

Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación

A través del análisis de experiencias de desarrollo de competencias y formación de trabajadores en latinoamérica la autora presenta diversas posibilidades de intervención en el sector informal de la economía y plantea perspectivas para el futuro de dichas acciones. María Antonia Gallart es investigadora principal del Centro de Estudios de Población (CENEP) de Buenos Aires y consultora de diversos organismos internacionales.

María Antonia Gallart

*Centro de Estudios
de Población (CENEP)
Programa InFocus sobre
Conocimientos Teóricos
y Prácticos y Empleabilidad*

33

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es revisar, seleccionar y analizar los materiales bibliográficos producidos en América Latina, desde 1990 hasta la fecha, sobre las competencias y calificaciones necesarias para el sector informal de la economía, y las actividades desarrolladas con el fin de formar a los trabajadores actuales o futuros de dicho sector. El eje del análisis pasará por identificar las políticas, programas y metodologías instrumentadas,

los actores implicados en ellos, la evaluación de sus resultados -en el caso de que las evaluaciones existan- y sus especificidades de género, edad o región.

Las fuentes de información provienen de exploración en bibliotecas y archivos bibliográficos, así como en bases de información electrónicas de Internet, en ambos casos relacionadas con la temática y período de referencia. Las búsquedas se realizaron en las bibliotecas de OIT, CEPAL, CENEP-

Educación y Trabajo¹, Universidad de San Andrés (provincia de Buenos Aires) y Unired 2000. En Internet se consultaron las siguientes bases que permitieron acceso a los documentos originales: REDUC, BID, Banco Mundial, y SIPROMICRO². Los documentos seleccionados se incluyen en el anexo bibliográfico.

Al utilizar como descriptor el término “sector informal” se observó que, a diferencia de lo existente para la década de los 80 en la que se encontraban una cantidad considerable de documentos, en la década investigada los que eran clasificados como referentes a ese término resultaban muy escasos, y en algunas bases, inclusive, no existía ese descriptor. Un ejemplo es el caso de REDUC, que registraba 43 documentos referidos al sector informal en los años 80 y sólo 23 en los 90; con el agravante de que en este último período se incluyen varios de autores extranjeros y algunos sobre el sector informal en otras regiones. Para ampliar la búsqueda y detectar los trabajos producidos en los 90, se resolvió incluir como descriptores: “Pobreza y desigualdad” y “Microempresa”. Esto permitió una cobertura mayor pero planteó algunos problemas conceptuales que se intentará dilucidar en la primera parte del presente trabajo.

Con respecto a la metodología y el estilo de los estudios identificados, lo más común es el análisis de casos, centrado en la descripción cualitativa de los programas y a menudo incluyen-

do una aproximación a su evaluación. Son muy escasos los estudios cuantitativos, y en general consisten en diagnósticos demográficos previos a la descripción de los programas de formación, o en análisis de la economía informal. Sólo se encontraron evaluaciones de impacto cuantitativas, estadísticamente representativas y con grupo de control en escasas investigaciones, muy puntuales y sobre programas específicos, en general financiados por los organismos multilaterales de crédito. Muchos documentos son más bien reflexiones sobre la realidad, por lo que se acercan más a un ensayo que a una investigación empírica. En consecuencia, es poco lo que se puede decir sobre los diferentes tipos de programas en términos de evaluación de sus resultados, pues se trata fundamentalmente de aproximaciones que permiten fundamentar hipótesis pero no refutarlas ni comprobarlas.

Una parte significativa de los textos consultados se refiere a la conceptualización del sector informal la cual va variando a lo largo del período analizado. Se consideró que se trataba de un paso previo imprescindible para poder apreciar correctamente los contenidos de los materiales analizados, por lo cual el primer punto del documento se referirá a ese tópico. A continuación se examinarán las necesidades de competencias para el sector informal, y se describirán los programas de capacitación considerados en la bibliografía consultada, clasificados en dos grupos: los que priorizan la lucha contra la

pobreza y los que buscan el apoyo a la microempresa. En los respectivos apartados se analizarán los aspectos en que se detienen los trabajos examinados, de donde se desprenderán los temas centrales a considerar, tanto en cuanto a aspectos sustantivos, como en cuanto a los sujetos de la capacitación. Finalmente, en las conclusiones del documento, se presentará un balance de la respuesta de la formación a los desafíos planteados por el sector no estructurado del sistema productivo; esto se enfocará con referencia a las unidades laborales, o sea las microempresas informales, y a los trabajadores, particularmente aquellos en situación de pobreza³.

CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SECTOR INFORMAL

Definiciones

La definición del sector informal, proveniente de una corriente de investigación y reflexión en la OIT, y en el caso de América Latina, en PREALC, considera como pertenecientes a dicho sector los emprendimientos que requieren pocas calificaciones y escaso capital y rinden magros ingresos; por lo tanto son de fácil acceso, tienen bajo nivel de productividad y baja capacidad de acumulación (Tokman, 1987). Incluye a la mano de obra autoempleada (excluyendo a los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no

pagos, el servicio doméstico, y los empleados en pequeñas empresas (en general menos de diez trabajadores). No entran en esta definición los trabajadores no registrados en el sector moderno. A partir de esta aproximación inicial, es relevante plantearse las alternativas que surgen de la lectura de la bibliografía.

En la propuesta de mecanismos de apoyo a la micro y pequeña empresa en el Foro previo a la Reunión de Presidentes de Centro América (1995) se plantea que el sector informal, “para fines de esta propuesta, se define como el conjunto de unidades económicas de pequeña escala dedicadas a actividades de producción y distribución de bienes y servicios cuya relación capital-trabajo es débil, y se caracterizan por ser precarias y vulnerables a las condiciones económicas que prevalecen en los países de Latinoamérica, y por operar con bajos niveles de rentabilidad y tecnología obsoleta”. Otro autor (Ramírez, 1996) define como empresa informal a “la que se encuentra por debajo de ciertos parámetros en el empleo generado, en el valor de los activos o en el monto de ventas, el empresario es también trabajador y se descartan aquellas que por capital o conocimiento desde el princi-

La definición del sector informal, proveniente de una corriente de investigación y reflexión en la OIT, y en el caso de América Latina, en PREALC, considera como pertenecientes a dicho sector los emprendimientos que requieren pocas calificaciones y escaso capital y rinden magros ingresos; por lo tanto son de fácil acceso, tienen bajo nivel de productividad y baja capacidad de acumulación

pio operan en mercados formales”. Señala que puede hablarse de microempresas cuando hay una cierta estabilidad y potencial de acumulación.

Finalmente, en un enfoque muy diferente, Portes (1990) dice: “La economía informal no es un conjunto de actividades de supervivencia realizado por gente destituida, en los márgenes de la sociedad. Estudios efectuados tanto en países industrialmente avanzados como en otros menos desarrollados han demostrado el dinamismo económico de las actividades no reguladas, generadoras de ingresos y los ingresos relativamente altos de los empresarios informales”. Para este autor, lo que caracteriza a la economía informal es que es un proceso de actividad generadora de ingresos que no está regulado por las instituciones de la sociedad en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares. No es un apéndice de las economías nacionales, sino una parte integral de ellas, permitiendo bajos costos por las características de su relación laboral, en muchos casos amparada por la tolerancia oficial. Las condiciones de pequeña escala y contacto personal permiten que se desarrolle una experiencia laboral durante la crisis, experiencia que resulta más provechosa que depender de la acción social de burocracias in-

ficientes. Para esta corriente (Portes, 2000), la característica central de las actividades informales es la producción ilegal de productos y servicios lícitos⁴. Dichas actividades pueden ser de subsistencia como la venta callejera y la autoconstrucción; dependiente, como por ejemplo los inmigrantes empleados ilegalmente vinculados con el sector formal; y de crecimiento en el caso de las empresas pequeñas que buscan lograr acumulación por medio de relaciones solidarias que generan mayor flexibilidad y costos más bajos, como en los distritos industriales italianos.

Evolución del concepto de sector informal

Tokman (2000) y Klein (2000) analizan la evolución del concepto de sector informal, desde su surgimiento en el estudio sobre Kenya hasta la literatura actual. Es evidente que la evolución del concepto entraña una discusión sobre la capacidad de absorción de empleo autogenerado y su relación con el sector moderno de la producción, pero también la constatación de cambios en la economía y el mercado de trabajo. Estos cambios provienen de la existencia, en la década del 70, de una fuerza de trabajo que incluía un sector claramente cubierto por contratos de trabajo por tiempo indeterminado y protección social y, paralelamente, un sector marginal de subempleo autocreado, dirigido a un mercado de productos y servicios segmentado. Este último permitía absorber el excedente

36

La evolución del concepto entraña una discusión sobre la capacidad de absorción de empleo autogenerado y su relación con el sector moderno de la producción, pero también la constatación de cambios en la economía y el mercado de trabajo

demográfico de buscadores de trabajo no empleados en el sector formal de la economía. El ajuste estructural, la reestructuración productiva y el proceso de globalización de los años 80 y 90 redujeron el empleo público y, por razones de competitividad internacional, desregularon de hecho el trabajo en el sector moderno de la economía. La flexibilización del empleo, el incremento de los mecanismos de subcontratación entre empresas y de éstas con los particulares, hicieron que actividades periféricas a los procesos productivos fueran derivadas a empresas pequeñas menos susceptibles de control por parte de los organismos laborales. Además, la contratación de proveedores estableció una relación a menudo asimétrica entre firmas grandes y pequeñas. Aparece entonces un continuo entre dos extremos: empresas integradas que emplean a gente de alta calificación, y unidades productivas subordinadas que ocupan a jóvenes y mujeres de baja calificación y a otros grupos con menor capacidad para negociar sus condiciones de empleo (inmigrantes, minorías étnicas, etcétera). Asimismo, la inserción de las economías nacionales en el mercado global desarrolló la maquila, como proceso de dislocación de las actividades no calificadas e intensivas hacia lugares de más bajo costo. Una parte del trabajo a domicilio se sitúa en los últimos eslabones de esta cadena. Por otro lado, a la sombra de los cambios en las tecnologías de comunicación e información, surgen una pluralidad de nuevos servi-

cios que pueden ser desarrollados a distancia, por personas individuales o pequeños grupos con distintos niveles de calificación (por ejemplo: telemarketing, servicios de Internet y otros).

Esta revisión de los cambios en el mercado de trabajo y en la conceptualización del sector informal pone de manifiesto la necesidad de definir claramente el universo en el que se centrará este documento, que tiene que adecuarse a la vez a la realidad actual del mercado de trabajo y a los objetivos de la formación para una mayor equidad y productividad. La consideración del mercado laboral actual exige tener en cuenta el dinamismo de la economía y la tecnología, y la variación de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; ambos confluyen para que la población meta, aun en la más restringida de las definiciones, sea muy heterogénea y esté sometida a un flujo constante. La exigencia de equidad y productividad implica la difícil tensión entre la promoción de los más pobres y la competitividad a nivel internacional; los límites a la tolerancia en la precarización del empleo existente en la microempresa y el trabajo por cuenta propia marcan la frontera de las legítimas políticas de generación de empleo (Tokman, 2000).

Distintas perspectivas

Esta corta enumeración de los puntos de vista y de las definiciones

del sector informal pone en claro algunos de los problemas metodológicos señalados hace algunos años por D. Raczynski (1977). Esta autora, a partir de la revisión de investigaciones empíricas, señala tres perspectivas difíciles de integrar que privilegian diversos temas y variables y requieren distintas unidades de análisis: 1) la perspectiva del aparato productivo: en ella la unidad de análisis son las empresas de determinadas características, y el énfasis se pone en los factores que limitan o potencian su aporte al producto bruto nacional; 2) la perspectiva de los mercados laborales, cuya problemática se centra en el empleo, en la capacidad de absorción de mano de obra; las unidades de análisis son las diversas ocupaciones o los trabajadores empleados en esas ocupaciones; 3) la tercera focaliza las diferencias en el ingreso y el acceso a las necesidades básicas; su temática se refiere a la pobreza, y la unidad de análisis está constituida por las familias que se sitúan por debajo de cierto nivel de satisfacción de dichas necesidades.

Es importante tener en cuenta que “estas tres perspectivas son complementarias, en el sentido que la segmentación de la economía urbana al nivel del aparato productivo condiciona la que se observa en el mercado laboral, y viceversa, y estas dos a su turno inciden sobre aquella imperante en la distribución del ingreso y bienestar social.

El hecho que existan estas interacciones no autoriza, sin embargo, para efectuar una extrapolación mecánica de un nivel al otro. Por el contrario, exige explicitar y someter a prueba las hipótesis acerca de cómo se asocian, vinculan y condicionan los criterios definitorios del sector informal utilizados por cada una de las tres perspectivas” (Raczynski, 1977 p.8).

A partir de las consideraciones señaladas en este apartado y de la bibliografía consultada, es conveniente tomar en cuenta los trabajos que se centran en la microempresa como generadora de empleo, pero fundamentalmente como unidad productiva. Estos documentos consideran en general las unidades que van desde las de subsistencia hasta aquellas subordinadas, pero con el objetivo, a veces latente y a veces manifiesto, de transformarse en microempresas solidarias. La capacitación aparece en estos casos, correspondientes a un primer enfoque, como una dimensión importante de los factores que promueven su creación y supervivencia. El segundo enfoque, predominante en la década de los 90, es el de los ingresos, probablemente por la conciencia de la desigualdad imperante en la región y la alta proporción de personas bajo la línea de pobreza, porcentaje que se mantiene y en algunos casos se incrementa después de la transformación productiva. Los programas de lucha contra la pobreza, y la literatura sobre su necesidad y la

evaluación de sus resultados, constituyen una parte importante del corpus detectado, en muchos casos relacionado con la acción de las instituciones multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial). El punto de vista del análisis de este informe privilegia el rol de la formación para la disminución de la pobreza. Conviene acotar que el enfoque del mercado laboral es el menos desarrollado en los trabajos detectados, aunque subyace en las perspectivas anteriormente mencionadas.

La definición utilizada en este trabajo

Con respecto a la definición del sector informal, se integrarán a la definición original de la OIT, los nuevos componentes introducidos por la transformación del mercado laboral, en particular la flexibilización del trabajo, los cambios tecnológicos y la inserción en mercados de productos y servicios más amplios; pero se mantendrá en la definición la circunstancia de niveles bajos de ingresos, es decir que se excluyen las microempresas con alto nivel de tecnología y de calificaciones (por ejemplo, las de la nueva economía). Las condiciones de trabajo precarias, de hecho existentes en la población objetivo de los programas y políticas, serán vistas como variables susceptibles de transformación por parte de esas políticas. Considerando la enorme heterogeneidad interna del sector informal, desde la economía de subsistencia hasta la posibilidad de emprendimientos que

proporcionen ingresos decentes y sean competitivos, es importante la contribución de los programas a las posibilidades de que los trabajadores puedan pasar de un subsector al otro.

Una vez planteadas estas consideraciones como punto de partida del análisis de las acciones y programas de formación, se puede avanzar sobre las necesidades de calificaciones para el sector informal, y las acciones y programas destinados a proveerlas.

LAS COMPETENCIAS NECESARIAS PARA EL SECTOR INFORMAL

Llama la atención los pocos trabajos existentes dirigidos a analizar las competencias necesarias para un desempeño adecuado en el sector informal, tanto en términos de productividad como de ingresos. La discusión se plantea más bien sobre las condiciones de viabilidad de la microempresa (crédito, mercados, etcétera) o sobre las posibilidades de formación en habilidades y destrezas definidas *a priori*.

En un estudio focalizado en el tema de las habilidades de las poblaciones vulnerables y excluidas en los países en desarrollo (Bennell, 1999), se

Se integrarán a la definición original de la OIT, los nuevos componentes introducidos por la transformación del mercado laboral, en particular la flexibilización del trabajo, los cambios tecnológicos y la inserción en mercados de productos y servicios más amplios

atribuye el poco interés en el incremento de habilidades y competencias en general, y en la formación en particular, a la tendencia reciente a focalizar las intervenciones educativas en la mejora de la educación básica para aquellos que actualmente la están cursando, dejando de lado a los que pertenecen al mundo adulto. Contribuye también a ello, el hecho de que los programas de lucha contra la pobreza ponen el énfasis en las redes de seguridad y en los programas de asistencia monetaria, lo cual absorbe la casi totalidad de los recursos del Estado destinados al problema. Aunque en América Latina existe la posibilidad de que los pobres presionen con éxito sobre el Estado demandando formación para el trabajo, las respuestas obtenidas, en particular si se trata de las grandes instituciones de formación profesional (IFP), no suelen adecuarse a las realidades del sector. Los apoyos a la microempresa se centran en el sector industrial, cuando la mayor parte de los pobres se ocupan en los servicios y el comercio. Otra preocupación habitual es la obtención del microcrédito, pero no se toma en cuenta el acceso a los mercados y la dificultad para perfeccionarse de los analfabetos funcionales. El aprendizaje tradicional como fuente de capacitación tampoco es debidamente aprovechado. El autor opina que se deberían considerar los contextos institucionales en los que se dirimen las posibilidades laborales de los pobres: el mercado, el Estado, la comunidad y el hogar. Todos ellos tie-

nen en la vida real normas y prácticas determinadas que definen los derechos y deberes de cada persona y grupo. Reconocer estos condicionamientos resulta clave para el éxito de la capacitación.

Algunos autores con aproximaciones metodológicas que integran el análisis cuantitativo y cualitativo⁵, exploran las competencias necesarias para desempeñarse en el sector informal. Un trabajo peruano realizado por encargo del Ministerio de Educación y dirigido a detectar las competencias requeridas para la gestión exitosa de pequeñas y microempresas (Villarán, 2001), al analizar las respuestas de los empresarios sobre la utilidad de conocimientos y habilidades, encuentra que las habilidades básicas (leer, escribir, contar) se manifiestan como las más importantes, seguidas por la cultura general y los conocimientos técnicos. En el caso de las empresas de mayor tamaño se privilegian las capacitaciones específicas y en las micro, las competencias generales y de gestión. Sin embargo, la formación no se menciona como necesidad en primer término, pues los empresarios señalan que las mayores dificultades provienen de factores exógenos macroeconómicos, tales como el marco regulatorio, el contrabando, la inseguridad y la falta de crédito. Este trabajo plantea críticas a la manera en que se imparte la educación formal; considera que “si queremos enseñar a argumentar a un adolescente hay que hacerlo sobre la base

de su problemática familiar, sexual, social, etc. Si se pretende desarrollar competencias para planificar, delegar o trabajar en equipo, hay que exponer reiteradas veces a los educandos a experiencias concretas bajo su responsabilidad (un campeonato de fútbol, una actuación, la administración de un quiosco) y luego hacerlos reflexionar sobre lo que hicieron bien o mal” (Villarán 2001, p.45).

En otro trabajo dedicado al análisis de las estrategias educativas y laborales de los cuentapropistas en Buenos Aires (Gallart *et al*, 1991) se señala la heterogeneidad de estos trabajadores: existen trabajadores por cuenta propia de baja calificación e inestables laboralmente, que suelen ser obreros no calificados de la construcción y el servicio doméstico, migrantes rurales que se insertan en nichos de comercio o servicios para clientelas de escaso poder adquisitivo, mujeres del mismo origen sujetas a fuertes restricciones por sus responsabilidades domésticas que se ubican en redes de subcontratación con muy poco poder de negociación. Por otro lado, se observan grupos que llegan a ubicarse en nichos de comercialización o servicios con acceso a la clase media, o en oficios calificados en lugares relativamente privilegiados dentro de redes de subcontratación. Cuando se analizan las competencias que permiten acceder a estos segundos lugares y el tipo de tareas que desarrollan esos trabajadores autónomos, se concluye que lo que los caracteriza es la necesidad de tomar deci-

siones en condiciones de incertidumbre, negociar con otros y en particular sus clientelas, calcular costos y precios que sean retributivos y se adapten al mercado; sobre ello se instalan los conocimientos técnicos y específicos. Cuando esas competencias no existen es muy difícil progresar en la trayectoria ocupacional. Ahora bien, las habilidades mencionadas no pueden incorporarse en un curso corto y determinado; son fruto de la educación formal no memorística, del aprendizaje en la vida y, obviamente, de la capacitación en los aspectos más específicos, aunque en muchos casos de comerciantes y servicios no técnicos, esta última no es ni necesaria ni suficiente. La realidad planteada en los dos últimos estudios presenta un desafío a la formación para el trabajo actual en América Latina, basada en una escuela que, en el caso de los pobres, suele no brindar las habilidades básicas necesarias, y en una formación profesional generalmente específica y de corta duración.

Dentro del sector informal, emerge con gran fuerza, en el contexto actual de subcontratación y flexibilidad, el trabajo a domicilio (Tomei, 2000). A las tradicionales tareas correspondientes al sector textil y de la confección, se agregan ahora, por las posibilidades de dislocación de los procesos productivos, la participación en otros tipos de manufactura y los servicios de múltiples niveles tecnológicos. En el caso

Dentro del sector informal, emerge con gran fuerza, en el contexto actual de subcontratación y flexibilidad, el trabajo a domicilio

chileno se distinguen cuatro formas de actividades a domicilio: la maquila para la industria manufacturera, la utilización del teléfono como medio de trabajo, los servicios técnicos a domicilio, y las prestaciones de nivel universitario - consultoría, Internet y otras- (Marshall, 1990; Montero, 2000). Por las restricciones debidas a sus responsabilidades domésticas, la mujer suele tener una alta participación en este tipo de empleo. A pesar del incremento de estas actividades, el sector ocupado en ellas tiene poco acceso a la capacitación, pues los esquemas de la FP responden prioritariamente al trabajo en empresas, y los nuevos modelos de programas se centran en poblaciones objetivo carenciadas como en el caso del SENCE de Chile; por lo tanto el trabajo a domicilio de personas no carenciadas no está cubierto. Con respecto a las posibilidades de adquisición de competencias se expresa que “las situaciones laborales encontradas, mediante entrevistas a trabajadores a domicilio en diversos sectores productivos, permite confirmar la hipótesis de un proceso progresivo y autogestionado de construcción de un capital de competencias. Esto no ocurre a la manera liberal de *self made men* que aprovechan las oportunidades del mercado sino que está en estrecha relación con dos variables: el capital de conocimientos iniciales -que es también un capital social- y el grado de independencia que este capital otorga frente a la demanda de las empresas” (Montero, 2000, p. 23).

Un interesante enfoque desde el punto de vista de la educación de adultos (Vielle, 1995) plantea que el sujeto privilegiado de dicha educación, cuando se lo vincula al trabajo en el sector informal, es un sujeto colectivo, un grupo involucrado en la realización de un proyecto económico autónomo, que se constituye como sujeto social. Pero, remarca este mismo autor, “parte de los trabajadores del sector informal, sobre todo los más jóvenes, aspiran no solamente a salir de pobre, sino también a salir del sector, y a incorporarse en ocupaciones dependientes como asalariados, dentro del sector formal de la economía” (p.380). Se plantean aquí dos temas clave: uno es el del micro-emprendimiento como tarea y proyecto colectivo, y el otro el sector informal no como destino, sino como paso previo a una inserción más estable en la estrategia y las trayectorias de los trabajadores. Una vez más, también en este autor aparecen, como instrumental básico del aprendizaje, la lectura, la escritura y las matemáticas, y recién cuando se dominan esas habilidades necesarias, la capacitación para el trabajo. Para ello es preciso que en la educación de adultos se utilice la problemática, la temática y los contenidos inmediatos de la capacitación, por ejemplo el lenguaje del “corte-confección” cuando se quiere alfabetizar a mujeres en un taller de costura.

Además, los programas de adultos de educación para el trabajo deben aprovechar los esfuerzos de promoción

del desarrollo comunitario que realicen otras entidades del Estado y la sociedad civil.

Se puede concluir este apartado sobre las necesidades de competencias para el sector informal, marcando a través del recorrido de los distintos autores ciertas coincidencias: la necesidad de dominio de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada –las cuales en muchos casos no han sido aprendidas en la escuela-; el manejo de circunstancias imprevistas, fruto del aprendizaje en la vida; y la capacidad de reflexión. Todo ello aparece como más relevante que la participación en cursos específicos. Finalmente, la consideración de la heterogeneidad de los trabajadores, las demandas de movilidad y las dificultades para ello, y en muchos casos las características colectivas de los emprendimientos, plantean nuevos desafíos para los programas de formación.

LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

La bibliografía presenta y analiza una variedad de iniciativas de formación en distintos países, dirigidas a diferentes poblaciones objetivo. Para ordenar la presentación han sido agrupados de acuerdo con dos grandes rubros, que se relacionan con la problemática del sector informal en los 90 señalada al principio de este documento: los programas de lucha contra la

pobreza y la promoción del autoempleo y la microempresa.

Los programas de lucha contra la pobreza

Diferentes tipos de programas

Las iniciativas incluidas en este grupo responden a un modelo sustentado y promovido por los organismos multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial). Dicho modelo, por ejemplo el Plan Trabajar de la Argentina (Gallart, 2000a), toma la forma de fondos de inversión social mediante los cuales el Estado financia acciones que incluyen: asignación de subsidios de subsistencia, compromisos de trabajo comunitario, algún componente de capacitación, otorgamiento de dinero a las familias para que mantengan a sus hijos en la escuela, y otras formas de prestaciones asistenciales que permiten satisfacer las necesidades básicas en hogares por debajo de la línea de pobreza. En estos programas, el control de los logros en términos de aprendizaje es muy bajo o inexistente.

En cambio, existe un grupo de programas de capacitación que, si bien no están orientados específicamente al sector informal, se dirigen a personas desocupadas o subocupadas en situación de pobreza. Por su extensión, importancia y población objetivo merecen ser considerados aquí, pues intentan brindar una formación real para el

empleo a grupos objetivo carenciados, en particular a jóvenes y mujeres pobres.

Programas para Jóvenes

Se han desarrollado, durante la década de referencia, programas de gran envergadura que han alcanzado hasta 100.000 jóvenes en el caso de Chile y Argentina, siguiendo el modelo del llamado “Chile Joven”: cursos cortos (aproximadamente seis meses) dirigidos a ocupaciones semicalificadas, destinando aproximadamente la mitad de ese tiempo a pasantías en empresas formales. La finalidad es sacar a los jóvenes pobres del círculo vicioso de la desocupación y la informalidad de subsistencia, y promoverlos a niveles bajos del empleo formal. Estas iniciativas se están desarrollando o se han llevado a cabo en Chile, Argentina, Uruguay, Venezuela, Perú y Colombia. Con algunas variaciones, se implementa en Brasil un programa del mismo tipo, llamado “Capacitación Solidaria”⁶ (Avila, 1999; Avila, 2000a). En algunos casos se prevé un acompañamiento en la inserción laboral que facilite su continuidad en el mercado de trabajo.

La característica de estos programas es que son financiados por el Estado, pero éste convoca a concurso y contrata a entidades de la sociedad civil (ONG o instituciones de capacitación), definiendo las características de la población objetivo y el tipo de curso; la pasantía debe ser garantizada por

la institución ejecutora pues es el reaseguro de su adaptación al mercado de trabajo. Un grupo numeroso de estudios tratan sobre estos cursos en los distintos países (CEPAL, 1992; Palma, 1993; Ramírez, 1993; Messina, 1995; Jacinto y Gallart, 1998; Gallart, 2000a). Las evaluaciones de su impacto, realizadas en comparación con grupos de control, muestran efectos favorables pero muy débiles en la inserción laboral y los ingresos. Cabe destacar que las evaluaciones coinciden en señalar dos condiciones: son los únicos programas masivos que llegan a esta población, muy numerosa y en peligro de exclusión; y el método de convocatoria impide la burocratización y rigidez de los cursos de algunas de las grandes instituciones de formación profesional. En cambio, no hay acuerdo total sobre los resultados: si bien algunos autores enfatizan los efectos positivos en la inserción laboral, otros destacan la carencia de habilidades básicas, lo cual dificulta la continuidad y desarrollo ocupacional e incrementa la marginalidad de las ocupaciones desempeñadas.

Programas para mujeres

Otra población objetivo a la que se dirigen los programas de este tipo son las mujeres jefas de hogar carenciadas. Una investigación reciente (CIDE, 2001) evalúa en Chile el Programa de Capacitación Laboral orientado al Trabajo Independiente para Mujeres de Escasos Recursos. En este

caso las acciones están claramente enfocadas hacia el sector informal, pues se trata de mujeres que se desempeñan como comerciantes, servicio doméstico, temporeras y empleadas asalariadas; se espera que consoliden una estrategia de trabajo independiente en un oficio. Un tercio de las capacitadas en 1999 mantienen un microproyecto autónomo que les sirve de sustento económico. Se observan problemas en la focalización de las beneficiarias (predominan mujeres de más edad de lo previsto) y en la heterogeneidad de las condiciones de acceso al programa, lo que hace que un grupo importante no tenga el dominio de habilidades básicas. Asimismo, se produce una tensión entre dos objetivos: lograr que sean microemprendedoras o microempresarias, o bien poner el énfasis en la contención psicosocial y en la promoción de actividades productivas. Finalmente la investigación destaca la necesidad de una red de apoyo que posibilite la continuidad del trabajo de las mujeres.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG)

Una vertiente importante de las acciones de capacitación dirigidas a la lucha contra la pobreza son las actividades de las ONG individuales. Resulta muy difícil apreciar su extensión pues corresponden a una multiplicidad de instituciones de muy distinto tamaño y origen, a veces aisladas y a menudo

integradas en redes, que captan recursos del sector privado, la cooperación internacional y el Estado, y desarrollan una variedad de acciones de asistencia social entre las cuales se encuentra la capacitación. En general tienden más a la satisfacción de las diversas necesidades de la población objetivo que a responder a los nichos reales del mercado de trabajo. No existe evidencia de evaluación de su impacto que permita suponer que en este aspecto son superiores a otras organizaciones (Bennell, 1999, pag. 9; Gallart, 2000a, pag. 32-44).

Instituciones nacionales de formación profesional

Finalmente, entre los programas de lucha contra la pobreza, se incluyen los desarrollados por las grandes instituciones de formación profesional dirigidos a esta población objetivo. Jaime Ramírez (1996) presenta como ejemplos el programa de Promoción Profesional Popular (PPP) del SENA en Colombia y el Plan Nacional de Capacitación Popular del SECAP en Ecuador. El PPP funcionó en la década de los ochenta y fue eliminado como programa independiente desde principios de los noventa. Se trata de planes móviles que usan recursos de la comunidad. No se focalizan en un grupo especial sino que están abiertos a todos los postulantes. La gama de oficios que brindan es la tradicional (mecánica y confección), y han funcionado también

como apoyo a autoconstrucción popular. En el caso del SENA, sus instructores actúan como capacitadores. El autor considera que se trata de una situación de formación muy variada, tendiendo a precaria. Ambos programas cumplen servicios orientados desde la oferta de formación y no existen evaluaciones confiables de sus resultados.

En estos trabajos sobre la formación para grupos específicos en desventaja, como los jóvenes y las mujeres pobres, aparecen habitualmente tres temáticas: la promoción de actividades de subsistencia, el desarrollo de la microempresa y el autoempleo. La preocupación subyacente es la posibilidad de combatir la pobreza mediante la generación de ingresos de los sectores más vulnerables. Para ello se promueve desde la producción de alimentos destinados al autoconsumo hasta actividades artesanales y microempresarias individuales y colectivas. La supervivencia de estas actividades suele depender de los subsidios; existe gran dificultad en hacerlas autosustentables. Los programas de promoción de microempresas tienden, en cambio, a centrarse en pequeñas empresas viables en el mercado y buscan aumentar su productividad para lograr un cierto nivel de acumulación que les permita sobrevivir en los momentos de crisis. Los grupos de la población más pobre y en peligro de exclusión no suelen incluir a los propietarios de este segundo tipo de microempresas. Si se observan los objetivos de muchos programas de lucha contra la pobreza, se plan-

tea la intención de transformar los emprendimientos del primer tipo en microempresas del segundo. La tensión entre estas dos formas de microempresas y la ubicación de las actividades desarrolladas por los microempresarios en el continuo, cuyos extremos son estos dos modelos, es una herramienta interesante para el análisis que se desarrollará en el apartado siguiente.

Los programas de apoyo a la microempresa

Es notorio que, respecto al sector informal, durante los años noventa el énfasis se puso en la promoción de la microempresa. Esto se puede comprobar en el hecho de la variedad de países en los que existieron programas de apoyo a la misma, y en el número de trabajos que registra la bibliografía. A título de ejemplo se pueden citar los siguientes países e instituciones: Perú, COPEME y CARE (Ramírez, 1996); Colombia, Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) (Ramírez, 1998); El Salvador, FEPADE (CEPAL, 1995); Jamaica, MIDA y ASSIST (CEPAL, 1995); Brasil, SEBRAE (Pécora, 1997). La región centroamericana fue particularmente escenario de una intensa actividad en este sentido, como lo demuestra el conjunto de trabajos recogidos por la Base SIPROMICRO. Si se incluyen las pequeñas empresas, se pueden añadir otros países en esta enumeración: México, CIMO (Mertens, 2001) y Argentina, (Addis y Fitzgerald, 2000).

Dada la extensión del documento presente no se puede examinar cada programa en particular. Por lo tanto, se intentará presentar un panorama descriptivo de los mismos, destacando sus características comunes, sus diferencias más notables, el rol de la formación en ellos y, finalmente, varios ejemplos que brinden las bases para algunas conclusiones.

Una de las características comunes de los planes de apoyo a las microempresas es que no constituyen programas focalizados exclusivamente en la formación de sus usuarios. Aun los que están basados en la capacitación, como los talleres públicos de capacitación-producción del INA en Costa Rica, tienen componentes que implican el asentamiento en comunidades carenciadas y el intento más amplio de fomentar microemprendimientos entre sus participantes. En la mayoría de los casos se trata de programas que integran mecanismos de crédito, generalmente subsidiado, y asistencia técnica; ésta varía desde el acompañamiento o monitoreo hasta complejos mecanismos de apoyo tecnológico y de comercialización. En realidad, la capacitación es la “tercera pata” del apoyo y, en general, está lejos de ser la más importante. Otra característica común, en la casi totalidad de los planes, es que aúnan esfuerzos del Estado, de instituciones de la sociedad civil y, en general, aportes de la cooperación internacional. Si bien en algunos casos, al inicio de esta corriente en los años ochenta, se re-

gistraron solamente aportes de instituciones de formación profesional (SENA e INA), la realidad de los noventa impuso un modelo más abarcativo. Cabe agregar que casi todos definen su población objetivo como la empresa informal, lo cual se presta a cierta ambigüedad; cuando se examinan las reales poblaciones objetivo, se puede constatar una amplia gama que va desde microemprendimientos subsidiados y con escasa viabilidad en el mercado, pasando por un cuentapropismo pasible de ampliación, hasta microempresas competitivas que han descubierto nichos de mercado. Obviamente, el diagnóstico y los servicios necesarios en cada una de estas situaciones son muy distintos.

El punto de partida de esta corriente que focaliza la atención del desarrollo del sector informal en la microempresa tiene varias fuentes: 1) la preocupación de las grandes instituciones de formación profesional debida al agotamiento de la capacidad de absorción de sus egresados por el sector formal de la economía, y la consiguiente búsqueda de nuevos “mercados” para sus cursos. Una vez instalados estos servicios de formación, la dificultad de promover el autoempleo de los egresados llevó a la preocupación por integrar asesoría y crédito; 2) la doble constata-

Una de las características comunes de los planes de apoyo a las microempresas es que no constituyen programas focalizados exclusivamente en la formación de sus usuarios

ción, por parte de los analistas del mercado de trabajo, de que las unidades productivas pequeñas empleaban la mayor parte de los trabajadores, y en particular de los pobres, y que esa participación, lejos de disminuir con el crecimiento económico, se mantenía o crecía; 3) el achicamiento del empleo público y la reestructuración productiva que expulsaron una cantidad importante de trabajadores, los que podrían ser absorbidos por las micro y pequeñas empresas si éstas desarrollaran un cierto dinamismo; 4) por último, la constatación de que la subcontratación y la globalización suponían nuevos nichos para micro y pequeñas empresas que fueran económicamente viables y, en consecuencia, generaran empleo.

48

En los años noventa continúan algunas de las iniciativas anteriores de capacitación para el sector informal dirigido a un autoempleo de subsistencia, con fuertes raíces en el autoconsumo y en el concepto de una economía popular de trueque: en el caso del INA, el taller se asienta en las instituciones de acción social ya activas en los barrios; las IFP establecen sus talleres y maquinarias en locales permanentes aportados por la comunidad. Pero en esta etapa, la formación se organiza de manera que los usuarios puedan acceder en horarios flexibles y las líneas de calificación sean acordadas con ellos. No hay un tiempo fijo para la capacitación: los participantes egresan cuando ya no necesitan los servicios del taller. Sin embargo, aun con esta posibilidad, se reconoce que el estable-

cimiento posterior de actividades microempresariales exige un apoyo más integral que el requerido en el caso de la autoconstrucción o la complementación de ingresos familiares (Palma, 1993 pag.109-112).

La empresa informal

Conviene por lo tanto, a esta altura, redefinir qué se considera cuando se habla de empresa informal, además de su pequeño tamaño, el bajo valor de sus activos y una tecnología más cercana a un concepto de tecnología adecuada que a la frontera tecnológica. La empresa informal tiene dos características distintivas muy importantes. La primera es que opera con una racionalidad de reproducción y no de acumulación, buscando mantener ocupados a sus integrantes y obtener ingresos adecuados para ellos; no es primordial la capitalización ni la ampliación de sus mercados. La segunda característica es que su competitividad no se basa en la productividad sino en el bajo precio que se asigna al trabajo incorporado y en las relaciones de solidaridad comunitaria o familiar que disminuyen costos. El gran peligro de este tipo de empresas radica en que su mecanismo de difusión es la imitación y no la innovación, por lo cual son muy susceptibles de alta mortandad cuando se saturan sus posibilidades en el mercado de productos o servicios.

Más allá de esta definición, de por sí amplia, resulta claro que el universo

de las microempresas es muy heterogéneo; además, su límite con las pequeñas es muy tenue, dado que la diferencia no pasa por el número de personal empleado (un máximo de seis a diez personas), sino por su escasa inversión en capital humano y en activos, y por su dinamismo, muy difícil de delimitar. Esto hace que desde el punto de vista de la capacitación el sujeto de la microempresa sea equívoco: ¿Es un trabajador informal que incorpora algún ayudante o aprendiz? ¿Es un microempresario que conduce su empresa, gana más que sus trabajadores y es fundamentalmente un gestor? ¿Son los trabajadores de las microempresas los que deben mejorar sus calificaciones para hacerlas más productivas? ¿O es la empresa como emprendimiento colectivo la que debe perfeccionarse, por lo menos para asegurar su supervivencia como fuente de puestos de trabajo y, de ser posible, para mejorar su capacidad de empleo y de ingresos? Estas preguntas subyacen en los análisis de los programas presentados en los estudios, cuyas peculiaridades presentaremos a continuación.

Desde el punto de vista de la previsión de las demandas del mercado de trabajo, la heterogeneidad mencionada acarrea otro problema. Hay acuerdo entre los autores (Ramírez, 1996) en que el continuo de la heterogeneidad del sector informal en general, y de la microempresa en particular, presenta dos panoramas distintos: en un extremo, una actividad económica de

subsistencia con muy poca capacidad inclusive de reproducción, sujeta a los vaivenes de la economía y muy alta mortandad; se trata de una actividad anticíclica que se incrementa cuando disminuye el crecimiento económico y aumenta el desempleo. En el otro extremo, hay micro y pequeñas empresas que descubren y se asientan en nichos nuevos del mercado, resultan económicamente viables y su actividad aumenta en las etapas de crecimiento de la economía; son por lo tanto claramente procíclicas. Teniendo en cuenta que la capacitación y los programas de apoyo constituyen procesos de mediano y largo plazo, la pregunta es cómo adaptarse a esta variación en economías tan inestables como las de la región. Más aún cuando todos los programas explicitan como objetivos el aumento del empleo y la disminución de la pobreza, metas constantes a lo largo del período considerado.

49

La descripción de los componentes de los programas

La capacitación

Dentro de los programas destinados a la microempresa, la metodología de la capacitación tiene como punto de partida el diagnóstico de la situación original de la microempresa (o de su proyecto en el caso de los futuros empresarios), sus carencias y posibilidades; se parte del hecho de que se trata de problemas sistémicos y colectivos y

no individuales. El componente de capacitación que se implementa luego está basado en procesos, materiales didácticos, temas y estrategias pedagógicas flexibles. Se busca el desarrollo tanto personal de los microempresarios como del emprendimiento, a través de talleres adaptados a las distintas necesidades y actividades económicas. Dichos talleres cubren en general los siguientes rubros: contabilidad, finanzas y comercialización; capacitación técnico-productiva, normalmente centrada en procesos de la manufactura (por ejemplo cuero, confección, metalmecánica); y capacitación en la gestión empresarial con eje en la administración y elaboración de proyectos (CEPAL, 1995; Ramírez, 1996 y 1998).

50

El crédito

El crédito es un componente central en los programas de apoyo a la microempresa. En el caso de los emprendimientos más cercanos a la supervivencia es el más necesario, ya que resulta imposible para los microempresarios comenzar una actividad sin un mínimo capital de giro, el cual no pueden obtener por sí mismos dada su incapacidad de ahorro. A medida que se va progresando en la escala y se pasa de microemprendimiento a microempresa “moderna”, el crédito varía hacia la posibilidad de inversión y al financiamiento de proyectos más complejos que incluyen compra de maquinaria, comercialización e introducción

de tecnologías. Generalmente se trata de créditos a tasas subsidiadas, que pueden ser otorgados por entidades crediticias o a veces por la misma organización responsable del programa. La recuperación de esos créditos es un tema crítico. En los emprendimientos de los bolsones de pobreza se constata muchas veces la imposibilidad de dicha recuperación, lo que pone en cuestión la continuidad de los programas más allá de los fines puramente asistenciales. En el caso de las microempresas viables, la evaluación del proyecto del negocio, los tiempos y el apoyo a la gestión parecen claves para permitir la continuidad y el mantenimiento de los fondos del programa.

El asesoramiento

En cuanto al asesoramiento de los proyectos, las acciones son variadas. Pueden consistir sólo en dos o tres visitas de un profesional de la administración o ingeniero, que controla la administración financiera del crédito y sus posibilidades de reembolso. Como máximo, se trata de un acompañamiento a la gestión, facilitando una consultoría tanto en relación con la administración como con la mejora de los procesos productivos y la adecuación de la tecnología utilizada.

A estos tres componentes principales se suelen agregar otros que tienden a la constitución de apoyos colectivos a los microempresarios, tales como asociaciones gremiales, oficinas

locales o sectoriales de comercialización, centros de desarrollo productivo y tecnológico. Estas instituciones muestran escasa continuidad y su evaluación no es positiva. Pareciera que los mecanismos de competencia y solidaridad presentes en los distritos industriales italianos son muy difíciles de conseguir en el contexto latinoamericano.

Cabe agregar la importancia que reviste que las organizaciones que son responsables de todos los componentes de los programas actúen al unísono. Se trata de entidades muy distintas: la formación técnico-empresarial suele estar a cargo de instituciones educativas o de formación profesional; la administración, de los créditos de Bancos u ONG de cierta magnitud; la asesoría depende de organismos del Estado, de universidades, de ONG o de organismos creados a ese fin. Es muy común que surjan conflictos entre los intereses diferentes de estas instituciones.

*Un ejemplo paradigmático:
el Plan Nacional para el
Desarrollo de la Microempresa
(PNDM) de Colombia⁷*

Este plan comenzó en la década de los ochenta y continúa hoy en día, habiendo capacitado hasta 1994 a más de cien mil microempresarios (el 9 por ciento de los microempresarios colombianos según algunos autores⁸); es por lo tanto uno de los más prolongados y

de mayor alcance de la región. El análisis de su evolución parece relevante pues plantea muchos de los problemas y dilemas que se señalaban anteriormente. Presenta también una conformación institucional muy interesante en un intento de integrar el Estado, una IFP muy importante y ONG.

Colombia es un país con determinadas características: un extenso sector informal; una economía compleja que sufrió menos que el resto de la región la pérdida de dinamismo de los ochenta; la presencia importante de sectores de pobreza; abundancia de ONG muy diversas (empresariales, de iglesia, laicas de acción social), y una institución nacional de formación profesional, el SENA, con larga y rica experiencia.

La historia del PNDM

En 1984 se crea el PNDM, coordinado por el gobierno (Dirección Nacional de Planeación) con el apoyo del BID; se integran también el SENA -que implementa un programa de formación abierta a distancia- y un grupo de fundaciones. Se constituye entonces, con representantes de las organizaciones anteriores, un Consejo Nacional Evaluador. El Plan seguía el modelo desarrollado por la Fundación Carvajal, creada por la empresa gráfica del mismo nombre, la cual había implementado un programa de apoyo a microempresas industriales (DESAP-Micros) con respaldo de una ONG nor-

teamericana. Este programa, ejecutado por fundaciones privadas cercanas al sector empresarial, estaba centrado en la capacitación empresaria individual de dueños de microempresas con potencial de crecimiento, siendo esa capacitación el primer paso de un proceso complementado con crédito para financiación de activos fijos, y un monitoreo posterior.

El PNDM inicialmente replica este modelo, pero define su objetivo dentro del contexto de la lucha contra la pobreza y la promoción del empleo. Surgen entonces conflictos entre las instituciones ejecutoras, dado que las fundaciones cuestionan la calidad técnica de los cursos del SENA y, por otro lado, la focalización del “modelo Carvajal” deja afuera los emprendimientos de los pobres. Por ello, al fin de la década del 80 (1988) se decide implementar estrategias diferenciadas para los distintos tipos de microempresa, a saber: 1) el “modelo Carvajal” para aquellas de potencial desarrollable; 2) para las microempresas familiares llamadas solidarias, un apoyo centrado en proveer capital de trabajo asumiendo que son precarias; 3) el desarrollo de una metodología asociativa-cooperativa con el fin de buscar soluciones grupales tales como comercialización en escala e incorporación de tecnologías de producción. Estas nuevas políticas permiten incrementar el número de ONG ejecutoras, incluyendo ONG de acción y financieras. Además, dos universidades ingresan al PNDM con funciones de asesoría y seguimiento.

En 1991 se produce un cambio importante, ya que el BID autoriza el uso del crédito para capital de trabajo en grupos solidarios y trabajadores independientes en comercio y servicios (originalmente se privilegiaba las microempresas manufactureras). El programa de formación empresarial entra en crisis por el desinterés de los empresarios que lo ven sólo como un paso previo, necesario pero no relevante, para obtener el crédito; en consecuencia se elimina el requisito de la capacitación previa. Se produce una reorientación del subsidio hacia las empresas pobres, bajo la suposición de que las más desarrolladas pueden trabajar con los Bancos. Se intentan, con poco éxito, ciertas estrategias de apoyo: comercializadoras de productos de la microempresa y centros de desarrollo productivo. Estas iniciativas padecen una serie de problemas derivados del alto costo de los servicios tecnológicos y de la reestructuración productiva resultante de la globalización que dejó fuera del mercado a muchas microempresas. Por otro lado, la crisis del sector manufacturero de las microempresas y la reorientación de los subsidios hacia sectores informales de subsistencia, donde los créditos subvencionados compiten con otros de tasas usurarias, permite altos niveles de rentabilidad pero grandes problemas en la recuperación de los préstamos. Se llega así a un modelo muy distinto del original, donde el eje está en la concesión de créditos de capital de trabajo a trabajadores y empresarios pobres, con un rol irrelevante de la formación em-

presarial o técnica. El plan dio así un giro de 180 grados desde sus orígenes como promotor de los sectores más viables y modernos de las microempresas, y se plantean ahora serias dudas sobre la sustentabilidad de las actividades cuando se extingan los subsidios.

La importancia de este programa, su mantenimiento en el tiempo y su cobertura lo hacen muy significativo: más allá de sus limitaciones y cambios resulta un ejemplo de acción continuada que integra distintas instituciones del Estado y la sociedad civil para enfrentar el problema de la inserción de la microempresa en la economía y la sociedad. Logró también consecuencias importantes de desarrollo institucional: “La presencia de otros actores como las asociaciones gremiales de empresarios, contribuyó a la creación de una línea de desarrollo empresarial paralela y cercanamente imbricada con el PNDM: la del movimiento de apoyo a los nuevos emprendedores -personas no necesariamente provenientes del sector informal- que están interesados en la creación de micro y pequeñas empresas modernas y competitivas en sectores dinámicos del mercado. Aquí una vez más, coincidieron iniciativas públicas y privadas como son el programa FASE del SENA y el grupo de ONG denominadas “FUNDA-EMPRESA”, apoyadas por importantes grupos empresariales e instituciones de desarrollo local” (Ramírez, 1998). Estos proyectos han implementado sus propios diseños y materiales

didácticos, su forma de asesoría y acompañamiento aprovechando la experiencia anterior; se completa así un círculo desde el programa Carvajal, mostrando la dificultad para integrar los dos polos de las poblaciones objetivo del sector informal.

El rol de la capacitación en la promoción de la microempresa

Conviene partir de una realidad al respecto: la capacitación no tiene un rol central en las estrategias de los microempresarios. Se puede ejemplificar esto con la situación de Argentina (Angelelli *et al*, 1999) y de Colombia (Cabal, 1997) donde sólo una minoría de los empresarios ha recibido capacitación. En el caso colombiano, una encuesta realizada a microempresarios muestra conclusiones ilustrativas: el 91 por ciento no siguió ningún curso de capacitación en los doce meses inmediatamente anteriores; los que lo hicieron fueron entrenados por entidades públicas y ONG; un quinto de los empresarios que asistieron a cursos recibieron capacitación administrativa-financiera.

La frecuencia varía entre contabilidad y costos (los más), administración del negocio, y mercadeo y comercializa-

53

Más allá de sus limitaciones y cambios resulta un ejemplo de acción continuada que integra distintas instituciones del Estado y la sociedad civil para enfrentar el problema de la inserción de la microempresa en la economía y la sociedad

ción (los menos). En general, los empresarios encuestados consideran que han aplicado los conocimientos adquiridos; en cuanto a la demanda por capacitación técnica, más de la mitad están interesados en cursos relacionados con los procesos productivos o la diversificación del producto. Si se considera el total de las empresas, hay diferencia entre aquellas que participaron en el PNDM y las que no lo hicieron: las beneficiarias del PNDM muestran mayor tendencia a demandar capacitación.

Estrategias

Frente a este panorama es interesante plantearse cuáles son las estrategias, contenidos y metodologías de capacitación que proponen los programas de apoyo a la microempresa.

Partiendo de distintos planes, se presentarán algunos ejemplos: la evolución del componente de capacitación en el PNDM en Colombia; la capacitación de microempresarios en El Salvador y en particular la realizada por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE); la capacitación destinada a jóvenes desempleados y subempleados con el objetivo de orientarlos al autoempleo y la microempresa en Perú, dentro del Proyecto de Adiestramiento y Empleo de Jóvenes que tuvo lugar en Lima y El Callao entre 1989 y 1993; y, finalmente, un bosquejo de algunas iniciativas destinadas a las microempresas en los

límites superiores del sector de micro y pequeñas empresas en México y Argentina.

Como se señaló anteriormente, los cursos de capacitación gerencial del PNDM (Ramírez, 1996) fueron inicialmente asumidos por el SENA dentro de sus propias instalaciones y con los métodos utilizados en la formación profesional tradicional. Dichos cursos adolecieron de dos problemas: por una parte, una cierta rigidez en contenidos y horarios que no se adaptaban a los intereses y escasa disponibilidad de tiempo por parte de los empresarios en actividad; en segundo lugar, la falta de adecuación a los cambios tecnológicos en la industria. Pero, cuando se desarrollaron ofertas más flexibles como jornadas o talleres sobre aspectos puntuales, fueron bien recibidas. El estilo de los instructores variaba según las instituciones a cargo de la capacitación. En el caso del SENA eran los mismos que en sus cursos habituales con los defectos antes considerados. Las ONG, en cambio, tienden a utilizar como instructores a jóvenes graduados en profesiones universitarias de administración; aunque presentan la ventaja de estar actualizados en las tecnologías usuales, suelen tener dificultades en la transmisión pedagógica. Sin embargo, cuando se trata de ONG de prolongada actuación suele producirse un interesante intercambio entre distintos tipos de instructores, provenientes de empresas estructuradas, del SENA y de carreras técnicas, consti-

tuyendo así un equipo con variada experiencia y conocimiento de la población objetivo.

Contenidos

En este aspecto, siguiendo con el PNDM, las experiencias iniciales estaban muy contaminadas con los contenidos de la enseñanza superior. Se asemejaban entonces a un intento de convertir a los microempresarios en administradores profesionales de empresas de menor tamaño. A partir de allí se evolucionó hacia programas que estaban dirigidos a fortalecer las destrezas conceptuales de diagnóstico del negocio (tanto contextual como al interior de la empresa) y de gestión de procesos, en cuyos aspectos administrativos eran apoyados externamente. Es importante destacar que los contenidos no incorporan la recuperación de habilidades básicas de lectoescritura y matemática las cuales, sin embargo, son fundamentales; se aduce que es necesario concentrarse en aspectos específicos para evitar la dispersión. Esto hace que de hecho queden marginados los empresarios menos educados.

Metodología

En lo atinente a la metodología, los planes del PNDM del “modelo Carvajal” superaron el enfoque expositivo y memorístico, instaurando primero el método activo en el área inicial de contabilidad, sobre la base de un ejercicio práctico que implicaba la instalación de

un sencillo sistema contable en la microempresa de cada participante. A continuación, también con referente práctico en la realidad, se desarrollaba una estrategia de mercados, con la elaboración de un proyecto de inversión y su presentación ante una entidad financiera. Sin embargo, la distancia entre ese ejercicio y la experiencia real de los problemas enfrentados por los empresarios contribuyó a que éstos manifestaran poco interés en la capacitación. Finalmente, se optó por un método de aprendizaje de la experiencia, por ensayo y error, sin apoyo en procesos sistemáticos y de evaluación. El autor concluye que “se ha venido decantando un paradigma metodológico que trata de combinar enfoques constructivistas -que fundamentarían los procesos formativos de largo plazo y estructurarían procesos formativos integrales-, con los principios del método activo tradicional y con instrumentos de la tecnología educativa de base conductista, cuyo papel sería aportar funcionalidad práctica y verificabilidad de corto plazo a los aprendizajes obtenidos” (Ramírez, 1996).

En el caso de las empresas solidarias, en cambio, la capacitación se centraba, entre otras razones por el bajo nivel educativo de los microempresarios, en un conjunto de instrucciones sobre mecanismos de acceso y administración del crédito. La capacitación destinada a grupos asociativos fue impulsada por el SENA y ha tenido escaso desarrollo numérico.

A esta altura de la reflexión, parece conveniente comparar en el PNDM las políticas de capacitación aplicadas en las unidades productivas con más posibilidades de desarrollo, con aquellas puestas en práctica en las que pertenecen al estrato marginal. La visión de las instituciones ejecutoras es que estas últimas necesitan fundamentalmente capital de trabajo para librar-se de las cargas del crédito usurario y estabilizar el autoempleo. Por ello consideran irrelevante la capacitación técnica y administrativa y privilegian, en cambio, complementar la actividad de crédito con servicios de vivienda, salud y seguridad social. En el sector de las microempresas “desarrollables” se enfatiza la importancia de las variables contextuales que incluyen líneas de apoyo a la comercialización, el desarrollo tecnológico y la organización legal e impositiva de la microempresa, lo cual da sentido a la asesoría y capacitación. Sin embargo, aun en este caso surgen dudas acerca de la eficiencia de la capacitación: parece existir todavía un abismo entre las necesidades de los microempresarios y los contenidos y metodología de los cursos (Ramírez, 1998).

Pasando al caso de El Salvador (CEPAL, 1995) se detectan allí más de 150 ONG con actividad en el campo de la promoción de la microempresa, y en particular de la capacitación en esta área; las temáticas se refieren fundamentalmente a la gestión. Entre estas organizaciones, se destaca una que

presenta programas de estudio estructurados en función de objetivos diferenciados por nivel de educación, sector y actividad productiva, así como escalonados por su complejidad relativa. Se trata de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), que abarca 17 áreas y 27 especialidades, con 141 cursos técnicos y vocacionales. Su directorio está integrado por empresarios vinculados a distintas actividades y sectores. Realizan estudios sistemáticos de mercado de modo de no ofrecer capacitación que no sea demandada por el mercado. No capacitan directamente, salvo en los cursos sobre gestión; en los demás (técnicos y vocacionales) establecen convenios de asistencia técnica con otras instituciones privadas y públicas como Caritas, la Cámara de Comercio e Industria, el Polígono Industrial Don Bosco, la Asociación Salvadoreña de Industriales, e institutos técnicos públicos y privados. Asimismo, la FEPADE facilita a los instructores preparación en las áreas pertinentes, y asistencia práctica para la capacitación de los grupos. El resultado de los cursos se evalúa periódicamente mediante encuestas al 10 por ciento de los beneficiarios, indagando sobre su inserción laboral, el incremento de su ingreso personal o de la empresa, y la aplicación de tecnología. Los resultados son positivos. La FEPADE recupera el 50 por ciento de los costos mediante un pago de los beneficiarios; el resto se cubre con donaciones de AID y una veintena de empresas privadas asociadas.

En el otro extremo del continuo de capacitación para el autoempleo y la microempresa se encuentra el Proyecto de Adiestramiento y Autoempleo de Jóvenes en Perú, cuyo objetivo era capacitar y aumentar las posibilidades de obtener un trabajo remunerado o generar un autoempleo a jóvenes de 16 a 25 años desempleados y subempleados. Entre 1989 y mediados de 1993 el Programa atendió a 1.953 jóvenes. CARE - Perú se asoció con otra ONG, Fe y Alegría, y organizó las acciones de la siguiente manera: seis semanas de clases teórico-prácticas impartidas en los colegios técnicos de Fe y Alegría, para desarrollar destrezas en las ramas de confección de prendas de vestir, calzado, y carpintería de madera y metálica; a esto se añadía el complemento de dos charlas de tres horas de gestión empresarial dictadas por personal externo proveniente de los programas de apoyo a la microempresa. Luego de esta etapa de “adiestramiento técnico inicial”, los jóvenes continuaban durante cuatro meses realizando un aprendizaje práctico en una microempresa de la comunidad, por lo que recibían un incentivo económico equivalente al 80 por ciento del salario mínimo, pagado a medias por CARE y el microempresario con quien realizaban la pasantía⁹; esta etapa se titulaba “Adiestramiento técnico en taller”. La difusión y promoción se realizó a través de las poblaciones a las que CARE brindaba servicios de salud y vivienda. Además, los microempresarios participaban de programas de crédito y asistencia técnica de la misma institución,

lo que favorecía la aceptación de los pasantes. Pero fue difícil que los microempresarios crearan en su taller las condiciones necesarias para los objetivos de capacitación del programa, pues se carecía de los recursos para ofrecerles formación o apoyo pedagógico; de hecho la pasantía se constituyó en un aprendizaje informal tradicional. Con respecto a los contenidos curriculares de la primera etapa, se trataba de un entrenamiento fundamentalmente práctico con algunos contenidos teóricos necesarios para el desempeño de los jóvenes; no se logró una sistematización del desarrollo del curso ni integración entre contenidos técnicos y administrativos. En lo atinente a sus resultados, es uno de los pocos programas que realizó una evaluación de impacto sistemática focalizada en la inserción laboral posterior en términos de empleo y desempleo, e ingresos. El saldo fue positivo, pues los usuarios registraron una moderada ventaja en ambas variables sobre el grupo de control.

Finalmente, conviene mencionar ciertos programas que se localizan en un área donde la microempresa limita con las pequeñas y medianas y que desarrollan metodologías interesantes. Uno es el CIMO (Calidad Integral y Modernización) en México. Surge como iniciativa del Estado en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo.

No es el Estado el que capacita y asesora directamente, sino que estas

La heterogeneidad de la microempresa informal se manifiesta en una diversidad de necesidades y de posibilidades de acceso a nuevos conocimientos que hace muy difícil pensar en contenidos comunes para todo el sector

58

actividades son implementadas por unidades promotoras de capacitación (UPC), descentralizadas en 54 oficinas con cobertura nacional, que desarrollan un proceso de aprendizaje organizacional a medida de cada empresa (Mertens, 2001). El plan facilita a las empresas el acceso a una serie de recursos: tecnología, conocimientos administrativos, información sobre mercados, trámites financieros y capacitación de los trabajadores. Otro caso es el Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresas, de Córdoba, Argentina, instrumentado con el apoyo del BID. Su objetivo es adecuar los servicios de capacitación a las necesidades de recalificación de las pequeñas y medianas empresas (PyMES). Integra un mecanismo de diagnóstico de la microempresa mediante un conjunto de encuestas a sus miembros, con cursos de capacitación surgidos de las carencias y demandas de las mismas firmas; el programa subcontrata los cursos a entidades de formación. Su implementación es muy reciente, y aún no se cuenta con evaluaciones. Lo interesante de este proyecto es que los cursos de capacitación son financiados a medias entre la Fundación sede del Programa y las microempresas, por medio de un sistema de vouchers que son asignados a

éstas para ser utilizadas por el empresario y sus empleados. Este sistema evita los problemas causados por la financiación a la oferta¹⁰ y la falta de compromiso de los empresarios, dificultades detectadas en otros programas promovidos por el BID. Estas iniciativas muestran que en el estrato de las microempresas viables con nichos en el sector moderno es posible innovar hacia formas más adecuadas de capacitar (Addis y Fitzgerald, 2000).

Al terminar esta revisión de la metodología empleada en un grupo de programas, se destacan con claridad algunos aspectos. El primero es que la heterogeneidad de la microempresa informal se manifiesta en una diversidad de necesidades y de posibilidades de acceso a nuevos conocimientos que hace muy difícil pensar en contenidos comunes para todo el sector. El segundo es que la capacitación no es la preocupación más importante de los microempresarios; la escasez de crédito, las trabas legislativas e impositivas y otras condiciones contextuales pesan mucho más en la opinión de éstos, que la asistencia técnica y la capacitación (Angelelli *et al.*, S/F). Finalmente, una parte del problema es la inadecuación de los contenidos y métodos de capacitación implementados, los cuales se acercan más a la formación profesional tradicional y a la enseñanza universitaria en administración que a la realidad del día a día de los microempresarios.

Conclusiones

Los objetivos y los grandes temas de las políticas de formación para el sector informal y la pobreza en los años noventa

Los programas y políticas dirigidos a este sector plantean como objetivos primordiales la generación de empleo e ingresos para los sectores más excluidos de las sociedades nacionales. Con respecto a la capacitación se implementan dos caminos:

1) El primero consiste en brindar cursos de capacitación para poblaciones objetivo específicas, con el fin de brindarles acceso a los estratos ocupacionales inferiores del mercado de empleo, de ser posible formal. La típica población objetivo es la de los jóvenes pobres desocupados y subocupados, en general de bajos niveles de instrucción. Hay un supuesto fuerte, corroborado por el análisis del mercado de trabajo, según el cual resulta muy difícil que esos jóvenes accedan a un autoempleo que no sea de subsistencia, pues los emprendedores con cierto éxito en el sector informal suelen ser personas con experiencia laboral. Frente a ello, y a los altos índices de desocupación, un curso corto que brinde capacitación a nivel de semicalificación y una breve experiencia laboral en una empresa real, aparece como una iniciativa viable. El intento en este caso es sacar a los jóvenes del sector informal para que puedan iniciar trayecto-

rias laborales en empresas más formales. El resultado de las experiencias muestra un modesto éxito en cuanto a la inserción laboral en el corto plazo, pero una tendencia a mantener condiciones de precariedad y alta inestabilidad en el empleo a mediano plazo (Gallart, 2000a). En este conjunto de programas, no se toma en cuenta al sector informal más que como lugar de origen de los jóvenes subempleados. En último término lo que se quiere es ubicarlos mejor en la fila de los postulantes a un empleo en el sector formal.

2) El segundo camino está dirigido a mejorar la inserción y las condiciones de empleo en el sector informal de los hombres y mujeres en situación de pobreza. El objetivo no es la inserción laboral individual sino la empresa informal. Se piensa que mejorar su viabilidad incrementará los ingresos y las posibilidades de sus trabajadores. El supuesto en este caso es que si las microempresas informales estuvieran mejor administradas y lograran acceso a los mercados, mejoraría su capacidad de emplear y generar ingresos para su población ocupada, que en general coincide con los sectores de pobreza. Este enfoque implica varios aspectos que lo diferencian de los vigentes a principio de los años ochenta: una aproximación a una unidad colectiva, la microempresa; la preocupación por la ges-

El resultado de las experiencias muestra un modesto éxito en cuanto a la inserción laboral en el corto plazo, pero una tendencia a mantener condiciones de precariedad y alta inestabilidad en el empleo a mediano plazo

ción y no sólo por la capacitación de los trabajadores; el supuesto de la identidad de intereses entre el microempresario y sus trabajadores; y la idea implícita de la posibilidad de que la microempresa de subsistencia pueda convertirse en una microempresa viable, con continuidad e ingresos decentes para sus trabajadores.

Las reflexiones finales del presente documento se focalizan en el segundo camino, por considerarse el más pertinente para el sector informal. Se presentan algunos temas cruciales referentes a la formación, los cuales plantean interrogantes para la obtención de los objetivos señalados y ponen en discusión algunos de los supuestos presentados en el párrafo anterior.

60

En los años noventa, las acciones dirigidas al sector informal y concentradas en el apoyo al autoempleo y la microempresa muestran algunas características distintivas que señalan determinados aspectos a tener en cuenta para el futuro: la primera, es que la capacitación se convierte en sólo uno de los elementos de la mejor gestión y no el más importante; la segunda, es que aparece una diferenciación entre los usuarios de la capacitación, entre los microempresarios y sus trabajadores; la tercera, es que resulta necesario pero difícil delimitar la población objetivo de empresas a ser apoyadas, las microempresas informales en las que se supone está concentrada la población objeto de las políticas.

a) Con respecto a la primera característica, los programas analizados incluyen la capacitación, generalmente de microempresarios y no de sus trabajadores, como uno de los elementos constitutivos de un programa más amplio, cuyo componente más importante es el microcrédito. El elemento que sigue en importancia es la asesoría administrativa y técnica, y la capacitación empresaria o técnica que se inserta como parte de esta última. La articulación entre los tres componentes parece difícil: hay una tendencia a aislar el acceso al crédito y su manejo, de la gestión operativa de la microempresa que garantiza su funcionamiento. A su vez, la capacitación aparece como un agregado, muy dominado por la tradición de la formación profesional o de las escuelas universitarias de administración; esto último se puede observar en los materiales didácticos de los programas que proponen modelos “rebajados” de empresas más complejas (INA, 1994 a,b,c,d; Luna, 1998 a,b). Los empresarios tienden a menospreciar los cursos y las razones que aluden con referencia a su desinterés por la capacitación se centran en la valoración casi excluyente de los impedimentos y condicionamientos contextuales que se presentan como obstáculos cruciales para el funcionamiento de la unidad productiva (carencia de crédito, problemas legales, contrabando y otros). Sin embargo, los estudios de los procesos de aprendizaje de las unidades productivas señalan la importancia de la articulación entre los apren-

dizajes tácitos desarrollados al interior de la empresa, “*firm specific*”, mediante formas no organizadas, muchas veces basadas en el ensayo y error, y la incorporación desde el mundo exterior de “nuevos conocimientos, experiencias y saberes codificados y formales que se transmiten, en general, a partir de actividades de vinculación externa, interacción productiva con otros agentes e instituciones, consejerías, capacitación y consultoría. Tal vez, el núcleo crítico en este proceso de aprendizaje se relaciona con la capacidad cognoscitiva y de gestión empresarial desarrollada en la firma que le permita incrementar los saberes, habilidades y capacidades puestos al servicio de la producción a través de la articulación virtuosa y positiva (comprensión, adaptación, combinación e implementación) de los conocimientos previos internos con los nuevos aportes externos” (Angelelli *et al.*, p. 1-2). Este proceso de adquisición de competencias está muy influido por el perfil de competencias laborales de los recursos humanos de las empresas y las características del dueño-gerente.

Lo anterior da cuenta de tres subtemas centrales poco trabajados en la evaluación de los programas. El primero es que la consultoría y la capacitación tienen que tener una construcción común y que el trasladar conocimientos y habilidades codificados para otras realidades no resulta útil. El segundo es que los antecedentes educativos y de experiencia laboral del emprende-

dor y sus trabajadores parecen claves para la adquisición de competencias pero, sin embargo, no revisten actualmente una importancia primordial en la formulación de los contenidos de capacitación. Esta articulación entre conocimiento tácito y codificado, y entre experiencia anterior y adquisición de competencias no suele ser tenida en cuenta por los programas de educación formal y no formal dedicados a la formación de futuros empresarios (Montero *et al.*, 1994). El último subtema relevante es el estilo del patrón y, como consecuencia, su influencia en el proyecto y en las relaciones internas del emprendimiento; esto es fundamental para el desarrollo de las competencias de los trabajadores, los cuales suelen ser los grandes ausentes de las políticas de capacitación para microempresas.

b) La segunda característica es precisamente la poca diferenciación y escaso énfasis en la formación de los trabajadores de la microempresa: la preocupación central por el funcionamiento de ésta y la capacitación del empresario disminuyen la importancia relativa de la adquisición de competencias por parte de los trabajadores. Un

Los estudios de los procesos de aprendizaje de las unidades productivas señalan la importancia de la articulación entre los aprendizajes tácitos desarrollados al interior de la empresa, “firm specific”, mediante formas no organizadas, muchas veces basadas en el ensayo y error, y la incorporación desde el mundo exterior de “nuevos conocimientos, experiencias y saberes

solo trabajo (Addis *et al.*, 2000) plantea un mecanismo de capacitación para los trabajadores, en cursos con temáticas definidas por el empresario y por el análisis de los recursos humanos de la empresa, utilizando un interesante sistema de vouchers. Por otro lado, la identificación entre el microempresario y su emprendimiento margina de los objetivos de la formación a los trabajadores precarios e inestables característicos del sector informal, precisamente aquellos a los que se dirigen los objetivos manifiestos de las políticas.

c) El tercer gran tema se refiere al continuo entre el autoempleo, los emprendimientos de autosubsistencia, los últimos eslabones de las cadenas de subcontratación, y la pequeña empresa insertada en el mercado moderno. Un concepto demasiado genérico de microempresa hace difícil identificar a qué colectivo se dirigen las políticas, y más difícil aún evaluar si existe una cierta movilidad de la unidad productiva destinataria desde las categorías con menores posibilidades hacia las de mejores perspectivas de ese continuo. Evidentemente, se produce una tensión entre los dos objetivos buscados: el de fomentar la formación y la inserción laboral de los pobres y el de promover unidades productivas que puedan sobrevivir y prosperar en el mercado de bienes y servicios. Los programas tienden a focalizarse en uno u otro ámbito, sea el autoempleo o microemprendimiento de subsistencia, sea la microempresa con capacidad de desarrollo. Un grupo importante de autores

llega inclusive a plantearse un dualismo en el sector informal entre dos segmentos con poca interacción entre sí.

Consideran, por una parte, un trabajo de subsistencia de autoempleo poco calificado y microemprendimientos muy frágiles, desempeñado por personas de bajo nivel de instrucción y escasa calificación, cuya única posibilidad de continuidad es una inyección externa de recursos; y por otra parte, un sector de microempresas con productos y servicios demandados por el mercado, que necesita una organización más racional y mejores competencias gestionarias y técnicas, y que encuentra posibilidades reales de sobrevivir y crecer. Si se analizan los contenidos y actividades de la mayoría de los programas de microempresas, sus objetivos corresponden a los miembros del primer tipo pero los medios desarrollados corresponden al segundo. La implementación de los programas suele privilegiar a una u otra de las “clientelas” y, en algunos casos (PNDN de Colombia), se llegan a estructurar programas paralelos para cada una de ellas. La pregunta que puede hacerse al respecto es si de hecho esta realidad implica un reconocimiento de la imposibilidad del crecimiento de la microempresa de subsistencia hacia una situación mejor; de ser así cabría preguntarse, además, qué sentido tiene la capacitación, y en qué se diferencia este tipo de intervención de un subsidio para la subsistencia. Esto no plantea un tema sencillo, ni es privilegio de la región, pues existen estudios de eva-

luaciones de programas en países desarrollados que señalan problemas similares en intervenciones dirigidas a los sectores más desprotegidos (Schreiner, 1999).

Si se suman las tres características con sus correspondientes temáticas, aparecen algunas líneas importantes para el desarrollo futuro de las políticas y programas de capacitación que intenten llegar a la vez a los sectores de pobreza e incrementar las posibilidades de desarrollo de la microempresa informal. La primera, es tener claro que se trata de una formación para personas adultas que ya tienen incorporada una experiencia laboral importante y se enfrentan a problemas concretos con altos niveles de incertidumbre. En estas circunstancias, la enseñanza codificada para empresas formales parece poco útil: hay que recuperar el saber tácito de trabajadores y emprendedores, y realizar codificaciones originales, lo cual sólo se consigue si asesoramiento, consultoría y capacitación actúan muy imbricados y quienes desempeñan esos roles se muestran muy flexibles para incorporar experiencias ajenas. La segunda línea percibida es que la formación en habilidades básicas (lectoescritura, matemática aplicada, habilidades sociales) constituyen el piso sobre el cual se desarrollan las competencias laborales en un contexto tan incierto como el del autoempleo y el sector informal (Overwien, 1998). Aparece frecuentemente en la bibliografía una crítica que plantea que los programas de capacitación no toman

en cuenta las carencias en estos aspectos, y no prevén formas de remediarlas. La tercera, es que el excesivo énfasis en identificar la microempresa con la persona del empresario impide vislumbrar el desafío que, para los objetivos de los programas, implica la difícil relación entre éste y sus empleados, que son allegados pero también subordinados. El asesoramiento y capacitación que permita el desarrollo de trayectorias calificantes para los destinatarios tendría que tener en cuenta esto. Finalmente, identificar la población objetivo es importante; pero también lo es el detectar las limitaciones y posibilidades, tanto internas como externas, para trabajar desde ellas y evitar que los programas no hagan más que reforzar la segmentación original.

Los dilemas actuales de la formación para el trabajo en el sector informal

Para quién: la población objetivo

Pobres y no pobres

Los cambios vistos en la primera parte de este documento sobre la delimitación del sector informal entre los

La formación en habilidades básicas (lectoescritura, matemática aplicada, habilidades sociales) constituyen el piso sobre el cual se desarrollan las competencias laborales en un contexto tan incierto como el del autoempleo y el sector informal

años ochenta y los noventa llevan a que el énfasis actual se centre a la vez en los pobres y en la microempresa. Pero como se vio aquí, estos dos universos no siempre coinciden. Ahora bien: por un lado, las políticas activas se centran en la promoción de la microempresa, y en ella sólo una minoría de los empresarios son pobres; una quinta parte según el BID. Por otro lado, si bien tanto los empleados como los empresarios obtienen un ingreso promedio calculado en la mitad del obtenido por los trabajadores en el resto de la economía, la dispersión al interior del sector es grande (Orlando y Pollack, 2000). Esto pone en cuestión que el apoyo a la microempresa, y en particular a los estratos superiores de ella, llegue de hecho a los pobres; más aún si se considera poco factible el paso de la microempresa de subsistencia a la microempresa dinámica. En consecuencia, las posibilidades de movilidad entre los segmentos del sector informal deberían tenerse más en cuenta en el momento de delinear y ejecutar políticas.

Jóvenes o adultos

Entre los empleados en las microempresas, los jóvenes suman un porcentaje considerable; sin embargo hay pocos programas dirigidos a los jóvenes que trabajan en el sector informal pues, en general, los planes de capacitación implementados en los noventa se dirigen a intentar insertarlos en empleos del sector formal. Esto puede atribuirse a dos causas: el hecho recono-

cido de la dificultad para convertirse en empresarios por parte de los muy jóvenes; y su presencia en los peores empleos del sector de la microempresa. Sin embargo, continúa existiendo en las instituciones de formación profesional y en las ONG capacitación para este sector focalizada en el autoempleo, por lo que sería muy importante realizar una evaluación de estos programas en su conjunto.

Los adultos constituyen la mayoría de la población objetivo de los programas activos de fomento de la microempresa informal. Sería conveniente revisar el poco énfasis puesto en la formación en comparación con el crédito, e integrar en ella la larga experiencia de América Latina en educación de adultos. Muchos temas planteados en el documento presente, desde la adquisición tardía de habilidades básicas hasta el aprendizaje de nuevas estrategias laborales, tendrían respuesta en un replanteo de la educación de adultos integrada con la formación laboral.

Mujeres y varones

Es evidente que las mujeres, particularmente las que trabajan en el hogar y las jefas de familia, son parte numerosa de la población objetivo. No obstante, el análisis de los programas muestra la escasez de proyectos específicos para ellas. Algunas experiencias pioneras merecerían ser evaluadas en su posibilidad de extensión¹¹. Se puede agregar que la mayoría de los

programas no especifican el género, y ello hace que los condicionamientos del trabajo femenino (restricción domiciliaria, cuidado de los hijos) no sean tenidos en cuenta.

Nuevos trabajadores o personas ya trabajando

Entre los programas de promoción de microempresarios, un grupo se dirige a trabajadores desocupados o a jóvenes entrantes al mercado de trabajo; parecería que tanto el tipo de competencias y activos necesarios como el grado de probabilidad de éxito son muy distintos de los demandados por aquellos que ya han adquirido un aprendizaje en la experiencia. Este planteo no parece suficientemente reconocido en los programas.

En el caso de los microempresarios activos en el mercado, que componen la población objetivo más frecuente, el reconocimiento de su experiencia y de la transmisión informal de competencias laborales es clave y no bastante valorada por la capacitación. El registro de los saberes tácitos de gestión y su codificación para integrarlos en contenidos y habilidades transmitidas por la formación también suelen estar ausentes.

Trabajadores del sector manufacturero o del comercio y los servicios

Según el estudio citado del BID, solamente algo menos de una quinta

parte de los trabajadores en microempresas de un grupo importante de países de la región se desempeñaban en el sector industrial; la gran mayoría lo hacía en el comercio y los servicios. Por el contrario, la generalidad de los programas de fomento a la microempresa se destinan al empleo en el sector manufacturero; en consecuencia se registra un escasísimo desarrollo de las competencias y formación necesarias para desempeñarse en los sectores no industriales.

Estas reflexiones acerca de la población objetivo fundamentan la urgencia de precisiones en la focalización de las políticas activas de empleo y en particular de los programas de formación. Se requiere, asimismo, realizar una discusión de fondo sobre la delimitación del sector informal, tal como se planteó en la primera parte de este documento. Y otro tema que merece un profundo intercambio de ideas es el de las competencias indispensables para desempeñarse en el sector en cuestión, y obtener y mantener trabajos dignos. Esto parece un prerrequisito para mejorar los programas de formación.

Con quiénes: cómo integrar la capacitación con otros servicios

No caben dudas acerca de que, tanto en los programas dirigidos a los pobres como en aquellos que tienen como objeto la microempresa, la capacitación es sólo uno de los instrumentos puestos en acción para mejorar la

Hay, en consecuencia, una doble tarea por cumplir: una es integrar y coordinar las acciones dirigidas a la empleabilidad y la viabilidad económica con las educativas; y la otra es evaluar debidamente la formación y sus resultados

situación de las personas. Cuando se dirigen a las poblaciones más pobres en barrios y villas, particularmente en el caso de las ONG con apoyo frecuente de la cooperación internacional, la formación laboral es un componente de intervenciones que incluyen la salud, la vivienda y la mejoría de otros servicios básicos. En el

caso de los planes de apoyo a microempresas, como se vio en este documento, los componentes más importantes son el crédito y la asistencia técnica, y sólo en tercer lugar entra la capacitación. El examen de los programas muestra que el protagonismo de la formación en ambas situaciones es muy bajo y existe gran dificultad para evaluar sus resultados. Aparecen habitualmente varias situaciones típicas. A veces la especificidad de la formación desaparece frente a la mayor importancia asignada a los otros componentes y esto, unido a la falta de motivación de los capacitandos, hace que carezca de continuidad. En otros casos, la dificultad reside en integrar la asistencia técnica, que toma forma de consultoría o monitoreo, con cursos comprados en el mercado de la capacitación. Finalmente, en el caso de los cursos o programas administrados por las grandes instituciones de formación profesional, si bien la formación pasa a tener un rol preponderante, su adecuación a las demandas y el análisis de su

impacto en la inserción laboral de los egresados ponen de relieve serias deficiencias. Hay, en consecuencia, una doble tarea por cumplir: una es integrar y coordinar las acciones dirigidas a la empleabilidad y la viabilidad económica con las educativas; y la otra es evaluar debidamente la formación y sus resultados.

El entramado institucional: quién es responsable de los programas

A lo largo de este documento se pudo ver que los programas analizados, a diferencia de los años ochenta en los cuales el protagonismo de las instituciones nacionales de formación profesional era mayor, tenían una multiplicidad de ejecutores; además pudo observarse que eran coordinados e implementados por organismos descentralizados a menudo creados para ese fin, con una participación importante del Estado. Las instituciones de mayor peso en los aspectos relacionados con la ejecución de la capacitación son las IFP y las ONG y, en segundo término, las instituciones de capacitación que participan de la subcontratación de los cursos (consultoras, academias, universidades y otras). La tendencia, apoyada fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, es que la ejecución quede a cargo de ONG debido a su mayor ductilidad y su experiencia en el trato con las poblaciones objetivo. Al observar las distintas iniciativas se puede ver que el título de ONG cu-

bre realidades muy distintas, desde instituciones muy importantes, aliadas con grandes empresas, hasta pequeños grupos de voluntarios que trabajan en un barrio. El grado de profesionalización es también muy variado. Cabe señalar entonces que la evaluación de los resultados de la acción de este tipo de institución constituye también una asignatura pendiente.

Las IFP acumulan una larga tradición en el desarrollo y la ejecución de la formación profesional. Por este motivo, en muchos casos las ONG acuden a su colaboración para que las asesoren en los aspectos relativos a la capacitación y, a veces, subcontratan con ellas los cursos. Además, las IFP desarrollan programas propios dedicados al sector informal, aunque sus cursos suelen ser cuestionados por los demás actores debido a su escasa actualización y su rigidez.

Los dilemas presentados en este apartado señalan los rubros de investigación que tendrían que profundizarse en la evaluación y planeamiento de las intervenciones futuras, para mejorar el aporte de la formación a la inserción y las condiciones de trabajo en el sector no estructurado de la fuerza de trabajo.

Los actores institucionales a nivel internacional

Se pueden establecer tres grandes grupos de actores institucionales. El

más importante y protagónico es el constituido por los grandes organismos multilaterales de crédito: BID y Banco Mundial. La orientación, la definición de las poblaciones objetivo, y buena parte del financiamiento de los programas desarrollados en los años noventa está signada por las políticas de estos bancos. Ellas implican, simultáneamente, la participación de los gobiernos nacionales como contraparte, y la adjudicación de los fondos de ejecución a instituciones independientes del Estado. Las variaciones nacionales dependen de la capacidad de negociación de los demás actores en cada país. El segundo grupo está formado por las organizaciones regionales dependientes de la ONU, fundamentalmente de la OIT; dentro de esta última, cobra particular relevancia la perspectiva de PREALC, en Lima y de Cinterfor/OIT para la formación profesional. El aporte técnico y el apoyo a los cuadros nacionales por parte de estos centros de trabajo es muy valorado al interior de los países, aunque su peso político y económico sea hoy en día menor que el de los organismos de crédito. Participa también de la acción de este segundo grupo, el lúcido aporte de CEPAL. Finalmente, una tercera posibilidad es la cooperación internacional de la ayuda al desarrollo, tanto gubernamental como privada. Esta colaboración sustenta muchas iniciativas de ONG, permitiéndoles una independencia en su gestión y actividades que es fuente de intensa creatividad, aunque su visibilidad sea relativamente baja. Lo que se puede agre-

gar en el presente documento es que la coordinación entre los tres grupos, que podrían ser complementarios, no se muestra muy eficiente ni en la cumbre ni a nivel de las acciones desarrolladas en los distintos países.

Las diferencias al interior de la región

La limitada amplitud de un trabajo como el presente impide sacar conclusiones país por país. Se puede, en cambio, señalar algunas subregiones o países con características peculiares en cuanto a los programas dirigidos a sectores de pobreza y microempresa.

Centroamérica y Colombia son los lugares en los cuales se observa más interés y movimiento en estos temas. América Central, como resultado de su larga guerra civil y del deplorable estado de su población al término de ésta, ha concentrado gran parte del esfuerzo de lucha contra la pobreza y de promoción del empleo en la microempresa; hay un grupo relativamente numeroso de estudios sobre ello (Pérez Sáinz, 2000; CEPAL, 1995). Por otro lado, Colombia es por lejos el país donde se ha registrado mayor actividad, se han realizado más estudios, y se han desarrollado iniciativas originales, involucrando a una variedad de actores: empresas, ONG, IFP, universidades, etcétera (Ramírez, 1993; 1996; y 1998). Los desafíos de la sociedad colombiana, su capacidad de asociatividad y

emprendimiento y el nivel académico de sus técnicos la convierten en el caso nacional más interesante para analizar, pues presenta a la vez el sector informal más complejo y el conjunto de programas e instituciones más variado. Brasil, luego de un largo período en que se privilegió la formación para el sector moderno de la economía, en la década estudiada desarrolló, desde el Ministerio de Trabajo, una serie de programas estatales de formación de gran alcance, dirigidos a sectores de pobreza; entre ellos, algunos se focalizan en jóvenes desocupados o subempleados. En ese país, aunque existe un gran caudal de estudios sobre los programas en general,¹² falta aún una evaluación comprensiva (Brasil, Ministerio de Trabalho, 2000; Avila 1999 y 2000 a y b). En Argentina, Chile y Uruguay predominan los planes dirigidos a los jóvenes y a la microempresa moderna. México conforma un caso aparte, que une un gran protagonismo del Estado en las iniciativas de programas con una multiplicidad de organismos difíciles de describir (Mertens, 2001). Quizá su aporte más significativo sea el desarrollo de proyectos para la población rural (Pieck Gochicoa *et al.*, 1995).

Perspectivas para el futuro

Cuando se trata de esbozar perspectivas para el futuro, es menester partir de la dinámica actual, la cual parece llevar al reconocimiento de una

relevancia cada vez menor de la capacitación como parte integral de los programas activos de empleo en el sector informal. Por otro lado, la pluralidad y superposición de programas e instituciones hace difícil un esfuerzo coordinado que supere los dilemas señalados más arriba. Por ello, resulta importante señalar los aspectos que a partir de la información recabada serían relevantes para el futuro de la formación en el sector mencionado.

Algunas orientaciones son cruciales para que la formación profesional vuelva a tener el protagonismo que tuvo en el pasado en América Latina: la primera se refiere a la renovación de la formación y su coordinación con las otras acciones dirigidas a la misma población objetivo; la segunda, es el reconocimiento y análisis más profundo de la segmentación interna del sector informal, y las posibilidades de movilidad de empresas y trabajadores de un sector a otro. La tercera, apunta a explorar las posibilidades de una mayor coordinación entre la variedad de instituciones comprometidas en esta tarea en los mismos ámbitos nacionales o locales.

Para actuar en la primera dirección concerniente a la renovación de la formación profesional, aparece como un paso previo indispensable la evaluación sistemática de los programas actualmente en ejecución, tanto en cuanto a sus procesos como en cuanto a sus resultados, tomando como variable

interviniente la inserción institucional de los mismos. Esta evaluación realizada en contextos concretos -países o áreas urbanas determinadas- debería ser complementada por otras dos revisiones: procesos gestionarios de microempresas y análisis de las trayectorias de empresarios y trabajadores por una parte, y competencias puestas en juego por la otra. La confluencia de estas dos aproximaciones -la evaluación de los programas reales y la detección de la preparación laboral requerida, en términos de competencias de gestión, técnicas, y de solución de problemas en condiciones de incertidumbre- permitiría guiar la renovación de la oferta institucional, los currículos y la formación de los instructores.

La segunda orientación intenta responder a uno de los dilemas centrales detectados en la literatura: la segmentación entre un sector de supervivencia y un sector dinámico de microempresas. En la medida en que no haya movilidad entre ellos, el rol y las posibilidades de la formación en cuanto a realizar un aporte al combate contra la pobreza y a la promoción del empleo digno serán muy limitadas. Si la hay y se pueden detectar las llaves de esa movilidad, cobra sentido la asistencia técnica y la capacitación tanto de los microempresarios como de los trabajadores. En esta dirección el análisis organizacional, el acompañamiento y monitoreo de las unidades productivas, y los estudios dinámicos de mercado resultan tanto útiles como necesarios.

Por último y en una tercera dirección, cabe señalar que la complejidad de los problemas detectados y la variedad de las situaciones nacionales hacen imposible que sean enfrentados por un solo tipo de institución u organización ejecutora. A esto se añade el hecho de que la revisión bibliográfica muestra no sólo una gran variedad de instituciones, sino también una superposición de esfuerzos que conspira contra el éxito de los programas. La coordinación entre entidades y la optimización del aporte de cada organización (escuelas formales, centros de formación profesional, instituciones de capacitación, consultoras de recursos hu-

manos) se hacen imprescindibles para responder a los desafíos de la formación que debe integrar recuperación de educación básica (lectoescritura, matemática aplicada, etcétera), formación general, competencias sociales y tecnológicas, y formación específica técnica y de gestión.

Se espera que de la interacción de estas tres líneas de análisis pueda surgir una perspectiva que permita mejorar las posibilidades laborales del sector informal en la difícil situación actual de América Latina, incrementando la pertinencia y relevancia de la formación para el trabajo. ♦

70

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

CONCEPTUALIZACIÓN DE SECTOR INFORMAL

- ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de; GRAHAM, Scott E.M. 1993. *Deregulating the unregulated: poverty and the informal sector in Argentina*. Versión preliminar. Washington. (Mimeo) Documento presentado al Banco Mundial.
- BARROS, Ricardo Paes de; CAMARGO, José Marcio y FIRPO, Sergio. 1998. *Uma avaliação recente do diferencial de rendimentos formal/informal*. Brasília: Ministerio do Trabalho. Notas sobre o mercado de trabalho, 6.
- CHINELLI, Filipina; PAIVA, Elizabeth. 1999. Empleo e informalidade. En: PAIVA, Vanilda (Org.) *O mundo em mudança (virando o milenio)*. Revista Contemporaneidade e educação. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada. v. 4, n. 6.
- JELIN, Elizabeth; MERCADO, Matilde y WYCZYKIER, Gabriela. 1998. *El trabajo a domicilio en Argentina*. Ginebra: OIT. Departamento de Políticas de Desarrollo. Cuestiones de Desarrollo: documento de discusión, 27.
- KING, Kenneth; Mc GRATH, Simon; LEACH, Fiona y CARR-HILL, Roy. 1995. *Education and training for the informal sector*. Londres: Overseas Development Administration. v.1. Education Research, 11.
- KLEIN, Emilio. 2000. Las políticas hacia el sector informal urbano y la OIT: una mirada retrospectiva. En: CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene (Comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: OIT; SIEMPRO; Fondo de Cultura Económica.
- MALDONADO, Carlos. 1997. El sector informal urbano: perspectivas desde un enfoque interdisciplinario. En: *Seminario latinoamericano impacto y perspectivas de los programas de capacitación y asistencia técnica para la microempresa*, San José de Costa Rica. p. 21 – 38.
- MARSHALL, Adriana. 1990. *Formas precarias de trabajo asalariado: dos estudios en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Discussion paper. Programa Mercado de Trabajo, DP/26/1990.
- PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo. 2000. Globalización, informalidad y pobreza en América Central. En: CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene (Comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: OIT; SIEMPRO; Fondo de Cultura Económica.

- PORTES, Alejandro (Ed.) 1990. *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*. Buenos Aires: Planeta.
- . 2000. La economía informal y sus paradojas. En: CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene (Comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: OIT; SIEMPRO; Fondo de Cultura Económica.
- RACZYNSKI, Dagmar. 1977. *El sector informal urbano: interrogantes y controversias*. Santiago de Chile: OIT. PREALC. Investigaciones sobre empleo, 3.
- SCHATAN, Jacobo; PAAS, Dieter y ORSATTI, Alvaro (Comp.) 1991. *El sector informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Fundación Friedrich Naumann.
- TOKMAN, Víctor. 1987. El imperativo de actuar: el sector informal hoy. Caracas. p. 93-105. *Nueva sociedad*, 90.
- . 2000. El sector informal posreforma económica. En: CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio y NOVACOVSKY, Irene (Comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: OIT; SIEMPRO; Fondo de Cultura Económica.
- TOMEI, Manuela. 2000. *Home work in selected Latin American countries: A comparative overview*. Ginebra: OIT. Working paper, 1. Series on homeworkers in the global economy.

COMPETENCIAS

- BENNELL, Paul. 1999. *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*. Ginebra: OIT. Departamento de Formación Profesional. Documentos de empleo y formación, 43.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín J. y CERRUTTI, Marcela S. 1991. *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Población. Cuaderno del CENEP, 45.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín J.; CERRUTTI, Marcela S. y SUAREZ, Ana Lourdes. 1992. *Las trabajadoras de villas: familias, educación y trabajo*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Población. Cuaderno del CENEP, 46.
- MONTERO, Cecilia. 2000. *La formación de capital humano en empleos atípicos: el caso del trabajo a domicilio*. Santiago de Chile: CEPAL. Proyecto CEPAL/GTZ sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II (FRG/99/S126).
- PAIVA, Vanilda. 1997. Desmistificação das profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho. En: SILVA, Luis A. Machado da (Org.) *Qualificação e informalidade*. Revista Contemporaneidade e Educação. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada. v.2, n.1.
- VIELLE, Jean Pierre. 1995. El trabajador del sector informal como sujeto de la educación de adultos: un intento por redimensionar la categoría de 'pobre' en la perspectiva de una estrategia renovada de educación para el trabajo. En: PIECK GOCHICOA, Enrique; AGUADO LOPEZ, Eduardo (Coord.) *Educación y pobreza, de la desigualdad social a la equidad*. Zicantepec, México: El Colegio Mexiquense; UNICEF.
- VILLARAN, Fernando (Coord.) 2001. *Competencias necesarias para la creación y gestión exitosa de pequeñas y microempresas en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación. Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Documento de trabajo, 1.

71

Referencias bibliográficas

FORMACION Y MERCADO DE TRABAJO

- DE FRANCO, Silvio. 2000. Educación e ingresos y pobreza: factores que afectan el acceso y los niveles de educación. Managua. (Mimeo)
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín J. y CERRUTTI, Marcela S. 1993a. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires, 1980 – 1991, situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Población. Cuaderno del CENEP, 49.
- . 2000b. Educación y empleo en el Gran Buenos Aires, 1991.
- . 1999c. Buenos Aires: informe final para el Programa Mecovi Argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (Mimeo)

- HENAO V., Marta Luz; ROJAS D., Norberto y PARRA R., Aura Yaneth. 1999. *El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia: evolución reciente*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. División de Empleo e Ingresos. Documentos de Trabajo, 5.
- LÓPEZ, Hugo. 1996. El empleo informal urbano en Colombia: un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa. Medellín. (Mimeo) Estudio realizado para el DNP y FONADE.

PROGRAMAS

- CEPAL. 1995. *Productividad de los pobres rurales y urbanos*. Santiago de Chile. Cuadernos de la CEPAL.
- CEPAL. División de Desarrollo Social. 1992. *Pobres urbanos y productividad: claves de intervención*. Santiago de Chile. Proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013), Santiago de Chile, 23-25 de noviembre.
- CINTERFOR; OIT.PREALC. 1992. *Seminario sobre formación profesional y crédito para el sector informal urbano, San José de Costa Rica: informe*. Montevideo. Informes, 147.
- CORVALÁN VÁSQUEZ, Oscar. 1987. *Concepts and methods used in the analysis of employment and training in the informal sector of Latin American Countries*. Ginebra: OIT. Departamento de Formación Profesional. Documento de discusión, 12.
- . 1998. Educación y formación profesional para el sector informal. *Educación*. Tubingen, Instituto de Colaboración Científica. v.57/58.
- GRIERSON, J.P.; McKENZIE, I. (Eds.) 1996. *Training for self-employment through vocational training institutions*. Turín: ILO International Training Centre.
- MESSINA, Graciela. 1995. Education and training for the informal sector (Chile). En: LEACH, Fiona (Ed.) *Education and training for the informal sector. Volume 2: Country Studies*. Londres: Overseas Development Administration. Education Research, serial, 11.
- PALMA, Diego. 1993. Educación, empleo e informalidad. *Revista Iberoamericana de Educación: educación, trabajo y empleo*. Madrid, OEI. n. 2, may.-ago.
- RAMIREZ GUERRERO, JAIME. 1993. Experiences in vocational training for self employment in Colombia's Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Mimeo. Documento elaborado para la OIT. Professional Training Service.
- . 1996. *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT. Estudios de políticas, 26.
- SCHREINER, Mark. 1999. *Self-employment, microenterprise, and the poorest*. Saint Louis, Mo.: Washington University. Center for Social Development. George Warren Brown School of Social Work.

72

Referencias bibliográficas

PROGRAMAS DE MICROEMPRESAS

- ADDIS, Caren; FITZGERALD, Linda. 2000. Developing performance indicators for voucher programs: The Cordoban experience. Paper written under the auspices of USAID's Microenterprise Best Practices Project, managed by Development Alternatives Inc.
- ANGELELLI, Pablo; GATTO, Francisco y YOGUEL, Gabriel. 1999. Consultoría y capacitación para PyMES en Argentina. En: YOGUEL, Gabriel; MOORI-KOENIG, Virginia (Coord.) *Los problemas del entorno de negocios: el desarrollo competitivo de la PyMES argentinas*. Buenos Aires: Universidad Gral. Sarmiento; FUNDES; Miño Dávila.
- CABAL, Miguel; HIDALGO, María S. y MONROY, Pedro. 1997. Caracterización estática y dinámica de las microempresas beneficiarias y no beneficiarias del Plan Nacional de la Microempresa. Santa Fe de Bogotá. Mimeo. Documento final presentado al Sistema de Evaluación de Impacto de los Programas de Apoyo a la Microempresa.
- CORREIA, Claudia; BERNHOEFT, Patricia y FARIAS, José (Org.) 1998. *Economía informal e viabilidade econômica*. Recife: Centro de Estudo e Ação Social (CEAS URBANO/PE); Centro de Ação Comunitária (CEDAC/RJ); Movimento de Ação Comunitaria (MOC/BA).
- GUILLEN, Roger. 1997. Programas de formación laboral para la microempresa. En: *Seminario latinoamericano impacto y perspectivas de los programas de capacitación y asistencia técnica para la microempresa*, San José de Costa Rica. p. 105 - 110.

- INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA) 1994a. *Manual de fortalecimiento organizativo para la conformación y el fortalecimiento de unidades productivas en el sector informal urbano-rural*. San José de Costa Rica: Dirección de Programas Especiales. Programa de Conformación y Fortalecimiento de las Unidades Productivas en el Sector Urbano-rural.
- . 1994b. *Instructivo para el uso del manual de capacitación N° 1: fortalecimiento organizativo*. San José de Costa Rica: Dirección de Programas Especiales. Programa de Conformación y Fortalecimiento de Unidades Productivas en el Sector Informal Urbano-rural.
- . 1994c. *Módulo de capacitación N° 2: administración y gestión empresarial*. San José de Costa Rica: Dirección de Programas Especiales, Programa de Conformación y Fortalecimiento de Unidades Productivas en el Sector Informal Urbano-rural.
- . 1994d. *Instructivo para el uso del Módulo de capacitación N° 2: administración y gestión empresarial*. San José de Costa Rica: Dirección de Programas Especiales, Programa de Conformación y Fortalecimiento de Unidades Productivas en el Sector Informal Urbano-rural.
- LUNA, Rafael, 1998a. *Servicios financieros. Manual del instructor. Módulo 2. Mimeo. Proyecto PROMICRO/OIT*.
- . 1998b. *Servicios técnicos. Manual del instructor. Módulo 3. Mimeo. Proyecto PROMICRO/OIT*.
- MERTENS, Leonard. 2001. La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México. En: LABARCA, Guillermo (Coord.) *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?* Montevideo: Cinterfor/OIT; GTZ; CEPAL.
- MONTERO L., Patricio; ACEVEDO G., Sergio. 1994. *La formación del microempresario en la educación media técnico profesional. Una propuesta curricular*. Santiago de Chile: CIDE. Programa Educación y Trabajo.
- MONTES, Samuel. 1997. Programas de crédito, capacitación y asistencia técnica para la microempresa. En: *Seminario latinoamericano impacto y perspectivas de los programas de capacitación y asistencia técnica para la microempresa*. San José de Costa Rica. p. 55-56.
- NOVICK, Marta; GALLART, María Antonia (Coord.) 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- ORLANDO, María Beatriz; POLLACK, Molly. 2000. *Microenterprises and poverty. Evidence from Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- OVERWIEN, Bernd. 1994. La larga marcha hacia el pequeño empresariado. Capacitación profesional en el sector informal de Managua. En: *Educación de adultos y desarrollo*. Bonn. Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos. n.42.
- PATRONE, Alessandro. 1997. *Metodología de formación flexible para pequeños empresarios latinoamericanos*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- PECORA, José F. 1997. Programa de capacitação para micro-empresas. En: *Seminário latinoamericano impacto y perspectivas de los programas de capacitación y asistencia técnica para la microempresa*, San José de Costa Rica. p. 113.
- RAMÍREZ GUERRERO, Jaime. 1998. *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) en Colombia. Una evaluación desde la perspectiva de su desarrollo institucional*. Lima: OIT.
- STAIB, Barbara. 1998. Formación y capacitación de microempresarios/as en Recife (Brasil). *Educación*. v. 57/58. Tubingen: Instituto de Colaboración Científica.

Referencias bibliográficas

PROGRAMAS PARA JOVENES

- AVILA, Celia Marisa de (Coord.) 1999. *Programa capacitação solidária, concepção e sistema operativo básico*. San Pablo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária.
- . (Coord.) 2000a. *Orientações para o auto-empredimento, planejamento e gestão*. San Pablo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária.
- . 2000b. *Metodología para seleção de projetos sociais, registro dos procedimentos dos concursos de Programa Capacitação Solidária*. San Pablo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária.

- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. 1999a. *A experiência para jovens e adolescentes*. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR). Cadernos temáticos
- . 1999b. *Educação e trabalho. Um projeto para jovens e adultos de baixa escolaridade*. Brasília: Secretaria de Políticas Públicas de Empleo (SPPE). Departamento de Qualificação Profissional (DEQP). Cadernos temáticos.
- . 2000. *A experiência para adolescentes e jovens*. Brasília: Secretaria de Políticas Públicas de Empleo. Departamento de Qualificação Profissional. Cadernos temáticos.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Dinis; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira y FARÍA, Carlos Aurelio Pimenta de. 1999. Formación profesional de adolescentes no Brasil e na América Latina: rompendo o ciclo de reprodução da exclusão?. En: *Interface: políticas sociais e desenvolvimento*. Brasília: NAPP; UNICEF. n.1.
- GALLART, María Antonia (Coord.) 2000a. *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- JACINTO, Claudia; GALLART, María Antonia. 1998. *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- OVERWIEN, Bernd. 1998. Educación no-formal orientada hacia el empleo para los jóvenes en el sector informal de América Latina. *Educación*. Tubingen: Instituto de Colaboración Científica. v.57/58.

PROGRAMAS PARA MUJERES

- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN (CIDE). 2001. Estudio Evaluación del Programa de Capacitación Laboral Orientado al Trabajo Independiente para Mujeres de Escasos Recursos. Resumen ejecutivo. Santiago de Chile. (Mimeo).

SIGLAS

- AID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
- ASSIST: Organismo para la selección y apoyo de particulares que se inician en el comercio, Jamaica
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CENEP: Centro de Estudios de Población, Argentina
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina
- CIDE: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Chile
- CIMO: Calidad Integral y Modernización, México
- CINTERFOR: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (OIT)
- COPEME: Consorcio de ONG que apoyan a la Pequeña y Microempresa, Perú
- DESAP-Micros: Programa que implementó el "modelo Carvajal" de promoción de la microempresa, Colombia
- DNP: Dirección Nacional de Planeación, Colombia
- FASE: Programa de apoyo a nuevos emprendedores, (SENA), Colombia
- FEPADE: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, El Salvador
- FP: Formación Profesional
- IFP: Instituciones de Formación Profesional
- INA: Instituto Nacional de Aprendizaje, Costa Rica
- MIDA: Organismo de Fomento de la Inversiones en Microempresas, Jamaica
- OIT: Oficina Internacional del Trabajo (ONU)
- ONG: Organizaciones No Gubernamentales
- PNDM: Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Colombia
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPP: Programa de Promoción Profesional Popular, Colombia
- PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas
- PREALC: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (OIT)
- SEBRAE: Servicio de apoyo a micro y pequeñas empresas, Brasil
- SECAP: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, Ecuador

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia
SENAI: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Brasil
SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile
SIPROMICRO: Sistema de Información sobre la Microempresa en América Latina
UPC: Unidades Promotoras de Capacitación, México

NOTAS

1 Base bibliográfica con más de 4000 documentos referidos a Educación y Trabajo formada por la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.

2 Sistema de Información sobre la Microempresa en América Central. Se trata de la base regional más abarcativa sobre microempresas.

3 Se ha preferido no seguir punto por punto los aspectos considerados en los términos de referencia del contrato de consultoría, sino que, dadas las características del corpus, se privilegiaron, en cambio, los aspectos sustantivos y su secuencia lógica para presentar una argumentación coherente que, de hecho, incluye los aspectos a los que se refiere la consultoría. En las conclusiones se plantearán específicamente dichos aspectos.

4 Si se trata de producción legal y productos o servicios lícitos sería una actividad formal; si ambos son ilícitos constituye una actividad delictiva.

5 En el estudio de Villarán se integran entrevistas en profundidad, grupos focales y una encuesta; en el de Gallart, un análisis de los trabajadores por cuenta propia en la Encuesta de Hogares, con historias de vida de diversos tipos de cuentapropistas (mujeres y varones, comerciantes y trabajadores de oficios).

6 En este caso se trata de un programa que integra el aprendizaje de habilidades básicas a la capacitación y está dirigido a la generación de ingresos. Tiene apoyo técnico del SENAI, y acompañamiento en la inserción laboral la cual puede darse en el sector informal.

7 En este apartado se resume información presentada por: Ramírez, Jaime. El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa de Colombia. Una evaluación desde la perspectiva de su desarrollo institucional. Lima, OIT, 1998.

8 LOPEZ, Hugo. *El empleo informal urbano en Colombia: un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa*. Estudio realizado para el DNP y FONADE. Medellín, 1996 (citado por Ramírez, 1998).

9 Como puede verse, el esquema del curso es muy similar a los cursos del modelo Chile Joven presentados anteriormente, con la diferencia de que en este caso están dirigidos al empleo en el sector informal y en el otro, a ocupaciones poco calificadas en el sector formal.

10 En los programas del modelo Chile Joven, las instituciones de formación compiten en los concursos; los cursos son adjudicados y pagados a las organizaciones capacitadoras.

11 Por ejemplo, Manos del Uruguay, desarrollada en CEPAL, 1992.

12 Son en general evaluaciones globales realizadas por las universidades, sobre los Planes Estadales de Calificación de los Trabajadores implementados por el Ministerio de Trabajo.