
La formación profesional en una economía moderna

Eduardo Martínez Espinosa

Se abordan en este trabajo diversas dimensiones de la relación entre la capacitación y la formación, y el desempeño económico de las empresas y los países, fundamentalmente a través de temas tales como la productividad, la competitividad y el mercado de trabajo. El autor es economista, especializado en desarrollo de recursos humanos y sistemas de información. Posee una vasta experiencia en la materia como consultor de organismos internacionales, instituciones del Estado y empresas privadas.

Emartinez100@hotmail.com

Globalización y tecnología: su impacto en el mercado de trabajo

En los últimos veinte años los países de América Latina han experimentado enormes cambios en sus economías y mercados de trabajo. Y las principales fuerzas detrás de esos cambios han sido la globalización y el progreso tecnológico, acompañadas, en algunos casos, por políticas de ajuste económico que debieron implementar los gobiernos para corregir fuertes desequilibrios inflacionarios y desajustes en las cuentas externas.

Los cambios señalados han propiciado una creciente flexibilidad en las relaciones laborales y alentado una

mayor movilidad de la fuerza de trabajo, con repercusiones importantes en el empleo, los salarios, el contenido de los puestos y la demanda de capacitación.

La experiencia de los países que han avanzado más en este proceso muestra una baja inicial de la demanda de trabajo en el sector moderno de la economía, que genera desocupación y precarización del empleo (trabajo temporal, empleo a tiempo parcial y actividades informales), y una presión a la baja de los salarios reales de los trabajadores menos cualificados. La recuperación posterior del empleo suele ser vigorosa pero, a menudo, también asimétrica en sus beneficios. En América Latina, la transición al nuevo

141

En lo que se refiere a la formación profesional, la reestructuración productiva ha despertado una demanda masiva de recalificación de los trabajadores, que los programas tradicionales de formación profesional no estaban, muchas veces, preparados para atender

modelo económico ha tenido que enfrentar problemas adicionales derivados de la inestabilidad financiera mundial, como en los casos más recientes del Sudeste Asiático, México y Argentina.

En lo que se refiere a la formación profesional, la reestructuración productiva provocada por dichos cambios ha despertado una demanda masiva de recalifica-

ción de los trabajadores, que los programas tradicionales de formación profesional no estaban, muchas veces, preparados para atender.

142

Por otra parte, las nuevas tecnologías han contribuido a polarizar la organización del trabajo en las empresas, aumentando la proporción de puestos técnicos con respecto a los de menor cualificación. Esta situación ha llevado a algunas empresas a reconvertir y perfeccionar a sus trabajadores, y a otras a recomponer su plantilla de personal, lo que ha contribuido a aumentar el desempleo de los menos cualificados y aumentar la brecha salarial entre técnicos y operarios.

Los cambios descritos han planteado nuevos desafíos en el ámbito laboral a los gobiernos y a las instituciones del Estado. De ahí han surgido numerosos programas públicos de

reconversión laboral, servicios de intermediación en el empleo, planes de empleo y prestaciones sociales de emergencia, y políticas especiales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, para el sector productivo, la globalización y el progreso tecnológico han abierto oportunidades y desafíos: por una parte, la posibilidad de vender sus productos en mercados mucho más amplios, pero a cambio de una mayor exposición a la competencia de productos extranjeros. Este es el desafío de la competitividad, que no es nuevo. De hecho, el mundo ya conoció una globalización, comparativamente más profunda, en los cincuenta años anteriores a la Primera Guerra Mundial, pero los instrumentos de políticas públicas eran débiles en ese entonces, y la división de la producción mundial se ordenó según las ventajas comparativas naturales de los países.

Capacitación, productividad y competitividad

La competitividad se refiere a la capacidad de las empresas de un país para competir con las extranjeras en un ámbito global. En este sentido, la eficacia de una estrategia nacional en pro de la competitividad no se mide solo por el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, sino por el aumento del intercambio comercial del país, lo que implica aumento de las exportaciones y las importaciones. La lógica de esta idea radica

en el hecho de que a los países les conviene especializarse en la producción de bienes para los cuales poseen ventajas comparativas e intercambiar sus excedentes.

Supóngase, por ejemplo, que hay dos países que pueden producir indistintamente zapatos o arroz. El país A puede producir 2 millones de pares de zapatos o 1 millón de quintales de arroz, o cualquier combinación de

ambos productos sustituyendo uno por otro a razón de 1 par de zapatos por cada 1/2 quintal de arroz. Por su parte, el país B puede producir 1 millón de pares de zapatos o 3 millones de quintales de arroz, o cualquier combinación de ambos sustituyendo uno por otro a razón de 1 par de zapatos por cada 3 quintales de arroz. En estas condiciones, los costos comparativos de la producción en los dos países es la siguiente:

	País A	País B
Costo del arroz	2 pares de zapatos	1/3 pares de zapatos
Costo de zapatos	1/2 quintal de arroz	3 quintales de arroz

Nota: En negrita los costos comparativos más bajos. La producción de arroz es más económica en el país B, y la producción de zapatos es más económica en el país A.

Si las economías están cerradas y cada país destina, digamos, la mitad de sus recursos a cada producto, la producción global alcanzará a 1,5 millones de pares de zapatos (1 millón el país A y 0,5 millones el país B) y 2 millones de quintales de arroz (0,5 millones el país A y 1,5 millones el país B).

Si los países A y B tienen, en cambio, economías abiertas, cada uno se especializará en la producción donde tenga costos comparativos más bajos. Así, la producción global será mayor, alcanzando a 2 millones de pares de zapatos (producidos en el país A) y 3 millones de quintales de arroz (producidos en B).

En América Latina, por muchos años se entendió que el principio de las ventajas comparativas significaba condenar a la región a ser una simple productora de bienes primarios, con todos los inconvenientes derivados de la inestabilidad crónica de esos mercados. Actualmente esa visión fatalista de las ventajas comparativas está dando paso a una más optimista, que busca ganar competitividad en la industria y los servicios mediante la innovación tecnológica, la diversificación de los productos, y la acumulación de capital físico y humano. Pero, por cierto, esta es una promesa a largo plazo.

En una economía global, con fuerte competencia y altamente volátil, co-

Entre los recursos que condicionan la eficiencia de una empresa –además de los medios materiales y financieros, la tecnología, y la gestión– están los recursos humanos, es decir, los trabajadores

mo la actual, el destino de una empresa no depende solo de lo que pasa en su interior, sino también de condiciones externas sobre las que ella, a menudo, tiene poca influencia. Así es como al analizar los elementos que condicionan el éxito de una empresa, hay que distinguir

diversos factores influyentes, dentro y fuera de ella, tales como:

- Los **factores técnicos de la producción**, esto es, los recursos, la tecnología y la forma de gestión empresarial. Estos factores determinan la eficiencia productiva de la empresa, referida al rendimiento de los procesos en términos de cantidad y calidad de sus productos.
- Los **factores de mercado** que se reflejan en los precios de los productos y el costo de los insumos de la empresa. Los factores de mercado y la eficiencia productiva determinan la productividad de la empresa. Conviene tener presente que la eficiencia productiva es un concepto eminentemente técnico que alude al rendimiento cuantitativo de los recursos usados en la producción, a diferencia de la productividad que se refiere a los retornos económicos de los procesos productivos; en otras palabras, la productividad es la expresión económica de la eficiencia.

- Los **factores institucionales**, referidos a las políticas de gobierno que afectan la competitividad de las empresas, especialmente aquellas relacionadas con materias tributarias, arancelarias, cambiarias, comerciales y laborales. El efecto conjunto de la eficiencia productiva, los factores de mercado y los factores institucionales determinan la competitividad de las empresas.

Ahora bien, entre los recursos que condicionan la eficiencia de una empresa –además de los medios materiales y financieros, la tecnología, y la gestión– están los recursos humanos, es decir, los trabajadores. Y respecto de ellos hay que tener presente que el desempeño laboral depende de una amplia gama de factores que tienen que ver con lo que la persona puede, sabe y quiere hacer en su trabajo. Estos factores se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- **Factores técnicos**, incluyen las máquinas, los equipos, los instrumentos, los materiales, el local de trabajo y los procedimientos de producción, administración y comercialización.
- **Factores organizacionales**, se refieren principalmente a las pautas de comportamiento individual y colectivo, y a la estructura de recompensas de los trabajadores; por ejemplo, estilos de gestión, relaciones de autoridad y responsabilidad, diseño de puestos y asignación de tareas, comunica-

ciones, compensaciones e incentivos.

- **Factores personales**, referidos a las competencias y a la disposición anímica de los individuos que condicionan su aporte en el trabajo, en un determinado ambiente técnico y organizacional; por ejemplo, conciencia de su rol, de sus conocimientos y habilidades, así como sus motivaciones, actitudes, intereses, aptitudes y personalidad.

Hoy estos factores están experimentando cambios constantes por la presión competitiva que obliga a las empresas a flexibilizar el manejo de sus recursos, lo que les exige tener personal que pueda adaptarse a nuevos requerimientos en sus puestos. En este escenario, las capacidades humanas más apreciadas son: la multifuncionalidad, la capacidad de rotación entre los puestos, la autonomía en el trabajo, la capacidad de trabajo en equipo y la adaptabilidad a horarios y condiciones de trabajo irregulares.

Desde esta perspectiva la capacitación es una de las herramientas básicas para reducir la brecha entre el desempeño efectivo de los trabajadores y el desempeño deseado, en la medida que contribuye a mejorar la eficiencia productiva y la disposición anímica de las personas en el trabajo. Pero para apreciar la verdadera importancia de la capacitación hay que alejarse de posiciones extremas que la consideran

una panacea para todos los problemas de la empresa, o por el contrario, le niegan toda utilidad. La verdadera importancia de la capacitación se puede apreciar si se entiende que:

1. La capacitación solo influye en algunos factores del desempeño de los trabajadores en la empresa, particularmente en aquellos relacionados con su conciencia de rol (conciencia de sus funciones y lo que se espera de él), competencias, actitudes, intereses, valores y motivaciones.
2. La capacitación es un medio eficaz –pero no el único– para mejorar el desempeño de los trabajadores. Es así como ante un problema de desempeño insatisfactorio es recomendable analizar las causas y evaluar soluciones alternativas a la capacitación.
3. El desempeño de los trabajadores puede ser bajo debido a condiciones técnicas u organizacionales, totalmente ajenas a la capacidad y disposición de estos, y en tal caso las actividades de capacitación serán estériles. A la inversa, en muchos casos las limitaciones personales pueden ser la causa del bajo desempeño, y con tal motivo

Para apreciar la verdadera importancia de la capacitación hay que alejarse de posiciones extremas que la consideran una panacea para todos los problemas de la empresa, o por el contrario, le niegan toda utilidad

cualquier mejora técnica u organizacional tendrá poco efecto por sí sola.

Los ámbitos público y privado en la educación para el trabajo

Hoy día la formación profesional y la capacitación se entienden como partes del proceso de educación para el trabajo de cualquier individuo, proceso en que se pueden distinguir dos grandes etapas:

La **Educación vocacional inicial** (o formación preempleo), que incluye la educación técnica y vocacional formal, el aprendizaje alternado y la formación profesional extraescolar de tiempo completo;

146

y la **Capacitación continua** para el perfeccionamiento, el reciclaje y la actualización de trabajadores adultos.

En la mayoría de los países la educación para el trabajo aparece organizada en tres modalidades institucionales, que tienen que ver con los objetivos que persiguen, las clientelas que atienden y los mecanismos de financiación.

En primer lugar, el sistema de educación técnica y vocacional formal, de nivel medio o superior, que atiende preferentemente a jóvenes para entregarles los conocimientos y las habilidades básicos de un oficio o profesión.

La mayoría de los programas son de larga duración (3.000 horas y más) y se imparten en el sistema educativo, a tiempo completo. Es una educación técnica y vocacional genérica, enfocada al mercado de trabajo en un sentido amplio (por ejemplo, técnico textil, arquitecto, etcétera). El Estado suele desempeñar un papel fundamental en la regulación y financiación de la educación técnica y vocacional formal.

En segundo lugar, el sistema de formación profesional extraescolar, donde se imparten conocimientos y habilidades ligados a campos ocupacionales específicos, generalmente a través de cursos relativamente cortos. La formación profesional se imparte en instituciones educativas y en centros especializados que atienden jóvenes que están fuera del sistema escolar, adultos desempleados y trabajadores que buscan mejorar sus condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo o autoemplearse. En general, la formación profesional no formal se financia con recursos generales del Estado o impuestos específicos, además de la venta de servicios formativos a las empresas y a las personas.

En tercer lugar, el sistema de capacitación continua tiene como objetivo, habilitar, perfeccionar, actualizar o especializar a trabajadores en servicio, experimentados, permitiéndoles asumir nuevas tareas en su empleo actual u otro. En otras palabras, es una educación para el trabajo guiada por

necesidades específicas de las empresas. La capacitación continua es un proceso permanente de adaptación de los trabajadores –a través de cursos cortos– a los cambios tecnológicos, organizacionales y de empleo que enfrentan durante su vida laboral. Se imparte dentro de las empresas o en centros de capacitación externos. La capacitación continua es de incumbencia de las empresas o de los trabajadores, y la financian los propios interesados, a veces con apoyo del Estado mediante franquicias tributarias o subsidios directos.

En algunos casos, las empresas coadyuvan a la educación y formación profesional inicial de los jóvenes facilitando sus locales y recursos para las prácticas de los alumnos. Es el caso de los programas de Aprendizaje con alternancia escuela/empresa, donde los jóvenes aprenden un oficio cualificado en un plazo de dos a tres años, alternando períodos de enseñanza teórica, impartida en centros educativos, y de práctica laboral guiada, realizada en una empresa.

El financiamiento público de la formación profesional y sus mecanismos

La educación para el trabajo es una de las áreas donde el financiamiento público está bastante extendido en todo el mundo. Y esta situación plantea algunas interrogantes que suelen surgir con fuerza en el debate de

las políticas públicas de formación profesional, como las siguientes: 1. ¿por qué el Estado debe participar en la financiación de la formación profesional?; 2. ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para la financiación pública de la formación profesional?

Respecto de la primera pregunta, existen al menos dos razones para que el Estado contribuya a la financiación de la formación profesional:

La primera, para atenuar desigualdades sociales financiando la educación para el trabajo de personas que, de otra manera, estarían excluidos de estos servicios por falta de medios económicos. Se trata, en su mayoría, de jóvenes que ingresan al mercado laboral sin ninguna preparación para el trabajo, apremiados por la pobreza; de adultos carentes de calificación, desempleados o subempleados; de operarios especializados desplazados por la reestructuración económica y los cambios tecnológicos; y de trabajadores subempleados en el sector informal de la economía.

La segunda, para corregir posibles fallos del libre mercado de la formación profesional, originados por:

- a. El hecho de que la inversión privada en formación profesional suele ser insuficiente desde el pun-

Existen al menos dos razones para que el Estado contribuya a la financiación de la formación profesional: atenuar desigualdades sociales y corregir posibles fallos del libre mercado de la formación profesional

- to de vista del interés social, porque los agentes privados no toman en cuenta los beneficios sociales indirectos, que parecen ser muy importantes en el caso de la educación para el trabajo, como lo sugieren las teorías más modernas del crecimiento económico.
- b. Las imperfecciones y desequilibrios del mercado de trabajo, que inhiben o deforman la demanda y la oferta privadas de formación profesional. Entre estas, las más frecuentes son la desinformación de los agentes económicos, la poca movilidad de los trabajadores, las conductas discriminatorias en el empleo, la fijación de salarios artificiales, la segmentación de los mercados laborales, el desempleo y el subempleo. Por cierto, estos fallos no se resuelven solo con las políticas públicas de formación profesional.
- c. El carácter inexpropiable que tiene el capital humano inhibe las inversiones en educación para el trabajo. El capital humano no se puede enajenar, asegurar ni constituir como garantía, lo que implica un riesgo adicional para estas inversiones: ello explica su limitado acceso al mercado de capitales y las preferencias de las empresas y los trabajadores por opciones de capacitación que producen retornos inmediatos –por ejemplo, los cursos cortos para atender necesidades coyunturales– aunque estas no coincidan con el interés colectivo de largo plazo.
- d. Por último, la ineficacia de los incentivos de mercado para que las empresas inviertan en el desarrollo de las competencias generales de sus trabajadores, que pueden aprovechar otras empresas. En particular, son las pequeñas y medianas empresas las más renuentes a asumir los costos de esta clase de capacitación por el riesgo de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo.
- En los últimos cincuenta años la financiación pública de la formación profesional ha ido usando fórmulas cada vez más variadas, tanto en lo que se refiere a las fuentes del financiamiento como a la aplicación de los fondos. Y antes de seguir adelante, conviene aclarar lo que se entiende por financiamiento público de la formación profesional: En primer lugar, el
- Conviene aclarar lo que se entiende por financiación pública de la formación profesional: en primer lugar, que los impuestos para los programas públicos de formación profesional se extraigan del sector privado no significa que su financiamiento sea privado; en segundo lugar, los impuestos sobre la masa salarial que pagan las empresas para financiar programas públicos de formación profesional, no son una carga para las empresas solamente, ya que estas los pueden trasladar en alguna medida a los precios y a los salarios***

hecho de que los impuestos para los programas públicos de formación profesional se extraigan del sector privado no significa que el financiamiento de estos programas sea privado; del momento en que los fondos son exigibles por voluntad del Estado y su recaudación no obliga a una contraprestación directa de servicios, se trata de fondos públicos. En segundo lugar, los impuestos sobre la masa salarial que pagan las empresas para financiar programas públicos de formación profesional, en algunos países, no son una carga para las empresas solamente, ya que estas los pueden trasladar en alguna medida a los precios y a los salarios, con lo cual también afectan a los consumidores y a los trabajadores.

En lo que se refiere a las **fuentes del financiamiento** público de la formación profesional es posible distinguir dos grandes vías: (i) los recursos generales del Estado, y (ii) los impuestos específicos para la formación profesional que se recaudan en virtud de diversos mecanismos, como ser: contribuciones a instituciones oficiales de formación profesional (mecanismo muy común en América Latina); contribuciones a “fondos nacionales” de formación profesional; partidas para capacitación incluidas en los aportes a la seguridad social; y cuotas compulsorias de capacitación exigidas a las empresas. Ambas fuentes presentan ventajas y limitaciones. Así, el uso de recursos públicos generales es más ventajoso en cuanto que no afecta la

flexibilidad presupuestaria ni la unidad de la política fiscal, aunque plantea mayor incertidumbre respecto a la sustentabilidad de las políticas públicas de formación profesional. Los fondos de destinación específica, en cambio, son más seguros y estables, por lo que favorecen el sostenimiento de los programas; sin embargo, son un factor de rigidez para la política fiscal de la nación y, en los casos donde los recursos provienen de impuestos sobre la masa salarial, pueden afectar el empleo y la competitividad del sector productivo al encarecer el trabajo.

Y desde la perspectiva de la **aplicación de los fondos** para los programas públicos de formación profesional se pueden distinguir dos grandes vías: (i) los subsidios a la oferta, y (ii) los subsidios a la demanda de formación profesional. Dentro de la primera vía está el financiamiento de las instituciones oficiales de formación profesional (públicas o semipúblicas) y los subsidios a múltiples proveedores privados o públicos. La financiación de una institución oficial de formación profesional tiene ventajas por la escala de operaciones, pero estas instituciones a menudo adolecen de los problemas típicos de los monopolios del Estado: ineficiencia operacional, rigidez de los programas, clientelismo político, y desconexión con las necesidades de los usuarios. A su vez, el financiamiento público a múltiples proveedores de formación profesional posee ventajas derivadas de una com-

petencia que estimula la eficiencia, la flexibilidad, y la calidad y pertinencia de los servicios formativos; por otro lado, tiene el inconveniente de propiciar una atomización excesiva de la oferta de formación profesional que deja escaso margen para economías de escala y desalienta las inversiones en infraestructura, por la volatilidad del financiamiento público. Una variante de esta modalidad, que facilita una articulación más estrecha de la oferta y la demanda formativa, es la financiación pública de centros de formación profesional de empresas.

Por otra parte, la asignación del financiamiento público para la formación profesional por el lado de la demanda consiste en el otorgamiento de subsidios a los usuarios, esto es, las empresas y los trabajadores. En el primer caso, las fórmulas más comunes de estímulo a la capacitación en las empresas son: (i) las exenciones (Brasil, Corea, Francia), los subsidios (Singapur) y el reembolso de gastos (Malasia) con cargo a impuestos específicos para la capacitación que gravan a las empresas; (ii) los incentivos tributarios con cargo a los recursos generales del Estado (Chile), y (iii) los esquemas de costos compartidos entre el Estado y las empresas que están obligadas a realizar programas de formación profesional (India). El mayor mérito de estos mecanismos es su eficacia para ajustar la oferta formativa a las necesidades del sector productivo; no obstante, tienen limitaciones por el hecho de

que algunas empresas se benefician de los subsidios gratuitamente (esto es, no los necesitan), y porque los programas tienden a atender necesidades específicas e inmediatas de la empresa, lo que no facilita la movilidad de los trabajadores hacia otros empleos que pueden ser más productivos para el país. Esta actuación de las empresas es válida cuando ellas asumen el costo de la capacitación, pero si lo hace el Estado, este debe velar por el bien común.

A su vez, en los esquemas de subsidios de capacitación para los trabajadores, el Estado contribuye a financiar una gama de cursos que los trabajadores pueden elegir libremente (esto es, un menú de «programas acreditados»). Los subsidios se otorgan mediante el reembolso de los gastos o la entrega de “vales” de capacitación a los usuarios (sistema de *vouchers*). Esta vía de subsidio a la demanda tiene la ventaja de contribuir a ajustar la oferta formativa a la demanda social, focalizar la ayuda del Estado en los sectores de población más carentes y estimular la demanda en las especialidades con mejores perspectivas de empleo. Además, favorece la competencia entre los proveedores de servicios formativos. Al contrario, sus mayores limitaciones tienen que ver con la necesidad de implementar sistemas costosos de información y con el riesgo de alentar una demanda social excesiva que no guarda proporción con las oportunidades de empleo. Por último, los esquemas de subsidio a la de-

manda tienen, en general, el inconveniente de exigir mayores costos de administración y control.

El enfoque de la competencia laboral: ¿solución o ilusión?

El enfoque de la competencia en el trabajo se puso de moda a partir de los años ochenta, impulsado principalmente en algunos países desarrollados preocupados por el creciente desfase entre los contenidos de la educación técnica y los requerimientos del empleo en el sector productivo. Las primeras señales del problema fueron las quejas de los empleadores que no conseguían reclutar personal con las calificaciones necesarias; al mismo tiempo, las encuestas de empleo mostraban que había cada vez más personas con distinta formación profesional desempeñando la misma ocupación, y utilizando apenas una fracción de su educación. Ello sugería que la capacidad para desempeñar un trabajo tenía poco que ver con el título profesional del individuo, y que esta capacidad se podía desarrollar a través de diferentes vías de estudio y experiencia.

Así surgió el enfoque de la competencia laboral –entendida como la capacidad de desempeñar correctamente un trabajo. Este se aplicó inicialmente en el área de la educación técnica y, con el tiempo, se ha ido extendiendo a otros campos. Este enfoque consiste en usar el criterio de competencia para organizar los procesos de

desarrollo, empleo y gestión de los recursos humanos.

El uso del enfoque de competencia en cualquiera de sus múltiples aplicaciones supone un conocimiento claro del contenido de los puestos de trabajo, en términos de sus tareas y de las calificaciones requeridas para realizarlas. Este conocimiento es la base para diseñar programas de educación técnica y capacitación, certificar las calificaciones de los trabajadores, diseñar pruebas de selección de personal, detectar necesidades de capacitación, evaluar el desempeño de los trabajadores y reconocer el potencial de promoción del personal en las empresas. Todas estas aplicaciones se pueden agrupar en tres grandes áreas: la educación basada en competencia, la certificación de competencias y la gestión de personal basada en competencia. Respecto de esta última, conviene advertir que no se trata de un cambio total en la gestión de los recursos humanos en las empresas, sino de la manera de encarar algunas de las funciones tradicionales de la administración de personal, especialmente la selección, la capacitación y el desarrollo de carreras.

En esencia, la educación técnica tradicional está centrada en el aprendizaje de contenidos, al ritmo de un programa estándar. La educación técnica bajo el enfoque de competencia está centrada, en cambio, en el desarrollo de competencias al ritmo de aprendizaje del alumno. La primera

pone el acento en la memorización y comprensión de contenidos abstractos, en tanto que la segunda enfatiza la aplicación práctica de los contenidos. En la primera el alumno se enfrenta a problemas abstractos y en la segunda a problemas reales.

Ambos enfoques tienen grandes diferencias en cuanto al diseño de los programas de enseñanza, el rol de los docentes o instructores, el contenido del material didáctico, los medios materiales de apoyo a la enseñanza, y los criterios para evaluar los aprendizajes.

Pero el enfoque de competencia no es nuevo en el área de la formación profesional extraescolar; de hecho, se ha venido usando desde mediados del siglo pasado en la mayoría de estos programas en todo el mundo. Sin ir más lejos, instituciones como el SENAI de Brasil, el SENA de Colombia, el INACAP de Chile, el SENATI de Perú y otras, han diseñado sus programas con este criterio desde hace cuarenta años o más. Por cierto, el enfoque se ha ido perfeccionando pero, en esencia, es el mismo.

Más novedoso es el uso del concepto de competencia para establecer sistemas de certificación laboral. Se trata, en este caso, de definir estándares de competencia para cada área ocupacional (lo que se llama un catálogo de calificaciones laborales), y establecer los métodos e instrumentos para evaluar la competencias de los trabajado-

res. La certificación de la competencia reduce el costo de contratación de personal en las empresas, al reducir la necesidad de los períodos de prueba. Y al trabajador le sirve como credencial para postular con mejores antecedentes a un empleo y también como instrumento de autodiagnóstico para detectar y corregir sus deficiencias formativas.

Con todo, el enfoque de competencia tiene limitaciones y su aplicación puede plantear complejos problemas técnicos, financieros e institucionales. Por una parte, la velocidad de los cambios tecnológicos genera una rápida obsolescencia de los estándares de competencia, lo que obliga a un esfuerzo costoso y permanente de actualización de los mismos, así como de las pruebas de certificación y de los programas de formación profesional; salvo que dichos estándares hayan sido definidos en términos genéricos, lo que reduce su eficacia.

En particular, la certificación de competencia no ha estado a la altura de las expectativas como instrumento para predecir la idoneidad laboral de las personas, ya que está centrada fundamentalmente en las capacidades cognitivas y sicomotoras, y puede decir poco de los aspectos afectivos que influyen poderosamente en la calidad de un trabajador moderno (como ser: responsabilidad, autodisciplina, lealtad, cooperación y actitud en el trabajo, entre otros).

Del punto de vista financiero, los mayores problemas tienen que ver con el alto costo de montar y operar un sistema de certificación de competencia, y con su forma de financiamiento: público, privado o mixto. En el tema institucional, el desafío mayor es cómo organizar las funciones para definir los estándares, diseñar los programas de formación profesional, y preparar y aplicar las pruebas de certificación. En este aspecto, las experiencias más exitosas parecen ser aquellas en que los sistemas de certificación y formación basados en el enfoque de competencia son administrados, operados y financiados (total o parcialmente) por el sector privado, a nivel de ramas industriales. También la aplicación del enfoque de competencia tiene limitaciones institucionales en los países –Alemania, por ejemplo– que han construido sus sistemas de relaciones laborales sobre la base de los títulos profesionales, en vez de los certificados de competencia. Por último, hay que considerar la posible oposición de los sindicatos a los sistemas de normalización de competencia, sobre el argumento de que los estándares de competencia pueden ser manipulados para exigir mayor rendimiento a los trabajadores. En fin, un expositor en una reciente conferencia europea sobre este tema, resumió claramente la situación: el enfoque de competencia es una buena idea, pero difícil de implementar.

La reconversión laboral: experiencias en América Latina

Desde los años noventa, en la mayoría de los países de América Latina comenzaron a implementarse programas públicos de reconversión laboral para facilitar la reinserción en el empleo de los trabajadores desplazados por el ajuste económico, las privatizaciones, la reducción del empleo en el sector público, los cambios tecnológicos y la reestructuración productiva. Y aunque no hay mucha evidencia documentada acerca del resultado de esos programas, algunas opiniones autorizadas sugieren una mezcla de éxitos y fracasos.

Los programas públicos de reconversión laboral tienen el propósito de ayudar a los trabajadores desplazados y descalificados, de menores recursos, a reinsertarse rápidamente en el mejor empleo alternativo posible. Pero muchos de estos programas no han respondido a las expectativas. Sus principales fallas han sido: (i) las dificultades para atraer y retener a los participantes, debido a las exigencias de los programas o a la deserción prematura de los participantes que encuentran empleo, lo que siembra una duda sobre la utilidad de estas iniciativas; (ii) las bajas tasas de empleabilidad de los participantes, por la falta de empleos alternativos cuando la economía pasa

por una recesión generalizada, lo que sugiere una falla de diagnóstico del problema y sus soluciones, y (iii) el desperdicio de recursos que se produce cuando estos programas atacan problemas de empleo que son transitorios y se pueden resolver espontánea y rápidamente por la vía del mercado, o cuando la empleabilidad de los participantes está limitada por factores ajenos a la fuerza del mercado de trabajo (por ejemplo, la discriminación por género, raza u otras causas).

Pero el mérito de las experiencias fallidas es que permite extraer lecciones. En este caso las principales enseñanzas de las experiencias latinoamericanas en materia de reconversión laboral pueden resumirse en los siguientes principios:

154

1. Los programas públicos de reconversión laboral se justifican cuando el sector privado no está dispuesto a asumir los costos de la reconversión aunque esta sea rentable para la sociedad, en términos de productividad, equidad o estabilidad social. Por ejemplo, si una empresa puede pagar por la reconversión de sus trabajadores al introducir nuevas tecnologías, no hay razón para que el Estado pague la cuenta.
2. Los programas públicos de reconversión laboral sólo deben iniciarse después de haberse confirmado que existe una situación de crisis con las siguientes características: (i) la pérdida de los empleos se presume permanente; (ii) la cantidad de trabajadores desplazados supera la capacidad de absorción del mercado de trabajo, para las calificaciones de esas personas; (iii) la productividad y los ingresos de los trabajadores desplazados estaban determinados por sus competencias específicas que han quedado obsoletas; (iv) no hay margen para renegociar condiciones de trabajo o salario que permitan mantener el nivel de empleo. Por ejemplo, hace pocos años, en un momento de crisis, Volkswagen y sus sindicatos acordaron una reducción de un 25% de la jornada laboral y de un 10% de los salarios, para evitar el despido de 30.000 trabajadores; y (v) los costos políticos y sociales de la crisis de empleo resultan intolerables para el gobierno.
3. No todos los trabajadores desplazados necesitan o son igualmente elegibles para los programas públicos de reconversión laboral. Estos deberían enfocarse en los desempleados que reúnen los requisitos de ingreso y no pueden pagar su reconversión. Consideración especial merecen los trabajadores viejos, que suelen ser más vulnerables a los problemas del empleo y más difíciles de reentrenar.
4. La reconversión laboral no es el único, ni necesariamente el mejor instrumento público para ayudar a los trabajadores desplazados. Las estrategias más eficaces en este sentido son los paquetes que

incluyen, por ejemplo: servicios de información, asesoría, orientación e intermediación laboral; programas de asistencia psicológica a los desempleados; subsidios y préstamos para el traslado y la adquisición de vivienda y equipos de trabajo; subsidios o rebajas tributarias para los empleadores potenciales; talleres comunitarios, e incentivos para la emigración a lugares con mejores perspectivas de empleo.

5. Los programas públicos de reconversión laboral deberían realizarse dentro de un marco legal y presupuestario adecuado, que asegure el cumplimiento de las normas de trabajo generales y la sustentabilidad financiera de los programas.
6. En muchos casos es posible y conveniente anticiparse a los problemas de empleo excedente, y dise-

ñar estrategias de reinserción laboral antes del despido de los trabajadores. Esto permite estudiar mejores estrategias y crear a tiempo las condiciones técnicas, legales y presupuestarias para implementarlas.

7. Finalmente, es importante la participación del sector privado en los programas públicos de reinserción laboral. De hecho, las organizaciones empresariales y los sindicatos pueden ser valiosos aliados estratégicos para el diseño y el apoyo político que requieren dichos programas.

En conclusión, la planificación y la ejecución de los programas públicos de reinserción laboral son tareas complejas que están muy propensas a errores costosos, tanto para los trabajadores como para el erario nacional. ♦

156

boletín cinterfor