

Capacitación: ¿de responsabilidad pública a negocio particular?

José Miguel Candia*

Hasta hace no demasiado tiempo cualquier referencia a la formación de recursos humanos, entendido esto en un sentido amplio, desde el más elemental proceso de alfabetización de los individuos hasta las formas más sofisticadas del aprendizaje y la calificación, era pensada como una responsabilidad primaria e intransferible del Estado. En la ejecución de esta función sustantiva mediante la cual se transmite la cultura y se modelan los atributos laborales de la población, el sector público era complementado por la actividad privada mediante dos instancias fundamentales. En el ámbito de la educación básica esa acción de apoyo se realizaba a través de las escuelas particulares y en el campo de la capacitación para el trabajo, el complemento de las funciones del Estado se procuraba por la acción formadora que dentro del mismo ámbito laboral debían desarrollar las empresas con sus trabajadores más jóvenes o menos calificados.

Las concepciones que inspiraron esta política de recursos humanos y los presupuestos a partir de los cuales se dictaron las leyes que le conferían al Estado los aspectos más determinantes de la acción educativa están hoy, al igual que muchos otros componentes de la función pública, cuestionados e inmersos en una fase de transición

* Sociólogo, Profesor invitado del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

que va de la esfera de responsabilidad estatal al espacio que se rige por la dinámica que determina el funcionamiento del mercado.

Una revisión rápida de los temas vinculados a la capacitación, que están sobre el tapete de las discusiones, permite identificar un conjunto de cuestiones medulares; entre otras, es posible mencionar: criterios de selección y promoción del personal, estabilidad en el empleo, movilidad y polivalencia de la mano de obra, prestaciones y sistemas de seguridad social; todas ellas forman parte, junto a las políticas y programas de calificación de la fuerza laboral, de un vasto mundo de actividades que están siendo drásticamente reestructuradas y que vulneran las condiciones bajo las cuales se prepara, contrata y ocupa el factor trabajo desde el momento en que se inicia su formación hasta la plena incorporación del mismo al proceso productivo.

Este artículo tiene el propósito de exponer algunos de los cambios que se están produciendo en materia de capacitación y formación de recursos humanos en el marco del proceso de reordenamiento capitalista que viven los países latinoamericanos.

La ofensiva neoconservadora en el ámbito de la cultura y del pensamiento educativo empezó por destruir la idea de "planeación" que inspiró las llamadas políticas de formación de los recursos humanos. Esta noción cobró relevancia durante el periodo de auge del modelo económico desarrollista y estuvo asociada a una concepción de los fenómenos sociales desde la cual se afirmaba que la oferta educativa —en todos sus niveles— podía ser formulada con cierta antelación y adecuarse a los requerimientos del aparato productivo que eran previsibles en el mediano y largo plazos.

La expansión del trabajo asalariado bajo la cobertura de un contrato laboral que garantizaba la estabilidad en el empleo y la protección de los sistemas de seguridad social —características relevantes del esquema de industrialización protegida—, llevó a pensar que, desde la esfera pública, era posible evaluar, prever y atender, con oportunidad, los requerimientos de mano de obra capacitada que se expresaban en un mercado laboral urbano en pleno crecimiento.

Lo ocurrido en el ámbito internacional en los últimos quince años debilitó esta concepción. El cambio de las condiciones económicas generales y el fuerte impacto de las innovaciones tecnológicas pusieron en tela de juicio la visión que procuraba regular el mercado y que

había servido de fundamento a las instituciones educativas encargadas de promover la calificación de la fuerza de trabajo.

La *crítica neoliberal* se dirigió entonces a golpear sobre los pivotes que habían servido de sustento a las antiguas políticas de empleo y capacitación. Disolver, o por lo menos, demostrar la inconsistencia del concepto de "previsibilidad" cuando es aplicado a la realidad social fue el primer núcleo de confrontación; para ello se tomó como punto de partida un razonamiento de carácter general. La marcha de la economía, afirmaron, es casi siempre una sorpresa, aun para el mejor observador o estudioso de la realidad. El rasgo dominante de los acontecimientos sociales, reiteran con énfasis, es la *incertidumbre*. De esta manera, si el futuro no está ni siquiera prefigurado, cualquier intento por impulsar la planificación de la oferta de mano de obra es como pensar en una sociedad estática. Por el contrario, si se mira al progreso económico y a la dinámica de las innovaciones tecnológicas como el producto de cambios que responden a fuerzas endógenas de difícil detección, se entenderá que las necesidades de formación de trabajadores con una calificación específica obedece a una demanda puntual que, como variable autónoma, puede surgir en momentos que resultan casi imposibles de determinar.

Para los nuevos ideólogos de la economía de mercado, los fracasos e insuficiencias de la política educativa de los años sesenta y setenta confirman la conveniencia de *sustituir* conceptos desafortunados como el de "planificación" por criterios más precisos, como los de "ajustar", "adecuar" o "corregir". La lógica que rige la marcha del mercado es la que establece las condiciones macroeconómicas; los analistas, por su parte, deben *monitorear* la realidad recabando información y ajustando constantemente sus análisis.

Un segundo ámbito en el que se centró la crítica neoconservadora fue en los estudios que ponían énfasis en los desequilibrios cuantitativos del mercado laboral a partir de la escasez que pudieran presentar ciertas ocupaciones. Según el nuevo enfoque, la debilidad de este razonamiento radicaría en no considerar que la carencia de trabajadores con determinado tipo de especialidad responde, con mayor frecuencia, a un problema de remuneraciones poco atractivas más que a la ausencia real de mano de obra con un perfil ocupacional específico. El análisis de las estadísticas básicas sobre los ingresos con que se retribuyen a las diferentes calificaciones permitiría lograr un conocimiento más "elástico" y fidedigno de la realidad laboral. Por otro lado, esto haría posible tipificar a la fuerza de trabajo según su

capacitación y experiencia, y adscribirle un "precio". Mediante el examen y manejo oportuno de esta variable sería factible detectar desajustes coyunturales del mercado donde creyó percibirse un problema estructural de largo plazo.

Otra limitación que se señala en las políticas de planeación de los recursos humanos es la insuficiencia de herramientas para prever qué ocupaciones serían más demandadas por las empresas y para medir el impacto que se lograba en el mercado de trabajo mediante la instrumentación de acciones de capacitación. Técnicas muy difundidas como la entrevista a "informantes clave" y otras de similar interés por los aspectos cualitativos resultaron sólo aproximativas y no sirvieron para evaluar posibles contingencias o conocer el destino y la eficacia de los programas de capacitación emprendidos.

Las encuestas de "seguimiento", con un énfasis más cuantitativo, vinieron a sustituir a los anteriores instrumentos. Con el diseño y aplicación de cuestionarios se pretende recabar las variables que permiten efectuar el ejercicio matemático mediante el cual es posible conocer la relación costo-beneficio. Algunos indicadores como "tiempo de búsqueda" de un empleo, características del trabajo obtenido, ingresos y prestaciones percibidas, entre otros, son los referentes empíricos a través de los cuales se busca medir la eficacia de la capacitación impartida.

Si la formación de recursos humanos no puede sustentarse en un pronóstico confiable de los acontecimientos venideros, los programas de capacitación —sostienen los promotores de la modernización educativa— deben orientarse por las series históricas. La "evolución pretérita", afirman, puede aportar datos de mayor veracidad que los resultados que se obtengan de una investigación sobre las necesidades futuras del mercado en relación con determinadas ocupaciones. Los ejercicios de simulación efectuados sobre "posibles escenarios económicos" habrían sido los responsables, en buena medida, de las imperfecciones y errores que cometieron las anteriores políticas de empleo y formación de mano de obra, con relación al comportamiento esperable de algunas ocupaciones específicas.

Sobre este último aspecto, sugieren abandonar la idea de "profesión" u "ocupación" para clasificar a la población activa y proponen reemplazar esos conceptos por criterios más flexibles como el de "niveles de instrucción". De esta manera, los gobiernos podrían inducir la formación de recursos humanos con niveles "medio" o "alto" de calificación, según lo demanda el mercado laboral, y no

correr el riesgo de promover la capacitación en ocupaciones con cualidades muy determinadas y con requerimientos casi imprevisibles en el futuro.

Las políticas de planeación de los recursos humanos cobraron auge en una etapa en la cual el crecimiento del empleo convencional era alto y las inversiones a cargo del sector público eran un fuerte dinamizador de las actividades económicas. Bajo estas condiciones no resultó extraño que buena parte del trabajo asalariado se agrupara en empresas y dependencias gubernamentales. Si las opciones de contratación para la población buscadora de empleo eran casi iguales en el sector privado que en el público resulta lógico que las expectativas y el interés de quienes formulaban las políticas educativas se orientaran, con cierta preferencia, a la demanda de mano de obra calificada que provenía de los organismos y empresas que eran propiedad del Estado.

Sobre este punto —y al amparo de los cambios operados en la economía mundial en los últimos quince años— los ideólogos de la reforma educativa han fijado dos núcleos principales de atención con respecto a la calificación de la fuerza de trabajo: las empresas privadas y el llamado "sector no estructurado" o "informal urbano". Respecto a las primeras es obvio que resulten prioritarias en un periodo de las relaciones económicas caracterizado por el repliegue del Estado y la expansión de los negocios particulares. En cuanto al "sector no estructurado" o informal, como se lo denomina con mayor frecuencia, el propósito sería mejorar la calificación de la población incorporada al autoempleo o a las microempresas, con el fin de elevar la productividad y los ingresos; este argumento se refuerza al confirmarse que actividades de este tipo, además de extenderse, han demostrado ser, en muchos casos, eslabones funcionales del sector moderno de la economía.

La velocidad de los cambios tecnológicos y los nuevos criterios de organización flexible de los procesos productivos (polivalencia, rotación inducida del personal, círculos de calidad, etc.), aunque tienen todavía una difusión y un impacto desigual en los distintos países y sectores económicos, dieron elementos adicionales para que la crítica neoliberal cuestionara el tipo de formación anterior. Los antiguos sistemas de capacitación vinculados al esquema *fordista-taylorista* basado en la línea de montaje, la producción en serie y la asignación de tareas repetitivas habían generado trabajadores demasiado especializados. Como alternativa, se propuso entonces impartir una califica-

ción orientada a fomentar lo que las gerencias modernizadoras definen como *competencias generales de la población*. Algunos de los principios rectores que inspiran esta propuesta son:

- Aptitud para asimilar nuevas tecnologías,
- aptitud para comprender y operar nuevos equipos y sistemas de trabajo,
- aptitud para manejar y evaluar la información, y
- aptitud para subsanar errores y gestionar los recursos disponibles.

La gratuidad de la educación es otra de las características del anterior sistema de capacitación que ha sido impugnada. Con el pretexto de aliviar al contribuyente de una carga impositiva para fines educativos que resulta excesiva, se propone que la presencia estatal se limite a aquellos segmentos de la población de menores recursos, donde sólo una escuela "subsidiada" puede asegurar la impartición de niveles mínimos de calificación.

Por otro lado las instituciones privadas de capacitación tendrían una doble ventaja: por una parte ser más sensibles al factor "costo", ya que para darle continuidad a sus actividades deben ajustar el derecho de matrícula a las condiciones del mercado; y poseer, además, una mayor capacidad para adecuar su oferta de especialidades y de esta manera responder con oportunidad a los requerimientos del aparato productivo.

Como un último factor de diferenciación entre las técnicas tradicionales de planificación de los recursos humanos y el nuevo enfoque para la formación de mano de obra calificada debe señalarse la *temporalidad*. Mientras las políticas educativas anteriores trataban de cubrir los desajustes previsible entre la oferta de cierto tipo de calificaciones y la necesidad futura que de ellas pudieran requerir las actividades económicas, la nueva concepción, que pone énfasis en el análisis puntual del comportamiento del mercado, daría la posibilidad de inducir ajustes progresivos y permanentes a los desfases entre oferta y demanda.

Las expresiones prácticas de las políticas de formación que han logrado mayor aceptación como resultado del proceso de apertura y reordenamiento de las economías nacionales incluyen, casi invariablemente, esquemas asociativos entre las empresas y las dependencias educativas del sector público. El renovado entusiasmo con que se ha

rescatado, entre otras modalidades de carácter mixto, el sistema de capacitación conocido como "escuela-industria", es un ejemplo de este interés. En sentido estricto, esta propuesta y otras de contenidos similares, más que una forma de estrechar la vinculación de los perfiles ocupacionales con las necesidades específicas del aparato productivo, constituye una vía de transferencia encubierta de las acciones de capacitación de la esfera estatal al ámbito privado.

De todas las opciones que están en juego a la hora de formular opciones para impulsar la flexibilidad de la fuerza de trabajo y la recomposición del mercado laboral, la modalidad difundida como entrenamiento "en planta" es la que aparece más extendida y con mayor reconocimiento.

A través de este esquema de capacitación *en el trabajo* se busca promover el ajuste estructural tratando de alcanzar tres objetivos básicos: a) elevar la productividad de aquellos trabajadores que tienen una inserción estable en actividades del sector moderno de la economía, b) incrementar la productividad global de la mano de obra incluyendo también a los segmentos de la población activa que se desempeñan como autoempleados o que laboran en unidades microempresariales y, por último, c) contribuir a facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo cuando las estructuras de puestos y los contenidos ocupacionales se modifican como resultado de la incorporación de nuevas tecnologías o de la reorganización de los procesos productivos.

La cuestión de la "forma" mediante la cual se decida impartir la capacitación —con énfasis escolar o con acento en la práctica en planta— se transforma, de esta manera, en una opción metodológica de valor sustantivo para las nuevas políticas de calificación de la mano de obra.

El fuerte estímulo que reciben las actividades económicas orientadas a exportar su producción —las ramas generadoras de los llamados "bienes transables"—, así como la desregulación de los mecanismos de inversiones y la supresión de numerosos subsidios impactan sobre el mercado de trabajo y le otorgan un perfil distinto. Resulta fácil detectar en estos momentos la constitución de un segmento relativamente pequeño del mercado —comparado con el conjunto de la población ocupada—, en el que predomina el empleo estable y protegido frente a un abanico amplio y heterogéneo de grupos sociales cuyos ingresos provienen del desarrollo de las más variadas actividades productivas. En los resultados que brindan los registros

estadísticos que son de consulta habitual —censos económicos, encuestas a establecimientos y hogares—, ocupan un lugar preponderante el trabajo domiciliario, el subcontratismo, el autoempleo, el pago a destajo o por horas, las ocupaciones no registradas, los talleres familiares y un extendido y complejo entramado de unidades microempresariales.

Frente a este vasto mundo del empleo “no regulado”, caracterizado por la exclusión, la pobreza y la informalización, las políticas educativas neoliberales tendrán que brindar las respuestas que por “intervencionistas” y “rígidas” no habrían podido ofrecer, en su momento, los antiguos programas de capacitación.

Hay que admitir que muchas de las objeciones que el pensamiento neoliberal formula sobre las antiguas políticas de planeación de recursos humanos son válidas a la luz de los resultados obtenidos y en el marco de las actuales condiciones que genera el proceso de reestructuración capitalista.

No obstante, quedarse en este plano de la crítica sería como analizar las manifestaciones externas de un fenómeno pero ignorar las causas que lo originan. El actual debate sobre capacitación abarca mucho más que cuestiones de eficiencia o de complicados cálculos sobre la relación costo-beneficio. La polémica encierra un objetivo histórico que se expresa en la voluntad manifiesta de reformular el papel del Estado y reducir su presencia en una actividad que había sido considerada como una función primaria del sector público. En paralelo se procura acotar la participación de los entes educativos oficiales en aquellos nichos del mercado que no son prioritarios para el interés privado ya que los objetivos que se tratan de alcanzar son fundamentalmente sociales (marginalidad urbana, grupos en condiciones de extrema pobreza, comunidades campesinas o indígenas y población migrante, entre otros).

En relación con las propuestas que pueden predominar en los próximos años, cabría advertir que si —tal como afirman los apolo-gistas del mercado— la “previsibilidad” sobre las necesidades de mano de obra calificada no es más que un ejercicio inútil —o la manifestación ideológica de una pretensión estatal sin soportes valederos—, y si los entes educativos gubernamentales son vistos como dinosaurios compitiendo en un galgódromo, lo razonable sería esperar el fortalecimiento de aquellas políticas que conciben a los agentes particulares como los principales responsables de calificar la fuerza de trabajo y modelar el perfil laboral de las próximas generaciones.

BIBLIOGRAFÍA:

Al empleo a través de la formación, Bilbao, Agrupación de Sociedades Laborales Euskadi-Departamento del Trabajo, 1990.

Horton, Susan, Revi Kanpur y Dipak Mazumdar. “Mercado de trabajo y ajuste estructural en doce países en desarrollo”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, núm. 2, 1992.

Promoción del empleo por cuenta propia, en 77a. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1990.

Psacharopoulos, George. “De la planificación de la mano de obra al análisis del mercado de trabajo”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1992, p. 1.

Riveros, Luis. “El enfoque de salarios de eficiencia y el ajuste económico en países en desarrollo”, en *Revista Desarrollo Económico*, núm. 122, Buenos Aires, julio-septiembre de 1991.

Standing, Guy. “Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?”, en *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 3, Buenos Aires, enero-junio de 1992.