

FORMACIÓN PARA EL TRABAJO: ¿PÚBLICA O PRIVADA?

La pregunta está mal planteada evidentemente, no hay una disyuntiva tan tajante, aun cuando haya una tendencia generalizada en la región de transferir actividades productivas y servicios del sector público al privado. La formación profesional y 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 hablar 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 oferta de las instituciones establecidas muestra rigideces, especialmente en períodos como los que ha vivido la región en las últimas dos décadas, cuando la demanda se ha diversificado a causa de una mayor heterogeneidad del aparato productivo y de la sociedad.

Las rigideces o inelasticidades de la oferta de formación son inherentes no solo a la formación para el trabajo sino a todo sistema de educación, en tanto que estos aplican criterios de evaluación basados en la eficiencia interna, como son desempeño, certificados entregados o alumnos que han participado en sus actividades. Estos no siempre dan cuenta del ajuste cualitativo entre oferta y demanda. También incide en esta inelasticidad el hecho que la evaluación de los efectos de la formación y capacitación son percibidos en plazos medianos o largos y difícilmente pueden ser tomados en cuenta cuando programan sus actividades; a lo que hay que sumar los intereses que existen en los sistemas mismos de formación que dificultan una respuesta a la demanda existente.

Otro factor que incide en el desajuste entre oferta y demanda de formación para el trabajo y capacitación es la carencia de evaluaciones confiables. Esto es así

por la complejidad misma del proceso formativo que entrega más “productos” que la simple capacitación y porque las “decisiones equivocadas” en este ámbito generalmente se detectan en plazos largos, lo que hace difícil corregirlas oportunamente por reformulaciones curriculares u organizativas o por los mecanismos del mercado. Esto sucede incluso cuando ha habido cambios drásticos en la economía o sociedad.

Pero antes de tratar de entender esta relación, las diferentes elasticidades de oferta y demanda y las rigideces de los sistemas, es conveniente situar el problema. Para ello recurriremos a una dimensión que cruza tanto la demanda del aparato productivo como la oferta de los sistemas de formación. Esta es la nueva heterogeneidad de la demanda de recursos humanos introducida por los procesos de reestructuración en las economías de la región. En esta introducción trataremos de argumentar que la demanda es heterogénea no sólo en la actualidad sino que es una característica que se mantendrá en los próximos años. Una consecuencia de este argumento es que los sistemas de formación para el trabajo y capacitación deben tener en cuenta esta realidad para responder adecuadamente a las necesidades del aparato productivo. Esto implica a menudo cambios institucionales y formas de participación diferentes de los agentes económico sociales. Para construir nuestra argumentación empezaremos por mencionar algunos antecedentes que muestran la relevancia de la discusión sobre este problema; en seguida pasaremos a señalar algunos factores que inciden en la heterogeneidad; para terminar con los efectos que este movimiento tiene sobre los sistemas de formación.

Los trabajos incluidos en este volumen permiten aproximarnos a estos cambios institucionales y a la participación de los agentes en situaciones específicas pero que son relevantes más allá de la experiencia que les dio origen.

ANTECEDENTES

Durante la década de los noventa en la región se ha alcanzado un consenso sobre el papel prioritario que juega o puede llegar a jugar la educación y formación para el trabajo. Se espera que las distintas modalidades de formación puedan hacer un aporte decisivo para mejorar la productividad y, al mismo tiempo, la equidad social. Dos textos de la CEPAL: “*Transformación Productiva con Equidad*” publicado en 1990, y “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva*” publicado en 1992, contribuyeron a construir dicho consenso. Estos recogieron y sistematizaron las ideas existentes sobre el tema e hicieron contribuciones desde la perspectiva de la teoría del desarrollo situándolas en el con-

texto de la región latinoamericana. Desde la fecha de publicación de estos hasta hoy ha habido una gran cantidad de debates, publicaciones académicas, sugerencias de estrategias y políticas. Este consenso, como pocas veces antes en la región, alcanza a todos los agentes involucrados, Gobiernos, Asociaciones patronales y sindicales, organismos internacionales, ONGs, medios académicos, etc. Resulta interesante observar, además, que todos estos agentes emplean un discurso similar que enfatiza la importancia de la educación y las deficiencias que tienen los sistemas de formación para satisfacer una demanda cambiante. RAMÍREZ, en este volumen, señala que estos agentes hacen alcances similares cuando analizan la situación de la formación profesional: “En general, todos estos actores manifiestan tener claridad en la identificación del problema y compromiso político con su solución. También se constata una gran coincidencia en los aspectos fundamentales de sus diagnósticos, que señalan entre otros problemas la desarticulación institucional, la incoherencia de las distintas modalidades de la oferta formativa, su escasa pertinencia a las necesidades de los sectores productivos, la brecha de comunicación y acción entre sectores educativo y productivo, etc.”.

Estos tienden a tipificar la demanda de recursos humanos como la que corresponde a empresas productivas o de servicios de organización flexible. Un supuesto de la tipificación es que el desarrollo de las empresas sigue una pauta común cuyas características se encuentran en las empresas que ya han sido organizadas en esquemas de producción flexible. El otro supuesto es que la formación profesional atiende demandas de empresas con esas características y, al mismo tiempo, debe ser un factor de innovación tecnológica para las empresas que aun no han adoptado formas modernas de producción.

Con el supuesto de desarrollos tecnológicos y organizacionales homogéneos, se han elaborado acciones y propuestas para adecuar la formación a los nuevos requerimientos. En todos los países de la región se han implementado proyectos pilotos, experimentos organizativos y curriculares, y en algunos, como en Chile, Jamaica, República Dominicana y México entre otros, se han realizado incluso reformas radicales de los sistemas de formación para el trabajo. Todas estas innovaciones o propuestas de innovación conllevan, al menos en la planificación estratégica, cuando no en la ejecución, una reasignación de funciones de los agentes implicados y, a menudo, colaboraciones más estrechas entre ellos. Así estas reclaman una mayor participación de los empresarios en la definición de contenidos, el uso de instalaciones e infraestructura, el financiamiento etc. Simétricamente un papel complementario de los organismos gubernamentales de formación que deben reestructurarse para desempeñar funciones de coordinación, supervisión y de instituciones financieras de segundo piso.

La activa participación empresarial en los procesos de formación ha generado modalidades nuevas de formación como lo muestra el trabajo de S. SILVEIRA, en este volumen. Lo mismo ocurre con iniciativas sindicales, como es el caso de DIEESE de Brasil (GANZ, en este volumen), que cuenta con organizaciones de trabajadores sólidas y con un nivel técnico poco común en la región. Sólo México y Brasil tienen o han tenido sindicatos tan bien estructurados y capaces de ofrecer innovaciones en este ámbito. Estas iniciativas nacen y se desarrollan de y para el sector más moderno del aparato productivo, donde existe capacidad de innovar. Sin embargo, estas no alcanzan a sectores que se encuentran fuera de él, como son empresas pequeñas, de bajo desarrollo tecnológico, desempleados, etc. G. SALAZAR en el trabajo publicado en este volumen se refiere a esta realidad, que hace parte de la heterogeneidad de las sociedades de la región.

La heterogeneidad en la región no es ninguna novedad, los análisis económicos realizados desde el inicio de los procesos de industrialización así lo muestran. Se la ha caracterizado de sociedad dual, de desarrollo desigual y combinado, se ha hecho referencia a la marginalidad como trazo distintivo, etc. Pero, una de las características más distintivas del desarrollo reciente en la región es una acentuación de las diferencias entre sectores y al interior de cada uno de ellos, amén de las diferencias que existen entre países al interior de la región y de la región con los países más desarrollados.

Esto no parece ser sólo un rasgo propio de períodos de transición sino que una característica permanente y más compleja que en los períodos anteriores. En aquellos, la dimensión determinante era la brecha tecnológica en relación con la tecnología de punta que existía entre sectores. M.A. GALLART muestra en su trabajo que los sistemas de formación para el trabajo y capacitación fueron estructurados de manera de responder a una demanda de las actividades más dinámicas y como un medio para introducir avances tecnológicos. La estructura organizativa de estos servicios de formación, con la excepción de Brasil y México, dependía de la gestión y del financiamiento del Estado. Conviene tener presente que, cualquiera que fuera la modalidad como estos fueron organizados o financiados, subyacía la noción que las sociedades estaban polarizadas en dos grandes sectores internamente homogéneos, aun cuando manifestaban grandes diferencias entre ellos. El rol de los sistemas de formación para el trabajo y capacitación, centralizados y bajo el paraguas estatal, apuntaban también a contribuir a pavimentar el camino para que el sector más atrasado transitara hacia la modernidad.

En la situación actual ya no se trata más de la coexistencia de dos grandes sectores, sino de un tejido con diferenciaciones no reducibles a una polaridad. Las

demandas de recursos humanos son complejas y no pueden ser resueltas fácilmente por modalidades de formación uniformes. Incluso la discusión sobre si poner el acento sobre la formación de habilidades básicas o en formación especializada es un intento de simplificación que a menudo no tiene en cuenta la multiplicidad de “habilidades básicas” o de “especialidades” demandadas. La manera como esto se vaya resolviendo depende de la estructura que se vayan dando los distintos sistemas de formación, y del papel que asuman en relación con la formación los agentes económico sociales en cada una de las sociedades de la región.

DIMENSIONES DETERMINANTES DE LA HETEROGENEIDAD

Los patrones de desarrollo en la región han cambiado, ya no nos encontramos con un patrón único que consistía en pasar de sociedades agrarias a industrializadas. La reestructuración en curso ha definido tres patrones básicos: el basado en recursos naturales, es el caso de Chile, Argentina, Uruguay; otro basado en recursos humanos, trabajando generalmente en régimen de maquila como sucede en los países del Caribe y Centroamérica; y regímenes mixtos, principalmente México. A estos hay que sumarle el impacto que en el caso de México y Brasil tiene la industria automotriz. Estas diferencias se reflejan en análisis sobre el desarrollo de la región (KATZ 2000, STALLINGS y PERES, 2000) y deberían reflejarse también en las políticas y estrategias de recursos humanos, lo que no sucede a menudo.

Cada patrón de desarrollo configura demandas específicas de recursos humanos. Esto marca diferencias entre los países, pero incluso al interior de cada sector de la economía. Recursos naturales son, por ejemplo, la minería con demandas de técnicos y trabajadores especializados, y la fruticultura cuyo nivel de calificación del grueso de los trabajadores es bastante bajo. En ambas existe demanda por profesionales para investigación y desarrollo. Estos distintos patrones de desarrollo establecen diferencias importantes entre los países, e incluso, como es el caso de México y Brasil, entre regiones del mismo país.

La brecha tecnológica y la capacidad de cerrarla contribuye también a establecer demandas diferenciadas de recursos humanos. Las políticas macroeconómicas y las características del mercado para el cual se está produciendo definen la dinámica de una economía para acercarse a la frontera tecnológica. Así, los mercados muy pequeños que no generan economías de escala y las políticas proteccionistas desincentivan la innovación. Simétricamente, mercados más abiertos inducen cambios de tecnología o, en su defecto, llevan a la desaparición de

sectores ineficientes, sin capacidad de competir con economías que usan las tecnologías más avanzadas. En períodos de transición, como el que se vive en la región, se reorganiza el aparato productivo en torno a las actividades más eficientes. Simultáneamente sobreviven algunas con tecnologías más tradicionales, a menudo ineficientes, pero que no se someten a la competencia porque sus mercados son restringidos y por ello no son atractivos para los sectores más dinámicos. Ejemplos triviales son ciertos servicios personales, industrias de alimentos frescos, como son las panaderías de ciudades menores y, servicios de reparación, etc. Estos sirven a mercados menores que no ofrecen rentabilidad a empresas que usan tecnología avanzadas.

Cada nivel tecnológico genera demandas diferentes en materia de recursos humanos. En relación con ello ocurre algo similar a lo que se observa con los patrones de cambio tecnológico: competencias diferentes. Sin embargo, aquí la diferencia está marcada por el nivel tecnológico, lo que implica conocimientos y habilidades muy diferentes entre las actividades cercanas y lejanas a la frontera tecnológica. El nivel de especialización de las primeras es muy superior a las segundas, las que además de técnicas productivas y habilidades de ejecución incluyen capacidades de gestión para un desempeño eficiente.

Las características de la innovación tecnológica son también determinantes. No basta con la distancia a la frontera tecnológica para determinar las características de los procesos de producción y de ahí los perfiles ocupacionales requeridos. El cambio tecnológico mismo no es tampoco homogéneo, como lo suponen las propuestas de política y estrategias de formación en los países de la región. Durante el desarrollo de algunos de los trabajos contenidos en este volumen y en uno anterior llamado “*Formación y Empresa*” hemos detectado al menos dos modalidades de cambio tecnológico; uno evolutivo y otro que marca una ruptura cualitativa.

El cambio evolutivo es el que ocurre cuando, sobre una tecnología existente, se aplican transformaciones químicas, mecánicas, eléctricas, electrónicas u organizativas que no alteran los principios básicos de la técnica en cuestión. El cambio de ruptura es cuando la tecnología misma cambia hasta el punto de mudar la lógica que gobierna la técnica. Ejemplos del primero son todos los aditamentos electrónicos que se han introducido progresivamente a muchos procesos productivos, como son las máquinas de control numérico, las imprentas, el automóvil, etc. Ejemplos de ruptura tecnológica es el paso del motor a explosión a la turbina, de la máquina de escribir al computador, de la producción mecánica de aceite a la reducción química, etc.

En los cambios evolutivos hay una conservación del capital humano, que puede reciclarse para poder operar las innovaciones tecnológicas existentes, sin que se pierda totalmente el conocimiento adquirido. En el caso de la ruptura tecnológica, las técnicas de ejecución y de mantenimiento son completamente diferentes, necesiéndose calificaciones nuevas sin que se pueda aprovechar el capital instalado. Es así como la formación de recursos humanos para los dos tipos de cambio tecnológico son diferentes, en el primer caso hay un capital acumulado y gran parte de los perfiles ocupacionales siguen siendo especializados y contenidos en oficios. En el segundo caso hay mayor necesidad de trabajadores flexibles. Las modalidades para enseñar a unos y otros son diferentes, así como la organización de los procesos formativos, lo que determina a su vez la manera de intervención de los diferentes actores. Esta es diferente en modalidades con currícula fijos que en las que ponen un acento mayor en la formación en el trabajo mismo. La revolución tecnológica en curso ha ido conformando universos de competencias diferenciados a los que hay que sumar aquellos que se mantienen ajenos a estos cambios, los que contribuyen a hacer aún más heterogéneo el panorama.

Las formas “atípicas” de organización del trabajo, si bien incipientes en la región, introducen otro elemento de diferenciación. Algunas de ellas son consecuencia de la externalización de funciones de algunas empresas, otras son formas modernas de trabajo a domicilio, o trabajadores especializados que trabajan a destajo, o actividades ligadas al internet y a los medios modernos de comunicación.

“Son cada vez menos las personas que tienen acceso a un empleo típico definido como un trabajo con contrato de duración indefinida, a tiempo completo, en los locales de una empresa, bajo la supervisión de un empleador con una remuneración pactada y con prestaciones sociales completas. Tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo se registra un aumento de las formas de empleo “atípicas” en las cuales existen variadas condiciones de dependencia jurídica y económica, múltiples mecanismos de generación de ingresos y de adquisición de competencias” (MONTERO, 2000).

MONTERO (2000) formula las siguientes hipótesis en relación con estos trabajadores. La primera es que “la formación profesional, en este tipo de empleos, no se logra por las vías clásicas de una carrera educativa formal sino que es el resultado de un proceso progresivo y autogestionado de construcción de un capital de competencias. La segunda hipótesis es considerar la adquisición de competencias como resultado del encuentro de una demanda proveniente de las empresas, de una oferta limitada de capacitación formal y de las opciones

personales y familiares de ciertas categorías de la fuerza de trabajo cuya trayectoria laboral los inclina a este tipo de actividad”.

El concepto de “nueva economía” ha sido acuñado para caracterizar algunas de estas formas atípicas de organización del trabajo. Muchas de ellas están relacionadas con el procesamiento de datos, la electrónica, la biotecnología, etc., todas ellas asociadas con el fuerte impacto de los avances tecnológicos y científicos. Como sucede a menudo, al analizar los procesos de desarrollo económico, está aquí presente el supuesto que todas las actividades avanzan en una misma dirección, vale decir, que el conjunto de la economía va hacia la dirección marcada por estas tecnologías y que la organización del trabajo seguirá pautas inducidas por estas. En este contexto las propuestas realizadas por académicos y otros estudiosos del tema son acogidas y reproducidas por los medios de comunicación e incluso por los agentes gubernamentales, finalmente se plasman en propuestas de política que rara vez se implementan cabalmente. Probablemente el efecto más poderoso de estos conceptos es el de enmascarar las características de la totalidad de la economía que, en la región al menos, no se va organizando de la manera deseada, o si lo hace la velocidad del cambio es muy lenta. De aquí hay dos consecuencias relevantes: en primer lugar, que las demandas en el corto y mediano plazo son mucho más diversificadas de lo que dejan suponer los análisis mencionados; y, que es razonable actuar teniendo presente que esta situación se mantendrá todavía para toda la generación actualmente en la población activa y para una proporción importante de los que se están formando.

Existen factores sociales que contribuyen a la heterogeneidad no de las competencias y contenidos de la formación, pero sí de los procesos y estrategias de formación, y por ende a la estructuración de las modalidades. Son significativas en este contexto las diferencias de sexo, raciales, de nivel socio económico.

Dos dimensiones son importantes en relación a esta situación. En primer lugar, estos grupos tienen dificultades de acceso a la formación y capacitación, por razones derivadas del capital cultural, medios económicos, situaciones familiares, falta de incentivos, discriminación abierta o escondida, etc. Estos han sido analizados y estudiados especialmente en lo que se refiere a mujeres, jóvenes y sectores más empobrecidos y menos en relación a adultos mayores y grupos étnicos y raciales. En segundo lugar, al examinar los trabajos realizados en relación con mujeres se advierte que ellas, para avanzar en la carrera ocupacional deben, al menos en puestos de ejecución, contar con un bagaje de conocimientos y experiencias superior al de los hombres. No es aventurado plantear la hipótesis que, para los restantes grupos, la situación de falta de oportunidades es si-

milar, con ciertas diferencias específicas. Son precisamente las diferencias propias de cada grupo lo que contribuye a la heterogeneidad de la demanda por formación.

Esto es tanto más importante cuanto que, como lo señala RANGEL (2000), “en la última década se ha profundizado la brecha para alcanzar una mayor equidad y la pobreza se ha acentuado (en todos los países con la excepción de Chile) empeorando la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población como los pueblos indígenas y afroamericanos que ya se encuentran en situación de desventaja social”.

Es claro que este conjunto de problemas, más que ningún otro, no se puede resolver con políticas aisladas, de formación o en cualquier otro ámbito. Aun cuando la formación y capacitación jueguen un papel importante para acceder a empleos, progresar en la carrera ocupacional, mejorar productividad y salarios, esta no es suficiente, precisa de acciones complementarias para que sus efectos puedan ser recogidos por personas en grupos vulnerables. Es con relación a estos grupos, que sumados son la mayoría de las poblaciones económicamente activas en todos los países de la región, que los agentes económico sociales deben establecer formas de cooperación. Ello conlleva la creación y/o reestructuraciones institucionales y necesarias colaboraciones entre los diferentes interesados, en tanto que las acciones, estrategias y políticas para estos grupos incluyen dimensiones asociadas con el mejoramiento de productividad y con políticas sociales, las que no siempre siguen lógicas coincidentes.

Las diferencias etarias son un otro factor de heterogeneidad. Las demandas de los diferentes grupos de edades son diferentes, en tanto que cada generación ha hecho aprendizajes distintos en materia de formación general, habilidades básicas, especializaciones, en el trabajo, etc. Existen trabajadores adultos cuyo nivel de alfabetismo es muy bajo, mientras que hay jóvenes que han completado educación secundaria pero no tienen experiencia laboral significativa. Algunos han hecho especializaciones muy avanzadas pero carecen de la flexibilidad de otros que han tenido una formación más general. Estas y otras situaciones configuran patrones de formación diferentes que dan pie para demandas muy diversificadas.

La formación y capacitación difícilmente puede optar por un sólo grupo de edades. No puede, por ejemplo, privilegiar sólo a los más jóvenes, con el argumento que tienen mejor formación básica y que se están incorporando o se han incorporado recientemente a las actividades productivas. Esto significaría desconocer que alrededor del 85% (dependiendo de los países) de la población

activa actual estará trabajando o buscando trabajo en 10 años más y que alrededor del 50% estará en las mismas condiciones en 30 años más. Tampoco se pueden dejar de atender la demanda de los jóvenes que son los que muestran los más altos niveles de desempleo en la región. Ambas políticas son diferentes. El trabajo de GANZ (2000), en este volumen, hace alcances valiosos emanados de la experiencia de las organizaciones sindicales brasileñas.

USO DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN

De todo esto resulta un panorama muy heterogéneo con demandas diversificadas, tanto de orden general como especializado. Los desbalances entre oferta y demanda de recursos humanos calificados y la relativa inelasticidad de las instituciones se ha ido corrigiendo por una reestructuración de los sistemas de formación y capacitación y la incorporación de nuevos actores. GALLART da cuenta en su trabajo de esta evolución que ha menudo se ha realizado con dificultades, oposición interna de los sistemas mismos, concesiones, medias medidas en algunos casos e innovaciones interesantes en otros casos:

“Se puede trazar un panorama con dos posiciones polares. En una de ellas, las políticas de formación profesional son definidas y ejecutadas por instituciones públicas financiadas por el Estado. En estos casos, las transformaciones se han dado en la dirección de una descentralización por sectores y ramas económicas, estableciendo un intercambio más específico con las cámaras empresariales para descubrir las demandas del sector productivo. Se busca también regionalizar las grandes instituciones ajustándolas a los requerimientos locales. Mediante estos mecanismos se espera acercar la oferta institucional a la demanda de las empresas la cual se expresa a través de comités de vinculación. Por otro lado, se intenta restringir las financiaciones no atadas a servicios específicos, y promover la venta de actividades de formación y asesoramiento técnico al sector privado como forma de disminuir costos y articular demandas.

En el polo opuesto, el Estado se reserva la regulación y la provisión de fondos a la capacitación, pero deja al mercado de formación la asignación de los recursos por medio de la interacción entre instituciones privadas y públicas de capacitación por un lado, y empresas y particulares en demanda de capacitación por el otro.

En este último caso, cabe dos preguntas. Una pretende averiguar qué actividades y tipos de formación deben ser financiados por el Estado y cuáles por el sector privado, y la segunda plantea a quién se subvenciona, si a las personas

que desean capacitarse o a las empresas. La respuesta fáctica a estos interrogantes puede observarse en los distintos programas instrumentados en la región". No se puede identificar, en todo caso, estrategias y políticas homogéneas que permitan deducir una sola línea de comportamiento en esta materia.

Algunos ejemplos significativos son los que se analizan en este mismo trabajo de GALLART y en el de RAMÍREZ. En el primero se hace referencia a los Centros Nacionales de Tecnología SENAI con un modelo basado en un sistema de incentivos internos para actualizar una organización sólida, antigua, y de gran tamaño; y buscar nuevas formas de adecuarse a las demandas de la industria. De aquí se pueden sacar enseñanzas de cómo modificar los sistemas establecidos, sin destruirlos y preservando sus mayores méritos. El SENCE en Chile, desde una perspectiva muy neoliberal, ha optado por despojarse de toda actividad directa de formación para pasar a subvenciones a la demanda de las empresas. En este esquema las instituciones de capacitación asignan los fondos públicos por medio del mercado de capacitación. Esta experiencia es analizada críticamente por SALAZAR, quien postula que esta modalidad de distribución de recursos no tiene ningún efecto positivo sobre la equidad social. Por otra parte "México, que nunca tuvo una institución de formación profesional pero que ha implementado desde la Secretaría de Trabajo políticas activas de empleo con un componente fundamental de capacitación, resulta de singular importancia pues centra su respuesta en la posibilidad de instrumentar un sistema nacional de competencias laborales que opere como guía de la formación... El INFOTEP en la República Dominicana, intenta evitar los peligros de la institucionalización rígida a través de una participación activa de los empresarios, una focalización clara y la inclusión del sistema dual" (GALLART).

RAMÍREZ, que pone el acento sobre los agentes comprometidos dice: "¿Cuáles son esos actores? Convencionalmente se habla de tres de ellos: Estado, empresarios, trabajadores. Y por supuesto, también están los formadores. Pero estas categorías son demasiado generales para pretender una lectura inteligible de sus expectativas y posiciones. El Estado no es una realidad monolítica, los empresarios y los trabajadores reflejan la gran heterogeneidad de los sistemas productivos de la región; los formadores son cada vez más y más variados, incluyendo algunos que no se reconocen formalmente como tales".

Acuña la noción de un "agente-eje" que lidera y motiva las transformaciones y renovaciones. "Este es un agente dinámico, capaz de resolver creativamente los problemas a que se enfrenta la formación. La condición de protagonista y crítico no necesariamente significa que sea dinámico y de igual manera, un agente por

nuevo no quiere decir que sea novedoso, pues puede estar afectado por intereses o estilos que los hagan mas bien anacrónico o poco propositivo”

El financiamiento, especialmente la asignación de los recursos públicos, es un factor determinante de la definición de las políticas y las estrategias y en el éxito de ellas. Aun cuando este asunto no es un objetivo central del proyecto que sustenta este libro, se convirtió en un tema ineludible. Ninguno de los variados esquemas de financiamiento y de asignación del gasto aplicados son capaces de tener en cuenta todas las situaciones de una realidad tan compleja. Ninguno de ellos llega a todos los sectores sociales y económicos que necesitan algún tipo de financiamiento para operar. En relación a los fondos públicos las decisiones de política en todas las situaciones discriminan en favor de determinados grupos de la población y en contra de otros.

RAMÍREZ tipifica las modalidades de financiamiento público de acuerdo al destino de los fondos distinguiendo entre el:

- i) financiamiento directo de las instituciones oficiales de capacitación (públicas o privadas);
- ii) contratación de servicios de capacitación en el mercado;
- iii) subsidios de capacitación a las empresas a través de subsidio directo o como crédito fiscal;
- iv) subsidios a los trabajadores;
- v) subsidios a centros de capacitación corporativos.

El volumen de los fondos estatales depende de la importancia de la formación en los presupuestos estatales, de la asignación de fondos propios provenientes de impuestos específicos y de la disponibilidad de créditos de bancos de cooperación para financiar determinados programas. Estas diversas fuentes permiten distintos grados de libertad a las políticas de capacitación.

Al mismo tiempo se percibe un crecimiento de los fondos privados para inversión en formación y capacitación. Estos vienen tanto de los individuos como de las empresas. Varios factores inciden aquí, que van desde una tendencia a la privatización de la formación hasta las demandas de recursos humanos impuestas por el cambio tecnológico. La contribución privada se efectúa por diferentes modalidades, entre las cuales se destacan la creación o reforzamientos de

escuelas e instituciones de formación sectoriales por parte de las cámaras empresariales, como son por ejemplo la Fundación Gutemberg en Argentina, el plan Vulcano en Chile o las iniciativas de la industria gráfica en México, solo para mantenernos en este sector; o la que realizan sectores enteros, cuyo ejemplo más relevante es el SENAI en Brasil; la inversión directa que hacen las empresas al margen de subsidios estatales, especialmente pero no únicamente, cuando hacen cambios tecnológicos de proceso u organizativos, de los cuales hay muchos ejemplos, algunos de los cuales están repertoriados en el libro “*Formación y Empresa*” (LABARCA, 1999) en esta misma colección y en el texto de Silvera en este volumen; la instalación de instituciones de formación y capacitación, las que también usan recursos públicos pero crecientemente también recursos privados.

En este panorama se advierte también que los individuos mismos invierten crecientemente en su formación y capacitación la que ven como una inversión, o como un medio, a veces excesivamente oneroso, de certificar conocimientos ya adquiridos en el trabajo. La privatización de la formación y capacitación, la desvalorización de los diplomas que obliga a estudios técnicos superiores, post secundarios o post universitarios según sea el caso, y la necesidad real de adquirir conocimientos sistemáticos son incentivos para que los individuos o sus familias inviertan en formación.

La formación en el trabajo, que es una modalidad que existe desde que existen los colectivos de trabajo, ha tomado una importancia particular en la última década, especialmente cuando se introducen cambios tecnológicos. Actualmente, en los sectores de tecnología avanzada esta supone una carga de conocimientos, tanto de orden general como de tecnológicos, mucho más importante que en el pasado, cuando lo crucial era el aprendizaje de operaciones. En el interior de la empresa quienes asumen el papel de la formación práctica, sean estos oficiales más antiguos o colectivos de trabajadores, no sólo deben enseñar las operaciones de los procesos productivos, sino que tienen una tarea más compleja que en el pasado, por cuanto estos deben conocer bien los principios en los que se basan los procesos y ser capaces de transmitir estos conocimientos.

En estos esquemas la relación de los agentes formadores entre sí debería ser mucho más estrecha a fin de que se satisfaga la demanda de recursos humanos proveniente de las actividades más próximas a la frontera tecnológica. Como eso es difícil de conseguir, sucede que la formación para el trabajo y la capacitación corrigen deficiencias anteriores de la formación general e incluso de la tecnológica especializada, dejando en manos de los departamentos de forma-

ción, en la capacitación y en los colectivos de trabajadores de las empresas, una cuota muy importante del proceso formativo.

La mayor participación del sector privado en el proceso formativo en los sectores tecnológicamente avanzados puede ser un factor positivo, en el sentido de acercar la formación a los procesos reales de trabajo. Pero también tiene ribetes preocupantes en tanto puede conducir a un sesgo o a un mal uso de los recursos existentes, un desplazamiento de los agentes tradicionales de la formación y un bajo efecto dinámico sobre el total de los sistemas de formación, ampliando la brecha entre los sectores más avanzados de los más retrasados. La tendencia puede reforzarse si se concentra la formación en las empresas o se subordinan a su demanda todas las modalidades de formación y capacitación, pública y privada.

El aumento de participación de empresas y organismos privados de formación ha llevado a establecer relaciones diferentes entre ellos que GALLART y RAMÍREZ tipifican en sus trabajos. La distinción entre formación general o habilidades básicas y formación específica toma nuevas formas y las fronteras entre lo general, a cargo del sector público, y lo específico, a cargo del sector privado (individuos o empresas), se hace más difuso saliéndose de los códigos tradicionales. Como consecuencia de ello las relaciones entre los agentes se reconfiguran en nuevas estructuras permanentes, como es, por ejemplo, el abandono del gobierno de las instituciones de formación o la participación de empresas en la formación escolar. También se observan asociaciones temporales entre el sector público y privado para resolver problemas puntuales como la consulta del gobierno a las cámaras empresariales o a un conjunto regional de empresas. Otra modalidad son las asociaciones fluctuantes que dependen de mecanismos de mercado, como son las licitaciones de formación. Todo esto lleva a relaciones de colaboración y, simétricamente, a tensiones de un nuevo carácter, las que se van resolviendo de acuerdo a circunstancias propias del entorno productivo, social y de formación propio de cada país y región. La diversidad de esquemas de participación es diferente siendo difícil por el momento tipificarlas en un patrón único, más aún cuando los agentes, el entorno y el grado de desarrollo de los diferentes sistemas de formación son distintos.

La financiación obra como articuladora de muchas acciones, estableciendo orientaciones y maneras de incorporación al proceso formativo, a veces con resultados que escapan a la idea original. Aun cuando la financiación de la formación es una dimensión decisiva en la constitución de estas nuevas relaciones de colaboración, y la participación en ellas de los agentes económicos, sociales y de la formación, no es la única relevante. Otros factores son, por ejemplo, la

inercia de los sistemas establecidos, que impulsa a algunos agentes a iniciar acciones independientes. Los experimentos y acciones innovadoras, con o sin participación de los organismos establecidos, llevan a nuevas configuraciones de actores y a nuevos esquemas de interrelaciones. Tal el caso del apoyo de la cooperación internacional y los préstamos de organismos financieros internacionales, que se han transformado en actores centrales en el área, o las iniciativas de grupos corporativos, de empleadores o de empleados en busca de intereses propios, que también usan la formación como un instrumento para expresar demandas y proponer estrategias que ubican a los diferentes agentes.

Es precisamente en el ámbito del financiamiento donde se echan de menos instrumentos que estén más de acuerdo con las transformaciones realizadas y en curso de la formación profesional y la capacitación. Estos, cuando son adecuados, además de incentivar inversiones en área, operan como nexo entre los interesados. Ha habido iniciativas para crear o reforzar incentivos existentes, todos en el ámbito de la política fiscal, como son los subsidios a las empresas, licitaciones, etc. (GALLART), pero estos se mantienen a la zaga de las nuevas demandas y del nuevo papel de los agentes interesados. Los instrumentos que existen ignoran el creciente interés de las personas y las familias por invertir en formación. En la región, por ejemplo, no es posible conseguir préstamos a los individuos y a la empresas para que inviertan en formación. No se ha explorado la posibilidad de usar los fondos de retiro como garantía para estos préstamos. Tampoco hay instrumentos de ahorro para este fin. En este mismo proyecto se hizo la propuesta de crear fondos individuales de formación (AGÜERO-LABARCA), que podría ser una forma de administrar recursos para este fin e incentivar la obtención de recursos complementarios de parte de las personas. Todavía en el ámbito de la política fiscal, tampoco es deducible de impuestos el gasto individual en formación. Se podrían mencionar otros tantos instrumentos faltantes, fiscales o financieros, pero junto con ello hay que considerar la carencia de instituciones adecuadas para administrarlos, dado que estos requieren formas organizativas muy diferentes a las actualmente existentes.

Una última observación sobre la calidad de la formación y capacitación. Los estándares de calidad, tanto de los sectores de avanzada como de aquellos que están más lejanos de la frontera tecnológica (la mayoría de las Pymes), han aumentado. Desde la óptica de la productividad, en las primeras se plantea tanto para atender los bienes de capital en la industria como para emplear los instrumentos modernos de trabajo, y en las segundas para sobrevivir en ambientes crecientemente competitivos, incluso al interior de mercados restringidos.

El tema de la calidad es complejo porque incluye muchas dimensiones, entre otras, que contribuya a mejorar productividad, que entregue conocimientos pertinentes, que mejore desempeños laborales, que contribuya a cerrar desigualdades sociales, etc. Estas se estructuran a partir de las demandas que se hacen hoy a la formación. El panorama se complica si se considera que al interior de cada una de estas demandas hay diferencias cualitativas decurrentes de las diferencias reseñadas anteriormente. Desde un punto de vista operativo, el conjunto de variables que inciden en la calidad hace que la medición de esta sea difícil. Tradicionalmente se ha medido la eficiencia interna de los sistemas de formación, a partir de los resultados en términos de exámenes tomados por las instituciones de formación misma, por la inserción ocupacional de los egresados y por la tasa de retornos de las inversiones en formación. Ninguna de estas mediciones es satisfactoria y, en cualquier caso, son caras y demandan bastante tiempo. A esto hay que sumar que en la actualidad, con la complejificación de los sistemas de formación, no basta con las mediciones de rendimiento en el sistema ni tampoco con los diplomas y títulos, máxime cuando una parte importante de la formación se hace en el trabajo y no está estructurada en currícula cerrados.

Una opción que se abre es la certificación de competencias: se trata de evaluar lo que los individuos pueden hacer y no su desempeño al interior de una modalidad de formación. El tema, producto de la complejidad de la estructura económica, ha cobrado importancia en la última década y se han iniciado varias acciones para establecer sistemas de certificación por competencias. Esto, que todavía está en una etapa inicial de búsqueda y experimentación, puede llegar a ser un polo articulador de los agentes comprometidos con la formación.

Las distintas experiencias analizadas en este libro son producto de una investigación realizada por la CEPAL con apoyo financiero y técnico de la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ) Cada una de estas toca uno o más de los temas reseñados, tratando de dar cuenta de qué manera las instituciones y agentes económico sociales buscan resolver los problemas a que se ve enfrentada la formación y se insertan en su propio entorno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, V. y LABARCA, G (1998) "Fondo individual de capacitación, sugerencias de política y modelos operativo" Documento de Trabajo, Proyecto Cepal/GTZ " *Formación para la empresa*" Cepal, Santiago.

CEPAL: (1990) “*Transformación productiva con equidad*” Santiago.

CEPAL: (1992) “*Educación y Conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*” Santiago.

KATZ, J. (2000) “*Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington, ¿que?*” Serie Desarrollo Productivo, Cepal, Santiago.

RANGEL, M. (2000) “La inequidad étnico-racial y la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe” Documento de Trabajo, Proyecto Cepal/GTZ “*Formación para la empresa*” Cepal, Santiago.

STALLING, B. y Peres, W. (2000) “*Growth, Employment and Equity*” Brookings/Eclac, Washington.