

Reflexiones finales

Félix Mitnik

*La visión convencional tiene por objeto
protegernos del doloroso trabajo de pensar.*

JOHN KENNETH GALBRAITH

*El hombre prefiere ser engañado, ya que la búsqueda de la
verdad es compleja y le genera mucho temor.
La noción de la existencia de múltiples opciones desconcierta y angustia.*

MARTÍN BUBER

La hipótesis central del diseño del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT) fue que la reducida competitividad de las empresas pequeñas estaba vinculada de manera directa con su menor inversión relativa en capital humano. Esa menor inversión fue atribuida a fallas en el mercado de la capacitación que podrían ser corregidas mediante información y subsidios.

Determinar las razones por las cuales la información y los incentivos económicos a la capacitación y al diagnóstico resultaron una estrategia insuficiente para incrementar la inversión por parte de las firmas constituyó el problema que dio origen a esta obra.

Complejidad y diseños a medida

A medida que se avanzaba en el análisis se hizo evidente que tratar de ignorar la complejidad del mundo real y resumirlo en escasas dimensiones no hubiese permitido apreciar la incidencia de los diferentes factores que podrían explicar los resultados poco alentadores de diversas evaluaciones de programas de capacitación para empresas. Entre dichos factores se identificaron: la hipótesis de un mercado en equilibrio estructural en bajo nivel de consumo, la dificultad para modificar hábitos y paradigmas, el valor de la historia de la formación para explicar su presente, la necesidad de ajustar las metodologías formativas al pro-

blema a resolver, el rol del conocimiento tácito, el hecho de que la adquisición de competencias laborales sea parcialmente un acto social o la necesidad de incluir –como uno de los elementos centrales del diseño de un programa de capacitación para empresas– el análisis de los mecanismos que se utilizarán para garantizar la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral. Se reconoció, en consecuencia, que debía aceptarse el paradigma de la complejidad de las prácticas sociales, lo que permitió al equipo a cargo del Programa enriquecer los análisis que las reducen a transacciones orientadas racionalmente con perspectivas provenientes de diferentes disciplinas (la economía, la sociología, la psicología del aprendizaje, la historia de la capacitación, la psicología organizacional y las teorías de la administración).

Al sistematizar la experiencia a la luz de la teoría, el resultado ha sido un libro que, pese a su extensión, no puede ni pretende proponer un paradigma único para la acción. A lo sumo puede contribuir a señalar caminos para la reflexión sobre la base de considerar que la utilización de la capacitación como herramienta depende de un conjunto de condiciones que determinan que cada imitación –por ejemplo, el uso de un mecanismo de bonos– se transforme durante la implementación de un programa, en un diseño original.

La conclusión de que los diseños de los sistemas de capacitación deben realizarse “a medida” de una nación o región es uno de los resultados de un reciente estudio comparativo de la educación para el trabajo en catorce naciones que fue financiado por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial. Sus autores afirman, tal como lo ha corroborado en un ámbito muy específico la experiencia analizada, que “las políticas que de manera equitativa y eficiente armonizan la oferta y las demandas del mercado de trabajo son específicas a cada país” (Gill, I. S., Fluitman, F. y Dar, A., 2000).

La necesidad de intervenciones sistémicas

Si las políticas formativas tienen, como ocurrió en el caso que se analiza, el objetivo final de producir un incremento en la competitividad de las empresas pequeñas, además de ser a medida, deberían inscribirse en el marco de una intervención sistémica que incluya, en el nivel microeconómico el conjunto de factores que deben confluir para crear ventajas competitivas a una unidad de negocios. Entre dichos factores se encuentran la capacidad gerencial, la estrategia, el gerenciamiento de la innovación, el uso de prácticas óptimas a lo largo de los ciclos de producción, la pertenencia a las redes de cooperación tecnológica, la

logística y la interacción entre proveedores, productores y usuarios (Esser, K., *et al.*, 1996). Actuar sobre esos factores hubiese exigido la implementación de un Servicio de Desarrollo Empresarial que atendiese integralmente las demandas de las empresas.

Dicha intervención de naturaleza sistémica debería haber considerado, siempre en el nivel micro, las evidencias de la evaluación *ex ante* acerca del reducido número de empresarios que se “autorresponsabilizaban” por la situación de su firma. Se trataba de una señal muy fuerte acerca de la reducida empresarialidad de los actores y de la necesidad de concentrar en los gerentes gran parte de los esfuerzos formativos para que éstos, de manera tácita, transfirieran las competencias a su personal.

Una estrategia sistémica destinada a incrementar la competitividad debería haber considerado también las acciones a realizar en el plano mesoeconómico en el cual se encuentran las políticas específicas para la creación de ventajas competitivas (educación, tecnología, infraestructura productiva e industrial, infraestructura física, ambiente o desarrollo regional).

Es en el marco de esas dificultades sistémicas que deben ser analizados los resultados del PCT. Al realizar un balance final se considerarán cuatro de los segmentos de empresas atendidos: el de las firmas maduras, el de las microempresas formales y no formales y el de las firmas dinámicas.

Las firmas maduras –el porcentaje mayoritario dentro del universo atendido– no habrían modificado su vocación inversora como consecuencia de la intervención, ya que según la evaluación *ex post* “no se habría alterado la proporción de firmas que capacitan con regularidad”. Las hipótesis de un mercado en equilibrio en situación de bajo consumo por razones estructurales y de la existencia de mecanismos de aprendizaje tácito que son suficientes para asegurar el funcionamiento de las firmas maduras constituirían las explicaciones más probables de la reducida inversión. Por otra parte, el monto utilizado como subsidio sólo permitía la adquisición de cursos de tipo escolar que –para lograr un impacto que el beneficiario pudiese adjudicar a la capacitación– requerían tasas de retorno singularmente elevadas (el subsidio a que podía aspirar una empresa durante toda la vida del Programa era del orden de un salario promedio de la economía). El circuito diferencial de baja calidad que constituye la mayor parte de la oferta era incapaz de brindar esas tasas de retorno.

En lo que hace a las microempresas formales –muchas de ellas unipersonales– su utilización de la capacitación fue ligeramente mayor pero no difirió de la que registraba la población económicamente activa (PEA) de la Argentina antes de la intervención.

En el caso particular de las microempresas no formales, el Programa podría haber atendido a una demanda que no puede distraer parte de su reducido capital de trabajo para capacitarse y a la que se le podría haber brindado competencias para incrementar su productividad (el impacto podría haber sido elevado si esas competencias contribuyeran a levantar una restricción que trababa su desarrollo, lo que no se pudo verificar al no contar con recursos para una evaluación transversal).

En lo que hace al último grupo, el de las empresas dinámicas, al profundizar en sus demandas se encuentra un fuerte énfasis en las competencias generales (que son la base sobre las que se construyen las de carácter específico). Dicha demanda es una consecuencia de la expansión de la sociedad del conocimiento, la que ha producido una modificación del requerimiento formativo vigente en el siglo pasado, en el cual los análisis acerca de la formación para el trabajo se concentraban en las acciones destinadas a la preparación de adolescentes que habían completado la educación general básica obligatoria y a los que se debía preparar para ingresar al mercado de trabajo suministrándoles competencias que –sumadas al aprendizaje tácito– servirían para toda su vida laboral. En las firmas dinámicas –en las que la educación de calidad es un requisito para el ingreso y en las que la capacitación forma parte natural de su quehacer– el subsidio del PCT habría suplido la inversión que, por su naturaleza, realizarían de manera sistemática sin necesidad de apoyo estatal.

En lo que respecta a las hipótesis acerca de las ventajas del mecanismo de bonos (admitir diversas variantes de producción del servicio de capacitación, suministrar capacidad de compra limitada, libre elección del proveedor, reducción de costos frente a la oferta estatal por simplificación de normas administrativas y menores gastos generales) sólo se verificaron las dos primeras. El mecanismo de bonos tampoco contribuyó a resolver el círculo vicioso que genera mala calidad en la capacitación y en los empleos.

Deben considerarse finalmente las dificultades para dotar de sustentabilidad al Programa. Las mismas se originaron, fundamentalmente, en una política macroeconómica desfavorable para las pequeñas empresas (que no pudieron adaptarse, en razón de su debilidad sistémica, a la liberalización y a la apertura). Por otra parte, desde un punto de vista metaeconómico, la limitada capacidad de organización administrativa, jurídica y política estatal y la reducida capacidad de construcción social de consensos acerca de líneas de acción estratégica locales, regionales o nacionales hubiesen impedido lograr una continuidad de la intervención aun si ésta hubiese resultado muy exitosa. Prueban esta afirmación que un potencial incremento de la competitividad mediante la capacitación no

llegó a constituir una prioridad de política pública pese a que, en la década del noventa, se presentaron tres proyectos de ley nacional sobre capacitación laboral (dos de ellos consensuados entre legisladores del oficialismo y la oposición). Ni el país ni la región tenían, en definitiva, una estrategia en la cual insertar de manera definitiva acciones de subsidio a la demanda de las pequeñas empresas como las que se han analizado en esta obra.

Capacitación y educación general

Se puede sostener la hipótesis de que en las empresas maduras, que demandan capacitación sólo frente a necesidades muy puntuales y para competencias relativamente simples, las carencias en la educación general constituirían una restricción que la capacitación podría, en algunos casos, superar (por ejemplo, si es imperativo incorporar un avance tecnológico para permanecer en el mercado o si carencias básicas en formación gerencial traban el desarrollo de la empresa).

No ocurre lo mismo con las firmas dinámicas, en las que resulta tanto o más importante una formación general de calidad que los saberes técnicos específicos. “La rápida obsolescencia de las calificaciones de la fuerza de trabajo determina que la PEA pierda paulatina y rápidamente su condición de “empleable” dentro de los sectores dinámicos. Estos sectores se ven obligados a reclutar sus trabajadores entre quienes han acumulado más capital humano de naturaleza general en el sistema educativo formal para, a partir de allí, incrementarlo rápidamente en áreas específicas. En dichas áreas la inversión en formación específica se torna obsoleta muy rápidamente siendo necesario, en períodos del orden de un quinquenio, una nueva formación específica, la que sólo se puede construir sobre la base de una sólida formación básica.” (Giordano, O., *et al.*, 1998).

Como consecuencia, para un elevado porcentaje de las actividades de producción y servicios dinámicos (o para firmas maduras con demandas puntuales complejas) la cantidad y calidad de la formación general se ha convertido en el problema prioritario. Indagaciones en profundidad acerca de las demandas de los sectores empresarios realizadas por el Ministerio de Educación de la Argentina (Rojas, E., *et al.*, 1997) e investigaciones sobre muestras estadísticamente representativas de los sectores más importantes de la actividad productiva de las PyME de Córdoba (Parisi, A., *et al.*, 1999), que podrían responder a la característica de dinámicos, han encontrado, de manera coincidente, que la principal demanda de las firmas está en el área de las competencias generales.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo lo expuesto implica el suministro de un conjunto de conocimientos básicos (leer, escribir, realizar operacio-

nes matemáticas y comunicarse), el desarrollo de capacidades intelectuales (creatividad, adopción de decisiones, resolución de problemas, manejo de información simbólica, razonamiento verbal y matemático y aprendizaje continuo) y la incorporación de cualidades personales (responsabilidad, autoestima, sociabilidad, autocontrol e integridad).¹ Como resultado de esa formación, los individuos deberían poder transferir al ámbito laboral las habilidades necesarias para manejar recursos, trabajar con otros, adquirir y suministrar información, comprender relaciones complejas dentro de un sistema y utilizar una variedad de tecnologías.

En definitiva, la formación continua durante la vida laboral debe ser analizada, para las firmas dinámicas, desde una óptica mucho más amplia que la de un programa de capacitación diseñado según los criterios de formación en las grandes empresas de la era industrial. La “empleabilidad”, elemento central para trabajar en empresas dinámicas, requiere de una formación que abarca más saberes que los requeridos en décadas pasadas, que sólo pueden ser suministrados por una escolaridad más extendida proporcionada por un sistema de educación básica de elevada calidad.

Hacia acciones integrales

La experiencia recogida por el PCT sugiere que un programa de capacitación para pequeñas empresas, de focalización amplia y conducido por la demanda no es capaz de generar, mediante una intervención temporalmente acotada, un mercado autosustentable que supere la reducida inversión en diagnóstico y formación continua de las MPyME.

Sugiere también que la capacitación laboral escolarizada tiene un rol limitado que es diferente en las diversas tipologías de pequeñas empresas y que maximiza su utilidad si forma parte de acciones integrales de apoyo a las firmas.

Dichas actividades de capacitación deberían formar parte de acciones de educación para el trabajo de elevada calidad, financiadas por los propios beneficiarios, por las empresas, por los sindicatos y por el Estado y de las que participan, como prestadores del servicio, el sector privado, otras organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

Este último debería tener el rol central de garante de la calidad, regulando algunos de los servicios (en particular a través del control de la formación de los

| 1 The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (1991).

formadores y de la evaluación, tanto de sus competencias como de la capacidad institucional de los oferentes) y contribuyendo a generar una memoria institucional que permita, entre otras acciones, resguardar las experiencias formativas más exitosas.

Debería, además, ser el promotor de la innovación, promoviendo el desarrollo metodológico y la investigación en todas las áreas de la capacitación.

Debería garantizar también la equidad, manteniendo un sistema muy amplio de información, ejecutando acciones de divulgación de la oferta y proveyendo recursos financieros destinados a áreas prioritarias dentro de políticas públicas integrales y a recuperar a las empresas como ámbito de formación (lo que podría requerir, por una parte, ajustar el enfoque jurídico que se aplica a los ingresantes al mercado laboral y generar, por la otra, mecanismos que permitan el reconocimiento formal de las competencias adquiridas a lo largo de la vida).

Es en este último aspecto donde el problema tiene mayor envergadura. A fin de apreciar su magnitud obsérvese que, para lograr el nivel de calidad educativa requerido por los mercados de trabajo actuales, la tarea debe iniciarse, en los sectores más rezagados socialmente desde la *alimentación de la madre gestante y del niño después de nacido* (tanto durante la lactancia como durante su desarrollo infantil). Según coinciden las investigaciones realizadas en el área de la nutrición, si estas condiciones no se satisfacen, la desventaja con la que comienzan sus estudios primarios quienes provienen de sectores socialmente desprotegidos será casi totalmente irremediable. Se requieren, además, *acciones integrales que garanticen la salud de la madre y del niño* durante el embarazo, la lactancia y el período escolar y estrategias que permitan la *estimulación temprana* de los niños, factor sin el cual, los programas de alimentación materno infantil resultan insuficientes para resolver dicha desventaja. La alternativa es, como lo ha señalado B. Kliksberg (1999), circuitos educativos “que forman parte de los de nivel internacional (...) y circuitos paupérrimos que producirán egresados de limitada preparación” que serán marginados del mercado laboral. Actuar de la manera expuesta es central si se desea eliminar la paradoja que se presenta cuando, en situaciones de crecimiento económico, coexisten una elevada tasa de desempleo juvenil y adulto y una demanda sustantiva de puestos de trabajo para los que resulta difícil encontrar postulantes.

El conjunto de acciones mencionadas en este apartado son prioritarias, complejas y requieren de ingentes recursos destinados a garantizar la cobertura y calidad de la educación general básica. La estrategia de asignar máxima prioridad a la educación como herramienta de competitividad es un prerrequisito para la implementación de acciones destinadas a las firmas pequeñas. El subsidio estatal a las micro, pequeñas y medianas empresas es de difícil justificación cuan-

do no se han resuelto los problemas de analfabetismo laboral que se originan a raíz de la “hipoeducación”.²

Lo planteado implica un gran desafío para el Estado, ya que será necesario realizar un enorme esfuerzo financiero, modificar “habitus” muy arraigados y enfrentar intereses corporativos muy poderosos. No se trata de un cambio que se pueda efectuar de manera drástica sino de una ruta a recorrer en la que se establezca paulatinamente el nuevo rol que se le asigna al Estado como responsable de la equidad y de la calidad global del sistema de formación para el trabajo. La tarea requerirá una gran claridad por parte de los actores, la construcción de consensos políticos de larga y compleja gestación, la modificación de normas legales, la modificación de los incentivos del personal estatal, la generación de mecanismos que permitan controlar las fallas del Estado y el direccionamiento de recursos cuya rentabilidad social deberá ser rigurosamente controlada e informada públicamente de manera sistemática. Mientras se recorre ese camino, la inversión estatal en subsidios a la capacitación podría desempeñar un rol en el incremento de la productividad de las firmas pequeñas si se logra focalizar las acciones formativas en aquellos casos en los que resulte posible establecer con rigurosidad las demandas a ser satisfechas y el impacto económico y social que se obtendrá mediante la intervención.

| 2 Este concepto fue sugerido por Guillermo Ordóñez.