

Una perspectiva sociológica del mercado de capacitación

*Andrés Matta
Eduardo Bologna*

*Si una idea tiene una ambigüedad esencial, una
formulación precisa de esa idea tiene que tratar
de capturar esa ambigüedad, antes que perderla.*

AMARTYA SEN

En este capítulo se continuará presentando una perspectiva sociológica de las prácticas sociales vinculadas al mundo del trabajo. Dicha perspectiva se aplicará al análisis de los mercados de capacitación, intentando dar cuenta de las particularidades de sus principales actores y de las dimensiones a tener en cuenta cuando se analizan sus procesos de decisión.

Las pequeñas empresas y la capacitación laboral

En este apartado se describirán los principales aspectos que influyen en las decisiones de inversión en capital cultural de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), decisión estructurada socialmente, tanto por sus condiciones objetivas como por “habitus” de sus propietarios y trabajadores. Al respecto, la expresión “micro, pequeñas y medianas empresas” que pretende generar un marco homogéneo de interpretación y acción, oculta una heterogeneidad que es responsable de algunas de las dificultades presentes en el diseño e implementación de políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Es por ello que, luego de establecer elementos en común y mostrar que existen diferentes taxonomías en los países de la región, se presentarán aquellas dimensiones que diferencian a las empresas entre sí y hacia el interior de las mismas, considerando que ninguna política puede desconocer esas categorías si pretende realizar un diagnóstico correcto y una ejecución eficaz. Se analizarán también algunas

dimensiones correspondientes a los oferentes de capacitación, que forman parte del mundo de las pequeñas empresas.

Rasgos comunes de las pequeñas empresas y capacitación

Las MPyME constituyen una parte sustancial de la economía de América Latina, ya que si bien su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) es comparativamente reducida en relación con las grandes empresas, constituyen el sector mayoritario y acumulan buena parte de los empleos.¹

Desde el punto de vista de su homogeneidad, suele mencionarse una serie de características comunes a las empresas más pequeñas, construidas por oposición al comportamiento de las grandes firmas, que se acentuarían más a medida que disminuye su tamaño. Estas características son:

- Un *menor volumen de capital* económico, social y cultural (y, dentro de este último, menor capital humano, tecnológico, jurídico, organizativo, etc.).
- Una *estructura interna orgánica con escasa división de funciones*, en la que la empresa se identifica con el empresario, quien asume la responsabilidad del manejo comercial, financiero y técnico del negocio. Así, la empresa se asimila a las características personales del empresario, a sus propias posibilidades y limitaciones. Esta “polifuncionalidad” aporta flexibilidad para adaptarse a contextos cambiantes, pero la atención a los aspectos operativos puede darse en desmedro de aspectos estratégicos.
- Una *lógica estratégica de adaptación*, que se materializa en un ajuste reactivo a los cambios del ambiente. La ventaja competitiva en las MPyME no es creada de forma deliberada como ocurre en las grandes organizaciones, sino que en la mayoría de los casos surge accidentalmente como resultado de las circunstancias operativas que enfrentan.
- Un *ciclo de vida más corto* en comparación con el de las firmas de mayor tamaño, que hace que este sector tenga un gran dinamismo con alta cantidad de “nacimientos” y “muertes” de empresas. Esto se explica, tanto por la esencia misma de muchos negocios de corto plazo como por las debilidades que llevan al fracaso a empresas pensadas para subsistir en el tiempo.

Esos rasgos comunes se traducen en “habitus” que, en general, conllevan una baja inversión en capacitación, limitados tanto por el menor volumen de

¹ Acerca de este rasgo y debido a su amplia difusión, es necesario ofrecer alguna precisión adicional. La capacidad para generar empleo de las MPyME no está tanto en su uso intensivo de la mano de obra como en la mayor frecuencia de nacimientos (que lleva consigo también la mayor tasa de defunción) (FIEL, 1996).

capital económico como por la carencia de otras especies de capital, en particular del cultural (incorporado u objetivado en forma de tecnología). También colabora con la generación de estas disposiciones la estructura interna concentrada en el propietario. Los empresarios que asimilan la organización social a su persona tienden probablemente a actuar sobre la base de decisiones de adaptación e imitación. Además, el ciclo de vida más corto reduce las posibilidades de utilizar lo aprendido en la capacitación, lo que constituye otro límite para una decisión de inversión.

La heterogeneidad entre las empresas y la decisión de capacitar

La existencia de características relativamente homogéneas como las mencionadas, no obsta para que dentro de la categoría general de MPyME se incluyan realidades y segmentos muy diversos que comúnmente las políticas de apoyo minimizan.

Entre los factores heterogéneos que más influyen en la decisión de capacitar, puede mencionarse: la diversidad generada por diferencias en el volumen de capital, formalidad, lógica estratégica y “empresarialidad”.

El volumen y estructura de capital y la denominación “MPyME”

Las taxonomías cuantitativas, coherentes con su propósito de simplificar, ocultan habitualmente realidades heterogéneas. Generalmente el criterio para clasificar a las empresas se basa en su volumen de capital, mensurado por su “tamaño”, pero no resulta claro cuál es el mejor criterio para determinar cuándo una firma es “grande” o “pequeña”. Lo expuesto se hace evidente cuando se observan los parámetros diferentes que se utilizan en cada región para clasificar a las MPyME, sobre la base de la cantidad de empleados,² las ventas, el capital de la firma, los bienes de capital o criterios combinados. Aun coincidiendo en la elección de criterios, tampoco hay acuerdo en cuáles son los puntos de corte entre categorías. Por ejemplo, una firma sería catalogada como microempresa en la Argentina si tiene menos de 5 empleados mientras que en República Dominicana lo sería con 10 dependientes (ver Cuadro 5.1).

Esta diversidad revela que el “tamaño de la empresa” (cualquiera sea su medida) no es suficiente para dar cuenta de la complejidad interna del sector. Aún aceptando que los volúmenes de capital son suficientes, estos criterios no

² Este criterio es particularmente utilizado cuando se trata de tener un indicador operativo relacionado con las políticas de personal (entre las que se halla, obviamente, la capacitación).

consideran que cada sector de actividad se comporta en sí mismo como un “subcampo” (Bourdieu, 2001), por lo que las necesidades y las condiciones de juego de cada uno de estos espacios determinan que en algunos no sea necesario tener gran cantidad de personal para tener características de empresa “grande”, mientras en otros, el gran número de trabajadores, en realidad oculta comportamientos de inversión en capital cultural, típicos de las pequeñas empresas. Este hecho tiene un impacto importante en la dificultad para realizar estudios comparativos y genera confusiones en los diseños de política que confían excesivamente en parámetros cuantitativos homogeneizadores.

La formalidad

Las limitaciones de los indicadores basados en el “tamaño” han conducido a los expertos a buscar otros criterios que permitan definir el sector. Una de las características que debe tenerse en cuenta es el carácter formal o no formal de la firma. En América Latina, un gran número actividades de las empresas y de la vida cotidiana de las personas y sus familias no están reguladas por las instituciones del Estado, por lo que no cumplen con su normativa ni tampoco perciben sus beneficios ni condiciones de protección (Portes, A., *et al.*, 1989). Esta es la situación de un elevado porcentaje de las microempresas (incluyendo las unipersonales), que por no estar registradas legalmente, carecen de acceso a medios de producción de carácter técnico y financiero y operan en mercados fuera de toda regulación legal e impositiva.³ También deben incluirse aquéllas registradas que operan en una “economía ambigua” (formalmente inscriptas pero con un elevado porcentaje de transacciones y empleos fuera de las normas jurídicas e impositivas).

Este fenómeno que ha sido muy estudiado en América Latina en distintas épocas, en el marco de las teorías del desarrollo, del empleo y de la pobreza,⁴ incluye a amplios sectores de la economía. En Argentina por ejemplo, se estima que cerca del 50% de los asalariados no posee seguridad social, cifra que supera

³ En algunos países, estos mercados adoptan la forma de ferias o “clubes de trueque”, donde los intercambios pueden realizarse fuera del sistema monetario estatal.

⁴ El tema ha sido tan abundantemente como polémicamente tratado por la diversidad de los enfoques: la “visión dualista” que la ubica en el marco de las llamadas “economías tradicionales”, por oposición a las “modernas”; las teorías que la inscriben dentro de la “marginalidad”, por ejemplo, en el marco de la Teoría de la Dependencia; las visiones “evolucionistas” que sostienen que bajo ciertas condiciones estos sectores informales podrían ir transformándose en formales; o el de la “economía negra o subterránea” ligada a fenómenos como la evasión de las obligaciones legales o dentro de las teorías de la “exclusión social” como constitutivo de estrategias de reconversión social de algunos grupos de la clase media (Carpio, J. y Novacovsky, I., 1999; Lindemboin, J., 1990).

al 80% si se considerara solamente el conjunto de micro y pequeñas empresas. Distintas investigaciones (OIT, 1999; Aronna, C., 1995; Goldin, A., 1995), han demostrado que en algunos países el origen del problema reside en un vacío jurídico ocasionado por una falta de reconocimiento del Estado o por la inexistencia de regulaciones adecuadas para el sector de firmas pequeñas.

La situación en relación con la formalidad origina una posición específica en el campo no sólo económico sino social y político; posición que estructura las prácticas de los agentes e incluye el desarrollo de códigos culturales (entre los que se destaca la estructuración de las relaciones alrededor de la confianza personal, con una escasa valoración y recelo de las instituciones burocráticas y temor hacia los controles del Estado).

Desde el punto de vista de una política pública que incluya al sector, no puede olvidarse que esta posición tiene consecuencias sobre aspectos clave de la misma: la ausencia de registros y su consiguiente dificultad para dimensionarlo y realizar diagnósticos fiables; la reticencia hacia los organismos públicos y la existencia de mecanismos de evasión de los controles que podrían ser incompatibles con los métodos utilizados por los programas para el ingreso y el seguimiento de un beneficiario; las redes de confianza y la comunicación a través de las mismas que usualmente contrastan con las formas de comunicación masivas e impersonales de las políticas públicas.

Un programa de capacitación que pretende incluir al segmento de las MPyME –que tampoco es homogéneo– debería tener en cuenta las características expuestas.

La lógica estratégica y la “empresarialidad”

Otra dimensión que genera diferencias apreciables entre las MPyME está dada por las estrategias y por la adecuación de los empresarios y los negocios a la “lógica de acumulación” que rige en el campo económico.

Este hecho puede observarse desde dos perspectivas: desde la empresa, a partir del análisis de sus estrategias, o desde el empresario, desde lo que se suele denominar como “empresarialidad” o “perfil empresarial”. Dichos enfoques son utilizados con un fin analítico dado que, como se señaló, en las MPyME puede ser difícil distinguir entre empresa y empresario.

En lo que hace a la estrategia de los negocios,⁵ donde esta heterogeneidad

⁵ Las estrategias no deben concebirse exclusivamente como procesos planificados mediante los cuales las empresas definen sus metas y objetivos así como su modo de alcanzarlos en el tiempo. En un sector que se caracteriza por su tendencia a generar comportamientos adaptativos, las estrategias

puede verse claramente, es en el caso de las microempresas no formales, entre las que pueden distinguirse de manera cualitativa aquéllas que se orientan a obtener ingresos o trabajo como extensión de las estrategias domésticas, de otras que tienen su fundamento en “*habitus*” y formas de racionalidad económica más cercanas a los de empresas de mayor tamaño.

Cuando se considera a la microempresa en el marco de las estrategias de reproducción o acumulación ligadas a estrategias de vida (Giner de los Ríos, F., 1989) se encuentra que las elecciones están supeditadas y condicionadas por estas últimas y por tanto, por su propia lógica, que no necesariamente coincide con las formas de cálculo económico capitalista, basadas en la acumulación y la reinversión. Por ejemplo, puede observarse cómo el consumo doméstico llega a insumir la mayor parte de las ganancias del negocio a expensas de la inversión y cómo a medida que los recursos invertidos y su rendimiento van siendo mayores, disminuye el peso relativo del consumo doméstico y aumenta el de bienes de consumo durables, afectando la nueva disponibilidad de recursos.

A partir de lo expuesto, algunos autores han distinguido entre diferentes orientaciones estratégicas según surjan “con afán de competitividad” o nazcan por necesidades de “subsistencia ante la falta de trabajo” (Manassero, I. y Ríos, S., 2000). También pueden diferenciarse entre estas últimas las “estrategias laborales” de las “estrategias de ingreso”. Mientras en las segundas, la microempresa es una forma de obtener ingresos para el hogar, las primeras implican un intento por reemplazar o continuar con actividades laborales aunque no aporten realmente ingresos relevantes (e incluso generen pérdidas), pues lo que interesa al emprendedor es la actividad misma y sus beneficios no monetarios en términos de autoestima o estatus social.

Por esta distinción se comprende mejor lo que sucede cuando al emprendedor o a otro miembro de la unidad doméstica le surgen posibilidades de trabajo asalariado, sobre todo si existen como antecedente trayectorias laborales ligadas a este tipo de empleo: en un gran número de casos se abandonan los negocios en pos del empleo, aun cuando éste no genere mayores ganancias que el emprendimiento.

Lo reseñado ha dado lugar a la introducción, en algunos programas, de la idea de “capacidad de acumulación”. Este concepto sugiere que, a partir de un valor dado de las ventas anuales, se manifestarían cambios en la “estrategia económica” de los empresarios, lo que da lugar a la siguiente clasificación:

deben verse como procesos de elección de alternativas acordes con los intereses ligados a la posición, donde no sólo hay decisiones conscientes sino también “*habitus*” o esquemas de acción internalizados y muchas veces inconscientes.

- *Microempresas de subsistencia o estrategias ocupacionales de supervivencia*, emprendimientos unipersonales o familiares dedicados a tareas de escasa complejidad, usualmente comerciales, que exigen bajo nivel de calificación y con ingresos por debajo de la línea de pobreza (ver Cuadro 5.2).
- *Microempresas con capacidad de acumulación simple*, pequeños negocios que aportan ingresos apenas superiores a la línea de pobreza, con mayor potencial de crecimiento y con algunos bienes de capital de baja tecnología.
- *Microempresas consolidadas de acumulación ampliada* o microempresas dinámicas, en tránsito hacia la pequeña empresa, y que se encuentran en la zona intermedia entre la pequeña empresa y la microempresa. Operan en áreas de mayor nivel tecnológico, muchas veces prestando servicios de manera no formal a PyME formales.

Si bien la identificación de indicadores que permitan discriminar entre los tipos señalados es compleja, esta clasificación refleja una realidad sumamente importante para quien desee plantear una política de apoyo al sector: tanto el volumen como la estructura de capital son determinantes en un negocio, pero también deben considerarse otros factores ligados con la posición y las estrategias distintivas de los empresarios de cada segmento.⁶

Además del problema de la lógica estratégica del negocio, la decisión de capacitación está relacionada también con un aspecto que puede analizarse desde el punto de vista “psicosocial”, denominado habitualmente como “empresarialidad”. Desde esa perspectiva se estudia al empresario y se analizan los rasgos que hacen a su “perfil empresarial”, introduciendo dimensiones que configuran su forma de ver la empresa y de verse a sí mismo como empresario. Una extensa nómina de estudios ha analizado este problema en los procesos de creación de empresas (Kantis, H., *et al.*, 2002).

Una primera simplificación a partir del enfoque referido permite distinguir “perfiles” entre los empresarios: desde aquéllos que inician un emprendimiento por cuenta propia llevados por necesidad y no desarrollan ni el interés ni las capacidades propias del tipo de actividad, prefiriendo encontrar un empleo es-

⁶ Otros intentos de clasificación sugieren separar y denominar como microempresa, exclusivamente a las que se consideran de “subsistencia” que incluirían a los trabajadores por cuenta propia y a las unidades de negocios con hasta 2 empleados (Zevallos, E., 1999). Se utilizarían indicadores relacionados con: estructura jerárquica (patrón o cuentapropista) e infraestructura (si tiene local) y con las aptitudes emprendedoras (motivo para iniciar la actividad, perspectivas futuras sobre el negocio, entre otras). Este tipo de intentos permitiría una mejor segmentación en las políticas de apoyo (lo que no implica atender a la microempresa desde las “políticas sociales” y a las medianas desde las “políticas económicas”).

table antes que mantener la responsabilidad de la conducción de una actividad económica; hasta quienes poseen rasgos y habilidades que son clave en el campo económico (el manejo del riesgo, la organización y la innovación), es decir que han internalizado las reglas de juego del campo económico capitalista, en especial las vinculadas con la lógica de acumulación y crecimiento en el marco de la competencia. Es muy frecuente encontrar así propietarios de pequeñas firmas que no se sienten “legítimos” empresarios, o que se perciben a sí mismos con limitaciones acerca de lo que es posible, permitido o siquiera pensable en el campo económico. La vocación inversora en capacitación de quienes se encuentran en esta situación sería, en consecuencia, muy limitada o nula.

Se concluye que un programa de apoyo a las MPyME que pase por alto estas diferenciaciones, corre el riesgo de dirigir acciones hacia una idea abstracta de empresa utilizando criterios excesivamente simplificados para identificar a los beneficiarios. El número de empleados parece ser un indicador necesario pero insuficiente a la hora de definir los procedimientos de un programa desde el diagnóstico y la comunicación, hasta sus “incentivos”, barreras de entrada, su seguimiento y evaluación.

La heterogeneidad en las empresas y la decisión de capacitar

Así como existen diferencias relevantes entre las empresas, también son importantes aquéllas que se encuentran al interior de las mismas. Estas distinciones, relacionadas con la posición y las trayectorias de los agentes, también afectarán seriamente la decisión de invertir en capacitación.

Las posiciones en la organización del trabajo

Como se señaló precedentemente, la capacitación es clave para la empleabilidad de los trabajadores y para el logro de un trabajo decente, en especial en tiempos de la llamada “sociedad del conocimiento”, en que el capital cultural en todas sus formas es la base de la flexibilidad organizacional y la innovación tecnológica.

El contexto actual muestra, no obstante, que el trabajo se ha ido precarizando y que la flexibilización externa del trabajo (en las condiciones de los contratos y la legislación que protegía a los trabajadores) ha sido más importante que la interna (en el desarrollo de la polifuncionalidad o la creatividad).⁷

⁷ El informe de CEPAL “Panorama Social, 1998” indica que el crecimiento económico registrado en América Latina no se tradujo en un aumento sustancial de empleo de buena calidad. Las nuevas

Desde una mirada general al mundo de las organizaciones, esta situación constituye una de las causas por las que existe una demanda desigual de capacitación entre los distintos sectores, pero también dentro de las empresas. Para entender por tanto la decisión del demandante de capacitación y los resultados obtenidos al capacitar, debe comprenderse que no se trata de conductas aisladas, sino que forman parte de estructuras o de sistemas. La adquisición del conocimiento es un proceso social y se encuentra vinculado a las redes de relaciones dentro y fuera de la empresa.

Tanto los empresarios como los trabajadores acceden a la capacitación por razones distintas y adoptan decisiones de acuerdo con “*habitus*”, preferencias, horizontes e información también disímiles. Además, la decisión tiene un carácter sustancialmente diferente si se trata de una elección personal o de una decisión organizacional, producto de negociaciones internas.

La heterogeneidad queda ilustrada al comprobar que las razones y las condiciones que guían a los empleados son diferentes de las que orientan a los empresarios. Para la empresa, el capital cultural constituye un factor de incremento de la productividad o de la competitividad, mientras que la perspectiva del trabajador es su empleabilidad o la posibilidad de mejorar su posición relativa en el mercado de trabajo o sus ingresos. Por esto, los trabajadores en relación de dependencia a menudo toman por su cuenta la decisión de capacitarse al margen de la empresa y esa decisión también está condicionada por sus expectativas, percepciones y trayectorias. Aquí influye una serie de factores que exceden a la organización y tienen que ver también con la estructura de posiciones de la sociedad. Entre otras variables, algunos estudios muestran que quienes más se capacitan son quienes tienen un mayor nivel educativo formal; que los hombres se capacitan más que las mujeres, o que existe una relación entre la capacitación con el ciclo de vida (si se tiene en cuenta que el mayor nivel de participación en la formación se observa en los recién casados) (Márquez, G., 2002).

La influencia de percepciones y representaciones

Como se mencionó en el capítulo anterior, los agentes no perciben el mundo de la misma manera sino que lo reconstruyen de acuerdo con significados, ideas, valores y creencias incorporados en el proceso de socialización, los cuales funcionan como principios de percepción, elección y acción.

ocupaciones se crearon en los niveles de productividad más bajos del sector privado, en actividades vinculadas a bienes no transables y en los puestos menos calificados, siendo la principal contribución el trabajo por cuenta propia y trabajadores no remunerados en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Asociados con la posición y las estructuras, pueden observarse diferentes modos de percibir a la empresa, a su actividad y las personas que la componen. Entre las más relevantes para la decisión de capacitar, ocupan un lugar privilegiado las *representaciones sobre la propia empresa, sus problemas y su futuro*. La decisión que toman los empresarios puede analizarse como una elección entre diferentes alternativas de mejora que estará limitada no sólo por las “asimetrías de información” sino además, por los propios “modos de ver”. La pregunta que conviene formular entonces es sobre el modo en que el empresario percibe sus necesidades y de qué manera imagina que su empresa podría mejorar, ya que tomará las decisiones basándose en estas representaciones de la realidad y no en la certeza de “datos objetivos”.

Al respecto puede mencionarse que muchas políticas parten del supuesto de que lo que es recomendable para el conjunto de empresas de un país o región lo sigue siendo para cada empresa particular. Debe recordarse entonces que la transposición de resultados de un nivel de análisis a otro conlleva el riesgo de una variación en la validez de los enunciados (lo que se conoce como “falacia ecológica”). Si tomamos como ejemplo la relación capacitación-productividad, el riesgo de caer en este error es equivalente al de suponer que los empresarios percibirán la necesidad y los beneficios asociados con la capacitación del mismo modo que los analistas sociales y económicos lo hacen desde su posición, pronosticando que las mejoras en la formación de los empleados conducirían a un incremento en la productividad de manera global. Para el empresario, el incremento de la productividad compite como meta con otras necesidades más urgentes, mientras que la capacitación compite con otros medios que pueden ser más convenientes, sea por su costo, simplicidad o accesibilidad. Por esto, muchos empresarios consideran a la capacitación como un servicio de escaso impacto relativo en las ganancias de la empresa y, como consecuencia, lo registran como un gasto y no como una inversión.

Algo similar sucede con la adjudicación de responsabilidades sobre las consecuencias de las inversiones en capacitación, que se encuentra directamente relacionada con las *representaciones sobre el contexto*. Mientras algunos empresarios tienen una tendencia a depositar la responsabilidad de su situación en el contexto y las instituciones con las que la empresa coexiste en la sociedad, otros en cambio tienden a autorresponsabilizarse. Este aspecto, al que algunos estudios denominan “punto de control” (Rotter, J.B., 1966) es relevante para comprender el imaginario muy generalizado entre los agentes, en el que se concibe al Estado como responsable de proveer servicios de formación gratuitamente. Esto es particularmente frecuente en aquellos países en los que la oferta de capital cultural estuvo asociada históricamente con las instituciones públicas y sólo recientemente

han promovido el desarrollo de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) bajo el paradigma de mercado.

Otro factor que establece esta diferencia entre la validez del razonamiento para los agregados y para los individuos, está dado por las *percepciones sobre el tiempo y estrategias de corto o largo plazo*, es decir, por la dimensión temporal. Los plazos en que se espera se den los cambios globales derivados de un incremento en el nivel de formación de la fuerza de trabajo son más dilatados que los que manejan los pequeños empresarios. Para estos últimos, los verdaderos problemas son de supervivencia y, aun cuando acuerden en las ventajas de la capacitación, observan que para disfrutarlas es necesario perdurar como empresas, lo que depende de hechos inmediatos que ocupan la mayoría de sus esfuerzos.

La ya mencionada concentración de funciones en una o pocas personas atenta también contra la percepción del tiempo: los plazos dejan de ser los que maneja una organización y se confunden con los de la persona. Esta distinción no es una sutileza, ya que pensar en términos de la organización implica una concepción de la empresa independiente de los ciclos y etapas vitales personales. Difícilmente muchos de los propietarios de pequeñas firmas conciban a sus empresas como organizaciones que los pervivan y puedan planificar a largo plazo, sobre todo si la creación de la empresa obedeció, en realidad, a la necesidad de mantener la propia supervivencia (situación de la mayoría de los trabajadores por cuenta propia).⁸

A la falta de estrategias de largo plazo en general, hay que sumar la inexistencia, en muchos casos, de una *estrategia de administración de los recursos humanos* a la que se asume sólo como una variable reactiva dependiente de otros cambios en la empresa. Difícilmente se recurra a la capacitación si no se concibe a la gestión del personal como un proceso que incluye una estrategia adecuada para su reclutamiento, selección y desarrollo. El fenómeno se potencia en el marco de la flexibilización laboral que ha estado asociada a la precarización generalizada de los empleos de las últimas décadas. Como se señaló en el capítulo 3 y se ratifica en diversos estudios, no sólo es un límite para la falta de inversión en capacitación el temor a perder a un empleado por parte de la empresa (el drenaje de trabajadores de pequeñas empresas a las medianas y grandes es un fenómeno sistemático en la región según C. De Moura Castro, 2002) sino también la existencia de salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores, que no incentiva a éstos a invertir tiempo o recursos en su formación.

⁸ A quienes muchas veces se denomina de este modo por oposición al “empresario”, y que en algunos contextos tiene un carácter peyorativo (valoración que los autores no comparten).

Los oferentes de capacitación como pequeñas empresas

Un elevado porcentaje de los oferentes de capacitación forma parte del universo de las micro y pequeñas empresas. Por ello, la oferta de capacitación puede ser analizada apelando a dimensiones similares a las utilizadas para el universo de las MPyME. Entre las dimensiones relevantes que determinan diferencias dentro del sector pueden mencionarse:

- El *volumen de capital económico*, que se traduce, entre otros recursos, en la infraestructura y tecnología con la que cuentan para prestar los servicios. Al respecto, la experiencia de diferentes programas señala la debilidad institucional de la mayor parte de los oferentes que en muchos casos son capacitadores individuales sin más recursos que su propio capital cultural.
- Las *trayectorias de los capacitadores*, vinculadas al campo del que provienen y los “*habitus*” desde los que se posicionarán en el mercado de la capacitación. Una clasificación general permite distinguir entre estas trayectorias una tipología básica: i) los “*profesionales*”, generalmente con una formación de nivel universitario, que habitualmente realizan actividades de consultoría en áreas relacionadas con la gestión empresarial y que prestan servicios de capacitación como una “*extensión*” de su tarea principal; ii) los “*docentes*”, con experiencia en el campo educativo pero menor experiencia en la realidad de las MPyME, y que tienen como clientes habituales a desempleados, ingresantes al mercado laboral o estudiantes; iii) los “*expertos*”, capacitadores con una formación específica y una importante acumulación de “*conocimiento tácito*” pero con menores competencias en lo que hace a los aspectos didáctico-pedagógicos.
- La realidad de diferentes *lógicas institucionales* (Hernández, D., 2003), lo que se relaciona con las orientaciones estratégicas de las instituciones capacitadoras asociadas a una definición acerca de qué significa capacitar y con qué finalidad se capacita. En consecuencia, pueden considerar a la capacitación como una acción remedial destinada a reparar el fracaso en la educación formal, atribuirle una misión social o comunitaria centrada en grupos de población específicos abarcando un conjunto amplio de dimensiones (como en muchas organizaciones no gubernamentales), situarse desde lógicas comerciales de corto plazo (frecuente en el sector privado) o desde rutinas burocráticas (en el sector público). Esta última lógica conduce a las instituciones a ofrecer lo que mejor saben hacer, sin valorar la interpretación de los requerimientos específicos de formación de los grupos de población a que se dirigen y sin ponderar el contexto social y económico en el que están insertos.

Se puede afirmar que en muchos países de América Latina existe una “crisis de los oferentes”, evidenciada por la carencia de capacitadores formados a nivel institucional en cantidad y calidad suficiente para hacerse cargo de la ejecución de los programas y políticas (Abdala, E., 2000a). Esta crisis se debe a debilidades comunes: la escasa profesionalización gerencial, las dificultades en el manejo financiero, la precariedad de las articulaciones entre las instituciones y específicamente entre los capacitadores, la obsolescencia de los programas técnico-pedagógicos, la ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos y la escasa pertinencia de los cursos con relación a la demanda.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se supuso, implícitamente, que primaban los factores de homogeneidad sobre los de heterogeneidad. En consecuencia, se previó incidir en la decisión de inversión sobre la base de incentivos de naturaleza económica y de información. No se consideró necesario diseñar acciones orientadas a modificar los hábitos de no inversión, a atender la heterogeneidad estructural que surge de los subcampos o de la estructura interna de las firmas ni para mejorar la calidad de la oferta. Tampoco se consideró necesario atender los diversos códigos culturales y actitudes hacia la capacitación que diferencian a las empresas formales, no formales y ambiguas, a microempresas de subsistencia, de acumulación simple y de acumulación ampliada o a los que distinguen a las firmas de empleos precarios en las que perdura el modelo “taylorista-fordista”. No se consideró necesario indagar sobre la reconstrucción de la realidad que realizan los actores, lo que podría haber impactado en el diseño de la estrategia comunicacional. En consecuencia, se utilizó un criterio de focalización muy amplio en el que el único factor de definición fue el de la cantidad de personal.

Capacitación laboral: políticas e institucionalidad

En este apartado se analiza la intervención del Estado y del resto de los agentes involucrados habitualmente en las políticas de capacitación y se discute si la misma debe ser de naturaleza general o específica. En segundo lugar, se describe el pasaje desde políticas impulsadas por instituciones hacia aquéllas impulsadas por incentivos dirigidos a la creación de mercados autosustentables, lo que lleva a discutir, en tercer lugar, si las políticas deben ser universales o focalizadas, analizando sus respectivas ventajas y desventajas, los aspectos en

que son opuestas y aquéllos en que son complementarias. Finalmente, se considera el papel que juega el “capital social” dentro del campo de las políticas y programas de formación.

Si bien algunos de estos problemas se analizaron en los primeros capítulos, en este caso los razonamientos descansarán sobre la noción de “legitimidad”. Tal como lo señala J. Laville (2002), este enfoque es diferente del de la economía, en el que los razonamientos se hacen preferentemente en términos de “óptimos” y de “eficiencia”. Dado que la sociología podría ser considerada como una “ciencia de las instituciones” (Mauss, M., 1991), la mirada sobre las políticas permitirá reflexionar también sobre los problemas relacionados con la estructura institucional de las intervenciones.

La intervención del Estado

El problema de la legitimidad

La participación del Estado en el campo de la capacitación podría justificarse en la medida en que ésta constituye un “bien” multifuncional. El Estado tendría una intervención legítima en la distribución del capital cultural por diferentes razones:

- Por ser *un bien social*, cuyo beneficio se extiende, tanto al campo económico como a otros campos de la vida social, ya que mejora la empleabilidad, la calidad y seguridad del trabajo y la ciudadanía, constituyéndose en un pilar del trabajo decente.⁹
- Por ser un *factor para la equidad*, dado que la capacitación puede aportar a reducir las desigualdades de oportunidades que afectan a grupos menos aventajados.
- Por ser un *bien relevante para el desarrollo económico y social*, ya que el capital cultural integrado al campo económico como tecnología y competencias es parte de la competitividad de los territorios.

Se supone aquí un Estado que se legitima en tanto interviene con un criterio de justicia y para el cual el crecimiento económico no es un fin sino un medio para acrecentar las capacidades humanas en salud, educación, calidad de vida; en suma, para ampliar las libertades (PNUD, 2002). En este marco, el aumento

⁹ Esto es particularmente relevante en las denominadas “situaciones de transición” (Gallart, M. A., 2002) caracterizadas por el “círculo vicioso” generado por las bajas calificaciones y los empleos de baja calidad.

de la competitividad o de la productividad de las empresas no es un objetivo en sí mismo del Estado sino un mecanismo para mejorar la calidad de vida, el empleo y la equidad en una región determinada o en un país (Sen, A., 2000).

El problema de la generalidad-especificidad de la formación

Vinculada con el problema de la legitimidad se encuentra la distinción entre “capacitación general” y “específica” (Becker, G., 1964) que sustenta muchas políticas de formación. Se recuerda al respecto que al efectuar esta distinción en el capítulo 1, se evaluó que sólo la primera debería ser financiada por el Estado, mientras que los costos de la segunda corresponderían a las empresas y a los trabajadores. Si bien esta diferenciación resulta útil en términos analíticos, no deja de constituir una abstracción cuya aplicación práctica presenta las limitaciones que se analizan a continuación.

En primer lugar, se observa que, en la práctica, los mercados no logran regular ambas formas de modo separado: ni la oferta suele distinguirlo, ni la demanda exigirlo o percibirlo de este modo para afrontar su costo (De Moura Castro, C., 2002). En segundo lugar, cabe preguntarse si existe realmente una formación completamente específica ya que la formación especial para una empresa o un puesto puede ser utilizada en cualquiera de las empresas del mismo sector. De ser correcta dicha afirmación, no habría “incentivos” para que el empresario la financiara. En tercer lugar, esta distinción implica generar un conflicto entre los objetivos económicos y sociales de la capacitación: al estimular el fin económico de la misma mediante la promoción de capacitación específica se podría debilitar la empleabilidad, generando trabajadores muy calificados para un puesto, pero poco preparados para cambiar a otro (problema sustancial en economías inestables como las latinoamericanas).¹⁰ En cuarto lugar, el problema anterior presenta otra paradoja especial en el caso de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. Como consecuencia de la brevedad de los ciclos de vida de estos emprendimientos, gran parte de sus propietarios subsisten, en diferentes etapas de su trayectoria laboral, con actividades diferentes. En este caso, cabe la pregunta sobre si es conveniente capacitar para el desempeño de una actividad específica, ocasional o, por el contrario, en aspectos relacionados con las compe-

¹⁰ Esta afirmación debe ser matizada por el hecho, que se describirá en el capítulo 9, de que en toda actividad formativa se puede producir la apropiación de conocimientos y habilidades que originen un crecimiento cuantitativo y cualitativo del capital intelectual y, fundamentalmente, el desarrollo de habilidades cognitivas que hacen a la empleabilidad (aun cuando la intención haya sido exclusivamente la de brindar formación específica).

tencias necesarias para la gestión de diversos tipos de negocio, es decir, capacitación general. Un quinto argumento retoma las reflexiones en torno a la relación entre la capacitación general y específica con la política económica de una región o un país y su vínculo con la tecnología y la productividad. Si el objetivo de una política es mejorar la productividad y competitividad de las micro y pequeñas empresas, probablemente se deba acudir no sólo a la capacitación sino a la tecnología y a los cambios organizacionales. Sin embargo, se presenta la paradoja de que un cambio tecnológico probablemente genere la exclusión de los trabajadores con menor capacitación general. Se verifica así un círculo vicioso que obliga a pensar en la necesidad que tienen las políticas de capacitación de acompañar a las de inversión en otras formas de capital. Desarrollar en adultos las capacidades necesarias para que alcancen el nivel cultural que demandan las nuevas tecnologías tiene un costo muy alto (De Moura Castro, C., 2002).

Por último, los resultados de diversos estudios muestran que la trayectoria educativa de los trabajadores (en particular el nivel educativo alcanzado) está asociada a la efectividad, costo e impacto de la capacitación hasta puntos decisivos. Así lo señala L. Lynch (1994) sobre datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), llegando a concluir que los costos de entrenamiento aumentan cuando disminuye el nivel educativo. También C. De Moura Castro (2002), al analizar PyME de sectores que generan empleo en América Latina, señala importantes ahorros para éstas cuando los trabajadores tienen mayores niveles educativos. Agrega, además, que la inversión adicional en educación inicial general trae aparejados ahorros en la capacitación para las empresas, en especial en los países con menor escolaridad básica promedio. Esta inversión es menor que la que se realiza en programas compensatorios para adultos. Asimismo, destaca la importancia de la primera para hacer más eficiente la segunda.

Formación general, en este contexto, implica que el Estado se ocupe de la educación general básica, pero también de la formación en aquellas habilidades fundamentales para que la formación específica que podrían financiar las empresas o los trabajadores sea más eficiente, incrementando la flexibilidad y creatividad de estos últimos. La estrategia para implementar esta propuesta entra en el terreno de las políticas, de su alcance, de su institucionalidad y de los procedimientos para lograr que los trabajadores y empresarios tengan acceso a la formación básica e incrementen su capacitación específica.

Políticas impulsadas por instituciones o por incentivos

Aun suponiendo la justificación de la intervención del Estado y la existencia de “políticas públicas de capacitación”, se hace necesario analizar otros problemas asociados con la forma en que éstas se llevan a cabo. Cuando el Estado interviene, las decisiones metodológicas son parte esencial de la política, en la medida en que condicionan no sólo su eficiencia sino también su legitimidad.

En el caso particular de América Latina, los últimos años han sido el escenario de la transición entre las *políticas universales* y las *focalizadas*, proceso que, en lo que respecta a la faz institucional de capacitación laboral, coincidió con el fin del predominio de las *políticas impulsadas por instituciones* para dejar paso al protagonismo de aquellas *impulsadas por incentivos* (Márquez, G., 2002).

Las *políticas impulsadas por instituciones* se caracterizaron por la conformación desde el Estado de “sistemas de formación” con una estructura que suele ser tripartita (Monteiro Leite, E., 2002), participando las empresas –particularmente las de mayor tamaño– y los trabajadores a través de sus respectivas asociaciones. Este sistema existe en diferentes países desarrollados como Estados Unidos o Alemania, y en América Latina también ha sido un mecanismo tradicional desde el que se ha canalizado la formación. Tal como se ha analizado en el capítulo 3, con anterioridad a la década del ochenta, en los países latinoamericanos la construcción de estos sistemas respondió a los requerimientos del modelo de sustitución de importaciones y se caracterizó por su escasa o nula articulación con la educación formal. El sistema estaba orientado por la oferta de capacitación, la que determinaba el volumen, la estructura y la calidad de la formación adecuando su oferta por criterios tales como el tamaño de los sectores en la economía.

A partir de los años ochenta, las debilidades de estos sistemas comienzan a hacerse evidentes. Entre ellos, un presupuesto cada vez menor y altos costos fijos afectaron su eficiencia. A esta situación se agregó la escasa flexibilidad para responder a las demandas del sector productivo, que comenzaba a sufrir las modificaciones de las políticas macroeconómicas neoliberales. De este modo, y de manera creciente, los sistemas comienzan a perder su “prestigio” en el mercado y a convertirse lentamente en instrumentos compensatorios, más ligados a “políticas sociales” que económicas (Monteiro Leite, E., 2002).

En la década del noventa, esta debilidad se suma a la influencia de los organismos multilaterales y a las reformas del Estado de “segunda y tercera generación” (Méndez, J., 1998) que implicaban un reordenamiento impositivo, la reducción de funciones y la descentralización. Como resultado de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, en casi todos los países se encuentran nuevas

experiencias, formas institucionales y programas de formación profesional y capacitación.¹¹ Entre éstos, se encuentra un conjunto de programas focalizados orientados por la demanda, en su mayoría financiados por instituciones internacionales de crédito y agencias de cooperación. El objetivo de los mismos es crear y desarrollar mercados de capacitación laboral regulados por la competencia y en los que el Estado cumpla la función de proveedor de subsidios mediante diferentes mecanismos de financiamiento. *Las políticas orientadas por incentivos* adquieren, como consecuencia, un rol central (ver Cuadro 5.3).

Pese al éxito político de estos programas, en los últimos años ha ido acumulándose evidencia acerca de que sus resultados no han sido los esperados (Morrison, A., 2002). Un estudio de la CEPAL (2003) señala, por ejemplo, que tanto en Europa como en América se carece de resultados concluyentes de este tipo de políticas. En el caso del empleo, sus efectos son buenos pero modestos; en el caso de los ingresos, son escasos y sólo parecen ser mejores en los programas para jóvenes. Otros autores (Márquez, G., 2002) coinciden con estas conclusiones, agregando que habrían aportado resultados levemente mejores sólo para algunos sectores (como las mujeres adultas).¹²

Más allá de los resultados, la baja escala de la mayoría de los programas focalizados no ha permitido evaluar su eficacia en experiencias a escala masiva, tal como se señaló en el capítulo 8. Estas conclusiones coinciden con las obtenidas en Estados Unidos por W. Grubb (1995), quien señala como causas posibles de los modestos resultados de este tipo de políticas: a la baja escala, duración y variedad de los programas; a la estrategia de inserción laboral rápida; a la baja calidad de la capacitación; a los errores en las políticas de selección y reclutamiento de proveedores; a la baja inserción de trabajadores en el mercado laboral y a la falta de adecuación con otras etapas formativas.

Políticas focalizadas y universales

Los magros resultados de las políticas focalizadas de capacitación de las últimas décadas dan lugar a una revisión de sus supuestas ventajas por sobre las

¹¹ Por ejemplo, los programas del SENA en Colombia, los programas del INSAFORP de El Salvador, las experiencias de los Centros Nacionales de Tecnología de SENAITEC de SENAI en Brasil, el Programa Empresa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile; los centros de formación de INTECAP en Guatemala; el Programa (Calidad Integral y Modernización) CIMO en México o los planes del INFOTEP en República Dominicana.

¹² En algunos casos, ocurre, incluso, que a mayor participación en la formación, los resultados son menores en términos de empleo. Esto podría deberse a que los programas brindan formación a población con serias dificultades para obtener empleo, dificultades que no se solucionan solamente con capacitación.

medidas universalistas, que eran habituales en América desde mediados del siglo XX. Para ello se debería responder a dos preguntas: ¿por qué deberían preferirse unas u otras? ¿En qué medida son alternativas suplementarias o complementarias?

En lo que respecta a su justificación, las *políticas universales* se definen como tales por otorgar idénticos bienes y servicios de la misma forma y cantidad a todos los ciudadanos y por tanto su razón de ser se debe hallar, en primer lugar, en la noción de “derechos sociales” (Marshall, T., 1965), por la cual los Estados deben asegurar ciertos servicios de manera igualitaria. Entre los servicios que habitualmente se consideran “universalizables” se encuentran la educación general básica y la salud, dado que sus “externalidades positivas” –en términos económicos– justifican que se distribuyan por ser “bienes básicos” (Rawls, J., 1971). Desde el punto de vista de su gestión, los Estados constituyen sistemas únicos de prestación del servicio, que son financiados, a su vez, por sistemas tributarios que deben funcionar de manera eficaz y eficiente.

Más allá de la legalidad que consagra este tipo de derechos, la justificación de las políticas universales se basa en otras razones de índole ética, política e institucional. Desde el nivel ético, las posiciones igualitaristas señalan que estas políticas permiten que no haya dos sistemas coexistentes, uno para pobres (financiado por el Estado y que en muchos casos es de reducida calidad) y otro destinado a los sectores de mayores ingresos (financiado por sus clientes, que disponen de los medios para exigir calidad). Desde el punto de vista político, esta perspectiva les otorga –en principio– una mayor legitimidad, siempre que los servicios se presten de manera efectiva. Finalmente, quienes defienden este tipo de políticas en términos institucionales y técnicos plantean que es mejor facilitar la autoidentificación de los ricos que pretender la identificación de los pobres. Se argumenta que, si se permite la prestación de servicios por encima del estándar de calidad financiados por quienes tienen mayores ingresos, surgen menores problemas que generando programas que se focalicen en los sectores menos aventajados. Por otro lado, en este esquema institucional es posible asegurar una mayor continuidad en las políticas, dado que el capital cultural (en especial las competencias de los funcionarios y personal técnico de los programas) y el capital social y simbólico (que se acumula durante la ejecución de estas políticas), permanece en instituciones y sistemas que funcionan de manera permanente. Por el contrario, en los programas de duración acotada, dicho capital sólo perdura en la medida en que ha sido apropiado por quienes lo ejecutan, perdiéndose desde el punto de vista institucional luego que finaliza la intervención.

Como contrapartida a todos estos argumentos, la universalización en la práctica podría institucionalizar situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes

públicos si no se acompaña de mecanismos compensatorios que permitan una relativa igualdad para acceder a ellos. Sin dudas existe una distancia entre la pretendida “igualdad formal” de este tipo de políticas y la “igualdad real” que no asegura los bienes necesarios para poder llegar al servicio esperado. En el caso de la capacitación para empresas, por ejemplo, tendría poco sentido una política que no contemplara que para acceder a ciertos servicios de formación es necesario, entre otras cosas, tener la educación general básica y –obviamente– tener empleo. Además de estas limitaciones, los sistemas universales comparten los riesgos de toda organización burocratizada: reducida flexibilidad, escasa capacidad para detectar las señales de la demanda y procesar la información, importantes tiempos de gestión y tendencia a operar desde la lógica de la oferta, por lo cual terminan siendo ineficientes para cumplir con su cometido.

Debido a estos problemas, y alentadas por las “olas de reformas” del Estado, las *políticas focalizadas* suelen justificarse con el argumento de que mientras más precisa sea la delimitación socioespacial de la población, así como la caracterización del tipo y magnitud de sus carencias, tanto mejor funcionarán políticas diferenciadas y específicas (elevando el impacto por unidad de recursos invertidos y reduciendo sus costos). Para autores como J. Foster (1999), este tipo de intervenciones selectivas constituye una estrategia válida para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las prestaciones que realiza el Estado. Lo mismo señala la mayoría de los organismos multilaterales que han impulsado intervenciones de este tipo (Banco Mundial, 1990).

Sin embargo, algunos de los promotores de las políticas focalizadas son los primeros en señalar que estas políticas han acarreado en muchos casos costos muy superiores a los previstos (Banco Mundial, 1990). Estos costos, se originan en problemas técnicos y de tipo ético-político, que se retroalimentan negativamente. Los problemas técnicos se asocian fundamentalmente con los criterios y la metodología de selección de las poblaciones objetivo. Hay que explicar a quienes no acceden a las mismas por qué se las priva del apoyo del Estado y hay que justificar ante el resto de sociedad (en especial los contribuyentes) por qué es legítimo utilizar recursos en un grupo selecto (Skocpol, T., 1996; Murray, C., 1984 y Glaeser, A., 2000). Focalizar en favor de algunos sectores podría llevar a reacciones negativas por parte de los no beneficiados, desconociendo la legitimidad del Estado y llevando incluso a la evasión impositiva.¹³

¹³ El argumento de la evasión ha sido criticado por autores como H. Grossman (1991), quien señala que este fenómeno denominado “comportamiento parasitario” también surge en contextos universalistas y que incluso los grupos de poder pueden aceptar la existencia de políticas compensatorias si vieran que de su existencia depende el mantenimiento del orden.

A lo expuesto se suman los problemas de “estigmatización” de quienes logran beneficiarse por este tipo de políticas. Estos problemas surgen de la inversión de la escala de valores que los sistemas capitalistas han puesto en el centro de su concepto de justicia distributiva, ya que a estos programas no se ingresa por un mérito sino por una carencia.

Se debe agregar que usualmente los sectores seleccionados no participan del proceso de decisión de las políticas, por lo que la aplicación de los programas también puede perder legitimidad entre los beneficiarios, llevando en el mediano plazo a un resultado negativo. En otras palabras, cuanto más extendidos sean los beneficios de un programa o mejor aún “cuanto más extendida esté la *representación* que los actores tienen de las bondades de los programas” tanto mayor será el consenso para mantenerlo.

Vinculados a estos problemas de percepción, otros autores como A. Sen (1995) y A. Atkinson (1995), agregan a los problemas inherentes a la focalización, los vinculados con la información (incompleta o distorsionada) y con los estímulos negativos para el esfuerzo personal. Señalan que las políticas focalizadas promueven una distorsión de la información acerca de las condiciones de vida de las personas (Atkinson, A., 1995). Como lo argumenta A. Sen (1995), los beneficiarios no son sujetos pasivos que “reciben” los beneficios de determinado programa, sino que son “activos” y resignifican la información en su propio beneficio: por ejemplo, no declaran los bienes que poseen y las condiciones en las que viven para ser beneficiarios de subsidios específicos o, por el contrario, ocultan las carencias por temor a la estigmatización (en grupos sociales donde recibir un subsidio puede ser motivo de discriminación).

De lo expuesto se deduce que focalizar genera incentivos que, por un lado, impiden el reconocimiento de potenciales beneficiarios del programa (el denominado por G. Cornia y F. Stewart, 1995, error de tipo I) y, por otro lado, provocan la identificación como beneficiarios de personas que no lo son (error de tipo II). No reconocer a los beneficiarios de los programas (error de tipo I) también suele ser consecuencia de la incapacidad de los mecanismos que se diseñan para ubicarlos. Se ha comprobado que buena parte de los recursos no llega a los beneficiarios por causas como imprecisiones en el diseño o inadecuada utilización de los instrumentos (Golbert, L., 1996). Es común, por ejemplo, que muchos programas no tengan previsto en sus presupuestos un sistema adecuado de difusión y acceso a las poblaciones objetivo, tema que vuelve a mostrar la importancia de una institucionalidad adecuada.

La focalización puede generar otras consecuencias no deseadas que se suman a los errores de tipo I y II como el estímulo a la no superación (los individuos podrían considerar *razonable* renunciar a hacer esfuerzo por mejorar sus

condiciones). Esta suerte de “trampa de la pobreza” no permite que se libere la capacidad productiva de los agentes (crítica habitual a los casos de socialismo extremo), lo que no sucedería en un sistema universal que incentivara la autoidentificación de los ricos.

La selección de las “poblaciones objetivo” puede derivar también en problemas no previstos, no sólo porque “construye” a un “sujeto beneficiario” sino porque instituye a un “sujeto proveedor”, quien puede aprovechar su poder de decisión y la asimetría de su relación para prácticas discrecionales y clientelistas. Esto es tanto más grave cuando las administraciones locales no contemplan mecanismos de control adecuados donde puedan participar organizaciones que representan a los sectores beneficiarios (y/o a otras instancias que den legitimidad a los procesos).

Corresponde destacar finalmente que los problemas mencionados podrían llevar a anular la pretendida eficiencia de las políticas focalizadas, que no resultarían de menor costo que las universales. A. Atkinson (1995) recalca que en algunas oportunidades los costos de focalizar pueden ser tales que se haría preferible la universalización. Un análisis de lo expuesto requiere del monitoreo y evaluación rigurosos de los programas, lo que lamentablemente en Latinoamérica constituye la excepción y no la regla.

A los problemas expuestos se suman otros elementos que deben ser tenidos en cuenta. A mayor especificidad y focalización, los planes crecen en número y complejidad, aumentando simultáneamente los problemas de coordinación, las superposiciones y la falta de complementación. Se ha observado con frecuencia que la coexistencia de políticas municipales, provinciales y nacionales (en algunos casos de distinto signo político) suma, a la fragmentación institucional, el fenómeno de que algunas personas u organizaciones se benefician con todos los programas mientras otros no acceden a ninguno. Se señala asimismo que los efectos de muchos de estos programas aumentan las posibilidades de los participantes en desmedro de los no participantes (por ejemplo, los efectos “sustitución” y “desplazamiento”).

La fragmentación y heterogeneidad de la “oferta de recursos” para las políticas focalizadas, ha dado lugar a un “mercado” en el cual organismos donantes, organizaciones públicas y de la sociedad civil, consultores y profesionales, intentan conciliar sus propios objetivos con los de las poblaciones necesitadas de apoyo. Muchas veces esta difícil negociación culmina en diseños de políticas caracterizados por la ausencia de diagnósticos profundos, la inespecificidad de los objetivos y la ambigüedad de los criterios de selección. Otras veces se presenta la paradoja de la coexistencia en una misma institución de programas cuya filosofía y objetivos no sólo no son compatibles sino incluso contradictorios.

Otro problema complejo es la sostenibilidad de los programas focalizados. Dado que sus recursos suelen ser volátiles y dependientes de donaciones o créditos extraordinarios, no queda garantizada su sostenibilidad financiera. Por su parte, desde el punto de vista de la sostenibilidad institucional, modelos poco flexibles tales como las instituciones tradicionales de formación profesional han demostrado, en algunas ocasiones, capacidad de acumular aprendizajes en el largo plazo mientras que los programas focalizados se caracterizan por ser flexibles pero generar aprendizajes que se pierden al finalizar el programa. En esta línea de pensamiento se inscriben autores como C. De Moura Castro (2002), al señalar que la capacitación requiere grandes inversiones en formadores, en métodos y en materiales y que es necesario que existan instituciones capaces de realizar una inversión en investigación y desarrollo de los mismos. Aun cuando el financiamiento de la capacitación a través de contratos competitivos logra mayor eficiencia a corto plazo, resulta necesaria la existencia de instituciones que actúen con un horizonte temporal más amplio para mantener una capacitación de alto nivel en la sociedad.¹⁴ Esas instituciones no deberían ser necesariamente prestadoras de servicios sino –como ocurre en países como Australia– generadoras de normas de calidad que deben cumplir quienes reciben apoyo estatal. Lo expuesto plantea un problema estratégico para los Estados, que deben analizar no sólo los impactos de corto plazo sino las posibilidades de dotar a las políticas de una razonable continuidad.

Pese a que la presentación de los problemas de las políticas focalizadas puede generar la imagen de que se las considera como alternativas poco convenientes, la intención de este análisis es, por el contrario, contribuir a la reflexión sobre sus criterios de conveniencia e indagar acerca de la posibilidad de complementar ambas modalidades. La focalización podría ser un paso transitorio y controlado para el logro de la universalización, que constituye el objetivo primordial de una sociedad justa.

Un primer criterio de selección se apoya en la idea que sostiene que, si el objetivo fundamental es beneficiar a la población que requiere de un servicio,

¹⁴ C. De Moura Castro (2002) señala que los modelos de ajuste a la demanda, que suelen organizarse sobre la base de operadores pequeños y de trabajadores por cuenta propia que generan contratos esporádicos sin promesa de continuidad, pueden ir en desmedro de la calidad. Los formadores no cuentan con el horizonte ni con el capital para mejorar su propia formación, desarrollar innovaciones o producir materiales didácticos. En algunos casos, como en Brasil, esta situación genera una realidad paradójica: el mercado se sostiene gracias a los aportes de los capacitadores de los sistemas de formación públicos. En otros casos, como en Argentina, su análisis es más crudo, sosteniendo que la desaparición de las escuelas técnicas dejó sin fuentes de aprendizaje colectivo a la oferta de capacitación. La situación expuesta se agrava cuando los programas orientados por la demanda no generan incentivos para que la oferta mejore la calidad de su propuesta.

entonces el énfasis de los mecanismos de focalización debe ser la minimización del error de tipo I (es decir, la maximización de la cobertura) y no la minimización del error de tipo II (el ingreso de “colados”). Frente a esta propuesta, G. Cornia y F. Stewart (1995) señalan que la experiencia de la aplicación de políticas de focalización en los países en desarrollo enseña que cuanto más se trata de evitar que los “no necesitados” se “cuelen” en el sistema (error de tipo II), más aumenta el error de tipo I, es decir, más individuos de las poblaciones objetivo se dejan fuera del subsidio. A este respecto debe mencionarse la importancia de una adecuada definición del “punto de corte” o de los mecanismos administrativos de “excepcionalidad”, dado que los individuos que se hallan a ambos lados del límite teórico suelen poseer escasas diferencias cualitativas. Particularmente evidente es este tema al hablar de un sector como las MPyME, que se caracteriza por su gran heterogeneidad.

Un segundo criterio de selección tiene en cuenta el grado de heterogeneidad de la sociedad a atender, dado que son más fáciles de justificar las elecciones selectivas, cuanto mayor es la diferenciación interna. Este criterio favorece, por ejemplo, la focalización geográfica, que permite un mejor ajuste que el que se realiza por variables económicas, sociales o demográficas.

En síntesis, una política focalizada debería contar con un diagnóstico adecuado, un diseño detallado (que incluya todos los aspectos que hacen al monitoreo y a la evaluación) y mecanismos de seguimiento que permitan eficiencia, eficacia y mejora continua a través del aprendizaje. Para ello, se requieren instituciones con la suficiente fortaleza para ejecutarlas y para acumular estos aprendizajes.

La institucionalidad y el capital social

El último aspecto que se analizará es el de la relación entre la institucionalidad y el capital social, dado el vínculo que existe entre la calidad de esa relación y el éxito de las políticas y programas de desarrollo empresarial (máxime si los mismos se enmarcan en procesos de desarrollo local).

El concepto de capital social es motivo de un intenso debate teórico y metodológico (ver Cuadro 5.4). Sin embargo, ya sea que se lo relacione con las “redes sociales” (a partir de las que pueden obtenerse distintos recursos), el nivel de “asociatividad”, la “confianza” o la relación con las “normas y valores éticos” de una sociedad, en todos los casos se pueden extraer conclusiones que serán significativas para el diseño y la ejecución de políticas y programas.¹⁵

¹⁵ Debe aclararse, no obstante, que el capital social no es necesariamente un indicador positivo. Puede implicar costos cuando las redes personales y los valores compartidos son utilizados para generar injusticias, prácticas deshonestas o corruptas en las organizaciones y los grupos.

La relevancia del capital social para el desarrollo, ha sido resaltada por diversos autores señalando que aquél puede hacer viables y eficientes las iniciativas locales (Albuquerque, F., 1999). Esta afirmación se sostiene a partir de casos donde la descentralización, la participación de los actores y de la comunidad organizada posibilita la cogestión de los programas, otorgándoles legitimidad, asegurando el control social y su transparencia, recibiendo aportes permanentes y una interacción que no permite desajustes entre los diseños y la realidad o entre los grupos de poder y los destinatarios.

En la misma línea, la denominada “visión institucional” del capital social sostiene que la fortaleza y efectividad de las redes y las organizaciones son, en gran parte, resultado de su contexto político, legal e institucional. Se deduce, en consecuencia, que el capital social y la capacidad de los agentes de movilizar las redes sociales dependen de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan (North, D., 1990). Por lo tanto, el desempeño de los Estados y las empresas depende también de su propia coherencia interna, su credibilidad y competencia, así como de su transparencia y responsabilidad ante la sociedad civil. Los trabajos de T. Skocpol (1991, 1996) o J. Tandler (1997) llevan a pensar, por ejemplo, que los mercados y la sociedad civil no se desarrollan –como señalan las teorías clásicas– a medida que el Estado desaparece, sino cuando éste las alienta. Otros estudios a escala nacional como los de S. Knack y P. Keefer (1995 y 1997), a partir de índices de calidad institucional (tales como “confianza generalizada”, “imperio de la ley” y “cualidades burocráticas”) analizan cómo éstos impactan positivamente en el crecimiento económico. De manera similar, estudios como los de P. Collier y J. Gunning (1999); J. Temple (1998); D. Rodrik (1998 y 1999); W. Easterly (2000) señalan que también la sociedad civil tiene responsabilidad sobre el crecimiento. Lo expuesto implica que la corrupción, la ineficiencia de una burocracia excesiva, la ausencia de libertades cívicas, la desigual distribución del ingreso u otras tensiones sociales conspiran contra el desarrollo. Si las instituciones que llevan adelante las políticas presentan estas características, aun con grandes inversiones, tendrán resultados comparativamente reducidos frente a sociedades de mayor fortaleza institucional.

Por su parte, la “visión sinérgica” del capital social, integrando el enfoque de “redes sociales” y el “institucional”, señala que el desarrollo requiere una alianza entre Estado, empresas y sociedad civil, dado que ninguno posee por sí solo los “capitales” requeridos para ello. Entre estos actores, es el Estado quien tiene más responsabilidades, ya que es el proveedor de los bienes públicos (una divisa estable, salud pública y educación para todos), el árbitro final y el garante del Estado de Derecho (derechos de propiedad, libertad de expresión y asociación) y porque es quien debería acumular un mayor grado de legitimidad (ubi-

cándose más allá de los intereses sectoriales, de clase, étnicos o religiosos). No obstante, existe una complementariedad y un “encastramiento” (Evans, P., 1992, 1995, 1996) entre actores públicos y privados, que no exime de su responsabilidad a las instituciones empresariales o a las organizaciones no gubernamentales (que no siempre ejercen un liderazgo constructivo o, en los casos de gestión mixta, se limitan a buscar sus propios intereses).

En esta misma línea, M. Woolcock (1998) muestra que de distintos tipos y combinaciones de capacidad comunitaria y funcionamiento estatal surge un abanico de logros en materia de desarrollo. Para alcanzar estos logros se requiere la constitución de coaliciones amplias y coherentes (Keck, M. y Sikkink, K., 1998), donde los distintos actores involucrados y los grupos trabajen en forma coordinada, procurando evitar que grupos con un alto grado de capital social logren controlar al Estado (Narayan, D., 1999).

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, el diagnóstico y la capacitación fueron analizados como un bien social (por lo que se optó por subsidiar a la demanda). La expectativa de largo plazo era, sin embargo, que funcionase como bien individual (por lo que se preveía la disminución paulatina del subsidio hasta su anulación). La metodología elegida fue la de un programa orientado por incentivos a la demanda. Se supuso implícitamente que las distorsiones serían controlables (errores I y II). No se consideró necesario adoptar previsiones para garantizar la sustentabilidad porque se supuso que el sistema operaría automáticamente de manera autosustentable. Tampoco se consideró necesario generar una alianza entre el Estado, las empresas y la sociedad civil que contribuyese a un funcionamiento transparente y a garantizar la permanencia del sistema luego de finalizado el período experimental.