativas. Y que si bien las escuelas técnicas proporcionan la fuerza de trabajo demandada por este tipo de empresas, y así estas reducen eventuales costos, el impacto de la reducción de costos no es, en definitiva, la mejor inversión en el sentido en que no tiene efectos multiplicadores en el mediano o largo plazo.

### **b) La formación en la empresa**

Es una dimensión insustituible de toda formación para el trabajo, capacitación y, por definición, del entrenamiento. Cualquier proceso de formación exitoso conlleva un período en condiciones de trabajo reales. En algunas empresas se implementa esta etapa de la formación organizadamente y considerada en el presupuesto. Estas, además, destinan recursos humanos y financieros para hacerla más eficientemente, se trata de aquellas firmas que consideran la formación como una inversión importante. En otras se realiza esta actividad como un “mal necesario”, y los costos son contabilizados como pérdida o como costo asociado a la contratación de trabajadores, en tanto estos durante el primer período de trabajo tienen una productividad menor a la media.

El otro tema importante en relación con los costos de la formación en la empresa es el divorcio que existe entre formación y producción, que hace que las empresas no estén preparadas para atender sistemáticamente a personas que es-

tén haciendo un aprendizaje. El uso de instalaciones de la empresa y de participar de un ambiente real de trabajo permite realizar esta formación con un costo muy inferior del que tiene recrear las condiciones de trabajo en un taller de escuela o instituto de formación. En toda la región hay un porcentaje importante de empresas que no manifiestan interés en participar en programas de formación, cuando no se trata de sus propios trabajadores. A menudo esta es una de las etapas más difíciles de todo intento de innovación en este ámbito.

### **c) *El gasto en formación***

Es variable tanto de parte de las empresas como de los gobiernos. Las modalidades del gasto, estatal o privado, no siguen tampoco esquemas comunes en ninguno de los dos casos. Hay gobiernos que han optado por fortalecer esquemas de formación con una fuerte participación de organismos públicos como es el caso de Colombia. México que no había tenido organismos de formación estatales recientemente está, también, fortaleciendo la participación gubernamental y la oferta de formación desde los organismos estatales, a los que se contraponen Chile que ha desmantelado los organismos de capacitación estatal y está transfiriendo al sector privado tanta formación como sea posible, incluyendo a la formación técnica secundaria. La manera de canalizar recursos es el mecanismo más usado para darle forma a los sistemas de formación, capacitación y entrenamiento.

La pregunta elemental aquí es ¿quién debe hacer el gasto en educación? Ya hay consenso en que el esquema del “estado docente” no puede ser aplicado una vez que la demanda por educación ha crecido a los niveles actuales, de ahí que uno de los temas de las reformas, tanto secundaria como universitaria, sea la cuestión de las fuentes de recursos.

En su dimensión de “bien público” no hay inconveniente en aceptar que el costo de la educación pueda ser pagado por el Estado, por medio de impuestos específicos (en el caso de la capacitación), incentivos fiscales, el presupuesto regular de la nación o de los estados. Cuando se plantea la apropiabilidad de los beneficios de la educación aparecen problemas no resueltos sobre la inversión en educación ligados a la distribución del ingreso en los países: caben pocas dudas que los individuos que se educan reciben beneficios, también los empleadores y además están los beneficios sociales. Una regla clara sería que paga quien recibe los beneficios y el problema técnico sería encontrar la manera de implementarla. El problema es que una buena cantidad de las empresas y la mayoría de los individuos o sus familias no disponen de recursos suficientes para invertir en capital humano y que si no se invierte la sociedad verá amenazadas sus posibilidades de crecimiento económico.

Existen algunas iniciativas para generar recursos nuevos y muchas propuestas aun no implementadas, desde préstamos de los organismos internacionales, incentivos fiscales, impuestos específicos para algunos sectores de la educación (capacitación), privatización del sistema de educación en alguno de sus niveles (secundario y superior), vouchers, participación de empresas proporcionando infraestructura y conocimiento tecnológico, franquicias tributarias, pago de matrículas y/o aranceles, becas de estudio, y otros que probablemente se me escapan.

La discusión en torno a las diferentes políticas y propuestas en este ámbito ha tenido una fuerte carga ideológica y partidos tomados a priori que ha dificultado analizar las bondades o maldades de cada una de estas iniciativas. Este es un tema bastante central en la definición de estrategias y políticas, no solo porque es un problema que es imprescindible solucionar, sino también porque la manera como se le enfrente compromete toda la gestión y, eventualmente, la orientación de los sistemas de formación, así como la apropiación de los beneficios de ella.

Los gobiernos tienen dos opciones principales para canalizar recursos, estos son estableciendo ellos mismos instituciones de formación como en Perú, Colombia, etc. o subvencionando estas actividades para que sean implementadas por organismos privados o por las empresas mismas, reservándose el Estado, en esos casos, un papel regulador, orientador o de fuente de créditos para la formación. La mayoría de las subvenciones estatales en la región van hacia la oferta de formación, al apoyar, por diversos medios, a los organismos que ofrecen capacitación o a las empresas mismas que hacen capacitación. También hay subvenciones a la demanda, en implementación o como proyectos en Chile, Jamaica, la República Dominicana, entre otros. Las fuentes de ingresos para este gasto es por medio de impuestos generales, en la mayoría de los países, o por impuestos o levas específicas, generalmente una proporción de la nómina salarial que va del 0,75% en la República Dominicana al 3% en Jamaica. Sólo Chile ha experimentado con una deducción impositiva del 1%.

La privatización de los sistemas de formación y la administración privada de los recursos que pone a disposición el Estado ha sido una discusión existente en la región desde los años setenta, llegando a ser un tema central en la década de los años ochenta y noventa. Hoy día hay bastante consenso en la necesidad de una participación del sector privado en la atribución y administración de los fondos públicos para la formación. Hay menos consenso sobre cual es la manera más efectiva de hacerlo. También está en discusión si la fuente principal de financiamiento debe ser la estatal o si esta sólo debe cumplir algunas tareas específicas. Muchas empresas y muchos empresarios piensan que es el Estado quien debe entregar todos los recursos necesarios para esta actividad y limitan sus ac-

ciones de formación a los recursos que obtienen de los gobiernos. Hay otras empresas, generalmente las más dinámicas que, sin dejar de participar en esta discusión y sin dejar de tratar de obtener la mayor cantidad de beneficios estatales, toman iniciativas de formación considerando que el aporte estatal es complementario. Destinan así recursos propios que a veces son considerables.

Las modalidades de gasto privado más importantes, no tanto por los montos de recursos sino por la creatividad y efectividad que muestran son: la formación de alternancia dual o inspirada por esta; las vinculadas a las transferencias de conocimientos en las cadenas productivas; acciones puntuales para resolver problemas específicos; y acciones de formación entreverados con la organización de la producción.

El conjunto de experiencias realizadas en la región con formación de alternancia son muy diversas en materia de contenidos, métodos, maestros, tiempo en el trabajo y la escuela, sectores productivos, etc. De ellas se pueden obtener enseñanzas útiles cuya sistematización es hoy muy necesaria. Sobre todo porque algunas de estas experiencias dejan ver que el método de alternancia puede ser el que utilice de manera más eficiente los recursos para la formación para el trabajo si se lo implementa durante la edad escolar. La formación dual se ha implementado, en la mayor parte de los casos, con una combinación de recursos públicos y privados. Cada uno de los sectores hace aportes en el área de su competencia: las empresas en el entrenamiento en el trabajo y el sistema escolar en la formación general y específica. Y se busca, aunque no siempre se consigue, una gestión conjunta y definiciones compartidas en contenidos curriculares, control del entrenamiento, certificación, exámenes, formación de los docentes para las actividades académicas y de los tutores para la supervisión en las actividades de formación que se realizan en el lugar de trabajo. Una excepción la constituye formaciones duales de algunas empresas alemanas como Siemens que se realizan y administran casi totalmente con recursos de la empresa. Son experiencias únicas y difícilmente replicables, por el volumen de los recursos disponibles, por la metodología y porque están anclados en experiencias acumuladas por las empresas en su casa matriz. Pero hay otros ejemplos generados localmente, con o sin apoyo de la cooperación alemana, cuyos resultados son también satisfactorios, los que sin duda pueden inspirar políticas y estrategias efectivas. En la mayoría de los países la formación de alternancia está en una fase experimental y restringida a unos pocos sectores. En Perú y República Dominicana en cambio es el método principal escogido por los organismos de capacitación estatales para formar y capacitar. Es en estos países donde se han ensayado combinaciones de actividades en el trabajo y escolares con un fuerte predominio de lo laboral y donde el Estado ha comprometido grandes recursos de diversas maneras, que van desde el subsidio directo hasta la provisión de infraestructura, formación de

docentes, orientación, etc. La eficacia de tales estructuras de formación de alternancia merece un estudio cuidadoso.

Las modalidades de formación inspiradas por la educación dual plantean preguntas y desafíos en diferentes ámbitos, todos los que implican asignaciones diferentes de recursos y cuya consecución implica alcanzar ciertos equilibrios. Entre ellos hay que mencionar el que debe existir entre la formación en el trabajo y fuera de él; el que hay entre la libertad para innovar y formular planes y programas y el papel regulatorio que conserva el Estado; el que debe alcanzar una educación masiva que al mismo tiempo tiene altos niveles de calidad.

Para el tema de la asignación de recursos son también significativas acciones puntuales para resolver problemas específicos. Estas son generalmente una simple compra de servicios a instituciones especializadas ubicadas fuera de las empresas. Para la gran mayoría de las empresas, en especial para las pequeñas y medianas, esta modalidad de formación es la más utilizada aun cuando a menudo no es totalmente satisfactoria. Los costos de gestión, información e intermediación son a menudo altos, se mueven entre un 15% y un 20% del total del gasto en formación. Además los currículos son diseñados sin participación de los técnicos que están en la producción, lo que implica que responden más a una noción teórica del puesto de trabajo que a satisfacer demandas específicas. Este tipo de formación logra mejores resultados cuando mantiene una relación estrecha de diseño y gestión con las actividades operativas, como es por ejemplo en una zona franca en la República Dominicana y en instituciones de formación que trabajan vinculadas muy estrechamente con grandes empresas. En este último caso se trata de institutos de formación que celebran contratos de largo plazo con empresas que generan demandas permanentes de estos servicios y ocupan una alta proporción de la capacidad instalada de las instituciones de formación.

Las cadenas productivas, en especial aquellas que se han estructurado con tecnologías de punta y han externalizado actividades de ingeniería y servicios de post venta como son entre otras las automotrices, transfieren conocimientos simultáneamente con la transferencia de tecnologías. La subcontratación implica, por una parte, establecer un conjunto de especificaciones y, por otra, un sistema de controles de calidad de parte de la empresa central sobre las subcontratadas. Ambos definen las tecnologías que deben utilizar las firmas subcontratadas. Estas tecnologías generalmente pertenecen a la empresa central o deben subordinarse a la producción en esta. El conjunto de relaciones que se establece entre ambas empresas va orientando las decisiones estratégicas de las empresas proveedoras de insumos, entre las que se cuentan las decisiones de formación y capacitación. Cuando la tecnología que utiliza la empresa subcontratada es transferida desde la empresa central también los conocimientos de los trabajadores se

obtienen de esta. En empresas como Hylsa (siderurgia), Volkswagen o maquiladoras electrónicas (República Dominicana, México, etc.) la formación misma en las empresas subordinadas es implementada directamente por la empresa central. Es así como esta relación define por una parte el flujo de recursos internos de las empresas subcontratadas para la formación y además incentiva a las empresas centrales a orientar recursos hacia sus proveedoras.

Las experiencias de formación entreveradas con la producción, en el sentido de ligar la formación y capacitación a la producción como un componente permanente de las actividades operativas, son especialmente interesantes y merecen un estudio en profundidad. El ejemplo más representativo es el de la planta Volkswagen de Puebla. En ésta dos dimensiones son centrales, una es la estructura de responsabilidad piramidal en toda la empresa y el otro es la incorporación de los responsables por la formación a las actividades operativas. La estructura de mando de la empresa es, al mismo tiempo, un sistema de responsabilidades. Esto quiere decir que cualquiera que ocupe puestos de mando (jefe de taller, jefe de producción, director de división, etc.) es responsable por el rendimiento de quienes están bajo su mando, es además responsable de mantenerlos informados del funcionamiento de la planta y de las decisiones que se toman en los niveles superiores. Si algo en la unidad falla o no se cumple con los objetivos fijados se responsabiliza al jefe por no haber detectado a tiempo aquello que impide el cumplimiento de metas. Entre otras el jefe debe ser capaz de detectar las deficiencias de conocimientos e información de sus subordinados. Para esta detección cuenta con el apoyo de los responsables de formación que están la mayor parte de su jornada laboral en los talleres ayudando a detectar necesidades e implementando acciones de formación. Esta manera de concebir la formación supone la disposición de la empresa a invertir en este rubro. Volkswagen invirtió, en 1997, 4,5 millones de marcos en capacitación interna a lo que hay que sumar 1,5 millones en tiempo de los trabajadores. Por otra parte utilizan los programas estatales del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO, México) cuando estos ofrecen cursos de formación que responden a sus necesidades. La empresa cuenta con un centro propio de capacitación que se ocupa de la formación más específica de la empresa. Como parte del esquema de financiamiento de este centro venden servicios de formación a otras empresas, generalmente proveedoras o de servicio de post venta. De esta manera logran autofinanciar el centro en un 35%. Una dimensión interesante de esta estrategia de formación es que a menudo han logrado detectar que no todos los problemas de funcionamiento en la producción se resuelven con formación, sino que corresponde solucionarlos mejorando el clima organizacional en el taller.

Un caso especialmente interesante es el de empresas en sectores de punta, como es el electrónico, que han ido formando gente en una primera etapa y pos-

teriormente incentivando la generación de instituciones formadoras que capacitan en esas áreas. Como señala Dussel, E. (1998) "Actualmente, existen instituciones con la posibilidad, tanto de capacitar fuerza de trabajo a nivel técnico medio como de diseñar y manufacturar circuitos integrados, diseños de sistemas y de circuitos impresos, entre otros productos electrónicos de alta complejidad. Estas experiencias reflejan que, por un lado, ya existen instituciones de alta calidad educativa y tecnológica y, como se propone, con un alto grado de difusión regional y nacional. Sin embargo, por el momento, estas instituciones no han recibido la debida atención tanto por instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Sin lugar a dudas, este tipo de política requiere de fomento y de costos directos e indirectos, tanto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales como de las empresas contratistas y proveedoras".

#### **d) Los incentivos para ampliar la cobertura de la formación**

Se ha ensayado diferentes incentivos en la región para interesar a empresarios y trabajadores en este tema. Para los trabajadores el incentivo más poderoso es, sin duda, el salario. Sin embargo, experimentos de asociar salarios con formación no han sido totalmente exitosos. El ejemplo de una industria de papel e imprenta en República Dominicana en la que se intentó introducir este tipo de incentivos llevó a resultados poco satisfactorios en tanto que los aumentos de productividad así obtenidos eran muy menores y no compensaban los costos de formación y los aumentos de salarios decurrentes. Este puede ser un ejemplo de organizar formación cuyos contenidos no corresponden a la demanda efectiva de la producción. Más efectivo ha sido asociar carrera profesional dentro de la empresa con formación; en estos esquemas la formación en cualquiera de sus modalidades (capacitación, entrenamiento, formación) es sólo uno de los factores que interviene para la promoción de las personas a mayores responsabilidades y por ende a mejores salarios. La capacitación y formación en estos casos está integrada a un conjunto de otros factores tales como experiencia, desempeño, etc.

Más importante que los incentivos a las personas dentro de cada empresa es el problema de la falta de incentivos para las personas en el mercado del trabajo. Los incentivos dentro de las empresas es un asunto que puede resolverse con reestructuraciones y políticas que se han probado eficaces, es un problema básicamente de gestión. Sin embargo las soluciones aplicadas en este contexto siempre están subordinadas a la oferta de movilidad ocupacional y salarial que puede existir en la firma, pero rara vez los incentivos efectivos al interior de una empresa provocan a las personas a buscar formación que trascienda el ámbito laboral actual. Los incentivos para formarse operan con más efectividad sobre

quienes aun no se han incorporado a labores productivas que sobre aquellos que ya están trabajando. Hay aquí un fenómeno de expectativas asociadas con formación.

Las razones que explican que los incentivos son efectivos sobre las personas antes de incorporarse en el mercado del trabajo y dejan de operar cuando estas mismas personas están en alguna actividad económica, son de diverso orden. Entre ellos cabe mencionar: Para una persona que no trabaja no se plantea la pregunta por los costos de oportunidad que si está presente en un trabajador; el valor de mercado de una calificación es indefinido, en tanto que no existen sistemas de certificación de valor nacional, con la excepción de aquellos que son adquiridos en el sistema escolar, ni existe tampoco ninguna otra forma de evaluación de conocimientos y habilidades aceptada socialmente; un cierto “realismo” de los trabajadores, una vez que han tomado contacto con el mundo del trabajo, sobre el valor que los gerentes y jefes de operaciones le atribuyen a la formación y sobre el efecto que esta tiene sobre sus condiciones laborales<sup>2</sup>; los costos directos de la formación y capacitación para los trabajadores son altos, lo que no es así para quienes están en edad escolar, esto contribuye a disuadir a los trabajadores para que inviertan en formación; hipotéticamente se puede plantear, además, que la productividad marginal debida a mayores conocimientos o habilidades de los trabajadores no se refleja en salarios, lo que no incentiva a los trabajadores a invertir en formación que es uno de los factores importantes para aumentar la propia productividad.

En México se ha buscado revertir esta situación creándose un sistema de certificación de competencias de valor nacional (Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral - CONOCER). Este está aun en una fase experimental y es conveniente observar sus resultados. Pero en la mayoría de los países se ha buscado más bien crear incentivos para que los empresarios capaciten a los trabajadores que emplean. Así se ha establecido una batería de subsidios directos e indirectos que buscan bajar los costos de la capacitación y el entrenamiento y a incentivar a los empresarios a gastar más en formación. Los pocos estudios que se han hecho sobre la efectividad de estos subsidios para aumentar la demanda por formación muestran que han tenido un efecto en el sentido esperado, pero que este aumento ha sido muy inferior a las necesidades de la econo-

2 El valor que los empresarios le atribuyen a la formación en todo cuestionario, declaración pública, entrevista, etc. es muy alto. Sin embargo en la práctica de gestión muy pocos de ellos se ocupan activamente de mejorar la formación de sus trabajadores, de evaluar sus conocimientos efectivos o de crear incentivos para que estos mejoren su nivel de formación. Por otra parte a menudo los trabajadores esperan que después de terminar cualquier actividad estrictamente formativa obtengan una mejora salarial, lo que habitualmente no se cumple y que también tiene efectos disuasivos sobre los empresarios.

mía. Sectores importantes permanecen excluidos de estos incentivos estatales. En especial cabe mencionar las pequeñas y medianas empresas en todos los países de la región y en algunos como Chile y Jamaica, entre otros, las funciones operativas. En estos últimos se han privilegiado las funciones administrativas y gerenciales.

Los incentivos es un tema sobre el que ya se ha avanzado pero sobre el cual queda bastante por hacer. En otro documento (Agüero, V. y Labarca, G. 1998) hemos analizado este problema con detalle y se ha hecho una propuesta que busca incentivar la inversión de los individuos en formación. También se ha hecho un estudio de factibilidad financiera (PanAmerica Consultores, 1998) de esta propuesta. Este no es el único incentivo posible, es un desafío descubrir otros que sean efectivos tanto para los individuos como para las empresas.

**e) *Los factores de naturaleza didáctica que inciden en un mejor aprovechamiento de los recursos***

En el plano de las pedagogías también hay respuestas efectivas que son un buen punto de partida para desarrollos posteriores. En primer lugar está la formación de alternancia. En la región, en la mayoría si no en todos los países, hay experiencias de educación de alternancia. El principio pedagógico básico es relativamente simple y ha sido utilizado ampliamente por la educación dual alemana, es el de combinar la formación escolar con el entrenamiento en lugares de trabajo. Al aplicarlo en la región han surgido un sinnúmero de versiones que tratan de tener en cuenta las condiciones locales. Algunas de estas han sido muy exitosas aplicando un patrón educativo muy similar, si no igual al de la educación dual alemana, como son las experiencias que ha hecho Siemens, Volkswagen y Mercedes Benz en México, las escuelas patrocinadas por los industriales de imprentas y químicos en Chile, entre otras. Otras experiencias se han desviado de este modelo original, también con buenos resultados como son la de la industria de muebles en República Dominicana y algunas especialidades en Perú. En estas se constata que los que siguen estas modalidades tienen empleos adecuados, baja rotación, son demandados por las empresas y buenos niveles de productividad.

Por otro lado existen iniciativas de alternancia que no muestran los mismos resultados, lo que indica que no es una fórmula infalible y que su implementación exitosa requiere ciertas condiciones no siempre posibles de alcanzar. Entre ellas cabe mencionar una participación efectiva de las empresas, la formación de maestros docentes de escuela con un contacto directo con la industria, períodos de formación relativamente largos, dosificación de tiempos entre escuela y trabajo

equilibrados, una orientación docente de la práctica y entrenamiento en el taller etc. Con otras palabras, este modelo educativo es muy complejo y requiere un ajuste de todas sus partes para que sea efectivo.

Otro modelo pedagógico de interés para quien busca efectividad es el que ha aplicado la Volkswagen en México porque ilustra algunas de las condiciones que debe tener una formación que se ajusta a las demandas reales de la producción. Entre los componentes que configuran esta modalidad están la definición de contenidos curriculares sobre la base de observaciones de las operaciones reales, efectuadas en los procesos productivos, observaciones realizadas por los ejecutores mismos de la formación. Los métodos de enseñanza son activos y la mayoría de las actividades de capacitación se hacen en las instalaciones de la empresa misma. En esta empresa, como también en Mercedes Benz y en otras que han hecho opciones similares, se ha experimentado con métodos de enseñanza que les permiten dejar implícito el marco teórico de los contenidos, enfatizando la dimensión práctica de la formación y capacitación. Los instructores, si bien son docentes profesionales, están gran parte de su tiempo en las actividades operativas relevando información de los procesos y de las personas. Ellos trabajan, además, en estrecha colaboración con los responsables de las faenas. El volumen de conocimientos transmitidos está dosificado de acuerdo a necesidades funcionales, lo que supone que no hay carencias importantes de formación básica.

## **8. ¿Qué hacer, entonces, con la formación? Políticas y acciones**

Ahora bien, una pregunta que hay que plantearse al diseñar políticas para la formación, las que incluyen no sólo la capacitación y otras modalidades de la formación para el trabajo sino también la educación escolar, es si estas deben apuntar a atender principalmente la demanda de los sectores más dinámicos, lo que implica una apuesta por que estos son capaces de diseminar tecnología moderna más allá de lo que lo están haciendo ahora; o si se deben atender prioritariamente a los sectores más atrasados haciendo de la educación un agente de innovación. En este caso la cuestión es ¿cómo contribuye la educación a avanzar en la dirección adecuada? De aquí salen tomas de posición que inciden en la orientación misma de las políticas y estrategias educativas. Estas implícitamente tienen una posición que es muy conveniente explicitar.

Pero el asunto de fondo de las estrategias de desarrollo es el de los recursos, humanos y materiales, y su uso eficiente para implementar políticas exitosas que redunden en crecimiento. Para resolver esta materia se han diseñado políticas que apuntan al crecimiento de las exportaciones, cuya calidad se pretende mejo-

rar por medio de innovaciones tecnológicas; además se flexibilizan los mercados financieros y se definen políticas fiscales con el objeto de atraer la inversión directa, la que debería ir, en una proporción importante, hacia esos sectores de exportación. En el área de los recursos humanos se hacen experimentos, se elaboran e implementan reformas de los sistemas de educación y capacitación y se buscan alternativas organizativas, curriculares y financieras para mejorar la dotación de estos recursos. Las políticas económicas y las tendencias de la innovación tecnológica son el marco en que se han situado las reformas y otras transformaciones de los sistemas de educación, en tanto que estos pretenden contribuir a mejorar la cantidad y calidad de los recursos humanos. No hay autor, político, diseñador de políticas, analista de la región, y fuera de ella, que no le asigne a la educación, formación para el trabajo y capacitación un papel central. Curiosamente es uno de los sectores donde la velocidad de innovación es muy baja, insuficiente para acompañar las transformaciones del aparato productivo, donde la participación en la discusión y elaboración de propuestas concretas es reducida y donde fácilmente merman los recursos cuando hay alguna estrechez económica.

Las experiencias exitosas de formación para el trabajo dan indicaciones útiles para el diseño de políticas y estrategias. Más allá de la relación estrecha entre producción y formación, señalada por analistas y ejecutores de políticas y confirmada por la práctica, existen otras dimensiones que hay que tener en cuenta. Señalo algunas que en mi opinión merecen atención:

- Creación de fondos compensatorios para la formación para el trabajo y la capacitación que aseguren la continuidad de las acciones en períodos recesivos o críticos;
- Sistemas de certificación de competencias que garanticen a empleados y empleadores el valor de los conocimientos y habilidades adquiridas, independientemente de la manera como éstos fueron adquiridos;
- Organización de la capacitación y definición de sus contenidos que tome en cuenta las diferencias sectoriales;
- Vincular las instituciones de formación y capacitación a entidades empresariales regionales y a gobiernos locales (municipal, regional);
- Estructurar los sistemas de formación con gran flexibilidad, para que estén en condiciones de atender demandas cambiantes;
- Incentivar la participación de los trabajadores en las decisiones sobre formación por medio de incentivos, acceso a decisiones sobre fondos públicos y definición de necesidades de formación.

## Bibliografía

- ABRAMO, L. 2002 En: Seminario *¿Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe?*, Santiago de Chile, CEPAL. Documentos.
- AGÜERO, V.; LABARCA, G. 1998 *Sugerencias para el establecimiento de fondos individuales de capacitación y formación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CASTRO, C. 1995 *Training policies for the end of the century*. París: UNESCO/IIEP.
- DUSSEL, E. 1998 *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GALLART, M. A. 1998 *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2002 En: Seminario *¿Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe?*, Santiago de Chile, CEPAL. Documentos.
- GALLART, M. A.; NOVICK, M. 1997 *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- KATZ, J. 2002. En: Seminario *¿Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe?*, Santiago de Chile, CEPAL. Documentos.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, E. 1995 *Esquemas de financiamiento público de la formación profesional*. En: Boletín técnico interamericano de formación profesional. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 131, abr.-jun. p.25-42.
- OTEIZA, F. 2002. En: Seminario *¿Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe?*, Santiago, CEPAL. Documentos.
- PanAmerica Consultores. 1998 *Modelo operativo para la administración de fondos individuales de capacitación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PERES, W. 2002 En: Seminario *¿Hacia dónde va y hacia dónde deben ir la formación para el trabajo y la capacitación en América Latina y el Caribe?*, Santiago de Chile, CEPAL. Documentos.
- PERES, W.; STUMPO, G. 2002 *Pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe*. México: CEPAL.
- STALLINGS, B.; PERES, W. 2000 *Growth, employment and equity: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington: Brookings Institution.