

RECONOCIMIENTOS

Este libro tuvo su origen durante la ejecución del “Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas” (PCT), que fue financiado parcialmente mediante una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Contribuyeron a financiarlo las dos entidades ejecutoras, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) y Fundación de Empresas para la Excelencia (FE).

A fin de lograr el objetivo del Programa, el diseño preveía la puesta en marcha de dos componentes: el primero, denominado Sistema de Bonos de Capacitación (SBC); el segundo, denominado Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP).

Desde que se inició el diseño hasta que finalizó el análisis de resultados, transcurrieron siete años. Participaron en el proceso, el equipo que trazó los lineamientos generales y de detalle del Programa, la representación del BID en Argentina, el Comité de Enlace Interinstitucional, más de siete mil pequeñas firmas, un nutrido grupo de consultores y asesores externos, los evaluadores finales, el grupo que analizó los resultados y preparó esta obra y quienes realizaron revisiones y aportaron críticas y sugerencias en la etapa previa a la edición final. En los párrafos siguientes se intenta reconocer el esfuerzo de todos los que intervinieron en las sucesivas etapas.

El diseño del PCT estuvo a cargo de un equipo de consultores del FOMIN integrado por Tracy Beats, Gerardo Martínez Freysenier y Héctor Castello, a los que apoyaron como consultores externos, José Luis Castagnola, Gabriel Schneider y Javier Santos Moro. A ellos pertenecen las ideas que se debían experimentar en la prueba piloto.

La supervisión de la ejecución estuvo a cargo de Héctor Castello, especialista FOMIN en la Representación Argentina del BID.

La coordinación entre las instituciones que ejecutaron el Programa estuvo a cargo de un Comité de Enlace Interinstitucional, que contaba con cuatro miembros. Participaron sucesivamente del mismo, Guillermo Marianacci, María Flamini, Carlos Peludero, Guillermo Castell, Laura Rodríguez Machado y

Abelardo García por ADEC, y Raúl Merino, Juan Carlos Rabbat, Fernando Sastre, Juan Carlos Irazusta y Jorge Jaimez por FE.

El equipo de consultores del Programa estuvo integrado, en diferentes épocas y por diferentes períodos, por María Florencia Álamo, Agustina Argüello Pitt, Daniel Blank, Diego Caffaratti, Mariela Camporro, Jorge Humberto Casi, Nora Lis Cavuoto, María Fernanda Cordón, María Teresa De las Casas, Carlos Debandi, Eduardo Di Leonardo, Horacio Fábregas, Teresita Flores, Hugo Fernando Frías, Ariel Halac, Manuel Jaimez, Mariano Klenzi, Adriana Lana, Sandra Marín Schlafman, Aldo Merlino, Félix Mitnik, Ángela Móttola, Fernando Rojas Clariá, Lidia Strasorier, Laura Subtil y César Gabriel Torres.

El equipo de consultores que trabajaron en las acciones de apoyo a la oferta del SBC estuvo integrado por Oscar Blake, Corina García Goette, Andrea Garo, Javier Lasida, Nora Leoni, Nora Lis Cavuoto, Sandra Marín, Andrés Matta, Félix Mitnik y Carmen Peme. En el diseño de versiones adicionales del SIDCAP participaron dos equipos integrados por Enrique Bianchi, Mariela Camporro, Mariano De Goicoechea y César Torres, en la primera versión, y por Sebastián Albrisi, Germán Gabriel Burcher y Gustavo Pérez Ares, en la segunda.

Se sumaron a este esfuerzo los consultores externos José Pedro Alberti, José Luis Castagnola, Javier Lasida, Javier Santos Moro y Enrique Román.

Los autores de los diferentes capítulos del libro han sido Eduardo Bologna, Adela Coria, Ricardo Descalzi, Vanina Fraire, Corina García Goette, Andrés Matta, Félix Mitnik, Guillermo Ordóñez y Juan Torres. Colaboraron con ellos, María Florencia Álamo, María Fernanda Cordón, Teresita Flores, Nora Lis Cavuoto, Cecilia Magnano, Lidia Strasorier y César Gabriel Torres. En la preparación de la versión final del libro cooperó Cecilia Magnano. La coordinación general del PCT y de esta obra estuvo a cargo de Félix Mitnik.

Indagaciones sobre aspectos particulares fueron realizadas por Ariel Halac, Andrés Matta, Gaetan Philippart y Sergio Rodríguez.

Realizaron revisiones parciales o totales que desembocaron en diversas sugerencias y aportes a esta obra, José Pedro Alberti, Sebastián Albrisi, Héctor Castello, María Antonia Gallart, Pablo Mitnik, Oscar Mitnik, Mónica Oliber, Carlos Peludero, Andrea Pujol, Enrique Román y Juan Saffe.

Es importante destacar, finalmente, el decisivo apoyo brindado por el FOMIN al proceso de aprendizaje, a sucesivas propuestas fundadas de ajuste del diseño original y a la tarea de análisis y sistematización de la experiencia. Ese apoyo permitió financiar indagaciones y actividades no previstas inicialmente y cuya necesidad se hizo evidente durante la ejecución. Permitió también concretar esta obra, que no hubiese sido posible sin el aliento brindado.

La responsabilidad por los conceptos vertidos es de los autores.

DE QUÉ TRATA ESTA OBRA

En esta obra se analizan las políticas y programas de capacitación destinados a las pequeñas empresas sobre la base de la teoría y la experiencia.

Desde el punto de vista teórico, tema de la primera parte, el objetivo es analizar la capacitación laboral para pequeñas empresas utilizando un enfoque multidisciplinar que abarca la economía, la sociología, la psicología del aprendizaje, la historia de la capacitación, la psicología organizacional y las teorías de la administración de empresas. La presentación de ideas de las respectivas áreas de conocimiento tiene como propósito iluminar desde diferentes enfoques el diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación y mejora continua de políticas y programas de capacitación destinados a micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) y contribuir al indispensable diálogo entre los especialistas de las diferentes áreas. Dado que se trata de una obra de divulgación, los aspectos teóricos se limitan a los conceptos necesarios para que, quienes no han tenido formación en alguna de las áreas del conocimiento mencionadas, puedan comprender las ideas utilizadas. Se ha tratado que el nivel de complejidad sea mínimo y que exista un claro vínculo entre la teoría y el programa piloto que dio origen a la obra.

En lo que hace a la experiencia, tema de la segunda parte, se utiliza el aprendizaje realizado al implementar el “Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas” (PCT) que fue financiado parcialmente mediante una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lo ejecutaron y contribuyeron a financiarlo, desde octubre de 1998 hasta septiembre de 2003, la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) y la Fundación de Empresas para la Excelencia (FE). Dicho programa comprendía un “Sistema de Bonos de Capacitación” (SBC), que tenía como objetivo operar dos mecanismos destinados a incentivar la adquisición de actividades formativas por parte de las firmas: un sistema de información sobre la oferta y la demanda empresarial de capacitación y un sistema de subsidios a la demanda de actividades de entrenamiento laboral por parte de las empresas. El PCT comprendía también un componente denominado “Sistema de Diagnóstico de Capital Humano” (SIDCAP) destinado, por

una parte, a diseñar un proceso informatizado que permitiese identificar los problemas de las firmas, definir cuáles podrían ser resueltos mediante capacitación y sugerir posibles acciones formativas a ser implementadas por las empresas; y por la otra, a subsidiar dichos diagnósticos.

En ambos casos los subsidios se materializaban mediante la entrega de bonos que permitían, para el componente de capacitación, adquirir cursos en un mercado en el que competían capacitadores individuales, empresas privadas y algunas instituciones del Estado; y para el componente de diagnóstico, contratar los servicios que ofrecían consultores e instituciones especializadas.

La población meta del SBC era de 2.000 empresas de menos de 20 empleados. La entidad ejecutora de este componente fue la ADEC, integrada por las cámaras empresarias más representativas del quehacer económico provincial, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Municipalidad de Córdoba. El SIDCAP tenía como población objetivo a 500 empresas de menos de 50 empleados y fue ejecutado por la FE, institución integrada por más de 60 firmas dinámicas de la provincia y sede del Eurocentro Córdoba.

Los diseños del SBC y del SIDCAP respondieron al diagnóstico de una demanda de formación en recursos humanos por parte de las MPyME inferior a lo considerado como “económicamente eficiente”, “socialmente óptimo” o “comparativamente razonable”. Se supuso que la escasa demanda era una de las responsables de la reducida competitividad relativa de estas firmas. El diagnóstico se completó con un conjunto de hipótesis explícitas que provinieron, fundamentalmente, de las teorías del capital humano y de las fallas del mercado de capacitación. También estuvieron presentes algunas hipótesis implícitas referidas a la homogeneidad de los actores, a los procesos de aprendizaje y a la organización de las empresas. Algunas de ellas fueron:

- La “competitividad” de las MPyME es reducida frente a la de las firmas de mayor tamaño, pero podría incrementarse mediante Servicios Financieros y Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).
- El mecanismo más adecuado para brindar SDE sería el de la operación de dichos servicios según criterios de mercado.
- La capacitación contribuiría al desarrollo de las MPyME y podría prestarse como un SDE aislado.
- La reducida inversión en capacitación por parte de las MPyME se debería a fallas de mercado (fundamentalmente “asimetría de la información”). La información que brindaría el Programa permitiría que las firmas definiesen inversiones en capacitación.

- La falla de mercado “selección adversa” (relacionada con asimetrías de información acerca de la calidad de la oferta) no sería significativa y el diagnóstico resolvería las fallas del Estado “dificultad de identificación” y “burocracia”. Se supuso, además, que al suministrar capital humano específico, las externalidades serían reducidas.
- Subsidios económicos permitirían resolver las fallas del mercado de capacitación para MPyME y lograr su expansión, la cual sería autosustentable. Para lograr ese efecto sería suficiente una intervención “temporalmente acotada” e independiente de futuros subsidios.
- Se ratificaría que una política de subsidios a la demanda de capacitación por parte de las MPyME contribuye a su desarrollo y que dicha política se puede instrumentar mediante bonos de diagnóstico y capacitación.
- No se presentarían significativos desvíos en el uso de los subsidios ni barreras a la entrada.
- Sería posible introducir exitosamente un programa con subsidios parciales en un país cuya política pública de capacitación era de subsidio total.
- Se podría aplicar la misma solución a un universo heterogéneo de firmas.
- Los costos de capacitar a una persona serían similares para todas las firmas.
- Las instituciones de capacitación ajustarían la calidad de sus servicios a los requerimientos empresarios.
- Sería posible diseñar un sistema estandarizado de diagnóstico de empresas.
- Los actores serían capaces de decodificar la racionalidad del diseño de una política de capacitación tal como lo hicieron quienes la diseñaron.
- Las empresas decidirían racionalmente sus inversiones en capacitación.
- El curso escolarizado con cantidad de asistentes y duración fija posibilitaría, de manera automática, la transferencia de lo aprendido, al ámbito laboral.
- La población meta podría limitarse a un porcentaje reducido del total de las firmas ya que por “efecto demostración” el mercado se extendería.
- Los ejecutores no intervendrían en el libre juego de la oferta y la demanda.

En el diseño se utilizaron también, de manera implícita, definiciones conceptuales acerca de las empresas, la educación continua, la capacitación laboral y las competencias laborales, que son analizadas críticamente en esta obra.

En cuanto a la definición de empresa, se supuso que comprende, tanto las unidades de cierta envergadura en las que es posible distinguir claramente una infraestructura, relaciones entre personas y superestructura intelectual, como a

las microempresas de subsistencia o capitalización simple. Con respecto a la educación continua, se consideró que ésta incluye a las actividades de formación – cualquiera sea su naturaleza u objetivo– que realizan las personas adultas que han completado su educación inicial y que se capacitan por razones profesionales o personales. Se entendió como capacitación, a una actividad formativa de los recursos humanos, de cualquier naturaleza, que tuviese como objetivo atender una demanda vinculada con las competencias para el trabajo que una persona o grupo de personas realiza en el marco de una firma. En lo que hace al significado del término competencias laborales, incluyó a los conocimientos, saberes prácticos, habilidades y actitudes requeridas para el desempeño de una función ocupacional.

El PCT, un programa piloto, debía atender al 2% del total de firmas formales y no formales de la provincia de Córdoba. Se esperaba lograr la generación de un mercado en el que las MPyME invertirían más recursos que antes del inicio del Programa y aprendizajes que pudiesen servir para el diseño de políticas públicas destinadas al sector de MPyME.

A medida que avanzaba la ejecución se presentaron diversos hechos que llamaron la atención acerca de la complejidad del problema que se intentaba enfrentar. El primero fue *la dificultad para que las firmas aceptaran absorber parcialmente los costos del diagnóstico* y, fundamentalmente, *una tasa de repetición en el uso del subsidio que era menor que la esperada*. Se encontró que dicha tasa había sido inferior a 3 bonos de capacitación durante toda la vida del Programa (cuando lo esperado era, en promedio, del orden de 10) y que *las empresas sólo utilizaban alrededor del 6% del subsidio potencial al que podían aspirar*. Resultó evidente, en consecuencia, que el PCT no modificaba la “vocalización inversora” de las MPyME y no generaba el mercado de capacitación que se esperaba. Sin embargo, *a pesar de la reducida repetición, el Programa tenía una tasa mayor que programas análogos* de otros países de Latinoamérica.

Como consecuencia de estos hallazgos se realizaron ajustes en la estrategia de intervención, pese a lo cual la tasa de reiteración se mantuvo inelástica. La aparición de los problemas señalados condujo también a un conjunto de indagaciones que incluyeron revisiones sistemáticas y cuidadosas de los resultados del monitoreo, diagnósticos mediante grupos focales y entrevistas en profundidad, análisis crítico de la medición de impacto, un relevamiento de los resultados de investigaciones en otros contextos y, finalmente, una revisión de la teoría en la que se fundamentaban los supuestos explícitos e implícitos del Programa.

Se encontró que, según los indicadores de monitoreo, el PCT fue muy exitoso, ya que superó las metas cuantitativas en colocación de diagnósticos en un

100%, las de colocación de bonos de capacitación en un 15% y el universo de empresas atendidas en un 300%. El tamaño de las empresas atendidas, el sector a que pertenecían y la participación por género, respondieron razonablemente a las características del universo de MPyME de Córdoba. Desde el punto de vista operativo se logró una eficiencia interna igual o superior a la de programas similares. La evaluación de impacto, por su parte, reveló que la satisfacción de los usuarios basada en un análisis de sus percepciones, fue elevada, y que la capacitación fue aparentemente exitosa en muchos de los casos en los que se realizó en las instalaciones de la empresa, intervinieron grupos asociativos o se emplearon metodologías constructivistas para la formación de empresarios.

El análisis detallado de los indicadores mostró, sin embargo, que luego de finalizado el PCT, la inversión permanente en capacitación continuaba sin ser utilizada por la mayoría de las firmas tratadas, como una vía para incrementar su competitividad. Se detectaba, por otra parte, que era la oferta la que “capturaba” el subsidio para disminuir los precios de sus cursos habituales. En lo que hace a los instrumentos –bonos de capacitación y diagnóstico– su utilización originaba elevados costos de gestión y fundamentalmente de control. Existen evidencias, finalmente, de que se presentó la falla de mercado “selección adversa” (para capturar los bonos, las ICAP habrían reducido los precios a expensas de la calidad), lo que se tradujo en reducida calidad de las acciones formativas y potenció la baja inversión.

Al preparar esta obra se tuvo acceso a una indagación –basada en la Encuesta Permanente de Hogares– que indicaba que en 1986 la tasa de repetición en el uso de la capacitación por parte de la población económicamente activa para cursos que pueden considerarse, en términos generales, equivalentes, era similar a la que obtuvo el Programa tres lustros después. Pese a las diferencias en la metodología de recolección de datos y el tiempo transcurrido, ese resultado es significativo a los fines de una comparación, ya que alrededor del 80% de las empresas que atendió el PCT correspondía a firmas unipersonales (o contaban con el apoyo de un miembro de la familia). Llama la atención la similitud de la tasa de repetición que existía antes de la implementación del Programa y la que logró el mismo.

Una comparación con la experiencia internacional confirmó los resultados que estos hallazgos sugerían: la cantidad de horas de capacitación por empleado y por año es inferior a medida que disminuye el tamaño de la empresa. *La demanda que los programas de capacitación destinados a pequeñas empresas lograrían generar sería momentánea, podría estar supliendo inversión privada y no conseguiría, en general, consolidar una política de inversión en capacitación por parte de la mayoría de las MPyME.*

Determinar las restricciones por las cuales la inversión en capacitación de las MPyME es reducida, y las razones por las cuales los incentivos económicos, la información o el diagnóstico son insuficientes para vencer esas restricciones, constituyó el problema que dio origen al análisis de aportes teóricos y empíricos recientes y a la consecuente revisión de las hipótesis del diseño.

El análisis de los resultados del PCT y la revisión conceptual realizada en la primera parte de este libro permiten afirmar que *mecanismos que aparentemente funcionan y percepciones favorables sobre el resultado individual de la capacitación no indican el logro del objetivo de política*. Pese a que los datos de monitoreo fueron altamente positivos y los propietarios de pequeñas empresas asignaron una valoración conceptual muy elevada a la capacitación, sólo un conjunto muy limitado de firmas consideró redituable esa inversión.

Se encontró que un programa de capacitación para pequeñas empresas, de focalización amplia y conducido por la demanda, no es capaz de generar, mediante una intervención temporalmente acotada, un mercado autosustentable que supere la reducida demanda de diagnósticos y de formación continua de las MPyME. Esta última puede atribuirse a un conjunto de factores racionales y no racionales que dan origen a un mercado que opera en un nivel cercano al de equilibrio competitivo con baja inversión. Dicha inversión estaría orientada a satisfacer necesidades puntuales originadas por cambios tecnológicos u organizativos y no formaría parte de una política de educación continua de la fuerza de trabajo orientada a mejorar la competitividad de las pequeñas empresas.

Es necesario señalar que los resultados expuestos se refieren a un programa de capacitación ejecutado en una provincia en la que la contribución al producto bruto geográfico está razonablemente balanceada entre los sectores agropecuario, industrial y de servicios. Un elevado porcentaje de las empresas tratadas está localizado en una ciudad de más de un millón de habitantes y su “empresarialidad” es reducida. Pese a estas limitaciones, los aprendizajes podrían ser aplicables en otros contextos ya que el disparador de las reflexiones –la reducida tasa de repetición en el uso de un subsidio– es un elemento común con programas similares de otras latitudes. Serían necesarias, sin embargo, nuevas experiencias rigurosamente controladas, para extender las conclusiones a poblaciones de otros tamaños o con una distribución menos equilibrada entre sectores de la economía. Esas experiencias deberían realizarse, además, con mayor disponibilidad de recursos para indagaciones accesorias y con un programa de evaluación de impacto diseñado minuciosamente antes del inicio de la experiencia, que cuente con una definición acotada y precisa de la población objetivo y de las expectativas de logro.

Se espera que la revisión teórica y los aprendizajes prácticos que se intentan difundir sean de utilidad para los ejecutores de políticas y programas de capacitación para MPyME de Latinoamérica, personal técnico de los organismos e instituciones vinculados con la formación para el trabajo, dirigentes sindicales, empresarios, capacitadores y ciudadanos interesados en las políticas públicas en las áreas de desarrollo económico social, educación continua y trabajo. Se espera también, mostrar la potencialidad de una perspectiva multidisciplinar para el diseño de políticas y programas, que se enriquece si durante la ejecución se utiliza una estrategia de aprendizaje continuo y de mejora sistemática de las acciones que se emprenden.

FÉLIX MITNIK

Primera parte

ASPECTOS TEÓRICOS

Introducción

La primera parte de esta obra apunta a sentar las bases teóricas para analizar, desde una perspectiva multidisciplinar, una experiencia de promoción de la inversión en capital humano en empresas pequeñas.

Los tres primeros capítulos presentan conceptos de la economía. El primero introduce los modelos que se utilizaron en el diseño del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT) y que sirvieron de fundamento para el diseño de un programa orientado a desarrollar un mercado en el que las pequeñas empresas pudiesen adquirir formación: la teoría del capital humano, el modelo de mercado aplicado a la capacitación y la teoría de las fallas en ese mercado. En el segundo capítulo se analizan brevemente los modelos de provisión y producción de la capacitación, se evalúa el efecto de los subsidios sobre la eficiencia y la equidad y se realiza una descripción de naturaleza general acerca de los bonos como un mecanismo para materializar un subsidio. En el tercer capítulo se analizan con mayor detalle los bonos de capacitación; se evalúa si existen en el mercado de capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas las fallas de mercado que justifican la utilización de un subsidio y se presentan algunas de las razones que, con el propósito de priorizar la equidad sobre la eficiencia, podrían justificarlo.

En el cuarto y quinto capítulo se revisan aspectos vinculados con la capacitación desde una perspectiva sociológica. Los elementos presentados comprenden al capital cultural como concepto de mayor amplitud que el de capital humano, el rol de la capacitación como bien multifuncional, las pequeñas empresas como sujetos de la capacitación y una explicación acerca de la reducida tasa de uso del subsidio basada en que las decisiones de compra no se corresponden con el modelo de elección racional sino con “habitus” que no pueden ser modificados con facilidad mediante incentivos económicos. Alertan también acerca de la significativa heterogeneidad de las empresas como un factor que podría no haber sido contemplado en el diseño de los cursos y señalan aspectos vinculados con el capital social y con la institucionalidad de las políticas de Servicios de Desarrollo Empresarial.

El sexto y séptimo capítulo reseñan las transformaciones en el tiempo que han sufrido las prácticas de capacitación laboral. Se destaca el desarrollo de las teorías del aprendizaje, su impacto en las metodologías formativas utilizadas en la capacitación, el elevado costo de una acción formativa destinada a pequeñas empresas, los tres arreglos institucionales que intervienen en la capacitación (Estado, mercado y redes de organizaciones sin fines de lucro) y el riesgo de un circuito diferencial de capacitación de baja calidad destinado a las firmas pequeñas. Al recorrer la historia de la capacitación en la Argentina, se destaca la importancia creciente que la misma ha tenido en las últimas décadas y el elevado porcentaje de miembros de la población económicamente activa que han sido sujetos de acciones formativas.

El octavo capítulo expone la contradicción entre una sociedad del conocimiento, en la que se han generado elevadas esperanzas acerca del rol de la educación continua como herramienta de competitividad y equidad, y la reducida inversión en acciones formativas por parte de las empresas de menor tamaño. Se sustenta la hipótesis de que la diversidad de acciones englobadas en el término capacitación y la reducida incorporación de los resultados más recientes de la investigación en el área del aprendizaje, podrían constituir una explicación de naturaleza general acerca del reducido impacto de los programas. Se presentan, además, dos hipótesis específicas para el caso de las pequeñas empresas: la primera, el rol central que juega la formación tácita brindada por el propietario en la construcción del conocimiento en estas firmas; la segunda, la diversidad de estrategias de construcción de conocimiento que podrían demandar diversas tipologías de empresas.

En el noveno capítulo se analizan los requisitos que permitirían incrementar la tasa de éxitos y reconstruir las esperanzas en la capacitación como herramienta de competitividad y equidad. Dichos requisitos son la calidad de la capacitación y, dentro de la misma, la generación de condiciones que garanticen la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral.

Los anexos y cuadros, que no se han incluido en esta edición, se podrán consultar en la versión completa de esta obra, disponible en los sitios web: www.adec.org.ar/biblioteca/bonos y www.fundemp.org.ar/investigacion

La perspectiva económica de la capacitación

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

Guillermo Ordóñez

*La historia de la ciencia económica no es tanto la crónica
de una acumulación continua de avances teóricos
como la historia de revoluciones intelectuales
exageradas, donde se descartan las verdades
ya conocidas en favor de las nuevas revelaciones.*

MARK BLAUG

Este capítulo tiene por objeto recorrer conceptos implícitos en el diseño de políticas y programas de capacitación, que se refieren a ¿por qué invertir en formación? ¿Dónde invierten las empresas? ¿Cuánto invertir? ¿Por qué no se alcanza la inversión adecuada? ¿Qué son las fallas del mercado? ¿Puede el Estado resolverlas? ¿Cuáles son las alternativas de política para lograr equidad y eficiencia en la asignación de recursos?

Los tres primeros apartados se destinan a facilitar la lectura posterior de quienes no están familiarizados con la temática en análisis, para lo cual se ha obviado la utilización de herramientas matemáticas. Pueden ser omitidos por quienes tienen algún nivel de formación en la ciencia económica. El apartado final también podría ser omitido por quienes han estudiado los problemas asociados con la capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) y conocen la taxonomía de fallas del mercado.

¿Por qué invertir en formación?

La economía de la educación constituye un campo de análisis relativamente nuevo y próspero que incluye como tema de estudio la rentabilidad individual y social de las inversiones que realizan los individuos, las empresas y el Estado, en procesos formativos tales como la educación básica y superior, la educación de

los ingresantes al mercado de trabajo y los procesos de educación continua, dentro de los que está incluida la capacitación laboral.

Es interesante señalar que el tema de la educación aparece en la economía en algunas reflexiones aisladas, hace más de dos siglos, cuando esta ciencia se separó de la filosofía y se convirtió en un cuerpo compacto de conjeturas sobre cómo se produce el proceso de asignación de recursos escasos. Sin embargo, recién en 1924 la educación fue considerada como un factor importante para el desarrollo por el soviético Stanislav Strumilin. Debieron transcurrir casi cuarenta años más, hasta la elaboración de una metodología económica para el estudio de la educación. La tarea fue realizada por el norteamericano Theodore Schultz, quien definió el concepto de “capital humano” al que parangona con el capital físico. En 1964, Gary Becker –también norteamericano– publicó una de las obras más importantes en esta área de la economía, denominada *Capital humano, un análisis teórico y empírico con especial referencia a la educación*, que le valió el Premio Nobel y constituyó un pilar de reflexión donde se han apoyado los avances posteriores.

A partir de estos cimientos, la economía de la educación creció de una manera muy rápida aportando conjeturas acerca de la realidad que resultan particularmente útiles cuando los individuos y las empresas deben adoptar la decisión de “cuánto” capacitar.

Desde el punto de vista de esta rama de la economía, toda actividad que contribuye a la formación para el trabajo es una inversión en capital humano que, al igual que cualquier inversión, constituye un sacrificio de recursos presentes con la intención de obtener una cantidad mayor de recursos futuros. El incremento en competencias laborales provoca, a su vez, un aumento en la productividad, lo que debería traer utilidades para el inversor.

Al introducir la perspectiva de la decisión de adquirir formación como una alternativa de inversión, la teoría del capital humano considera que el razonamiento que realizan las personas cuando deciden mejorar sus competencias para el trabajo es el mismo que las conduce a comprar un departamento para alquilarlo o a colocar dinero en un Banco. De manera similar, los motivos que llevan a las empresas a capacitar a sus empleados son los mismos que las conducen a invertir en máquinas, habilitar un nuevo local comercial o a destinar recursos al desarrollo de políticas publicitarias.

Con el objetivo de avanzar en la discusión, se considera, en primer lugar, la inversión por los individuos, y luego, la que realizan las empresas.

Para analizar la inversión por parte de los individuos es necesario separar las erogaciones en formación que constituyen un consumo, de las que son una inversión. Dentro de las primeras se incluyen las actividades formativas que una

persona realiza por el placer de aprender, satisfacer una curiosidad intelectual o desarrollar valores morales (cursos de apreciación musical o literaria, talleres de filosofía o seminarios de ética o religión). Se trata, en suma, de un desembolso sin expectativas de retorno en términos de ingresos. Los individuos también pueden realizar inversiones en actividades formativas con la expectativa de un mejor ingreso futuro (una carrera profesional para la que estiman que existe demanda). En lo que sigue sólo se abordan las erogaciones que se realizan en carácter de inversión en capital humano. No se considerarán las erogaciones de consumo, ya que escapan a los límites de estas reflexiones.

Las inversiones en formación pueden ser de carácter general (el individuo incorpora competencias que pueden servirle en el ámbito de cualquier firma) o específicas (las competencias adquiridas sólo le sirven para una empresa en particular).

La teoría del capital humano sostiene que, en el caso de la formación en habilidades generales, las erogaciones deben ser solventadas por los individuos que reciben los beneficios (Becker, G., 1975). El argumento que conduce a esta afirmación es que son ellos quienes se apropian de las ganancias que les proporciona su inversión, la que se refleja en general en los mejores salarios que perciben. El diferencial salarial mostraría la mayor productividad de la formación e indicaría que ese aumento de productividad es capturado exclusivamente por la persona que realizó la misma. Si, en situación de pleno empleo, alguna empresa no les pagara el valor de su mayor productividad, los individuos capacitados se trasladarían a otra firma, ya que las habilidades generales sirven indistintamente en cualquier compañía.

Desde la perspectiva expuesta, la decisión individual acerca de invertir o no en capital humano se basa en una comparación, la mayoría de las veces poco informada, entre las erogaciones que se realizarán y los beneficios esperados.

Para el caso de la formación en habilidades específicas, las empresas (en particular las de gran tamaño y las que operan con tecnologías propias) se convierten en las únicas demandantes de dichas capacidades, detentando consecuentemente un poder monopsonico, es decir, de único comprador de esas aptitudes dentro del mercado laboral. En esta situación, el beneficio de la formación es captado por la empresa, que debería tener, por lo tanto, un incentivo para invertir en la capacitación de su personal.

Desde el punto de vista de las empresas de mayor tamaño, dichas erogaciones sólo se realizarán si las firmas encuentran que los montos destinados a actividades formativas les brindan beneficios iguales o superiores a los de otra inversión alternativa a la que puedan destinar sus recursos.

Los costos de la formación –es decir, el monto de la inversión– incluyen elementos explícitos del proceso educativo (matrículas, cuotas, material de estudio, gastos de traslado y similares) y elementos implícitos (los ingresos que se dejan de percibir durante el tiempo de capacitación o el ocio que se deja de disfrutar en el tiempo dedicado al estudio). El monto asociado a estos elementos implícitos se denomina “costo de oportunidad”. Los beneficios estarán dados, para las competencias generales, por el mayor salario potencial de los individuos; para las competencias específicas, por la mayor productividad del trabajador.¹ En el caso de las MPyME, las decisiones se basarían en consideraciones similares.

Hasta aquí se ha hecho hincapié en la inversión privada en capital humano que responde a las diferencias entre los costos y los beneficios privados de la misma, sin ninguna referencia a los beneficios sociales. Sin embargo, estos últimos pueden ser mayores que el simple aumento de productividad de las personas. Es por ello que en muchos países –particularmente los del Sudeste Asiático– las estrategias de desarrollo han incluido la formación continua de la fuerza de trabajo como una herramienta fundamental de política pública. La hipótesis sobre la que se basa esa estrategia es que la inversión en formación continua debería ser parcial o totalmente pública.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, el marco teórico que se ha presentado fue utilizado en el diseño, al suponer que la inversión en competencias específicas por parte de las empresas estaría recompensada por mayores ingresos futuros que los resultantes de otra alternativa de colocación de recursos.

Un arreglo institucional: mercado de capacitación

En este apartado se comenzará por analizar un conjunto de ideas básicas que permitirán definir un mundo simple e ideal en el que “naturalmente” se dan las condiciones para que los individuos y las empresas realicen inversiones en capacitación, siempre que los beneficios sean mayores que los costos.² Dichas

1 A la que se debería descontar el ingreso perdido durante la formación, es decir, el costo de oportunidad de la misma.

2 La expresión anterior constituye una aproximación. Desde un punto de vista riguroso debería utilizarse el concepto de beneficios y costos marginales. Sobre ese tema se realizarán algunas reflexiones más adelante.

ideas incluyen el reconocimiento del mercado como institución central en la teoría económica contemporánea, el análisis de sus características y la descripción del modelo teórico de competencia perfecta.

El mercado: su aparición en la teoría económica

Durante algunos siglos de la historia occidental se consideró, a toda acción movida por la ganancia privada, como antisocial. Hace trescientos años, Adam Smith, llegó a la conclusión de que el sistema de precios generado en el arreglo institucional conocido como mercado, es capaz de armonizar los intereses privados de naturaleza egoísta con la realización de metas sociales. Según la versión más difundida de su pensamiento, la búsqueda del bienestar individual promueve el bienestar social, generando un orden racional y benéfico. Para llegar a ese orden es necesario otorgar amplias libertades individuales, ya que las acciones promovidas por la ganancia privada tendrían un rol social positivo para motorizar el desarrollo de las naciones.

Estas ideas fueron expuestas en su obra cumbre *Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*. Un tema central en dicha obra es que una economía que funcione sobre la base de un conjunto de mercados –o economía de mercado– asegura un resultado social óptimo mediante un mecanismo de coordinación espontánea e involuntaria y sin necesidad de regulaciones colectivas. Las señales denominadas “precios” son las que permitirían, de manera automática, alcanzar dicho óptimo.

Debe destacarse que cuando se han dado condiciones que se aproximan razonablemente a las descritas por Adam Smith –es decir, el uso del sistema de precios en un ambiente competitivo, ***operando dentro de marcos legales e institucionales adecuados***– se ha producido una asignación comparativamente muy eficiente de los recursos, sin sacrificio de las libertades individuales. Constituyen “marcos institucionales adecuados” aquéllos que transfieren el poder a las normas y, en consecuencia, funcionan de manera imparcial, resuelven ordenadamente los conflictos y son administrativamente eficaces. Cuando se dan esas condiciones, el Estado puede cumplir con su rol central de garante de las libertades individuales y de la justicia distributiva. Cuando dichas condiciones no se dan, el mecanismo de mercado puede dar lugar a iniquidades distributivas.

El funcionamiento del mercado de educación continua responde, con las diferentes características que ha adoptado en diversos contextos y dentro de las particularidades de sus productos, a la descripción que se ha realizado precedentemente.

Algunas características del funcionamiento del mercado

El mercado es un ámbito donde se confrontan dos grupos de individuos: las personas que desean comprar un bien determinado (los demandantes) y las que desean venderlo (los oferentes). En el caso de la capacitación, los demandantes serían las empresas y su personal; los oferentes, todas las personas u organizaciones dedicadas a la capacitación.

El mecanismo de mercado sugiere un acuerdo entre oferentes y demandantes, mediante el cual se establece un “precio de equilibrio” al cual se comercializan cada uno de los bienes y para el que existe una “cantidad de equilibrio”. El concepto de “precio de equilibrio” implica, según se analiza en el Anexo 1, que no hay incentivos para que haya cambios en el valor del bien (lo que sucede si los motivos que incitan a los oferentes y demandantes a querer comprar o vender permanecen constantes). A dicho precio, las cantidades que se desean comprar son iguales a las que se desean vender. Debe advertirse, sin embargo, que la utilización de la palabra “igual” presupone que se ha logrado el supuesto del equilibrio. En la práctica, dado que dicho supuesto es de muy improbable cumplimiento, las cantidades compradas no son iguales a las ofrecidas.

Según se demuestra en el Anexo 1, en situación de equilibrio el mecanismo de mercado realiza una asignación de recursos eficiente, lo que, desde la perspectiva de la economía, corresponde a la situación en la que se puede lograr la máxima satisfacción posible de una persona dado un determinado nivel de satisfacción de otra.³ Es necesario aclarar, no obstante, que dicha eficiencia corresponde a una determinada distribución de la renta. Si ésta es equitativa, la eficiencia y la equidad estarán presentes de manera simultánea. Si dicha distribución no es equitativa –es decir, cuando la riqueza se concentra en pocos individuos– la eficiencia puede estar asociada a la iniquidad.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores, el mecanismo de mercado resuelve, en definitiva, las tres preguntas básicas que definen las principales características de un sistema económico ¿cuánto producir de cierto bien? ¿Cómo producirlo? ¿Para quién producirlo?

En lo que respecta a “cuánto producir” la respuesta está determinada, en parte, por las preferencias de los consumidores (en la medida que más le guste un producto, el consumidor deseará consumir una mayor cantidad del mismo) y en parte, por sus ingresos (mientras mayores sean los ingresos de los consumidores, más cantidad se demandará del bien). La disponibilidad del bien también

| 3 Siempre que se cumplan los supuestos de la competencia perfecta.

estará sujeta a las restricciones que surgen del proceso productivo utilizado por los oferentes. En cuanto a “cómo producir” un bien, los oferentes serán quienes elijan la tecnología que les permita obtenerlo con los menores costos posibles. Finalmente, en lo relativo a “para quién producirlo”, la asignación de los recursos realizada a través del mecanismo de mercado está asociada –como ya se señaló– a una determinada distribución de la renta. Dada esa distribución, el bien será adquirido sólo por –o producido para– aquellas personas que tienen poder adquisitivo y preferencias por el producto o servicio en cuestión. Si una decisión social logra modificar la distribución de la renta, se modificaría el precio de equilibrio entre oferta y demanda y, en consecuencia, las respuestas a las preguntas formuladas precedentemente.

El mecanismo que se ha descrito representa una forma de asignación de recursos por la sociedad, de naturaleza “descentralizada”, ya que las decisiones en materia de producción y consumo surgen de la agregación de las decisiones de los individuos que integran la economía. El funcionamiento del mercado depende también de la presencia de la propiedad privada ya que –dentro del esquema de valores imperante– sería poco probable que un consumidor comprase un producto o servicio si no estuviese seguro de que podría disfrutar en forma exclusiva de su uso. El mercado de la educación continua y, por ende, el de la capacitación, responde en general a ese modelo. No así el de la educación general básica que, desde la perspectiva de la demanda, es obligatoria.

A la luz de las reflexiones anteriores cabría plantearse la pregunta de si en el segmento de la capacitación para pequeñas empresas existe una cantidad de equilibrio que es reducida por razones intrínsecas a ese mercado o si existen discrepancias excesivas entre los supuestos teóricos y la realidad. Buscar una respuesta a esa pregunta es parte del problema que se aborda en este libro.

La competencia perfecta

La búsqueda teórica de las condiciones que garantizarían un funcionamiento óptimo de los mercados, iniciada por Adam Smith, fue continuada durante el siglo XIX por otros pensadores que forman parte de la denominada “Escuela Clásica”, entre los que se destacan David Ricardo, Juan Bautista Say, Thomas Malthus o John Stuart Mill. En las postrimerías del siglo XIX y principios del XX un economista británico, Alfred Marshall, y un relevante grupo de pares, realizaron importantes contribuciones a la economía, constituyendo la “Escuela Neoclásica”. De esta última época data la teoría del equilibrio parcial y general en los mercados que, a partir de un conjunto de supuestos, trata de resolver el

problema de lograr una condición de máxima satisfacción de un individuo, dado un nivel de satisfacción de los demás.

La descripción de la teoría del equilibrio general escapa por su complejidad matemática a los fines de este libro. Sólo se analizará el equilibrio en el mercado de la capacitación laboral. El modelo más sencillo –que puede asociarse, tanto a un enfoque de equilibrio general como parcial– es conocido como “modelo de competencia perfecta” y se basa en las siguientes hipótesis:

- La información que poseen los agentes económicos que actúan en el mercado debería ser completa, perfecta y estar uniformemente distribuida entre todos los actores. En el caso particular de la capacitación, esta condición ideal implica que los dueños y el personal de las firmas deberían conocer el conjunto de posibilidades disponibles en materia de capacitación y a su vez que todos los oferentes deberían conocer los requerimientos del personal de las empresas.
- El intercambio de bienes y servicios en el mercado debería ser un proceso gratuito en el sentido de que no existan costos de transacción ni negociación. Los mercados deberían existir para la compra y venta de cualquier bien o servicio que los individuos quieran transar. En el caso del mercado de capacitación, deberían existir oferentes en todas las áreas vinculadas a la gestión, tecnología o recursos humanos. El costo de identificar al capacitador adecuado y contratar sus servicios debería ser despreciable frente a los beneficios esperados.
- Las acciones de un individuo en función de sus decisiones de consumo o producción, no deberían generar beneficios ni costos para los demás. En el caso de la capacitación, la adquisición de competencias financiadas por una firma no incidiría en las competencias del personal de otra empresa ni impactaría sobre los ingresos de esta última.
- Cada participante debería tomar los precios como dados, por lo que ningún participante en el mercado detentaría tanto poder como para impactar sobre los precios de manera fundamental a través de su accionar. Este supuesto implica que no deberían existir firmas que adquieran competencias específicas a proveedores que tengan posibilidades de imponer el precio.
- No debería haber bienes considerados “públicos”. Este supuesto implica para la capacitación, que las empresas sólo adquieren competencias específicas, ya que éstas no les sirven a otras firmas.

Debe notarse que existen importantes diferencias conceptuales entre el mercado, que representa un mecanismo de carácter descentralizado elegido por la

sociedad para asignar los recursos productivos basado en las señales que brindan los precios, y el modelo de “competencia perfecta” que comprende las condiciones que deberían observarse en el mercado para lograr lo que los economistas denominan “asignación eficiente de recursos”. Mientras el primero describe lo que ocurre en la realidad, el segundo es un modelo ideal. Mientras el primero podría justificar un análisis de la intervención del Estado para alcanzar efectivamente los resultados pronosticados por el segundo, este último no incluye entre sus supuestos la participación del gobierno en la economía. Mientras el primero es aplicado actualmente para describir la realidad, el segundo es inalcanzable por la imposibilidad de que el mundo real cumpla supuestos que fueron contruidos para armar el modelo teórico y de casi imposible materialización del “equilibrio”.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se consideró que existía un mercado de capacitación destinado a las MPyME en el que era necesario intervenir a fin de incrementar la cantidad de transacciones que se realizaban.

Las fallas en el mercado de capacitación

El modelo de competencia perfecta constituyó uno de los supuestos utilizados, a fines del siglo XIX y principios del XX, en la construcción de un edificio matemático –la teoría del equilibrio general– que intentó extender el concepto de equilibrio al conjunto de los mercados que operan en la economía.

Pese a que no se profundizará en el análisis de este modelo, es interesante destacar que una de las nociones más importantes que surgieron de dichos estudios, es la referida a la capacidad de un sistema económico, basado en la libre competencia, de producir una asignación de recursos que sea eficiente. Según se analiza en el Anexo 1, el mercado asigna en forma eficiente los recursos cuando se observa que el costo de producir una unidad adicional de un bien es igual al beneficio que esperan recibir los demandantes por dicha unidad adicional (técnicamente se identifica esta situación como de costo marginal igual al ingreso marginal). Para lograr este equilibrio eficiente –también denominado paretiano⁴– sería necesario que se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta. Sin embargo, la eficiencia paretiana es muy difícil de observar ya que los mercados

| 4 La denominación hace referencia al economista italiano Vilfredo Pareto, quien introdujo el término.

reales se apartan, en la gran mayoría de los casos, de los supuestos del modelo de competencia perfecta. La discrepancia entre los supuestos de dicho modelo y la realidad se denomina “falla de mercado”.

La aceptación de la definición de eficiencia paretiana como un elemento pertinente para minimizar el despilfarro de recursos dentro de una sociedad, tiene una implicancia normativa ya que le brinda una “regla” clara de acción al Estado al señalarle la conveniencia de corregir las fallas con el fin de lograr la eficiencia.

La utilización del concepto “fallas de mercado” debe ser cuidadosa para evitar errores de extrapolación, que lleven a confundir el modelo de competencia perfecta con una situación ideal efectivamente alcanzable. En el caso concreto de la capacitación, la existencia de una falla conduciría a un nivel de equilibrio ineficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos en el respectivo mercado (el costo de producir una unidad adicional sería inferior o superior al beneficio que dicha unidad le generaría a la empresa compradora del servicio).

¿Por qué analizar las fallas del mercado? El rol del Estado

El análisis de fallas de mercado de la capacitación para MPyME puede ser útil para evaluar las razones por las que el mismo no se desarrolla o da resultados indeseables en términos de calidad, cantidad o precio, y para diseñar acciones desde el Estado tendientes a minimizar dichas fallas y mejorar, en consecuencia, el funcionamiento de este mercado.

A fin de realizar dicho análisis se identificarán como causas hipotéticas de las fallas, las diferencias entre la situación real en el mercado de la capacitación y las que se supone que se darían si fuese posible utilizar el modelo ideal e inalcanzable de la competencia perfecta.

Esas diferencias se presentan, en cualquier mercado, cuando:

- Existen externalidades, lo que implica que las acciones de un individuo generan beneficios o costos para los demás.
- Existen flujos imperfectos de información. No se cumple que la información que poseen los agentes económicos sea completa, perfecta y esté uniformemente distribuida entre todos los actores. Al problema de carencia de uniformidad en la distribución de información entre los actores se lo denomina “asimetría en la información”.
- Existen costos de transacción o negociación. No se verifica el supuesto de que el intercambio de bienes y servicios en el mercado no genera costos.
- No existe un mercado. Se contradice el supuesto utilizado para construir el

modelo de competencia perfecta de que deberían existir mercados para el intercambio de cualquier bien o servicio.

- Hay individuos que tienen poder para impactar sobre los precios de manera fundamental.
- Existen bienes públicos.

De las seis fallas mencionadas precedentemente, hay cinco que incidirían en una incorrecta e insuficiente asignación de fondos para la capacitación: la existencia de externalidades; la existencia de flujos imperfectos de información; la existencia de costos de transacción (tanto por políticas propias de contratación de empleados como por razones legales); la inexistencia en algunas oportunidades de un mercado para la capacitación o existencia de pocos vendedores (monopolio) y/o compradores (monopsonio).

A estas cinco fallas deben adicionarse dos elementos más que pueden asimilarse a una falla de mercado pese a que no están vinculados con el modelo de competencia perfecta. Estos elementos, que son específicos del caso de la capacitación y también influyen en la subinversión en capital humano, son las fallas dinámicas y las consideraciones de equidad. Deben ser tenidos en cuenta para justificar una intervención del Estado en el ámbito de la formación del personal para las empresas.

Externalidades

Pueden existir externalidades, tanto en la producción como en el consumo (Varian, H., 1994). Hay una externalidad en la producción si la actividad de una firma genera un beneficio –externalidad positiva– sobre la actividad de otra firma. Si genera un perjuicio, dicha externalidad será negativa. Existen externalidades positivas en el consumo cuando el uso de un bien por parte de una persona determina un aumento en el bienestar de otra. Si el uso del bien genera un perjuicio sobre el consumo de otra persona, la externalidad será negativa.⁵

5 Hasta aquí se ha reflexionado sobre hechos económicos que generan beneficios de naturaleza social. Existen también hechos económicos que generan algún tipo de daño social. En tal caso las externalidades serían negativas. Pese a que el análisis de las externalidades negativas no es considerado habitualmente al estudiar las fallas de mercado de la capacitación, vale la pena mencionar que, frente a las mismas, el Estado debería actuar requiriendo una compensación. Un caso típico de externalidades negativas se produce cuando se instala una industria contaminante. En ese caso la acción del Estado debería orientarse a lograr que las empresas asuman los costos que la instalación de la planta le impone a la sociedad. Tal lo que se hace, en algunos países, mediante fuertes impuestos a las técnicas de producción que dañan el medio ambiente, con el objeto de que las empresas tengan en cuenta, a la hora de decidir una inversión, los costos que asume la sociedad como consecuencia de su accionar.

A título de ejemplo se analizará el caso de una externalidad positiva en el consumo de capacitación. Para ello se considerará una gran empresa que emplea a la mayor parte de una población y que, si bien no infringe las normas de contaminación ambiental, desea efectuar una inversión en un programa de manejo de residuos cuyo objetivo formativo es operar la planta de acuerdo a lo requerido por normas internacionales. Si, como consecuencia de esa inversión, se produce, además, un incremento en la calidad de manejo de los residuos domiciliarios, se producirá una mejora ambiental en la localidad y se habrá beneficiado a los habitantes y a las empresas situadas en la zona.

El beneficiario de la externalidad es, en el caso del ejemplo, cada una de las empresas y de los vecinos, quienes no habrían tenido incentivos suficientes para financiar la inversión (en un monto igual al beneficio que ésta le genera). La teoría económica postula que, frente a esta situación, la conducta de los individuos sería esperar que otros potenciales beneficiarios se hagan cargo de la inversión para disfrutar de un mayor bienestar sin erogar monto alguno.

Desde el punto de vista de la empresa que realizó la inversión, la situación expuesta implica que la misma no se apropiará totalmente de los beneficios de la capacitación. Parte de dichos beneficios serán apropiados por beneficiarios que no realizaron inversión alguna ni están dispuestos a hacerla.

Cabe preguntarse si es pertinente el mecanismo de mercado para la provisión de bienes cuyo consumo genera externalidades. En el caso del ejemplo, la empresa inversora tiene incentivos para demandar la formación porque estima que percibirá directamente los beneficios (a través de la captación de nuevos mercados con elevadas exigencias entre las que se incluye el manejo de residuos). Existen también otras empresas e individuos que reciben una externalidad positiva y que son beneficiados por el consumo de capacitación. A este último grupo le convendría que se consuma el bien, ya que podrían obtener un mayor bienestar. Sin embargo, no tienen incentivos para revelar sus preferencias y esperarán que otros lo demanden para disfrutar de las externalidades que genere su consumo. Esta situación origina una subinversión. La inexistencia de incentivos determinaría la imposibilidad de corregir la falla del mercado originada por la externalidad.

En términos generales, cuando existen externalidades positivas asociadas al consumo de un bien, el mecanismo de mercado genera una cantidad producida e intercambiada del mismo, inferior a la eficiente. Esta afirmación se justifica por el hecho de que el beneficio adicional que brinda el consumo del bien (considerando tanto el beneficio para la empresa como la externalidad que se apropia la sociedad) es mayor que el costo de producirlo, por lo que se requeriría la provisión de una cantidad mayor con el fin de llegar a una situación eficiente. Si la

externalidad fuese negativa, el mecanismo de mercado generaría una cantidad superior a la eficiente y la justificación sería la inversa.

El razonamiento anterior permite concluir que cuando existen externalidades no hay incentivos para que la situación de equilibrio sea la eficiente. Esta situación se origina en que hay un grupo de individuos que son beneficiados por el consumo del bien y que no tienen alicientes para demandarlo.

La existencia o no de externalidades dependerá de la medida en que la capacitación se oriente al desarrollo de competencias de carácter general, que puedan ser aplicables a cualquier situación, o competencias específicas acorde exclusivamente a las demandas de una firma (ver Cuadro 1.1).

El Estado puede enfrentar esta falla mediante subsidios. Las razones económicas que los justificarían serían, en el caso de la capacitación, que la misma constituye una actividad que, al menos parcialmente, genera beneficios a toda la sociedad. Esos beneficios tienen su origen en un mejor nivel de formación, que se traducirá en una economía más competitiva, mayor crecimiento económico y mejores oportunidades de empleo.

Problemas de información

La existencia de información imperfecta es una de las fallas más importantes que impactan en una asignación subóptima de recursos destinados a la capacitación. En esta sección se diferenciará entre los problemas de información del mercado de capacitación y del mercado de capitales. En el primer caso se evaluarán incertidumbre y aversión al riesgo e información asimétrica. En el segundo caso, se evaluará el crédito para capacitación general y específica.

Incertidumbre y aversión al riesgo

Al igual que todo proceso de inversión, la adquisición de capacitación laboral puede originar diferentes “estados de duda” (Weiers, R., 1986) con relación a los beneficios que la formación general o específica genera en el futuro.⁶ Esa incertidumbre puede reducirse o eliminarse mediante la información.

Los problemas de información en el mercado de capacitación comprenden áreas tales como:

6 Si es posible determinar, al menos, una serie de escenarios posibles en el futuro a los cuales asignar probabilidades, se estará en presencia de riesgo. Si por el contrario, no es posible asignar probabilidades a los escenarios, la situación será de incertidumbre. En caso de que ni siquiera se puedan presentar escenarios, el estado de duda será producto de la ignorancia.

- ¿En qué invertir?
- ¿Cuáles son los costos?
- ¿Cuáles son los beneficios?
- ¿Dónde y cómo capacitar?
- ¿Cómo demostrar lo aprendido?

La carencia de información que permita responder a la primera pregunta – hacia dónde orientar la inversión en capacitación–, generalmente es un efecto de la ausencia de un diagnóstico de las áreas de una empresa a las cuales la capacitación puede contribuir aumentando la productividad de los trabajadores y la competitividad global de la firma. La falta de información pertinente sobre las prioridades de capacitación provoca que la inversión realizada no sea eficiente. Así, pueden existir demandas de competencias que no serán cubiertas (se producirá una subinversión, ya que las empresas no estarán alertadas acerca de los problemas que ello origina) y otro tipo de demandas que serán sobrecubiertas (la incorrecta información las muestra parcialmente más rentables de lo que son, produciéndose una sobreinversión).⁷

Cuando la pregunta se formula en relación con los costos, la respuesta debe incluir el valor de un curso diseñado “a medida de las demandas de la firma” y el costo de oportunidad de los empleados que se capacitan y no trabajan.

En lo que respecta a la tercera pregunta –cuáles serán los beneficios– existe incertidumbre sobre el aumento de productividad que puede obtenerse a través de la inversión en capital humano. Asimismo, existe incertidumbre en lo que respecta a la aplicación de competencias adquiridas.

En cuanto a la cuarta pregunta –dónde y cómo capacitar– existe también falta de información sobre la calidad de los servicios de capacitación ofrecidos. Esta carencia de información origina desconfianza sobre el vínculo entre los precios y la calidad (medida por la efectiva adquisición de competencias pertinentes para el incremento de la competitividad empresarial). La solución a este problema estaría dada por el pago por resultados, es decir después de la actividad

7 Para completar el análisis en este punto debe adicionarse la variable temporal. Las competencias específicas deberían, idealmente, suministrarse “justo a tiempo”. Si se lo hace muy anticipadamente con respecto al momento de su uso, el impacto de la capacitación decaerá a medida que transcurra el tiempo y decaerá también la rentabilidad de la inversión (salvo que, como ocurre en la industria aeronáutica o nuclear, se realice un mantenimiento permanente de dichas competencias). Si se lo hace después de que son necesarias, el problema será similar. En un caso muy extremo podrían incluso ser suministradas cuando dichas competencias no son requeridas en el mercado laboral (lo que, por limitaciones presupuestarias para la adquisición de tecnologías actualizadas, es común en el caso de la oferta estatal de formación).

formativa y contra competencias certificadas. En este supuesto se generarían grandes riesgos para el oferente, quien tendería a incrementar los precios para cubrirlos. La consecuencia de la carencia de información acerca de dónde capacitar es que las empresas estarían dispuestas a invertir por un curso del cual desconocen su calidad, sólo si fuera de precio reducido. Este hecho provocaría que los oferentes de capacitación disminuyeran la calidad de sus servicios vía menores salarios de los docentes, menores inversiones en bienes de capital e insumos, escasa renovación de las metodologías formativas y reducida actualización de las competencias de los docentes.

La respuesta a la quinta pregunta –cómo demostrar lo aprendido– dependerá del nivel de desarrollo del sistema de formación. En la hipótesis de que no existan mecanismos de certificación de competencias resultará muy difícil para las instituciones de capacitación certificar las que ha adquirido el personal al que se le ha brindado formación.

La posibilidad de que las empresas no reconozcan en su plenitud las habilidades adquiridas por los trabajadores –y consecuentemente que no se establezcan sueldos que representen la mayor productividad del trabajador– se traduce en un menor rendimiento de la capacitación y en un menor nivel de inversión en capital humano del que sería óptimo socialmente.

Al analizar las cinco respuestas anteriores hay que tener en cuenta, además, el problema de las “asimetrías de información” entre sectores. Debe tenerse presente que la información, en virtud de su costo, está disponible con mayor facilidad para las empresas de mayor tamaño, hecho que discrimina negativamente contra las MPyME.

Si la falla estuviese dada por problemas de información imperfecta –o asimetría de la información– la acción que puede realizar el Estado consiste en proveer directamente información relevante a los agentes participantes en el mercado. Esta actividad constituye un intento por mejorar el flujo de información facilitando un funcionamiento más transparente del mercado. En el caso de la capacitación, la transparencia se logra informando a los demandantes sobre los precios y las características de las ofertas formativas y a los oferentes acerca de los requerimientos específicos de los demandantes. Como consecuencia, los consumidores podrían adoptar decisiones de inversión actuando de “manera informada” y los oferentes de capacitación podrían obtener una visión de las necesidades empresarias que minimice la asimetría.

La información asimétrica

Hasta aquí se ha supuesto que cada actor del mercado conoce el proceder de los otros. Sin embargo, pueden existir asimetrías de información que determinen la existencia de aspectos relevantes en la toma de decisiones de algunos actores, que los demás desconocen (Varian, H., 1994). Esta circunstancia conduce a que la cantidad de bienes intercambiada en el mercado no sea la eficiente. Seguidamente se analizarán dos temas relacionados con la asimetría: la selección adversa y las señales.

Existe selección adversa cuando una parte del mercado desconoce la calidad del producto de la otra (“problema del tipo oculto”). En este caso se observa una reducción en la cantidad intercambiada con relación al nivel eficiente.

A fin de analizar la selección adversa se supone un mercado en el que se ofrecen dos tipos de capacitación laboral: una de calidad superior y otra de calidad inferior. Los productores de capacitación de calidad superior pretenden vender su producción a un precio mayor que el de la producción de menor calidad. Sin embargo, como los empresarios no pueden distinguir las respectivas calidades, perciben un “precio promedio” de una hora de capacitación “hipotética” que tiene una “calidad promedio”. Ese “precio promedio” está determinado por la participación en la oferta total de cada uno de los dos tipos de capacitación laboral.

Si se produce un aumento de la oferta del producto de calidad inferior, es posible que se afecte la percepción que tienen los trabajadores y las empresas sobre la “calidad promedio” de las horas de capacitación que se ofrecen en el mercado. Se genera una caída del precio que los demandantes están dispuestos a pagar por el bien cuya calidad no pueden determinar con certeza. Esta caída del precio generará, a su vez, una disminución de la oferta de capacitación de mayor calidad como consecuencia del incremento en la producción de actividades formativas de calidad inferior. Los consumidores –trabajadores y empresas– realizan una selección sesgada a favor de los productos de menor calidad, debido a la carencia de información con relación a dicha calidad. La cantidad intercambiada de capacitación de elevada calidad es inferior a la que se registraría en caso de que no existiera selección adversa. Al arribarse a la situación de equilibrio sólo se contaría con cursos de baja calidad.

En caso de existencia de selección adversa, tanto los productores como los consumidores que son discriminados tienen incentivos para “emitir señales” que orientan acerca de la calidad de sus productos. En el ejemplo que se analizó, los productores de capacitación de calidad superior podrían estar interesados en

emitir señales a los consumidores, con el fin de brindarles información y eliminar el sesgo de selección. Un ejemplo de este tipo de señales, puede ser la emisión de una garantía de calidad de sus productos dada, en el caso de la capacitación, por un certificado de competencias emitido por una entidad independiente. En la medida en que la emisión de señales no sea costosa, esta posibilidad constituye una solución al problema planteado.

Pese a lo expuesto, en el mercado de capacitación laboral la emisión de señales no es una cuestión tan simple. En el ejemplo –desconocimiento de la calidad del servicio prestado por el oferente– puede ocurrir que los institutos de capacitación de mejor nivel exhiban un “prestigio” que los diferencie del resto. Sin embargo, esta situación puede ser neutralizada por el accionar publicitario de las instituciones con menor calidad.

En el ejemplo se puede deducir también que es factible incurrir en una intervención gubernamental para generar mejoras de eficiencia sin incurrir en grandes costos, mediante una evaluación de la calidad de la prestación de los oferentes –públicos y privados– con el fin de extender una “garantía” indirecta de la calidad potencial de los servicios prestados.⁸

El crédito

Se analizará a continuación la falla de mercado originada por la carencia de líneas de crédito destinadas a la adquisición de formación. Es obvio que en muchas ocasiones los individuos no tienen la capacidad financiera para afrontar los costos explícitos de la formación. Tampoco pueden, habitualmente, renunciar a los ingresos provenientes del trabajo, a efectos de adquirir mayores competencias. Esta situación determina que no puedan llevar a cabo actividades formativas, aunque perciban correctamente la rentabilidad que obtendrían de una inversión destinada a aumentar su capital humano y puedan acreditar las competencias una vez que las adquirieron.

El problema podría solucionarse si existiera un mercado financiero que otorgue préstamos en capital humano a una tasa de interés razonable. En general, y sobre todo en los países subdesarrollados, el mercado de capitales no sólo no brinda dicho servicio sino que exige condiciones de difícil cumplimiento –en particular para personas físicas de ingresos reducidos– y cobra altas tasas de interés. En el caso de eventuales créditos para formación, las tasas serían aún mayores ya que los montos de los créditos serían relativamente pequeños, lo que originaría altos costos de transacción.

| 8 Es el modelo adoptado por Australia para su sistema de formación vocacional (VET).

El financiamiento de la inversión en adquisición de competencias plantea un problema adicional: a diferencia de la inversión en capital físico, resulta mucho más complicado prever los beneficios futuros que se generarán ya que se desconoce, en general, el impacto que tendrán los niveles de esfuerzo, inteligencia, capacidad y demás cualidades del individuo que recibirá la formación, sobre la rentabilidad de la inversión.

Una alternativa que se suele ofrecer para el financiamiento de la formación en competencias generales es que el crédito sea otorgado por la empresa donde trabaja el individuo y que ésta lo recupere mediante descuentos salariales futuros. A pesar de que las empresas enfrentan un menor riesgo moral de no pago y menores costos de transacción, esta solución se enfrenta con el problema de que las firmas no tienen seguridad de retener a los empleados, por lo que corren el riesgo de no recuperar el monto prestado (aunque existen quienes afirman que el préstamo genera sentimientos de fidelidad de los empleados hacia la firma que minimizan dicho riesgo).

En el caso de las competencias específicas la situación es diferente, ya que la empresa que debe realizar la inversión tiene generalmente mayor acceso al crédito que los individuos, solicita montos mayores y puede diversificar el riesgo entre distintas inversiones (lo que se traduce en menores tasas de interés). Esta afirmación, válida para firmas de gran porte, no lo es en el caso de las MPyME, para las que el crédito, nuevamente en los países menos desarrollados, puede ser de difícil acceso y por ende se utiliza para compra de activos o para mejorar el capital de trabajo.

Costos de transacción

Los gastos de transacción están dados, en primer lugar, por las erogaciones que se agregan al costo de compra de la capacitación y que tienen su origen en el conjunto de acciones necesarias para concretar esa compra. Las acciones incluyen la obtención de información, la negociación del contrato y los gastos asociados a la ejecución del mismo (por ejemplo, traslado del personal). Si estos costos son muy elevados, la inversión en capacitación será inferior a la eficiente.⁹

Existen, además, costos de transacción vinculados con los mecanismos de intercambio en el mercado laboral que también determinan una inversión en capacitación, inferior a la eficiente y que se analizarán muy brevemente en los párrafos siguientes.

9 Existen costos de transacción originados en ineficiencias burocráticas que afectan la inversión en capital humano, incluso si existen mecanismos de subsidios.

Es importante señalar, ante todo, que desde el punto de vista de la economía neoclásica son de aplicación al mercado de trabajo las mismas reflexiones que se realizan acerca de la oferta, la demanda y el punto de equilibrio de los productos, y que en este libro se han analizado para el caso particular de la capacitación. Para el mercado laboral, la oferta está dada por el número de horas que los trabajadores están dispuestos a ofrecer para diferentes niveles salariales y la demanda por el número de empleados que las empresas están dispuestas a incorporar para cada nivel de salarios. El equilibrio se produce cuando la cantidad demandada y ofrecida coinciden. Por supuesto, existen diferencias salariales asociadas con las diferentes ocupaciones y por ende, mercados laborales distintos para cada una de ellas. Es dable señalar, finalmente, que cuando la economía neoclásica habla de trabajo se refiere al que se realiza de manera asalariada.

El mercado laboral funciona, en general, en condiciones que están alejadas de las que definen la competencia perfecta, ya que en la mayoría de los países existe un conjunto de instituciones y reglamentaciones que han sido creadas con el objetivo de regularlo. La existencia de estas regulaciones ha originado, como contrapartida, la aparición de cargas económicas sobre los salarios que abonan las empresas. Estas cargas son asimilables a un costo de transacción. Incrementan la erogación en mano de obra por encima del valor que tendría si el mercado laboral pudiese funcionar libre de regulaciones y constituyen, en consecuencia, un elemento de desmotivación para que las empresas inviertan en su personal. Esta carencia de incentivos para invertir en formación se explica por cuanto se trata de mano de obra a la que no sólo se podría estar pagando por encima de su productividad, sino que puede luego ser incorporada por una firma rival (con lo que la inversión beneficiaría a un competidor).

Las regulaciones también desmotivan la inversión por parte de los individuos. A título de ejemplo se analizará la incidencia de la negociación colectiva de salarios. La existencia de dichas negociaciones implica que los salarios no se pactan individualmente entre un individuo y una empresa, sino que los montos se fijan por acuerdo entre representantes sindicales y empresarios. El resultado de este proceso suele ser la determinación de un nivel salarial para un grupo, en el que no se toman en consideración las productividades individuales. El hecho de que la productividad no influya en la remuneración, disminuye, de acuerdo a la teoría del capital humano, los incentivos para invertir en formación. Quienes no se capacitan obtienen salarios mayores a su productividad “escondiendo” sus inferiores niveles productivos en el promedio grupal, mientras que el trabajador que se capacita e incurre en los costos respectivos, obtiene un sueldo menor a su productividad, ya que se ubica por sobre el promedio de productividad del grupo.

*Fallas dinámicas*¹⁰

Existen ciertas características dinámicas de los mercados de trabajo y de capacitación que tienden a perpetuar y ampliar los problemas de subinversión en capital humano, surgidas como consecuencia de las fallas “estáticas” anteriormente analizadas. Estas “trampas” dinámicas llevan a que un bajo nivel de entrenamiento en un país pueda impulsar un círculo vicioso de retroalimentación negativa.

La primera “trampa” establece una relación entre la reducida inversión en capacitación con una reducida inversión en bienes de capital (se denomina trampa “baja capacitación-baja inversión”).

La segunda falla dinámica es la que vincula la reducida capacitación con el empleo de mala calidad (se denomina trampa “baja capacitación-mal trabajo”).

La tercera falla dinámica vincula la reducida capacitación con la escasa inversión en innovaciones que incrementen la competitividad de la firma (se la denomina trampa “baja capacitación-baja innovación”).

La cuarta falla dinámica vincula la reducida capacitación con el pago de salarios muy elevados (se denomina trampa “baja capacitación-alto salario”).

El aspecto más preocupante de estas fallas dinámicas es su impacto intergeneracional. Un escaso nivel de calificación en las generaciones presentes provocará reducidos niveles de innovación e inversión en capital físico y humano, lo que incidirá negativamente en el crecimiento de las generaciones futuras, impactando en menores niveles de capacitación (Booth, A. y Snower, D., 1996). Se trata de un círculo vicioso por el cual la existencia de incentivos negativos para la capacitación se refuerza de manera continua.

Una complicación adicional para el diseño de políticas

Según se analizó, el mercado asigna en forma eficiente los recursos cuando se observa que el costo de producir una unidad adicional de un bien es igual al beneficio que esperan recibir los demandantes por dicha unidad adicional (técnicamente se identifica esta situación como de costo marginal igual al ingreso marginal). Para lograr este equilibrio paretiano sería necesario que se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta.

La eficiencia paretiana es muy difícil de observar ya que las características de los mercados reales se apartan, en la gran mayoría de los casos, de los supues-

10 Una explicación más detallada de las fallas dinámicas puede encontrarse en el capítulo 1 de la versión web de esta obra, disponible en www.adec.org.ar/biblioteca/bonos y www.fundemp.org.ar/investigacion

tos del modelo. La discrepancia entre los supuestos de dicho modelo y la realidad constituye las fallas de mercado que se han analizado.

En el caso concreto de la capacitación, la existencia de una falla conduciría a un nivel de equilibrio ineficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos en el respectivo mercado. Como se señaló, la aceptación de la definición de eficiencia paretiana como un elemento pertinente para minimizar el despilfarró de recursos dentro de una sociedad, tiene una implicancia normativa ya que le brinda una regla de acción al Estado al señalarle la conveniencia de corregir las fallas para lograr la eficiencia.

La relevancia normativa de esta afirmación ha sido cuestionada por diversos análisis que aparecieron en la literatura económica después de la Segunda Guerra Mundial. En 1956 Richard Lipsey y Kelvin Lancaster demostraron matemáticamente que el óptimo paretiano no era un elemento útil para el análisis de políticas al probar, en su teorema del “segundo mejor” (*second best*), que si “se introduce una restricción que impide alcanzar una de las condiciones paretianas las otras condiciones, si bien se pueden obtener, no son en general deseables”. La consecuencia del teorema es que si existe una situación en la que las condiciones para que se produzca un resultado óptimo no se pueden lograr, la segunda mejor solución no será tan próxima a dichas condiciones sino que se apartará de todas ellas.

Los conceptos expuestos tienen una implicancia directa, desde la perspectiva económica, para el establecimiento de políticas públicas ya que este teorema ha demostrado matemáticamente que aproximaciones a la situación de competencia perfecta no llevan, necesariamente, a resultados superiores. En consecuencia, corregir sólo una “desviación” de un modelo cuando simultáneamente existen otros desvíos que no son corregidos, puede conducir a una situación que podría incluso ser peor que la original. La posición expuesta obliga a ser muy cuidadoso en el diseño de políticas y a alejarse de todo “fundamentalismo de mercado”. El teorema del “segundo mejor” indica claramente que resolver una falla en el mercado de la capacitación podría alejar a la economía aún más de una asignación eficiente en el conjunto de los mercados. En consecuencia, un criterio normativo que especifique que toda falla de un mercado dado debe ser necesariamente corregida, no estaría de acuerdo con los marcos teóricos de que dispone la economía actual.

Lo indicado precedentemente no implica que se deba ignorar totalmente un análisis basado en las discrepancias entre el modelo de competencia perfecta y el funcionamiento real del mercado. Dicho análisis puede ser muy útil para realizar aportes a una taxonomía de los problemas que impiden alcanzar una situa-

ción deseable desde el punto de vista individual o social. Esa perspectiva es particularmente relevante cuando se sostiene la hipótesis de que el arreglo institucional mercado es la mejor solución para superar dichas restricciones. A efectos de identificarlas y establecer objetivos de política, es de interés analizar cuáles de los supuestos de la competencia perfecta no se cumplen en un mercado dado. La utilidad del análisis de las “fallas” que se ha realizado precedentemente debe ser ponderada a la luz de las afirmaciones anteriores.

Desde la perspectiva del vínculo entre teoría y diseño del Programa, se supuso que existían fallas en el mercado de capacitación que podrían ser resueltas mediante una intervención en la que el rol del Estado sería asumido por un donante internacional. Se reconoció la existencia de externalidades al subsidiar parcialmente la inversión en capacitación por parte de las empresas. Se estimó también que la mayor discrepancia entre la realidad y los supuestos del modelo de competencia perfecta se presentaba en el área de la distribución uniforme de la información. Es por ello que el diseño incluyó la generación de un sistema de información referencial que tenía como misión distribuir entre los demandantes, datos completos acerca de la oferta existente, y entre los oferentes, los requerimientos formulados por los demandantes. Se consideró, implícitamente, que la selección adversa no sería muy significativa y por lo tanto no se adoptaron previsiones para calificar a los proveedores o para trabajar en un esquema de formación por competencias. Tampoco se previó atender al problema del acceso al crédito de las MPyME. En cambio, se trató de reducir los costos de transacción asociados al proceso de compra de capacitación.

Fallas del Estado

Al analizar el equilibrio en el mercado de capacitación se demostró que, en el marco dado por condiciones institucionales y legales adecuadas, el mismo posibilitaría una asignación eficiente de los recursos. Se señaló también que, aun en el caso de que dichas condiciones se verifiquen, los mercados podrían no operar de la manera eficiente que supone la teoría, hecho que se atribuyó al conjunto de fallas expuestas en el apartado anterior. Se identificó, además, una restricción teórica para la intervención estatal. Suponiendo que dicha restricción no existiese, el Estado podría realizar acciones orientadas a corregir las fallas con el objeti-

vo de promover la expansión de un mercado competitivo para la provisión de capital humano a las MPyME.

Se presenta aquí una complejidad adicional, ya que las acciones gubernamentales no están exentas de sus propias fallas, las que pueden neutralizar el intento de “corregir” los problemas del mercado (e inclusive conducirlo a una situación más desfavorable que aquélla en la que se encontraba antes de la intervención). A efectos de ilustrar el problema se analizarán brevemente dos de dichas fallas: la dificultad de identificación y la burocracia.

Dificultad de identificación

En muchas áreas, los gobiernos –en particular los de países en vías de desarrollo– no cuentan con información confiable, cuadros técnicos estables o recursos para identificar adecuadamente la incidencia de las diferentes fallas, evaluar alternativas de políticas, diseñarlas, realizar mediciones de impacto rigurosas de las mismas, convertirlas en un aprendizaje significativo y generar un proceso de mejora continua.

Esta dificultad se ve potenciada en el área de la capacitación laboral para empresas por el hecho de que el problema a enfrentar tiene un escenario más cambiante que los correspondientes a otros sectores en los que el Estado tiene responsabilidades. Este tipo de problemas exige soluciones flexibles e imaginativas, que son de difícil implementación en ámbitos de excesiva rigidez institucional como los que caracterizan al sector público de estos países.

Las razones del dinamismo mencionado están asociadas con cambios que se producen de manera vertiginosa en un mundo en el que la capacidad de adaptación parecería ser un activo central de las economías de mayor crecimiento económico.

En la mayoría de los países, las políticas no establecen con claridad los objetivos, no indican metas anuales cuantitativas, no estiman, durante el diseño, la rentabilidad de los dineros públicos que se afectarán a dicha política y no hacen públicos los datos acerca de su desarrollo. No existe, por lo tanto, posibilidad de evaluar con rigurosidad metodológica su impacto. Más aún, el propio concepto “evaluación de impacto” –entendido como la medición de los beneficios económicos y sociales efectivamente obtenidos como resultado de una política activa– suele no ser comprendido por funcionarios que, como tiende a ser habitual, utilizan como único criterio de diseño sus efectos sobre votos futuros.¹¹

11 Dicha postura no sería cuestionable si esos votos fuesen el resultado del éxito en la implementación de programas evaluados de manera rigurosa y no mediante recursos retóricos (Storey, D., 2001b).

Como consecuencia de las dificultades de las burocracias para evaluar alternativas de políticas que tengan efectivo impacto, éstas se lanzan, muchas veces, con el objeto central de mostrar una rápida respuesta a un tema de legítima preocupación social. Esos lanzamientos no implican que se hayan adoptado las provisiones para dar cuenta a la sociedad de los recursos invertidos, lo cual requiere de una verificación, preferentemente independiente, acerca del éxito.

Se mezclan, por ende, objetivos sociales¹² con objetivos económicos;¹³ programas para empleados y desempleados o incentivos homogéneos para empresas heterogéneas. Lo que es más grave aún, no se analiza si el porcentaje de la población objetivo que será beneficiada anualmente permite predecir algún impacto apreciable o es, por restricciones presupuestarias, sólo una cantidad marginal (con lo que el impacto es también marginal).

Burocracia

El concepto de burocracia puede utilizarse para describir dos realidades distintas y que resulta difícil separar. Por un lado, se refiere a una acción de interés colectivo que se realiza con el objeto de responder a diversas demandas sociales, tales como dotar de racionalidad a la gestión de la economía y por ende, contribuir a desarrollar competencias adecuadas a la fuerza de trabajo. Por otro lado, este término se utiliza para caracterizar críticamente el incremento del poder y del control del Estado en la vida contemporánea por parte de dichos actores. El motivo de esta crítica es el reconocimiento de que los burócratas constituyen un grupo de presión independiente, cuyos intereses se suelen alejar de los correspondientes a los ciudadanos a quienes deben servir.

Existen indagaciones empíricas que confirman que lo expuesto es válido para diversos países. Se ha encontrado que en un número significativo de casos, las acciones realizadas por los organismos estatales se caracterizan por su ineficiencia, reducida capacidad de reacción, escasa innovación y cambio, alta rigidez estructural y sujeción a intereses de funcionarios en cuanto al manejo del presupuesto. Esta debilidad de gerenciamiento del sector público está potenciada en países en desarrollo. Las características reseñadas tienen una influencia fundamental en lo que hace a la configuración de fallas del Estado que, en muchas ocasiones, son muy costosas para los contribuyentes.

Como consecuencia, los costos de implementar políticas son muy elevados y superan, en algunos casos, al beneficio de llevarlas a cabo. Los contribuyentes

12 Por ejemplo, programas para mujeres jefas de hogar o jóvenes pobres.

13 Por ejemplo, la generación de competencias que permitan la adaptación al cambio tecnológico.

no pueden controlar la ejecución de estas políticas, ya que, habitualmente, la información acerca del destino de los recursos públicos no está disponible. Tampoco están disponibles los criterios de medición de la rentabilidad social y económica de dichos recursos.

El impacto de lo expuesto es, para el caso de la capacitación, que si en las funciones estatales dominan los intereses de los gobernantes y no los de la sociedad, los cambios requeridos para incrementar la inversión en capacitación en las MPyME pueden no producirse o ser insuficientes.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se intentó minimizar la influencia de la falla del Estado que origina la burocracia mediante la definición de una estrategia de desarrollo de un mercado privado de capacitación. Para ello se generó un mecanismo que permitía transferir la decisión acerca del uso de los recursos aportados por el Programa a la demanda, es decir a las empresas cuya competitividad se pretendía incrementar.

ANEXO 1

¿Cuánto invertir en capacitación?

En este anexo se analizará la respuesta de la economía clásica a la pregunta ¿cuánto deben invertir en capacitación las empresas? Para ello se estudiarán, utilizando el método gráfico, las funciones de demanda y de oferta de la capacitación. Se analizará finalmente el equilibrio en ese mercado y en una situación de competencia perfecta a fin de dar respuesta, desde la teoría, a la pregunta formulada.

1. La función demanda de capacitación laboral

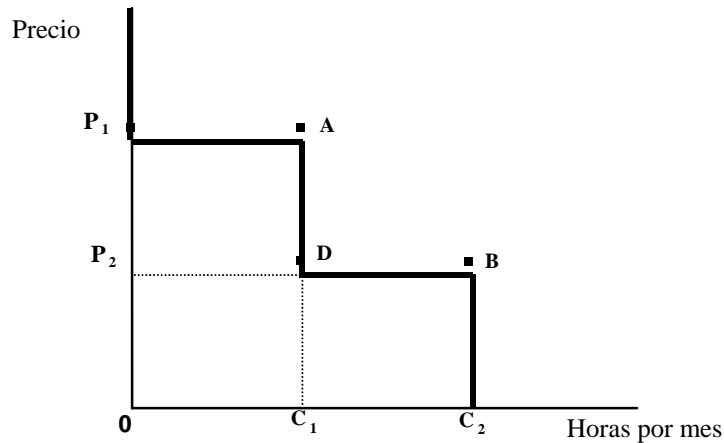
La función de demanda representa las diferentes cantidades que los individuos o las empresas desearán comprar para diferentes niveles de precios. Un análisis de la realidad diaria indica que cuanto menores sean los precios de un bien, mayores serán las cantidades del mismo que los demandantes estarán dispuestos a comprar. Es evidente que esa cantidad dependerá además de diversos factores entre los que pueden nombrarse las preferencias, los ingresos y los precios de otros bienes. No obstante, para simplificar el estudio de esta función se supondrá que dichos factores permanecen constantes.

Un análisis de demanda puede hacerse para un individuo o empresa, o agregando – es decir sumando – el comportamiento de todos los individuos o empresas. En el primer caso se tendrá un análisis de demanda individual. En el segundo, un análisis de demanda del mercado (Hirshleifer, J. y Glazer, A., 1992).

La función de demanda de capacitación representa la cantidad de capacitación por unidad de tiempo que los demandantes desearán comprar para diferentes precios. El término demandante se refiere tanto al gerente o al trabajador que pretenden apropiarse de los beneficios derivados de la compra de una formación de carácter general como a la empresa que, habitualmente, se interesa en adquirir capacitación específica.

La duración de la capacitación laboral se mide en horas por mes. El individuo para el que se realiza el análisis tendrá incentivos para contratar una unidad de capacitación adicional si su costo es al menos igual a los ingresos que le genera esa hora de formación (es decir si, como mínimo, recupera todos los gastos directos e indirectos y obtiene una utilidad similar a la de una inversión alternativa). En el ejemplo del Gráfico 1, si el precio de la capacitación es mayor que P_1 , el individuo no comprará ninguna unidad de capacitación puesto que el costo de cada una de las horas de capacitación es superior al ingreso que el individuo espera obtener mediante la ejecución de su primer proyecto de capacitación.

Gráfico 1
La demanda de capacitación laboral



Si el precio se encuentra entre P_1 y P_2 , el individuo tendrá propensión a llevar adelante el primer proyecto, contratando, en consecuencia, C_1 horas de capacitación laboral. Procederá de esta manera debido a que por cada hora que compre pagará una suma inferior a P_1 que, como se señaló, es igual al ingreso que espera le genere cada una de las horas asociadas a este proyecto. Si en cambio el precio es inferior a P_2 , el individuo tendrá incentivos para realizar ambos proyectos ya que encontrará que el segundo también es rentable (debido a que el costo de cada hora de capacitación es menor al ingreso P_2 que espera le genere la incorporación de cada una de las horas asociadas al segundo proyecto). En este caso, demandará unidades adicionales de capacitación hasta alcanzar la cantidad C_2 .

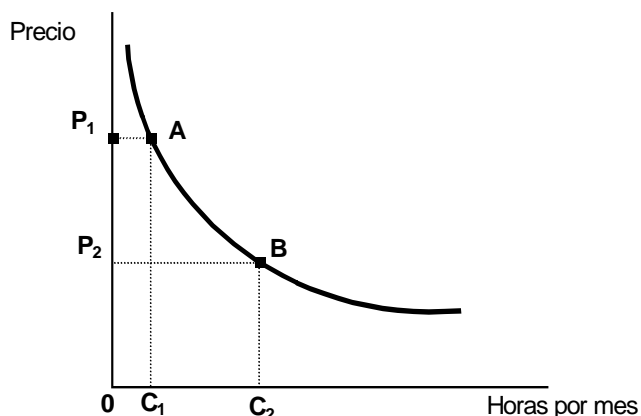
La línea que se obtiene uniendo los puntos P_1 A D B C_2 constituye la representación gráfica de la demanda de capacitación laboral para los dos proyectos que el individuo ha considerado. En el eje vertical o de las ordenadas se representan los precios P_1 y P_2 que el individuo estará dispuesto a pagar por las horas de capacitación de cada uno de los proyectos. Estos precios son iguales al beneficio que el demandante espera recibir. Dichos beneficios son, en este análisis simplificado, iguales a los ingresos que reciben las empresas por adquirir capacitación, debido a que se supone que el demandante no tiene una inversión alternativa que le brinde mayor rentabilidad y que, como supone el modelo de competencia perfecta, no hay costos de transacción.

En resumen, al analizar este gráfico desde la perspectiva de los precios se pueden distinguir cinco casos:

- a) Precio superior a P_1 (que es el máximo valor al que al individuo le conviene comprar capacitación): la demanda de horas de capacitación laboral es cero.
- b) Precio igual a P_1 : el consumidor está dispuesto a demandar cualquier cantidad comprendida entre 0 y C_1 unidades.
- c) Precio entre P_1 y P_2 se demandarán exactamente C_1 unidades (con un mayor beneficio para el capacitando ya que comprará a un valor menor que su precio “límite” que era P_1).
- d) Precio P_2 : se demandan horas de capacitación comprendidas entre C_1 y C_2 .
- e) Precio inferior a P_2 : se demandarán C_2 unidades.

La presentación anterior se ha realizado suponiendo que sólo existían dos proyectos de capacitación. Si se supone un caso más general, en el que existe una gran cantidad de proyectos, cada uno de un precio ligeramente inferior al anterior, la representación gráfica de la demanda no será un conjunto de trazos discontinuos como los de “la escalera” $P_1 A D B C_2$ del Gráfico 1 sino una figura de trazo continuo. Si bien se desconoce la forma precisa que tendría la relación funcional entre el precio de un producto y la cantidad demandada del mismo se ha supuesto que la gráfica tendría un aspecto tal como el Gráfico 2.

Gráfico 2
La demanda de capacitación laboral como una curva “continua”



Según se observa, la función representativa de la demanda está “inclinada hacia abajo” ya que a medida que disminuye el precio aumenta la cantidad de horas que los individuos desean comprar. Es por ello que en el Gráfico 2 si se reduce el precio unitario de la hora de capacitación de P_1 a P_2 , el individuo desearía comprar una cantidad C_2 de horas de capacitación (que es mayor que C_1 , cantidad que adquiriría al precio P_1). En otras palabras, el desplazamiento desde el punto A al punto B en la curva de demanda implica que al bajar el precio desde P_1 a P_2 , la “cantidad demandada” aumenta desde C_1 a C_2 .

Mediante la aplicación del cálculo infinitesimal se puede demostrar que la altura entre el eje horizontal y cualquier punto de la curva representa los ingresos que el comprador obtiene al adquirir una pequeña fracción adicional de tiempo de capacitación. Así, cuando el individuo o la empresa están consumiendo C_1 horas, es posible demostrar que los ingresos adicionales que espera percibir cuando incorpora una pequeña fracción de tiempo serán casi iguales a la distancia $C_1 A$.

Hasta aquí se ha examinado el vínculo entre precio y cantidad demandada de capacitación. Se ha indicado que, a menor precio, la cantidad demandada debería aumentar. Sin embargo, el ingreso adicional resultado de un incremento en las competencias brindadas por cada hora extra, será menor.

Más adelante se verá que un individuo dejará de adquirir capital humano cuando los beneficios de obtener una pequeña fracción adicional de capacitación sean iguales a los costos. El proceso de adquisición de horas de formación hasta el punto en el que beneficios

y costos sean iguales conduce a una maximización de dichos beneficios (se adquieren horas a precios decrecientes hasta el punto en que las competencias suministradas dejen de brindar beneficios mayores que los costos). Para determinar cuándo se logra dicha maximización se debe estudiar la función de oferta. Ese es, precisamente, el tema del próximo apartado.

2. La función oferta de capacitación laboral

La función de oferta representa las diferentes cantidades de horas que las instituciones de capacitación ofrecerán para diferentes niveles de precios. Un análisis de la realidad diaria indica que cuanto mayores sean los precios de un bien mayores serán las cantidades del mismo que un productor está dispuesto a ofrecer (Hirshleifer, J. y Glazer, A., 1992). Al igual que en el caso de la demanda, esa cantidad dependerá de otros factores, tales como la tecnología disponible y los precios de los factores productivos. En el caso de la capacitación, los factores productivos que se podrían considerar serían capital físico (edificios), capital humano (docentes o instructores) y capital de trabajo (recursos financieros).

El grupo de oferentes incluye un conjunto de instituciones – tanto privadas como públicas – y consultores individuales (a los que en economía se denomina, de manera genérica, “los productores”). Los servicios que prestan estos productores incluyen formación general y específica.

De manera similar a lo que ocurriría en el caso de la demanda, el análisis de la oferta puede hacerse para un dado productor o agregando la de todos los productores. En el primer caso se tendrá la oferta individual. En el segundo, la oferta del mercado.

Al igual que lo observado en el caso de la función de demanda, en el caso de la oferta es dable encontrar que, como es lógico, los oferentes producen horas de capacitación siguiendo un criterio de maximización de utilidades. En consecuencia, se ofrecerán horas adicionales de capacitación en la medida en que el costo de producción de las mismas sea a lo sumo igual al precio que percibirán cuando las vendan en el mercado de capacitación laboral.

Desde el punto de vista gráfico, la función que representa la oferta agregada (en la que se está tomando en consideración a todos los capacitadores que actúan en el mercado) tendrá una forma tal como la ilustrada en el Gráfico 3. Al igual que en el caso de la función demanda agregada del Gráfico 2, en el eje de las abscisas se ha representado la cantidad de horas de capacitación y en el eje de las ordenadas el precio de una hora. Mediante la aplicación del cálculo infinitesimal se puede demostrar que la altura que media entre el eje horizontal y cualquier punto de la curva oferta representa el costo adicional en que incurriría el productor al ofrecer una hora más de capacitación.¹ Si el oferente está produciendo C_1 unidades, es posible demostrar también que el incremento del costo para producir una unidad adicional muy pequeña sería casi igual a C_1 A. La economía clásica sostiene que a mayor cantidad de horas de capacitación, el costo de producir una unidad

¹ A este incremento se lo denomina costo marginal de producción de la capacitación laboral.

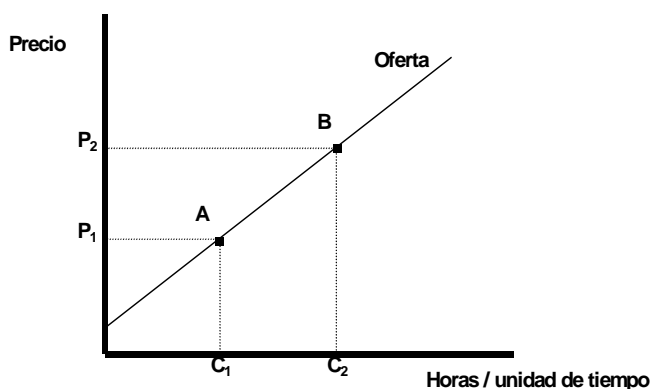
adicional (o costo marginal) aumenta, por lo que el productor deberá recibir precios mayores para estar incentivado a aumentar su producción.

Según se observa, la representación es una recta inclinada “hacia arriba” (es decir con pendiente positiva) debido a que, como se comentó, el productor deberá tener el incentivo de precios mayores para producir una cantidad creciente de horas de capacitación ya que, en el corto plazo, existen rendimientos decrecientes asociados al proceso productivo.

Los conceptos que se han expuesto son de aplicación en la mayoría de los mercados que conforma el sistema económico. Es necesario profundizar en el análisis sobre el comportamiento de los costos de la industria a fin de precisar la forma de la función que se ha graficado (que no es habitualmente una recta).²

Analizando el gráfico se nota que en el punto A, cuando el precio es P_1 , se ofertan C_1 horas de capacitación laboral. El productor no ofertará menos porque para niveles inferiores a C_1 el precio cobrado por las horas de capacitación que se van produciendo es menor que sus costos. De manera similar, a ese precio, el productor nunca ofertará más que C_1 , debido a que el costo de producción de horas adicionales de capacitación será menor que el precio cobrado. En síntesis, el productor tendrá incentivos para ofertar la cantidad C_1 al precio P_1 . Si el precio sube a P_2 el productor estará dispuesto a ofertar C_2 horas (ya que el costo de producción de las horas adicionales es menor que el precio que se cobra por las mismas).

Gráfico 3
La oferta agregada de capacitación laboral



Según se ha analizado, desde el punto de vista de la oferta existe un proceso de maximización que es similar al del consumidor. Este último tendía a adquirir capacitación hasta el momento en que el beneficio que obtenía era igual al precio que pagaba. El oferente desea vender horas de capacitación hasta que, debido a los retornos decrecientes, deja de resultarle conveniente producir una hora adicional ¿Cómo lograr que tanto el

² Escapa a los límites de este texto analizar “la forma” de la función oferta y el impacto que tiene sobre dicha forma los cambios en la escala de producción. Dichos cambios están vinculados en el caso de la capacitación con la incidencia en el costo de la amortización del diagnóstico y del diseño. Están vinculados también con la amortización de los bienes de capital.

comprador como el vendedor maximicen sus beneficios? ¿Cuál es la cantidad de horas en que ello ocurrirá? Para determinar cuando se logra dicha maximización se debe estudiar el equilibrio entre oferta y demanda. Ese es, precisamente, el tema del próximo apartado.

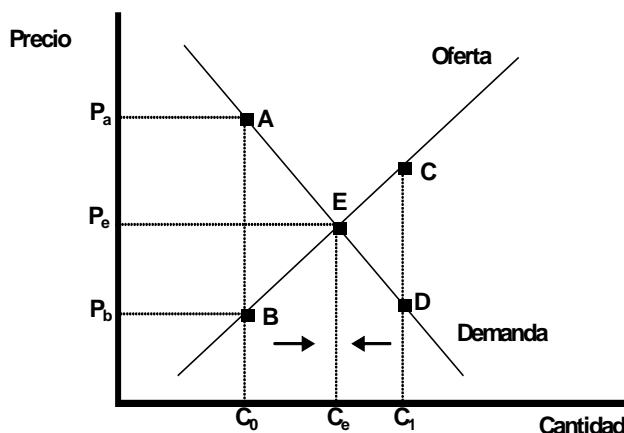
3. El equilibrio en el mercado de capacitación laboral

El mercado de capacitación – al igual que todos los mercados - funciona por la acción de oferentes y demandantes. La coordinación entre los mismos se produce de manera “automática” tal como se puede analizar estudiando de manera conjunta las dos gráficas vistas anteriormente. La representación que resulta es la indicada en la Gráfico 4.

La recta inclinada “hacia abajo” describe - tal como se señaló - la demanda de capacitación laboral. Indica que cuando baja el precio, los individuos desearán adquirir horas adicionales de capacitación debido a que el beneficio que le brindan estas últimas es ahora menor que su precio. Según se vio, la altura de la curva de demanda correspondiente a una cantidad dada de horas de capacitación representa el monto en pesos que el individuo está dispuesto a sacrificar para adquirir una pequeña cantidad adicional de capacitación o, lo que es lo mismo, representa los beneficios adicionales que reciben el trabajador y/o la firma.

La recta inclinada “hacia arriba” describe la oferta de capacitación. Indica que a medida que aumenta la producción de horas de capacitación los costos de producir una hora adicional de capacitación son mayores. En consecuencia, el capacitador debería requerir un precio cada vez más elevado para producir cantidades crecientes. En otras palabras, la curva oferta representa el incremento de los costos totales de los productores cuando se planea producir una pequeña cantidad adicional del bien. Así en el Gráfico 4, la distancia C_0 -B representa el costo adicional de producir una pequeña cantidad adicional del bien.

Gráfico 4
El equilibrio del mercado



Desde una perspectiva muy simple podría afirmarse que el punto E de intersección de ambas gráficas indica una cantidad C_e de horas de capacitación de precio P_e que los oferentes desean vender y los demandantes comprar. En E coinciden los planes de

demandantes y oferentes. Se lo denomina punto de equilibrio. A P_e se le denomina, en consecuencia, precio de equilibrio. De manera similar C_e recibe la denominación de cantidad de equilibrio (Varian, H., 1994).

El mecanismo de mercado conduce a que las cantidades compradas y vendidas se encuentren en una posición cercana a la de equilibrio. El funcionamiento del mecanismo automático de ajuste puede entenderse suponiendo que el mercado opera fuera de la condición de equilibrio dada por una cantidad C_e de horas de capacitación y que se producen y se intercambian C_0 horas de capacitación laboral. Por una pequeña cantidad adicional de capacitación, los demandantes estarían dispuestos a sacrificar P_a pesos. Sin embargo, el costo de ese adicional es menor, P_b pesos. Tanto productores como consumidores podrían realizar un intercambio de esta cantidad adicional de capacitación a un precio ubicado entre P_a y P_b ya que ambas partes se beneficiarían (los demandantes comprarían un tiempo que valoran P_a pesos a un precio inferior, en tanto, los productores venderían lo que le costó P_b pesos a un precio superior). La flecha I del gráfico indica que la cantidad comerciada en el mercado tenderá a aumentar (hasta que la valoración que realizan los demandantes del servicio sea igual al costo de producirlo).

De igual forma, si se produce y se intercambian C_1 horas de capacitación, el costo de producir una cantidad mayor es superior a la valoración que realizan los individuos de ese tiempo adicional, por lo tanto le conviene a ambas partes disminuir el intercambio. Procediendo de esta manera, los individuos dejan de consumir algo que les cuesta más de lo que realmente valoran, y los productores dejan de producir algo que tiene un precio menor a lo que les cuesta producirlo.

La descripción anterior indica la existencia de incentivos para que, en forma “automática”, el precio y la cantidad intercambiada de capacitación laboral tiendan hacia P_e y Q_e . En el punto E, la cantidad demandada es igual a la cantidad ofrecida. En consecuencia, se está en presencia de un equilibrio que es estable, ya que existen “fuerzas en el mercado” que generan un retorno a P_e y Q_e , cuando los valores de P y Q son diferentes a los de equilibrio.

Una condición importante que se cumple en la situación de equilibrio es la de eficiencia. En principio, resulta fácil intuir que se pueden lograr mejoras en eficiencia cuando es posible aumentar la satisfacción de una persona manteniendo al menos constante la de las restantes. La eficiencia en la asignación de recursos se habrá alcanzado entonces, cuando se hayan “agotado” las posibilidades de realizar este tipo de mejoras. Cuando el mecanismo de mercado logra la “asignación eficiente” se observará que para aumentar el bienestar de una persona será necesario reducir el de alguna otra, debido a que en el equilibrio – como se aclaró - ya se habrán realizado todas las “mejoras de eficiencia” posibles.

El ajuste “automático” hacia el punto de equilibrio puede analizarse señalando que si se partiera de E y se decidiera producir e intercambiar una cantidad adicional de capacitación, ambas partes perderían, ya que los productores venderían esta cantidad a un precio inferior a su costo y los individuos la comprarían a un precio superior a su valoración. De la misma manera, si a partir de E se decidiera dejar de producir e intercambiar una cantidad adicional, también se llegaría a un resultado ineficiente, ya que los oferentes dejarían de producir y vender capacitación a un costo inferior a su precio de venta mientras los

demandantes dejarían de comprar capacitación a precio inferior a su valoración. En este caso, ambas partes perderían. Los valores de equilibrio son estables. Desde un punto de vista gráfico las flechas I y II representan las fuerzas que conducen al precio y a la cantidad de equilibrio, como consecuencia del mecanismo de coordinación involuntario al que se refirió Adam Smith al hablar de la “mano invisible”. La existencia de esas fuerzas es la que genera una tendencia hacia la estabilidad. Esta estabilidad se logra debido a que existen los incentivos que se han expuesto y que están orientados a asegurar “mejoras de eficiencia”.

Si el análisis se extiende a todos los mercados operando de manera simultánea, existirían decenas de ajustes como los descritos. El conjunto de “tanteos” a que se hacía referencia más arriba se produciría en todos los mercados y los sucesivos ajustes conducirían a un conjunto equilibrado de precios y cantidades demandadas que resolverían de forma simultánea e interdependiente los tres problemas básicos de la economía ¿qué producir? ¿cómo hacerlo? ¿para quién? Se lograría de esa manera la asignación eficiente de recursos que debería caracterizar a la economía de mercado.

Las propiedades centrales del mercado como mecanismo de asignación de recursos estriban en que, mediante la interacción de los compradores y vendedores, se establece un precio de equilibrio (donde la cantidad que se quiere comprar es igual a la que se quiere vender) hacia el cual tenderán los precios si, transitoriamente, son alejados de dicho valor de equilibrio. En la situación de equilibrio, la economía alcanza una asignación de recursos eficiente en la que se puede lograr la máxima satisfacción posible de una persona dado un determinado nivel de satisfacción de otra.

Cuadro 1.1

Limitaciones de las definiciones adoptadas

De acuerdo a la definición de capacitación para empresas que se ha adoptado, la misma no debería producir externalidades y el mecanismo de mercado funcionaría eficientemente. Debe alertarse, sin embargo, que existen dos razones por las cuales la afirmación anterior constituye una simplificación. La primera razón es que la división entre competencias generales y específicas no es tan tajante como la teoría del capital humano supone y, en la práctica de la educación de adultos de la que la capacitación forma parte, es habitual considerar que existe siempre un componente de competencias generales que es transmitido a los capacitandos. Más aún, es posible sostener el supuesto de que en el límite inferior en lo que hace a tamaño de las empresas, la capacitación, cualquiera sea su objetivo específico, brinda un alto porcentaje de competencias generales.

La segunda razón es que, como suele afirmarse, la existencia de un alto nivel de entrenamiento en una sociedad inserta en el mundo globalizado con alta movilidad de capitales, podría ser un aliciente a empresas extranjeras para establecerse allí. Un argumento adicional sugiere que la provisión de entrenamiento puede aumentar la eficiencia funcional de industrias de bienes exportables, mejorar la situación de la balanza de pagos, obtener divisas escasas y promover objetivos autosuficientes (Middleton, J., Ziderman, A. y Van Adams, A., 1993). Todas las afirmaciones anteriores se refieren a efectos macroeconómicos de la capacitación laboral que podrían ser asimilados a externalidades positivas. Tal el fundamento del apoyo brindado por el Banco Mundial a los programas nacionales de desarrollo de recursos humanos que incluyen el desarrollo de la capacidad de entrenamiento en agencias públicas y empresas (Middleton, J., Ziderman, A. y Van Adams, A., 1993).

Subsidios: ¿eficiencia o equidad?

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

*En la economía que se viene hay una sola ventaja competitiva, competencias.
Sobre el resto todos tenemos más o menos la misma posibilidad de acceso.*

LESTER THUROW

*... las tendencias gerenciales actuales se están moviendo,
en muchas instancias, en una dirección opuesta...
las empresas han buscado soluciones para ser competitivas...
debilitando y destruyendo su cultura organizacional
pese a que, al mismo tiempo, proclaman
"los empleados son nuestro capital más importante".*

JEFFREY PFEFFER

Este capítulo tiene por objeto recorrer conceptos implícitos en el diseño de políticas y programas de capacitación y que se refieren a ¿qué modelos de intervención se pueden utilizar en la provisión de los recursos y en la producción de los servicios de capacitación? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento que se pueden utilizar? ¿Qué efectos tiene un subsidio a la demanda de capacitación sobre el precio y la cantidad intercambiada? ¿Resuelve un subsidio las fallas de mercado? ¿Cuáles son, en general, las características de un subsidio mediante bonos? El lector interesado en aspectos prácticos encontrará las respuestas a esta última pregunta, en el apartado final.

Modelos de provisión y producción de capacitación

En este apartado se identificarán diferentes modelos de provisión y producción de la capacitación laboral para empresas *que responden a diversos grados de intervención estatal en el mercado*. Estos criterios permiten analizar, tanto la situación extrema en la que el Estado no tiene injerencia, hasta llegar, pasando por casos intermedios, al extremo opuesto de intervención estatal total. Se toma como

marco de referencia la capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME).¹

Los diferentes niveles de intervención pueden ser definidos utilizando los conceptos de provisión y producción pública de bienes (Stiglitz, J., 1988; Musgrave, R. y Musgrave, P., 1991). En el caso de la capacitación, existe provisión por parte de un ente interventor –generalmente el Estado– cuando éste contribuye, al menos en forma parcial, a financiar el costo de las actividades formativas. Es importante enfatizar que la provisión de la capacitación para empresas por parte del Estado no entraña necesariamente el desarrollo de la capacitación. Puesto de otra manera, la provisión no implica la producción. En muchas ocasiones, el Estado puede proveerla otorgando fondos a productores privados o bien a las empresas.

Desde la perspectiva del *grado de intervención del Estado en la provisión de la capacitación para empresas*, la misma es nula en el caso del libre funcionamiento del mercado. Puede presentarse, en otros casos, la provisión total (el Estado absorbe todos los costos) o la provisión parcial (la inversión es compartida entre el Estado y las empresas o los individuos).

Desde la perspectiva de la *producción de la capacitación*, se puede suponer, en un modelo simplificado, que intervienen sólo dos actores: instituciones privadas e instituciones públicas y que existen diversas formas en que el Estado transfiere un subsidio a quienes producen capacitación. Esas alternativas son: i) subsidios otorgados sólo a los institutos estatales; ii) subsidios parciales (es decir, que cubren sólo una parte de los costos de producción de la capacitación) a los institutos estatales, y parcialmente, a los privados;² iii) subsidios parciales a los estatales, a los privados y a los demandantes.

Utilizando los conceptos de provisión y producción se puede describir un conjunto de modelos de financiamiento de la capacitación laboral para empresas. Pese a que en la realidad estos modelos raramente se presentan de manera “pura”, un análisis estilizado como el que se realizará permite mostrar las diferencias en eficiencia en la asignación de recursos, en eficiencia interna y en equidad distributiva.

La *eficiencia de asignación de los recursos* constituye para la capacitación una medida del aprovechamiento de los mismos cuando se los destina a incrementar el capital humano. Un curso de capacitación será eficiente, siempre que el bene-

1 Estos modelos también pueden servir para analizar la formación de los ingresantes al mercado de trabajo, la de los desempleados o la educación continua de la población económicamente activa.

2 Para simplificar se ha incluido a las organizaciones de la sociedad civil dentro del concepto de entidades privadas.

ficio para la sociedad de producir una unidad adicional muy pequeña de capacitación, sea igual a su costo social. Este beneficio se mide por una mayor productividad del factor trabajo dentro de una empresa.

En lo que respecta a la *eficiencia interna*, se obtendrá en la medida en que los productores brinden el servicio, para una calidad y cantidad dadas, a un costo social mínimo.

En lo que hace a la *equidad*, estará dada por el impacto distributivo de cada modelo de provisión y producción. La asignación de recursos que realiza la economía puede ser eficiente sin que exista equidad. Esta última depende de una decisión de la sociedad acerca de lo que considera “justo”.

El modelo de mercado

Este modelo, al que se denominará A, representa un mercado competitivo, es decir, el que opera sin ningún tipo de interferencia por parte del Estado o de otra institución social. La inversión en capacitación es financiada exclusivamente por la empresa que demanda el servicio.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, podría ser elevada siempre que no se presenten fallas de mercado que originen una subinversión en capacitación laboral.

Respecto de la eficiencia interna de las firmas prestadoras, tendría una elevada probabilidad de ser alta. Es posible en el modelo de mercado que el servicio se brinde a un costo mínimo (para un determinado nivel de calidad y un precio de mercado) ya que los capacitadores tienden a maximizar beneficios (dado que el precio está fijado por el mercado, para maximizar beneficios, deben disminuir costos). Sin embargo, si se presentan fallas, la eficiencia interna podría ser reducida. Por ejemplo, la “selección adversa” reduce la eficiencia interna al disminuir la calidad y podría, incluso, provocar la destrucción del mercado.

En lo que respecta al impacto distributivo, y dado que el Estado no interviene, las empresas de menor tamaño no reciben ninguna transferencia de ingresos provenientes de otro sector de la economía (por ejemplo, de las empresas más grandes). En este modelo, la distribución de la capacitación laboral entre firmas pequeñas y grandes, no necesariamente es equitativa.

Ni el modelo de mercado ni los de provisión y producción estatal se presentan de la manera pura en la que se los caracterizará en este apartado. Existen, sin embargo, muchos casos en los que se verifican razonables aproximaciones. Tal es la situación de Argentina, donde si bien no se dispone de información cuantitativa confiable sobre el desarrollo relativo de la provisión del mercado frente a la provisión estatal gratuita y la de las asociaciones de la sociedad civil –también

gratuita-, se estima que el mercado tiene mayor peso relativo.³ Las evidencias de otras naciones para las que se ha contado con más información (aunque siempre fragmentaria) sugiere, tal como se analizará en el capítulo 8, que el esquema vigente en Argentina –un mercado de educación continua en significativa expansión– se repite en la gran mayoría de los países.

En Brasil, si bien la presencia del mercado de capacitación para empresas sería muy importante, éste coexiste con un mecanismo de gran peso histórico que opera según un modelo asimilable a la provisión y producción estatal.

Debido a la rápida expansión del mercado de capacitación, el Estado ha asumido –en algunos países– un fuerte rol normativo. En Australia, por ejemplo, se han generado normas orientadas a garantizar la calidad de las prestaciones realizadas con recursos públicos.

Provisión estatal total, producción estatal total

En este modelo, al que se denominará B, el Estado provee la capacitación –es decir, la financia– y la produce. Se considerará que la provisión es estatal cualquiera sea la forma en la que el Estado obtiene los recursos.

El costo de la capacitación para las empresas es cero ya que el Estado realiza todas las etapas del proceso de prestación del servicio, operando en un esquema diametralmente opuesto al del modelo A.⁴ Las empresas demandarían el servicio si los beneficios privados son mayores a la suma de los costos de transacción y de los costos de oportunidad privados que deben afrontar.

Desde la perspectiva de la eficiencia, la intervención apunta a aumentar la inversión en capacitación y a corregir las fallas presentes en el modelo de “mercado puro” mediante un modelo “estatal puro”. Es probable que en este modelo exista sobreinversión del Estado, ya que los demandantes no afrontan el costo de producción del servicio que es absorbido por la sociedad. La eficiencia es, en consecuencia, más reducida que en el modelo de mercado. Aunque la cantidad producida e intercambiada sea mayor, no se eliminan las fallas (por ejemplo, pueden subsistir problemas de información o aparecer nuevas fallas como consecuencia de la violación del sistema de precios).

En lo relativo a la eficiencia interna, este sistema no garantiza la prestación a un costo mínimo. La eficiencia podría ser alcanzada si se incluyen incentivos

3 Sin embargo, en algunos gremios como el de la construcción, los sindicatos tendrían un rol más relevante que las firmas, en la formación continua de la fuerza de trabajo.

4 Según se verá en el segundo apartado, los fondos provienen, en realidad, de impuestos que, en muchos casos, afectarán a la firma beneficiada por el subsidio.

para que los institutos públicos compitan entre sí por el financiamiento del Estado y si están expuestos a una evaluación objetiva de su desempeño.

El impacto distributivo sobre las empresas depende del origen de los recursos que el Estado destina a estos efectos. Si los fondos para la inversión en capacitación provienen de un impuesto específico a las MPyME, la decisión política no tendrá efectos redistributivos. Si provienen de rentas generales (es decir, si son recolectados en todos los sectores) existirá un incremento en los beneficios relativos de las empresas que recibieron la capacitación.

En Brasil, según se anticipó, parte de la provisión y producción de la capacitación para empresas la realiza el mercado –modelo A– y parte se asocia históricamente a un modelo que puede asimilarse al B (que se está analizando en esta sección). Los prestadores de los servicios son, en el segundo caso, entes paraestatales (SENAI,⁵ SENAC,⁶ SENAR⁷ y SENAT,⁸ que corresponden a los sectores industrial, rural, comercial y transporte, respectivamente). Debe alertarse, sin embargo, que los sistemas elegidos como ejemplo, si bien no responden totalmente al modelo B, constituyen en Latinoamérica un caso próximo. Desde un punto de vista analítico, incluyen un concepto no contemplado hasta aquí: la acción conjunta de los empresarios como base de “eficiencia colectiva” (término que describe los incrementos de competitividad que se logran mediante mecanismos que permiten que las empresas se vinculen de manera eficiente con su entorno productivo e institucional y que establezcan mecanismos de colaboración y cooperación con otras firmas). Sistemas similares se pueden encontrar en la mayoría de los países de Latinoamérica (ver Cuadro 2.1).

En la actualidad, algunos de estos organismos operarían, parcialmente, en el modelo de provisión parcial estatal que se verá más adelante (casos E, F y G).

- 5 El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), surgió en 1942 por iniciativa empresarial. Es una institución de derecho privado, paraestatal, mantenida por los empleadores del sector industrial. La organización y dirección le corresponde a la Confederación Nacional de la Industria y a las Federaciones de Industria de los diferentes estados de Brasil. Atiende 28 áreas industriales (brindando formación de recursos humanos, asistencia técnica y servicios de laboratorio). Sus fondos provienen de una contribución mensual que realizan las empresas industriales, de transporte, comunicaciones y pesca. Dicha contribución es recaudada por el Estado conjuntamente con la correspondiente al sistema de previsión social. Tiene 396 centros de formación de los cuales 104 están certificados según los criterios del Premio Nacional de Calidad y las Normas ISO 9000.
- 6 El Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), es similar al SENAI. Data de 1946. Su administración le corresponde a la Confederación Nacional de Comercio.
- 7 El Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), es muy similar al SENAI y SENAC y data de 1991. Está vinculado a la Confederación Nacional de Agricultura y es dirigido de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores).
- 8 El Servicio Nacional de Aprendizaje de Transporte (SENAT), es similar a los anteriores y data de 1993. Está vinculado a la Confederación Nacional del Transporte.

Provisión total estatal, producción parcial estatal

En este modelo, al que se denominará C, el Estado provee la capacitación pero la produce sólo parcialmente. Coexisten, en consecuencia, institutos públicos con algunos de los siguientes mecanismos de producción: i) institutos privados que reciben un aporte del Estado, es decir, un “subsidio a la oferta”; ii) consumidores que reciben el aporte, es decir, un “subsidio a la demanda”.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación y al igual que en el caso anterior, el hecho de que los demandantes no tengan que soportar el costo del servicio puede llevar a una posible sobreinversión por parte del Estado.

En cuanto a la eficiencia interna, existe una elevada probabilidad de que no resulte factible lograrla si sólo se presenta la modalidad i), en la cual las instituciones reciben un subsidio del Estado que cubre totalmente sus costos. La probabilidad de alcanzar eficiencia se incrementará si se presentan simultáneamente i) y ii) ya que, en este caso, los institutos públicos y privados deberán cubrir parte de sus costos cobrando un monto a los consumidores. Este incremento de eficiencia se origina en que existiría una elección por parte de los clientes, quienes al hacer uso de su “subsidio a la demanda” introducirían competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen sus servicios.⁹ Debe alertarse que si no se generan mecanismos que impidan que se presente selección adversa (lo que podría ocurrir en la competencia público-privado) no se lograría una mejora en la eficiencia interna.

En lo que respecta al impacto distributivo sobre las empresas, valen las consideraciones efectuadas para el modelo anterior.

Provisión total estatal, producción estatal nula

En este modelo, al que se denominará D, existen dos situaciones posibles: i) institutos privados que reciben recursos del Estado; ii) compradores de capacitación laboral que reciben un “subsidio a la demanda”. Pueden darse uno de estos supuestos o ambos simultáneamente.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, este modelo también tiende a la sobreinversión debido a que los consumidores –al igual que en los

9 Si no se establece un subsidio a los consumidores –caso i) exclusivamente– la prestación de “costo mínimo” será promovida en la medida en que existan reglas de juego que incentiven a los institutos públicos y privados a pugnar entre sí por los demandantes de capacitación laboral. Si en cambio, no existen institutos privados –caso ii) exclusivamente– la eficiencia interna podría alcanzarse si los institutos públicos compiten entre sí para obtener los ingresos que el Estado le transfiere a los demandantes de capacitación laboral.

dos modelos anteriores– afrontan un precio cero (la tendencia a la sobreinversión sólo está limitada por el costo de oportunidad).

La eficiencia interna de los productores de capacitación es alcanzada si éstos compiten para obtener los recursos transferidos por el Estado o por los “subsidiarios a la demanda” otorgados a los consumidores.

El impacto distributivo depende de cuáles son los sectores de la sociedad que aportan los fondos para financiar acciones de capacitación. Son de aplicación, en consecuencia, las consideraciones efectuadas al analizar los modelos B y C.

Este modelo es aplicado por Chile, país en el que la provisión es realizada por el Estado y la producción por instituciones de capacitación privadas. Se instrumenta mediante un mecanismo de crédito fiscal cuyo monto es un porcentaje de la masa salarial abonada por las empresas.¹⁰

Provisión estatal parcial

En este modelo, en el que la provisión estatal de capacitación es parcial, es posible identificar tres variantes: la primera, a la que se denominará E, en la que la producción está a cargo del Estado; la segunda, F, en la que la producción es parcial, a cargo de institutos estatales y privados; la tercera, G, se caracteriza por derivar la totalidad de la producción al sector privado.

El análisis de los modelos E, F y G es similar al de los modelos B, C y D respectivamente, con la diferencia de que las instituciones educativas, necesariamente deben cobrar un arancel por las horas de capacitación dictadas.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, y siempre que el precio que deban pagar los consumidores sea mayor que cero, hay una tendencia a eliminar la sobreinversión asociada a los modelos B, C y D.

Con relación a la eficiencia interna, la introducción de un precio por parte de los oferentes públicos y/o privados obliga a estos últimos a competir –vía arancel– por los demandantes.

El impacto distributivo depende, al igual que en los modelos B, C y D, de cuáles son los sectores de la sociedad que aportan los fondos. Debe señalarse, sin embargo, que al existir un monto aportado por quienes se capacitan (o por las empresas), el impacto redistributivo será menor.

10 En Argentina existen también mecanismos de provisión estatal mediante crédito fiscal. Tienen, a diferencia del caso chileno, un límite absoluto en el monto que el Estado destina a esta finalidad. En Chile el límite teórico está dado por el porcentaje sobre el total de la masa salarial abonada por las empresas con una dotación de empleados superior al mínimo establecido. Se excluye a firmas muy pequeñas, que son atendidas mediante otros mecanismos.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se optó por el modelo de provisión parcial estatal con producción privada, aunque sin excluir la producción estatal (compitiendo con el sector privado). En el caso de la capacitación, el subsidio cubría aproximadamente el 50% del valor de un curso. En el caso del diagnóstico, cubría un 20% del valor del mismo.

Fuentes de financiamiento de la capacitación

En este apartado se examinarán los mecanismos a los que puede recurrir el Estado para financiar la capacitación laboral.

En el modelo de mercado, el consumidor, es decir la empresa o el trabajador, debe soportar íntegramente el costo de la capacitación, debido a que el Estado no realiza aportes (no hay provisión estatal) y los oferentes son instituciones privadas (no hay producción estatal). En este caso, las fuentes de financiamiento están constituidas por los ingresos del individuo o de la empresa que invierte en capacitación. A ello se debe sumar el costo de oportunidad, es decir, los ingresos sacrificados por la asignación de horas de trabajo a la formación.¹¹

En los restantes modelos de provisión y producción de capacitación, el Estado proporciona fondos para el financiamiento –total o parcial– de la inversión. Tradicionalmente, los Estados han empleado diversos mecanismos impositivos para financiar el gasto público, entre los que se pueden citar los impuestos sobre las rentas, las ventas, el valor agregado, los ingresos brutos o el consumo de bienes suntuarios. Estos mecanismos impositivos están destinados a recaudar recursos a los que no se asigna necesariamente finalidad específica y que sirven para atender el conjunto de erogaciones del Estado.

Otra posibilidad es la afectación total o parcial de la recaudación de algunos de los impuestos –o de un porcentaje invariable de los mismos– para financiar la capacitación laboral. Este mecanismo podría reforzar los efectos adversos sobre la eficiencia interna de los establecimientos, ya que al contar con un “subsidio a la oferta” que se traduce en una fuente estable de ingresos, las instituciones estatales carecen de incentivos que las motiven a concentrarse en la demanda. El resultado suele ser una oferta ajena a las necesidades de capital humano especí-

11 Pueden sumarse también otros aportes, como contribuciones de fundaciones o transferencias de donantes nacionales o internacionales.

fico de las firmas. En este caso no habría incentivos para reducir costos y lograr eficiencia interna.

La afectación sistemática de recursos de rentas generales tiene consecuencias distributivas, que pueden responder a criterios de equidad si, por ejemplo, se destina la recaudación de un impuesto sobre los bienes suntuarios para financiar la capacitación laboral. Esta imposición sería progresiva en la medida en que el grupo de destinatarios de la capacitación sea de un estrato que, en general, obtiene menores beneficios con relación al capital invertido, tal como ocurre con las MPyME. La afectación de parte de la recaudación de un impuesto a la renta cuyas alícuotas sean crecientes (sobre los tramos de ingresos superiores) también perseguiría efectos distributivos. Debe alertarse, sin embargo, que la asignación de recursos de rentas generales a institutos estatales de capacitación laboral para empresas cuya eficiencia sea reducida, podría originar una distorsión en lo que hace al impacto distributivo.

El Estado puede también procurar una correspondencia directa entre quien aporta los fondos y quien los recibe. Para ello puede establecer un impuesto que constituya un porcentaje de los sueldos que las empresas abonan (es decir, incrementar los aportes patronales en una alícuota con destino específico).¹² En este caso, los fondos destinados a financiar a los institutos públicos de capacitación son aportados por las empresas mediante el ingreso al fisco de un porcentaje de los salarios abonados. Este mecanismo tendría una justificación teórica en la medida en que la capacitación recibida sea de carácter específico ya que la inversión estaría solventada por sus beneficiarios. Dada la tendencia de las instituciones estatales a actuar sobre la base de su propia lógica en lo que hace al diseño de la oferta formativa –sin diagnosticar las necesidades de las empresas y sin diseñar cursos que contribuyan a generar capital humano específico–, resulta probable una derivación de los recursos recaudados hacia objetivos formativos que no son los previstos en el diseño del impuesto. El resultado final es una pérdida de competitividad de las empresas, que ven incrementadas sus erogaciones en el monto del impuesto específico –e incrementados en consecuencias los precios a los que ofrecen sus productos en el mercado– sin recibir ningún beneficio que compense su pérdida de competitividad (Giordano, O., *et al.*, 1998).

Se puede considerar también la alternativa de incrementar las contribuciones de los trabajadores. En esta modalidad los empleados soportan el financiamiento de los institutos de capacitación y cada trabajador ingresa al Es-

12 Si no existen salarios mínimos fijados por Estado, el establecimiento de un aporte patronal puede ser soportado económicamente por la empresa, el empleado, o por ambos, de acuerdo con las condiciones que predominen en el mercado en un momento determinado.

tado un porcentaje sobre su salario. El mecanismo supone que el capital humano que se adquirirá será de carácter general y estará destinado a aumentar la probabilidad de que el trabajador obtenga un empleo mejor reenumerado. Si fuese posible verificar, mediante un seguimiento de largo plazo, que efectivamente se produce un incremento en los ingresos de quienes se han capacitado, se podría controlar el riesgo de reducida eficiencia por una potencial sobreinversión.

Dado que el sistema podría generar iniquidad debido a la desigual distribución de los ingresos entre diferentes grupos de trabajadores, sería factible optar por la entrega de los recursos en carácter de préstamo con devolución condicionada a un efectivo aumento de ingresos.

Otra alternativa es la aplicación –al menos en forma temporal– de una sobretasa sobre el salario de quienes hayan recibido capacitación. En este caso habría una correspondencia más robusta entre el grupo que financia el sistema y el conjunto de beneficiarios (con la salvedad de que operativamente la relación costo/beneficio sería desfavorable).

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se esperaba que, luego de finalizado, se habría desarrollado un mercado de capacitación para MPyME operando sobre la base de financiamiento privado.

El subsidio y la competencia perfecta

¿Qué impacto tiene la decisión política de implementar subsidios a la capacitación en el modelo de competencia perfecta? ¿Cuáles son los costos que, según ese modelo, soporta la sociedad? Para responder estas preguntas se evaluarán los efectos del subsidio sobre el punto de equilibrio, la eficiencia y la equidad. Con estos elementos se analizará, en el apartado siguiente, la eficacia del subsidio para resolver las fallas de mercado.

Realizar la discusión para el modelo ideal de competencia perfecta permite concentrar el análisis del impacto de la aplicación de un subsidio sobre tres variables centrales al objetivo de política. Sobre la base de ese modelo simple será posible, en el apartado siguiente, explicar de manera ordenada el efecto del subsidio en un modelo de mercado que refleje más acabadamente la realidad (por la potencial presencia de fallas de mercado).

Efectos del subsidio: un nuevo punto de equilibrio

¿Qué ocurre con el precio y la cantidad de equilibrio cuando se aplica un subsidio? ¿Se modifica la rentabilidad relativa de diferentes proyectos de capacitación? ¿Cambian las cantidades que están dispuestas a ofrecer las instituciones capacitadoras?

La introducción de un subsidio implica un cambio en los incentivos económicos de los compradores de capacitación, lo que obliga a observar, en primer lugar, cómo varía la demanda de las firmas. Para precisar ideas se analizará el caso de una fábrica ubicada en las afueras de una ciudad que tiene varios proyectos de capacitación. Uno de ellos está destinado a disminuir la cantidad de productos químicos de alto costo que utiliza en sus procesos. Los beneficios de la acción de capacitación estarán dados por la diferencia entre el ahorro esperado en insumos y mano de obra a lo largo de la vida útil de la planta y la pérdida de producción durante las horas de capacitación de los empleados. La empresa ha analizado, además, otros proyectos de capacitación que, al ser evaluados económicamente, no le resultaron rentables.

Antes de recibir un subsidio, el monto que la empresa estaba dispuesta a pagar por el proyecto rentable era igual, como máximo, al beneficio que le generaría la disminución de costos. Después de recibir un subsidio, la firma está dispuesta a pagar, como máximo, la suma de los beneficios del proyecto más el monto del subsidio (para un precio dado de la hora de capacitación la firma demandará una mayor cantidad, ya que el Estado financiaría parte del precio, con lo que aumenta la demanda). Se deduce que si el precio que la empresa abona por la hora de capacitación no se modifica, la aplicación del subsidio aumenta la rentabilidad de la inversión.

La empresa considerada tenía otros proyectos de capacitación, algunos de los cuales, por la aplicación del subsidio, pasan a ser rentables ya que el subsidio produce, en un primer momento, un incremento en la rentabilidad de los proyectos de capacitación previstos, igual al monto del subsidio. La consecuencia para la firma en análisis es que, si no se modifica el precio de la hora de capacitación, estará dispuesta a llevar a cabo una mayor cantidad de proyectos formativos que antes de la implementación del subsidio. La intervención del gobierno provoca que acciones de capacitación que no eran rentables, pasen a serlo.

Si se analiza la demanda del conjunto de firmas compradoras de capacitación –que surge de la agregación de las demandas individuales– se encuentra que también tenderá a aumentar como resultado de la implementación del subsidio.

¿Qué ocurre en el precio y la cantidad de equilibrio del mercado? Cuando la demanda se incrementa existirá, inicialmente, una cantidad de horas

requeridas, mayor que la cantidad de horas ofrecidas. Esta situación se modificará rápidamente ya que los demandantes estarán tentados a ofrecer un precio más elevado por la capacitación (lo que les permitiría ejecutar proyectos formativos que en la situación anterior no tenían rentabilidad y que en la actual sí la tienen). Simultáneamente, esta tendencia a la suba incentivará a las instituciones a “producir” una mayor cantidad de horas de capacitación. La suba del precio, a su vez, restringirá la “lista” de proyectos formativos que le resultan rentables a las empresas.

La secuencia descrita termina cuando se llega a un precio de equilibrio más elevado, donde las mayores cantidades que los productores desean vender son iguales a las que los demandantes desean comprar. El total de transacciones correspondientes a la nueva situación de equilibrio es mayor que la existente antes del subsidio. El precio es también mayor. Un análisis detallado del impacto del subsidio puede consultarse en el Anexo 2.A.

Consecuencias del subsidio sobre la eficiencia y la equidad

Con la aplicación del subsidio, se otorga a las firmas un incentivo para que capaciten, ya que aumenta la rentabilidad de las horas adicionales de capacitación. Esta circunstancia determina que las empresas estén dispuestas a pagar más por cada hora adicional y que las instituciones formativas tengan incentivos para incrementar su oferta.

En el modelo de competencia perfecta, el subsidio no constituye una alternativa eficiente (Varian, H., 1994), ya que, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, se está alentando la provisión de horas adicionales de capacitación cuyo costo de producción es mayor al beneficio que brindan. Este “despilfarro” es financiado con recursos que el Estado podría destinar a un uso alternativo. Tal como se verá posteriormente, esta afirmación no es válida si existen fallas de mercado que invalidan la hipótesis de competencia perfecta.

La pregunta sobre la equidad requiere analizar quién se beneficia del subsidio (o, puesto de otra manera, a quién se “traslada” este beneficio). El problema debe ser analizado, además, desde la perspectiva de quien lo paga, lo que depende del origen de los fondos (la sociedad o algún sector en particular).

Desde la perspectiva de quien recibe el subsidio, es decir las empresas, el importe percibido constituye un aporte por parte del Estado que incrementa sus beneficios (en el modelo de competencia perfecta no hay externalidades).

Desde la perspectiva de quien paga, el monto del subsidio debe ser financiado por algún actor de la economía, lo que genera efectos de redistribución que deberán tomarse en consideración. Si dicho financiamiento es consecuencia de

un impuesto, el mismo produce distorsiones en otros mercados y, por ende, ineficiencia en la asignación de los recursos. El análisis en detalle de esta situación puede consultarse en el Anexo 2.B.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se previó una duración temporal limitada del subsidio. Se pretendía evitar, de esa manera, que la ineficiencia asociada al mismo se manifestase una vez minimizada la incidencia de las fallas del mercado.

El subsidio y las fallas de mercado

Al intentar resolver las fallas de mercado mediante subsidios ¿se presentarán también efectos adversos sobre la eficiencia? ¿Resuelve el subsidio todas las fallas identificadas?

Externalidades

En el capítulo anterior se indicó que si existen externalidades positivas asociadas al consumo de un bien, el mecanismo de mercado genera una cantidad producida e intercambiada, inferior a la eficiente. Se evaluó también, de acuerdo a la definición de capacitación adoptada, que no existirían, en teoría, externalidades asociadas a la misma. Se expresó finalmente que dicha definición tenía limitaciones que determinaban que, en la práctica, podrían existir externalidades positivas (pese a que las empresas sólo realizarían inversiones en capital humano específico).

Para analizar el impacto de los subsidios en la solución de la falla de mercado originada por las externalidades se retomará el caso de la fábrica ubicada en las afueras de una ciudad que tiene un proyecto de capacitación destinado a disminuir la cantidad de productos químicos de alto costo que utiliza. Para este nuevo análisis se supondrá que los elementos químicos utilizados por la empresa son contaminantes. Se supondrá, además, que a la firma no le resulta conveniente realizar la inversión en capacitación ya que el costo es superior a los beneficios que puede apropiarse y que el entrenamiento laboral, destinado a reducir el uso de los productos, tendrá beneficios sociales que no son apropiados por la firma. Dichos beneficios son la consecuencia de la menor contaminación y estarían dados por un aumento de la productividad de establecimientos agropecuarios situados en la vecindad y por menores erogaciones públicas y privadas en salud como consecuencia de la mejor calidad de vida para las familias de los productores.

Resulta evidente que cada uno de los propietarios de los establecimientos agropecuarios aledaños a la fábrica debería estar interesado en que el proyecto se lleve a cabo, ya que existen beneficios sociales que son mayores a los de naturaleza privada de la empresa contaminante. Desde la perspectiva de la sociedad, estos beneficios se deberían adicionar a la rentabilidad del proyecto. El monto de dichos beneficios estará dado por las ganancias en productividad de los productores agropecuarios y por la disminución de los costos para la población que son consecuencia de vivir en un ambiente contaminado.

Pese a estos beneficios es altamente improbable que los productores agropecuarios estén dispuestos a contribuir al financiamiento del proyecto. Existe una alta probabilidad de que esperen que la empresa u otros productores realicen la inversión. Ese proceder les permitiría obtener los beneficios del proyecto de capacitación sin afrontar ningún costo.¹³

Si antes de aplicar un subsidio el costo de la capacitación fuera, como se supuso, superior a los beneficios privados, pero inferior a la suma de éstos más los beneficios apropiados por los productores agropecuarios, la empresa no tendría incentivos para concretar la iniciativa de capacitación, aun cuando la misma fuese socialmente rentable. Se generaría una situación ineficiente debido a que a la sociedad en su conjunto le conviene que se concrete un proyecto en el que los beneficios sociales son superiores a los costos que la empresa contaminante deberá afrontar para ejecutar la actividad formativa. La asignación de un subsidio de la misma magnitud que los beneficios no apropiables generará el incentivo necesario para que la firma lleve adelante su proyecto. Se promovería de esta manera una asignación eficiente de recursos. En el Anexo 2.C se estudia con mayor detalle la situación descripta.

Otras fallas

¿Resuelve el subsidio las ineficiencias en la asignación de recursos originadas por otras fallas que no sean las externalidades?

Para brindar una respuesta a la pregunta formulada se analizará el rol del subsidio en la solución de los problemas de incertidumbre y aversión al riesgo (oportunidades y beneficios de la inversión) y de información asimétrica (limitado a la selección adversa).

13 Según lo analizado por Ronald Coase no sería necesaria la intervención del Estado si el proceso de negociación entre las partes no fuese excesivamente costoso (Varian, H., 1994). Esta situación podría darse si el número de productores agropecuarios fuese reducido. El proceso estará afectado por las regulaciones estatales que fijan los derechos y obligaciones de los actores.

Frente a la incertidumbre –es decir, si los empresarios desconocen las oportunidades y beneficios de inversión de la capacitación laboral, lo que origina un funcionamiento alejado de un punto hipotético de equilibrio eficiente– el Estado, con el fin de promover la concreción de proyectos de capacitación con beneficios superiores a sus costos, podría evaluar la posibilidad de otorgar un subsidio igual a los beneficios. En tal hipótesis, reemplazaría la inversión privada por un subsidio, mediante un razonamiento similar al que realizó ante la existencia de externalidades positivas. Debe alertarse, sin embargo, que es poco probable que el Estado pueda diagnosticar las oportunidades de inversión de todas las firmas de la economía (o de un sector de la misma) y asignar los recursos reducidos de que dispone, a empresas de máximo rendimiento. En la hipótesis de que fuese posible resolver los casos de incertidumbre mediante un programa masivo de diagnóstico, cabría preguntarse si no bastaría con transmitir esta información a las empresas para que realicen la inversión. De esta manera, sólo se subsidiaría el diagnóstico y se evitaría la introducción de una falla del Estado como la que resulta al subsidiar firmas que conocen las ventajas pero manifiestan ignorancia a efectos de beneficiarse con un subsidio.

En el caso expuesto se registraría un beneficio social si la rentabilidad de la capacitación fuera tal que los montos pagados por la empresa en concepto de mayores impuestos fueran iguales o superiores a la erogación realizada por el Estado.

Como alternativa se podría diseñar un mecanismo de subsidio de devolución contingente. En ese caso el Estado suministraría los fondos que el empresario no invierte por incertidumbre, que serían reintegrados si la rentabilidad de la empresa aumenta a raíz de la inversión. Se presenta nuevamente el problema de la relación costo/beneficio de aplicar este mecanismo, ya que el control es muy oneroso.

En caso del efecto de selección adversa originado en la información asimétrica, las técnicas que se requieren para evaluar el impacto del subsidio son más complejas. A fin de no entrar en un análisis que escapa a los objetivos de la obra, se recordará que la existencia de información asimétrica generaba una sobreproducción de horas de capacitación de baja calidad, perjudicando a los capacitadores de alta calidad. Este fenómeno se produce debido a que los empresarios no disponen de mecanismos para conocer con precisión cuáles son los capacitadores que brindan cursos que podrían incrementar la rentabilidad de sus firmas. En estas condiciones, la aplicación de un subsidio a los compradores de capacitación laboral generaría un aumento de los beneficios “promedio” que esperan recibir de sus proyectos formativos, situación que los incentivaría a pa-

gar un “precio promedio” mayor por las horas de capacitación cuya calidad continúan sin conocer. Como consecuencia de ese precio promedio mayor, es posible que algunos oferentes de capacitación de alta calidad estén dispuestos a aumentar la oferta de sus servicios. En consecuencia, las transacciones de horas de capacitación de mejor calidad estarían más cerca de la cantidad de equilibrio. Pese a ello, el “sesgo de selección” continuaría existiendo debido a que no se ha resuelto el problema de la información. En la hipótesis de que fuese posible garantizar la calidad de los oferentes mediante un programa de acreditación de instituciones autorizadas a receptor subsidios, cabe preguntar nuevamente si no bastaría simplemente con transmitir esta información a las empresas para que, informadas, realicen la inversión.

Aun aceptando la viabilidad de un subsidio para resolver el problema de selección adversa, valen las prevenciones realizadas en el caso anterior sobre la apropiación por una empresa de recursos de la sociedad para incrementar su rentabilidad, sin que exista apropiación colectiva de esos beneficios.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se subsidió el diagnóstico y se previó un sistema de información referencial que, sin llegar a constituir un mecanismo de acreditación, era una primera aproximación al mismo. Se sostuvo la hipótesis de que, por tratarse de capacitación específica, no existían externalidades positivas.

El mecanismo de subsidio mediante bonos

¿Cuáles son, en general, las variantes de implementación de un mecanismo de subsidio mediante bonos? ¿En qué medida un subsidio mediante bonos es un instrumento de política adecuado para el apoyo a MPyME? ¿Qué condiciones son necesarias para que un programa de subsidio mediante bonos alcance el impacto esperado? Sobre la base de las respuestas se analizarán en el próximo capítulo los bonos de capacitación.

Principales características del subsidio mediante bonos

El poder de compra que otorga un subsidio puede materializarse de manera directa utilizando mecanismos tales como la entrega de dinero o estampillas de compra para la adquisición de productos o servicios. Puede materializarse también de manera indirecta, mediante un mecanismo como el crédito fiscal, que permite al beneficiario descontar de impuestos que debe abonar, el monto que

pagó por un bien o servicio. La selección del método más adecuado dependerá de las características del problema a resolver.

Uno de los mecanismos directos es el de bonos o cupones. Los bonos, que suelen ser intransferibles, otorgan un poder de compra limitado al individuo u organización a la que se ha decidido subsidiar, permitiéndole seleccionar el producto o servicio dentro de la oferta que realiza un conjunto de proveedores autorizados. Desde una perspectiva teórica, al brindar posibilidad de elección, estos mecanismos maximizan la utilidad del subsidio para los consumidores y promueven la eficiencia al generar la competencia entre proveedores.

Este esquema puede cumplir con requerimientos de *equidad*, en el caso de subsidios focalizados en segmentos en situación social desfavorable y destinados a alimentos, educación, vivienda o salud. Puede promover también la *competitividad*, si los subsidios se focalizan en sectores o áreas que se desean promover y se destinan, entre otros fines, a la compra de servicios de asistencia técnica, capacitación, tecnología o similares.

Las características más destacadas del mecanismo de subsidio mediante bonos son: i) admitir diversas variantes de provisión y producción del servicio; ii) suministrar capacidad de compra limitada; iii) permitir la libre elección del proveedor; iv) contar con normas y procedimientos simples; v) posibilitar la ruptura de los monopolios; vi) operar desde la lógica de la demanda; y vii) permitir una mayor competencia y eficiencia.

La *provisión* del bien o servicio al que se destinará el bono puede ser total o parcialmente estatal con *producción* total estatal (diferentes instituciones del Estado compiten por captar los bonos), parcial estatal y parcial privada (tanto instituciones estatales como privadas compiten en el mercado) o privada exclusivamente (en este caso sólo funciona un mercado “puro”).

El *límite en la capacidad de compra* puede estar dado por el valor máximo del bono o por la cantidad de bonos otorgados (u otro sistema equivalente).

La *libre elección del proveedor* puede realizarse, la mayoría de las veces, dentro de un conjunto acotado de oferentes, seleccionados de acuerdo a reglas y procedimientos que impone el Estado. Debe alertarse, sin embargo, que la libertad de elección, una de las características centrales del sistema, está habitualmente limitada a proveedores expresamente autorizados.

La afirmación acerca de *normas y procedimientos más simples y flexibles* cuando se utiliza un sistema de bonos –a diferencia de la situación en la que los servicios los provee y produce el Estado– se basa en que el poder de compra está en manos de los individuos o empresas, lo que minimizaría los riesgos asociados a “fallas del Estado” (que incluyen, en este caso, una compleja y costosa maraña burocrática). Un nivel mínimo de normas no implica que éstas desaparezcan, ya que el

Estado, por su obligación de rendir cuentas del buen uso de los recursos públicos, debe establecer mecanismos de control que permitan verificar que los fondos sean utilizados por los destinatarios del subsidio, que se produzca el efecto buscado y que se obtenga rentabilidad social de la inversión.¹⁴

Al operar mediante mecanismos de libre elección, el bono produce una *ruptura de los monopolios* en la prestación de los servicios. Se suele sostener que ese efecto es más importante en el caso de los monopolios estatales que pueden ser más nocivos que los privados, ya que los primeros resultan más difíciles de modificar mediante una eventual competencia. La afirmación anterior se sustenta en que existen casos en los que las instituciones estatales se desvían del objetivo que dio lugar a su creación y prestan servicios que surgen desde la *lógica de oferta*, ignorando los cambios en las demandas de la sociedad (“dificultad de identificación” asociada al funcionamiento de las burocracias estatales). Los bonos, por el contrario, al responder a una *lógica de demanda* lograrían que el servicio se adecue a los requerimientos de la sociedad.

El efecto positivo de un *incremento de la competencia* entre oferentes constituiría otra característica destacable de un sistema de bonos. La mayor competencia podría –a igualdad de precio– tener un impacto positivo en la calidad de los servicios, lo que mejoraría *la eficiencia* en la provisión (siempre que no se presente la falla de mercado “selección adversa”).

Al analizar este sistema a la luz de lo expuesto en el primer apartado, se puede concluir que: i) existirá eficiencia en la asignación de los recursos siempre que en el mercado de capacitación existan externalidades que provoquen subinversión en capacitación; ii) existirá eficiencia interna en la medida en que exista competencia entre los oferentes; iii) el impacto distributivo dependerá de cuáles sean los sectores que aporten y reciban los fondos (si existe un monto erogado por los beneficiarios el impacto redistributivo será menor).

Diversas variantes

Los subsidios mediante bonos pueden destinarse a distintos usos (provisión de alimentos, alquiler de viviendas, cuidado de niños, compra de capacitación, entre otras) y admiten diversas variantes.

Dichas diferencias se refieren, entre otros aspectos, a: i) las normas y procedimientos para el acceso, uso y liquidación del subsidio; ii) la información que se

14 El rol del Estado es proveer el financiamiento para los bonos, establecer los criterios de “elegibilidad” de los beneficiarios, promover un funcionamiento eficiente del sistema y resolver eventuales “fallas de información” que atenten contra la equidad distributiva o contra la marcha del sistema.

brinda; iii) las características del subsidio que se provee; y iv) la libertad de elección que efectivamente se suministre.

En lo que hace a las *normas y procedimientos* –indispensables para brindar el servicio con transparencia– deberían ser más simples que los que habitualmente se requieren para producir un servicio estatal. Si ello no se logra, un sistema de bonos podría no alcanzar el objetivo de mayor eficiencia relativa.

La distribución de la *información* constituye otro elemento central del diseño de un sistema de bonos, ya que posibilita una efectiva “libertad de elección”. La información se refiere, tanto al propio sistema, como al servicio que prestan o al bien que entregan los diferentes proveedores.

En lo que respecta a las *características* del subsidio, éste puede ser homogéneo para todos los beneficiarios o diferenciado según atributos definidos.

La amplitud de las *posibilidades de elección del proveedor* puede oscilar desde un único prestador, al que se debe necesariamente adquirir el servicio (con lo que se pierde una de las características más importantes del sistema), hasta la libre oferta por todos los que reúnan credenciales mínimas que los habiliten para prestarlo (lo que dificulta el aseguramiento de calidad del sistema).

La forma en que se resuelvan estos aspectos en el diseño será, como se anticipó, un factor clave del éxito o fracaso de un sistema de bonos. Un subsidio pequeño, con un conjunto de prestadores muy reducido que se ven obligados a utilizar normas y procedimientos complejos, no traería aparejado un cambio muy significativo con respecto a un sistema público manejado centralmente. Un sistema de información que no permita evaluar la calidad de la prestación tampoco traería aparejado un cambio significativo.

Se puede afirmar que, pese a las potenciales ventajas que brindan la libertad de elección y la competencia, un sistema de bonos es solamente un instrumento más dentro de la caja de herramientas del diseñador de políticas públicas. “En última instancia trazar una línea divisoria precisa entre programas de bonos y programas que no lo son tiene muy poca importancia. Lo que importa, dadas las posibilidades de variación de las características de los programas y la posibilidad de modificarlos a lo largo de múltiples dimensiones, es su impacto” (Bradford, D. y Shaviro, F., 2000), ya que pueden “ser muy apropiados en algunos casos y menos apropiados en otros (...) y son siempre un medio para un fin y no un fin en sí mismo” (Steuerle, E., 2000).

La utilización de bonos como herramienta de política pública

Un elevado porcentaje de los programas de bonos ha sido utilizado para atender problemas de equidad. El caso más importante es, probablemente, el de

provisión de alimentos a sectores en desventaja social por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Si bien en esta área existen antecedentes que datan de la década del treinta, el primer programa piloto de bonos fue iniciado por la administración Kennedy en 1960 y se convirtió en el mecanismo más importante para resolver el problema del acceso a la comida de un importante número de estadounidenses: 16,3 millones en 1975 y 27,5 millones en 1994, lo que equivalía a un 63 y 73% respectivamente de los pobres (House Ways and Means Committee, 1998; citado por Moffit, R., 2000). Este programa habría sido uno de los casos más exitosos de política pública que utilizó como instrumento a los bonos y su éxito puede atribuirse a que existía un mercado masivo “bien establecido y bien organizado (...) la competencia era muy fuerte y los precios estaban controlados por esa competencia (...) se trataba de bienes perfectamente definidos y con características fácilmente identificables (...) existían pocas posibilidades de contar con información acerca de la calidad inaccesible al consumidor y de la presencia de asimetría en la información que condujese a un provisión subóptima” (Moffit, R., 2000). A estas características se suman los reducidos costos de transacción (se compraban los productos en grandes cadenas comerciales, lo que reducía dichos costos a un mínimo). Para comprender la implicancia de la frase anterior “se debe contrastar este programa con uno de bonos para la educación, que tiene asociados debates acerca de la calidad de dicha educación desde que se iniciaron los procesos educativos masivos (...) y en los que se desconocen las diversas tasas de retorno que surgen de la aplicación de diferentes filosofías formativas” (Moffit, R., 2000). Puede comprenderse también si se comparan con los bonos de alquiler de vivienda que tienen costos de transacción asociados a la ubicación del inmueble y a la mudanza y asimetrías en lo que hace a la información sobre propiedades. El éxito del programa de bonos para alimentos debe atribuirse también a consideraciones políticas que generaban una imagen positiva de esta intervención y que provenían de dos fuentes. Por un lado, un elemento subjetivo dado por “el poder emotivo del hambre” (Moffit, R., 2000), que determina que los votantes no sean capaces de tolerar la imagen de conciudadanos atravesando deficiencias extremas de alimentación. Por otro lado, un elemento objetivo, representado por el poder de un grupo de presión tan poderoso como el de los agricultores, que contaba con excedentes de alimentos que no podían ser colocados en el mercado.

Los bonos de alimentos han presentado problemas de fraude ya que se cambiaban por efectivo en un “mercado negro” en el que “se cotizaban al 50 ó 70% de su valor” (Moffit, R., 2000). También se detectó la venta a precios reducidos a otros beneficiarios con mayores necesidades. Si bien los estudios acerca de este aspecto han identificado una participación en estas maniobras del orden del 4%

por parte de los beneficiarios y del 9% por parte de los proveedores de comida, el dato corresponde a indagaciones en las que existe una elevada probabilidad de que las frecuencias informadas de los desvíos no fuesen fidedignas y han sido en general significativamente subestimadas (Cienmecki, A., 1998; citado por Moffit, R., 2000). En este caso, el problema ha sido acotado mediante tarjetas electrónicas de pago y un riguroso –aunque costoso– control de los negocios que podían operar con el sistema.

Si bien escapa a los límites de esta obra analizar el impacto de estos programas, se puede señalar que los resultados indicarían que el mecanismo de bonos, al orientar el gasto hacia el área de interés del Estado, ha resultado más eficiente que la alternativa de suministrar dinero en efectivo con el mismo propósito. Indican también que la naturaleza del bien que se provee favorece esos resultados. Se concluye, finalmente, que existe un equilibrio entre maximizar las posibilidades de acceso y participación a un bien o servicio por parte de los beneficiarios, y limitar el problema central del fraude.

Otro caso de programa destinado a atender problemas de equidad es el de bonos para vivienda. El mecanismo ha sido utilizado, fundamentalmente, en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Alemania, Holanda, Suecia y Estados Unidos. En este último caso “la implementación masiva fue precedida por diez años de experiencias en doce ciudades, uno de los más grandes y ambiciosos experimentos sociales que se han realizado en el país” (Peterson, G., 2000). El objetivo fue demostrar que programas conducidos por la demanda podrían ser más eficientes en la provisión de viviendas que los conducidos por la oferta. “Se invirtieron 53 millones en las familias participantes, 83 millones en investigación y 23 millones en gastos administrativos” (Peterson, G., 2000). La proporción de la inversión en investigación frente a la inversión directa e indirecta señala un camino a seguir por otros programas experimentales si se desea, lo que no es usual, que los resultados sean avalados por indagaciones rigurosas. Pese a ser un caso más complejo que el de los bonos de alimentos –ya que no se trata de un bien de características uniformes– la relación de montos de investigación y ejecución constituye una señal muy fuerte acerca de cuáles deberían ser los niveles de inversión relativa en programas que sean efectivamente experimentales.¹⁵

Dado que en este tipo de programas los costos de transacción son altos, se ha incorporado un mecanismo para cooperar con los beneficiarios en la búsqueda

15 El sistema cubre, en una de sus variantes y para la población elegible, la diferencia entre el costo normalizado de alquiler de la vivienda y un 30% de los ingresos del hogar. Al igual que el programa de bonos para alimentos, permite a la demanda elegir entre la oferta que existe en el mercado inmobiliario (con lo que se estimula la competencia en el sector).

da de viviendas que respondan a las características de aquéllas para las que el Estado subsidia el alquiler. Éste y otros programas similares han contribuido a resolver gran parte del problema de vivienda de Estados Unidos en 1940. Entre sus limitaciones se ha señalado la “renuencia de los beneficiarios de participar en programas complementarios (...) como los de entrenamiento laboral de largo plazo” (Peterson, G., 2000).

El cuidado gratuito de los niños ha sido otra de las áreas de intervención en las que, siempre en Estados Unidos, se han utilizado bonos. Al igual que en los dos casos anteriores, existía una demanda efectiva por el servicio, barreras a la entrada muy reducidas y una amplia oferta que incluía, desde organizaciones formales comerciales y sin fines de lucro, hasta individuos que prestaban el servicio de manera formal o no formal (por ejemplo, familiares directos de los beneficiarios). Los bonos facilitaron el acceso al servicio por parte de los padres que tenían que trabajar y no podían atender personalmente a sus hijos. Se requirió, en este caso, de un gran sistema administrativo “capaz de recibir y procesar cientos de miles de pagos individuales a un número casi ilimitado de proveedores (...) por montos que dependían de la prestación recibida y de la contraparte a abonar por los padres” (Besharov, D. y Samari, N., 2000). Entre los problemas de este servicio –más complejo que los dos anteriores– se han señalado la inexistencia del pago de la contraparte, la transferencia de recursos a familias pudientes o a los proveedores (que incrementaban sus precios de mercado y ofrecían descuentos a quienes no utilizaban los bonos) y una potencial reducida calidad de la prestación por parte de quienes no contaban con entrenamiento adecuado. Como respuesta a este último argumento se puede responder que el mercado de atención a niños de padres que trabajan, existía desde hace mucho tiempo y que, acorde a la experiencia, los programas de bonos podrían haberlo expandido aún más. Esta expansión tuvo, como contraparte, un impacto nulo sobre la calidad ya que incentivó a los padres a usar a los prestadores de menor costo (que operan, generalmente, en sus propios hogares). Se perdían de esa manera las ventajas de una estimulación temprana y de mejores resultados desde el punto de vista de la formación del niño y se ponía la decisión en manos de progenitores que, en muchas ocasiones, no estaban suficientemente informados de las diferencias en calidad de los prestadores. Entre los elementos que favorecieron la implementación de este sistema se puede citar la inexistencia de monopolio estatal, y por ende, de un *lobby* contrario a la iniciativa.

Subsidios mediante bonos también se han utilizado en Estados Unidos de manera focalizada para capacitar a “individuos en situación de desventaja económica (por ingreso o por recibir prestaciones de la seguridad social), por características demográficas (aborígenes americanos o trabajadores de edad avanza-

da) o condiciones vinculadas al empleo (personas con alguna discapacidad o trabajadores desplazados del mercado laboral)” (Barnow, B., 2000).

La experiencia acerca de este sistema de bonos que se ha recogido en Estados Unidos se ha reflejado, a fines del siglo XX, en la *Workforce Investment Act*, que trata el problema de la inserción laboral de manera integral. Para ello, incluye entre los elementos a ser financiados el análisis de las competencias del beneficiario, el suministro de información sobre el mercado de trabajo, la orientación para la carrera laboral, la provisión de datos sobre la oferta formativa y el apoyo de un servicio de empleo. Los prestadores de las actividades de capacitación no deben limitarse a brindar servicios de costo reducido sino, fundamentalmente, acreditar calidad en la prestación. *Pertinencia para el perfil de competencias del beneficiario, integralidad de las acciones e intervenciones que garanticen un mínimo de calidad*, son características que deben ser destacadas.

Una de las áreas en las que se ha suscitado mayor debate acerca de los bonos, es la de la educación. Es singular notar que, mientras en los casos anteriores las inversiones han sido millonarias y los programas han tenido implementación masiva, en este caso la retórica ha superado la realidad de la ejecución y ha obstaculizado la reflexión. No existen –salvo en Chile y Milwaukee, Estados Unidos– experiencias de aplicación masiva de un sistema de bonos para la educación (aunque se pueden identificar muchos ensayos de alcance limitado o sistemas que podrían estar muy cerca de un mecanismo de bonos). Los resultados obtenidos arrojan evidencias que han tenido lecturas muy favorables, como las realizadas en 1990 por J. Chubb y T. Moe, y críticas fundadas, como las que realizó J. Henig en 1994. Lo cierto es que las investigaciones acerca de una mejor calidad de educación por parte de las escuelas privadas no arrojan –debido a la “debilidad de la evidencia que se ha podido reunir” (Bishop, J., 2000)– más que lecciones tentativas.

“La mayor parte del debate tiene lugar en un vacío en el que no se define con precisión qué se entiende por la libre elección de la escuela. La suposición más común es que la educación será financiada públicamente y que los fondos serán transferidos directamente a los padres que tendrán la libertad de utilizarlos en una escuela que elegirán libremente. Quedan sin definir una gran cantidad de cuestiones acerca de cuáles serían las familias elegibles, qué escuelas podrán recibir los bonos, cómo se admitirá a los estudiantes a las escuelas, cuál será el nivel de subsidio que se proveerá, cómo variará el subsidio acorde con la localización o las necesidades de los estudiantes y qué clase de información se brindará a los padres. Sin tener las respuestas a éstas y a otras preguntas vinculadas con las anteriores, es imposible evaluar un plan de libre elección de la escuela” (Sawhill, I. y Smith, S., 2000).

Desde el punto de vista de esta obra interesa destacar que las aplicaciones de los bonos como herramientas de política pública se han realizado en áreas tan diversas como la nutrición, vivienda, cuidado de niños, salud, capacitación, justicia, educación, protección ambiental y transporte, y han tenido, como principales destinatarios, a individuos o a familias. El análisis de estas acciones indica que constituyen una herramienta de administración compleja y que requieren de una gran habilidad e iniciativa. El sistema de bonos genera costos de transacción menores en relación con los mecanismos de contratación a proveedores elegidos por el Estado ya que estos últimos obligan a “tratar con diferentes clientes que tienen diferentes necesidades y capacidades” y requieren de un proceso de focalización que, por su complejidad, “puede ser desalentador”. En el marco de elevadas exigencias de transparencia, este sistema requiere de diferentes medidas orientadas a evitar “fraudes y abusos” (Posner, P., Yetvin, R., Schneiderman, M., Spiro, C. y Barnett, A., 2000).

De lo expuesto puede deducirse que la probabilidad de éxito de un programa de bonos estaría asociada a la existencia de un mercado masivo, establecido y organizado, con fuerte competencia, con bienes perfectamente definidos, sin presencia de asimetría en la información, con la realización de una inversión importante para reducir los costos de transacción, con barreras de entrada reducidas para los proveedores, con una oferta diversificada, beneficios que se trasladen directamente a los individuos y soluciones de naturaleza integral. La probabilidad de éxito disminuye si se requiere de capacidad para recibir y procesar miles de pagos individuales provenientes de gran cantidad de proveedores, los montos transados son pequeños y las soluciones, parciales.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se previó la utilización de bonos de diagnóstico y de capacitación. En el primer caso, el servicio era brindado por prestadores autorizados. En el segundo caso, se incluía un sistema de información referencial y se restringía los cursos que podían costearse con el bono a los brindados por instituciones de capacitación autorizadas por el Programa. En cuanto a la calidad de la oferta, se supuso que los proveedores –en ambos tipos de bonos– tendrían incentivos para mejorarla como respuesta a requerimientos del mercado.

ANEXO 2.A

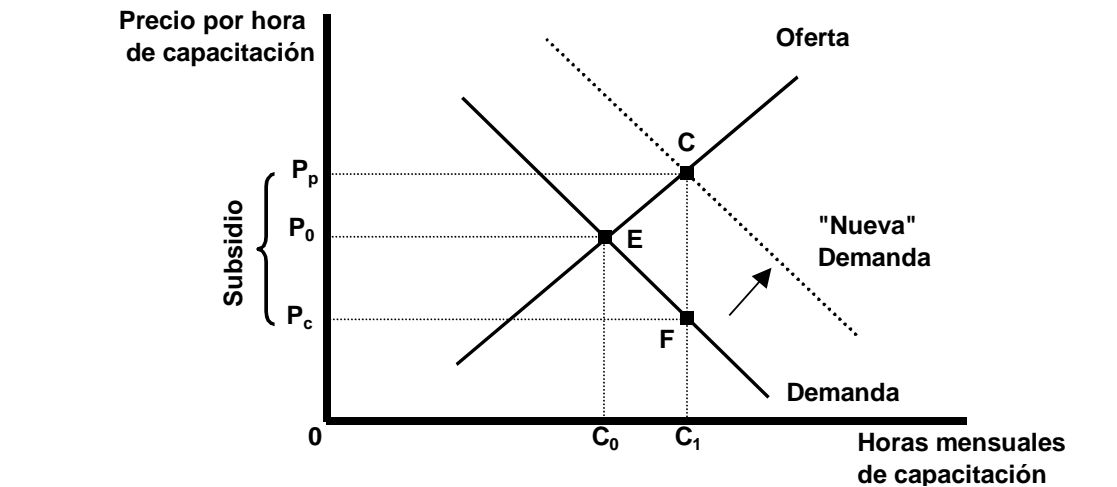
El efecto del subsidio sobre el punto de equilibrio

El Punto E del Gráfico 1 representa la situación inicial – sin subsidio - en la que los precios y cantidades de equilibrio son P_0 y C_0 respectivamente. Si se aplica un subsidio la demanda aumenta y la función que la representa se traslada hacia la derecha.

El nuevo punto de equilibrio, que representa el proceso de ajuste que se describió precedentemente, es C_1 . En la nueva situación de equilibrio, el precio que cobran los productores por cada hora es P_p , valor superior al P_0 que cobraban antes del subsidio. Las empresas, por su lado, abonan ahora un valor P_c que es menor que el que pagaban antes de la intervención. El monto que perciben los productores está compuesto en parte por el valor P_c que abonan los compradores y en parte por el monto del subsidio que está representado por la distancia $C F$. En la nueva situación de equilibrio existe una “cuña” entre el precio que reciben los productores y el precio que pagan los productores que es igual al subsidio.

Gráfico 1

La aplicación de un subsidio en el mercado laboral



ANEXO 2.B

Impacto del subsidio sobre la eficiencia y la equidad

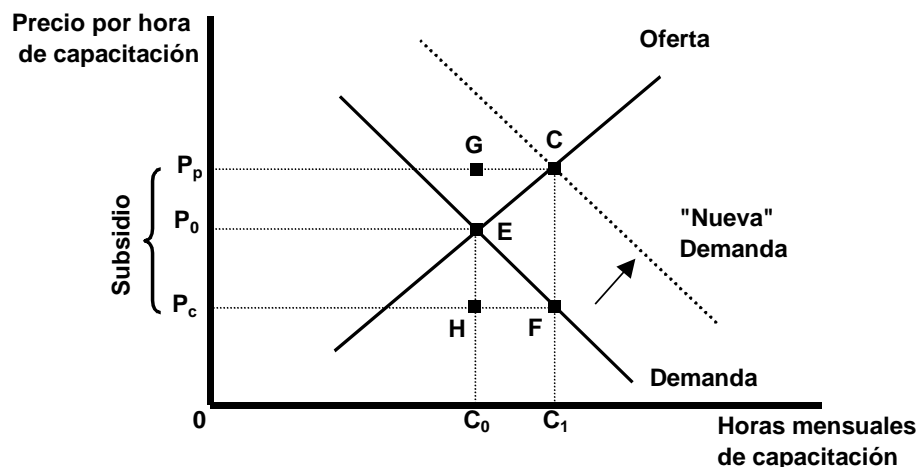
Según se ha visto, el subsidio beneficia tanto a los demandantes como a los oferentes de capacitación. La cuestión central es analizar si la suma de esos beneficios es, al menos, idéntica a la erogación que realizó la sociedad para implementarlo. Para ese análisis se sumarán los montos de las ganancias, se restarán los costos para la sociedad y se determinará si la diferencia es positiva, nula o negativa. El instrumental de cálculo será, como en ocasiones anteriores, el análisis gráfico.

Los beneficios de los capacitadores están representados, en el Gráfico 1, por el área P_0P_pCE . En efecto, geométricamente dicha área está compuesta por la superficie P_pGEP_0 más la superficie GCE . El área P_pGEP_0 es el producto de la cantidad de horas producidas antes del subsidio por la diferencia de precios cobrados por los productores después y antes del subsidio. Indica, en consecuencia, el incremento en los beneficios que se producen debido a que la cantidad C_0 se vende a un precio P_p mayor que P_0 . Se puede demostrar, utilizando los procedimientos del cálculo diferencial, que el área GEC representa el incremento en los beneficios que se producen debido a que los oferentes aumentan su producción en una cantidad $C_1 - C_0$ unidades.

Los beneficios de los consumidores están representados por el área P_0EFP_c . En efecto, geométricamente dicha área está compuesta por la superficie P_0EHP_c , más la superficie EFH . El área P_0EHP_c , indica el incremento en los beneficios que se generaron porque la cantidad C_0 de horas de capacitación se compra ahora a un precio inferior que antes. Se puede demostrar, utilizando los procedimientos del cálculo diferencial, que el área EFH representa los beneficios de consumir una cantidad adicional $C_1 - C_0$ de horas de capacitación (cuyo beneficio es, para las empresas, superior al precio que pagan por cada una de estas horas). La suma de los beneficios está dada por el área $P_pGCEFHP_c$.

Gráfico 1

Los costos y beneficios de la aplicación de un subsidio



El costo de la intervención está dado por la magnitud del subsidio, que es igual al área $P_p CFP_c$. Si a esta superficie se le resta la que representa la suma de los beneficios $P_p GCEFHP_c$ el resultado final es el área CFE. La misma indica que la consecuencia de la intervención ha sido una pérdida para la sociedad (el costo de la intervención es mayor que la suma de los beneficios).

La razón por la cual la sociedad en conjunto “perdió” con el mecanismo de subsidio tiene su origen en que para los niveles de producción de horas de capacitación superiores a C_0 las instituciones de capacitación y las empresas no tienen incentivos para intercambiar horas de capacitación. Dado que C_0 corresponde al nivel de intercambio eficiente, tanto los productores como los consumidores - y en definitiva, la sociedad - pierden bienestar si siguen produciendo e intercambiando horas más allá del mismo.

El análisis de eficiencia realizado precedentemente implica que ni aún si transcurrido un tiempo se solicitase la devolución del subsidio se podría recuperar el monto total del mismo. Esta pérdida de eficiencia es financiada con recursos que podrían destinarse a sustentar otras acciones de mayor prioridad social.

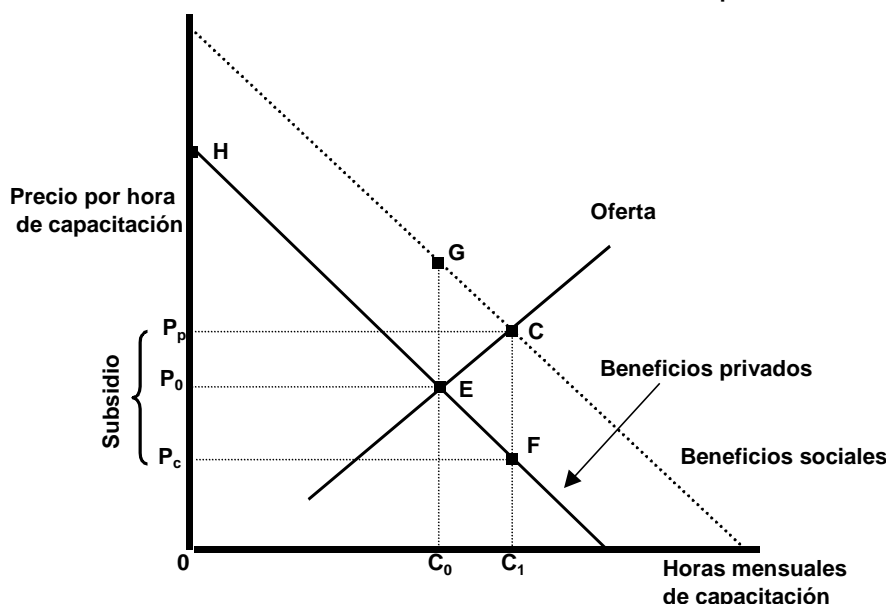
ANEXO 2.C

Externalidades positivas y mercado de capacitación laboral

En el Gráfico 1 se generaliza la situación expuesta en el texto principal postulando que todas las horas de capacitación laboral que se producen e intercambian en el mercado generan externalidades positivas.

Gráfico 1

Aplicación de un subsidio cuando hay externalidades en el mercado de capacitación laboral



Según se analizó en el Capítulo 1, la recta que representa los beneficios privados - es decir, apropiados por la empresa - es la curva de demanda del mercado. Sin embargo, los beneficios sociales son mayores que los privados debido a que hay productores agropecuarios que no realizaron inversiones en capacitación pero reciben beneficios. Este último grupo no desea revelar sus preferencias por la capacitación, ya que espera que otros lo hagan para no tener que afrontar los costos de producción del servicio.

Bajo las condiciones descriptas, el equilibrio del mercado se asocia a una asignación ineficiente de recursos que corresponde a un precio y cantidad producida P_0 y C_0 respectivamente. Con este nivel de horas de capacitación, los beneficios que recibiría la sociedad como consecuencia de la producción de una pequeña cantidad adicional de horas de capacitación estarían determinados por la distancia GC_0 y los costos serían iguales a

EC_0 . Por lo tanto, se podría lograr mayor eficiencia aumentando el nivel de producción hasta llegar a una cantidad producida donde los costos de producir una unidad adicional sean iguales a los beneficios sociales. En el caso planteado, como una fracción de los beneficios no será apropiada en forma exclusiva por la empresa, la demanda privada no será lo suficientemente “intensa” para llegar a un nuevo equilibrio en el punto C donde la cantidad producida e intercambiada es la eficiente.

Para llegar a una asignación tal como la determinada por el punto de equilibrio C, el Estado puede otorgar un subsidio de un monto igual a la externalidad. Este subsidio incentivará a la empresa a aumentar su demanda de capacitación laboral. El equilibrio se trasladará ahora al punto deseado, es decir C.

En este caso ¿qué análisis costo - beneficio puede realizarse de la decisión política de aplicar un subsidio?

Para responder se sumarán los montos de las ganancias, se restarán los costos para la sociedad y se determinará si la diferencia es positiva, nula o negativa. Los beneficios recibidos por los productores agropecuarios y sus familias se aprecian en el área GCFE.

Las ganancias se conforman por los beneficios apropiados por la firma capacitadora, por la empresa y por los agricultores. Dichos beneficios están representados en el caso de la institución capacitadora por el área P_pCEP_0 , y en el de la empresa que invirtió en capacitación laboral por el área P_0EFP_c . La suma de los beneficios de la institución y de la empresa es, en consecuencia, el área P_pCEFP_c . A esta superficie debe sumarse los beneficios recibidos por los productores agropecuarios y sus familias, que está dada por el área comprendida entre las rectas representativas de los beneficios privados y sociales (que incluyen a los primeros) y las ordenadas correspondientes a C_1 y C_0 . La misma queda circunscripta por los puntos GCFE. La suma total es el área P_pCEFP_c más el área GCFE. Según se puede verificar, esta área es geométricamente equivalente a P_pHGCFP_c más una superficie igual al triángulo HCE.

El costo del subsidio, por otra parte, es P_pCFP_c . Si a esta área se le resta la que representa la suma de los beneficios se obtiene el área GCE. El resultado de esta diferencia es positivo.

Se concluye entonces que un subsidio a la demanda de capacitación laboral en un monto adecuado representa una solución eficiente cuando existen externalidades positivas.

Debe alertarse, sin embargo, que es necesario controlar si al intentar resolver la falla del mercado a través de subsidios no se introducen fallas del Estado que sean más importantes que las que se intentó solucionar (entre ellas, que los incentivos para los agentes estatales – que maximizan sus propios beneficios – distorsionen los efectos buscados). Debería evaluarse también si no se presentan los efectos descritos al hablar del teorema del segundo mejor (second best) según el cual resolver una única falla puede conducir a una situación aún más alejada del funcionamiento eficiente del conjunto de los mercados. Existe además el riesgo moral de que, como consecuencia de una política indiscriminada de subsidios, los empresarios tiendan a reemplazar la inversión de naturaleza privada por la de

naturaleza pública, sin que este reemplazo tenga justificación en razones de rentabilidad para la sociedad.

Cuadro 2.1

El “modelo latinoamericano” de capacitación

Un esquema similar al expuesto para el caso de Brasil se utiliza en otros países de Latinoamérica y el Caribe. Dicho esquema, denominado “modelo latinoamericano” (Middleton, J., Ziderman, A. y Van Adams, A., 1993) o modelo “I y S” (De Moura Castro, C., 1998) tiene como principales exponentes - además del SENAI, SENAR, SENAC y SENAT de Brasil - al SENA de Colombia, SENATI de Perú, INFOTEP de República Dominicana, SECAP de Ecuador, INCE de Venezuela,¹ INA de Costa Rica, INTECAP de Guatemala, INFOP de Honduras, INSAFORP de El Salvador, INATEC de Nicaragua e INAFORP de Panamá. Respondían al mismo esquema dos instituciones que han sufrido drásticos cambios como el INACAP de Chile y el CONET de Argentina.² Se trata, en algunos casos, de organizaciones de gran envergadura, que cuentan con infraestructura moderna, mecanismos de formación de formadores y dinámicas de actualización curricular.

Un rasgo distintivo de estas instituciones es la participación privada en los órganos de conducción. Variando entre países se encuentra, en muchos casos, una conformación paritaria que incluye a trabajadores y empleadores junto a los representantes del Estado. Esta participación debía garantizar el vínculo con las demandas del mercado de trabajo. Sin embargo, en la práctica dicho objetivo no es de fácil cumplimiento. La dificultad para una sintonía fina aumenta si existen, como ocurre actualmente, permanentes turbulencias económicas y drásticos cambios tecnológicos. Estos cambios originan, entre otras consecuencias, un desequilibrio entre la edad promedio de los empleados de las empresas – potenciales capacitandos - y la de los formadores de las instituciones paraestatales de capacitación. Este desequilibrio – que constituye un alerta sobre una potencial obsolescencia tecnológica del capital humano de los instructores - se torna muy relevante si existen restricciones presupuestarias para actualizar sus competencias. Es relevante también cuando los sistemas de remuneración del personal docente se basan en la antigüedad y no en incentivos que premien la actualización y la excelencia. Dado que las dos circunstancias reseñadas son habituales, la diferencia de perfiles demográficos potencia el desajuste entre oferta y demanda.

Por otra parte, según ha indagado el INCAE³ en Centroamérica, los sectores privados, pese a su participación formal en los directorios de los institutos, no se sienten representados por

¹ Con su grupo de institutos autónomos INSBANCA, INSPROSEG, INCATEX, INAPET, INCATUR, INCAPEN e INAGRO.

² La fecha de creación de la mayoría de estas instituciones coincide con el auge del modelo de sustitución de importaciones. La lógica con que fueron concebidos fue, en consecuencia, la de proveer la mano de obra requerida por el proyecto de industrialización de los países de la región. Su desarrollo estuvo influenciado por la idea de que el stock de capital humano acumulado en el período formativo podía servir para toda la vida.

³ INCAE es una institución multinacional privada de enseñanza superior sin fines de lucro, que se dedica a la docencia e investigación en el campo de la administración y la economía para, desde una perspectiva mundial, entrenar y formar individuos capaces de asumir con éxito los más altos cargos gerenciales. Fue fundada en 1964 por iniciativa de la comunidad empresarial y los gobiernos de Centroamérica. Cuenta con la asesoría de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard.

las autoridades que provienen del sector empresario. Perciben además que, en la mayoría de los casos, sus demandas no son tenidas en cuenta. Este hecho se origina en que la representación empresarial suele estar vinculada – en muchas ocasiones - a cualidades personales de los participantes (su dinamismo y flexibilidad) o a apetencias de poder y tiene poco que ver con la real demanda del mercado de trabajo. Señala el INCAE que al no existir mecanismos para canalizar adecuadamente la información de las empresas, la participación de algunos pocos empresarios en los directorios no garantiza que la formación sea pertinente para las demandas del mercado laboral. Se puede suponer que situaciones similares se presentan en muchas – o quizás la mayoría – de las instituciones del modelo “I y S”.

La eficiencia interna de estas instituciones habría sido, según surge de los datos del INCAE, reducida. Los ingresos eran, en la década del ‘90, razonablemente estables, ya que provenían de un impuesto específico sobre la nómina salarial siendo irrelevantes aquellos provenientes de la venta de servicios o cobro de “matrícula”. No operaba, en consecuencia, un mecanismo natural de racionamiento de demanda que funciona en los mercados convencionales, por lo que se perdía todo indicio respecto a la importancia relativa de los requerimientos de los sectores productivos (Giordano O., Mitnik F., et al., 1998).

Prueban lo expuesto, al menos para el caso de Centroamérica en la década del ‘90, los datos de cobertura que indicaban que - con la excepción de Costa Rica - la proporción de trabajadores cubierta era, en relación a la PEA, muy pequeña. Lo mismo ocurría con el monto asignado por trabajador, que no permitía producir un impacto significativo en el nivel de competitividad.

Existen también dudas respecto a la incidencia en los costos de gastos generales originados por una frondosa burocracia. Se señala además que estas instituciones podrían haber producido, al desalentar las inversiones directas por el sector privado, una distorsión en el mercado de formación.

Es de señalar, finalmente, que el sistema “I y S” descuidó, como consecuencia de su rol monopólico, el carácter rector del sistema de formación (asumido, en países como Australia, por la autoridad nacional en el área de la formación para el trabajo⁴). En consecuencia, no tuvo incidencia como contralor de la calidad sobre el sistema privado que se desarrolló en las últimas décadas.

Los debilidades señaladas reducen las ventajas que, frente a la alternativa de promover un mercado con un fuerte control de calidad, otorga la valiosa memoria institucional que los organismos de larga trayectoria pueden generar. El heredero de esa memoria podría ser asumido, en un nuevo modelo para la región, por un ente rector del sistema con capacidad para financiar, establecer criterios y normas de calidad, realizar diseños técnico pedagógicos, formar a los formadores y, fundamentalmente, financiar rigurosos registros estadísticos y etnográficos e investigaciones académicas desde diversas perspectivas.

⁴ Australian National Training Authority (ANTA)

Subsidios para pequeñas empresas: de la economía a la política

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

*No creemos que exista una solución de política que,
una vez hallada, demuestre ser la respuesta correcta;
todas las aproximaciones de políticas encierran
imperfecciones, tendencias a la entropía
y potencial de ser capturadas por intereses creados,
todas necesitan frecuentes revisiones.*

COLIN CROUCH, DAVID FINEGOLD Y MARI SAKO

En este capítulo se analizará el mecanismo de subsidio mediante bonos de capacitación, instrumento que fue utilizado en el programa que dio origen a esta obra. Se evaluará si están presentes en el mercado de capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) las fallas de mercado que justifican la utilización de un subsidio y se expondrán razones que, con el propósito de priorizar la equidad sobre la eficiencia, podrían también justificarlos.

Bonos de capacitación para pequeñas empresas

Los bonos de capacitación para pequeñas empresas han sido utilizados, en experiencias de escala muy reducida, en Indonesia, Ucrania, Bélgica,¹ Australia, Paraguay, Sudáfrica, Bolivia, Argentina, Ecuador, Kenya, República Dominicana, Francia o Perú.

1 Este caso presenta la particularidad de que las chequeras con los bonos deben ser adquiridas por los empresarios, a la mitad de su valor. La compra previa del bono origina menor tendencia al fraude. Otra particularidad es la utilización de una firma privada especializada en la gestión de programas de bonos para que realice la administración financiera. Se posibilita así un mejor control del gasto administrativo (West, A., Sparkes, J. y Balabanov, T., 2000).

Desde una perspectiva conceptual es posible utilizar bonos para subsidiar las diferentes fases de una actividad formativa (diagnóstico o detección de necesidades, diseño global, desarrollo de materiales, prestación del servicio y construcción de instrumentos de evaluación). Dado que esta obra tiene su origen en un programa que sólo financiaba el diagnóstico y la prestación del servicio, se realizará la descripción de bonos para ambas finalidades.

El *bono de diagnóstico* le permite a una firma cubrir parcialmente el costo de identificar problemas que limitan su competitividad y determinar cuáles pueden ser resueltos mediante capacitación. El *bono de capacitación* le permite a una firma cubrir parcialmente el costo de un curso. A fin de facilitar la libertad de elección, ambos sistemas de bonos deben incluir información acerca de los oferentes. La forma en que se suministre esta información puede constituir un elemento decisivo para el éxito de programas que utilice los bonos como mecanismo de subsidio.² “Una demanda subsidiada, pero carente de información suficiente y oportuna sobre la variedad y calidad de los oferentes y sus productos, no está en condiciones de negociar servicios adecuados a sus necesidades y preferencias, en definitiva, exigir pertinencia. Es de esperar que sólo realice una mera comparación de precios, optando por los más bajos, con lo cual reforzará la tendencia del mercado hacia la selección adversa de oferentes. Asimismo, la presencia de un subsidio con la forma de un bono, en un contexto de desinformación, coloca a la demanda en una situación sumamente vulnerable frente a los oferentes, lo que facilita enormemente la creación de mercados cautivos” (Alberti, J. P. y Castagnola, J. L., 2000).

Se espera que los oferentes *compitan entre sí* para brindar, a igualdad de calidad, un servicio más *eficiente*. A fin de posibilitar la decisión acerca de cuál es ese servicio, se otorga a las empresas la *libertad de elección* de los especialistas en diagnóstico o de las instituciones capacitadoras que les brindarán el servicio.

Ventajas y desventajas de bonos de capacitación para empresas

Entre las ventajas de los bonos de diagnóstico, sus impulsores señalan que: i) reducen la incertidumbre relativa a en qué invertir; y ii) maximizan la probabilidad de tener una tasa de retorno positiva de la inversión en formación.

Entre las ventajas de los bonos de capacitación, sus impulsores señalan que: i) incentivan a los empresarios a invertir en capacitación, al reducir la “aversión al riesgo”; ii) reducen también la “aversión al riesgo” de las instituciones de ca-

2 El modo en que funcionaron ambos sistemas en el caso del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas, es el tema de la segunda parte de esta obra.

pacitación, ya que éstas reciben por adelantado el pago empresario y el bono (que podrán rescatar si el beneficiario lo firma en prueba de conformidad al finalizar el curso); iii) incentivan a las instituciones de capacitación a considerar a las MPyME como potenciales clientes; iv) tienen potencial para satisfacer demandas diversas; v) podrían incentivar a los capacitadores para brindar un servicio de mayor calidad; vi) permiten ampliar la posibilidad de selección de proveedores; vii) posibilitan, si se utilizan valores diferenciales según criterios ajustados a cada ámbito de aplicación, satisfacer criterios de equidad; viii) podrían facilitar la entrada de nuevos proveedores al mercado; ix) rompen el monopolio estatal, asociado a un mecanismo orientado por la oferta (pese a que la efectiva vigencia de la competencia depende de la magnitud del mercado); x) para algunos autores, al estar los bonos atomizados, reducen el riesgo de corrupción. “Cuanto mayor es el grado de atomización, mayores son los costos de transacción en que debe incurrir quien desee violar las reglas de juego de los programas con el objetivo de una apropiación ilícita de recursos” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002).³

Entre las desventajas de los bonos de capacitación, sus detractores señalan que: i) las empresas no disponen de las competencias necesarias para seleccionar las inversiones en capacitación con mayor tasa de retorno (si no hay diagnóstico previo, se coloca la capacidad de decisión en una demanda muy poco informada); ii) la selección de proveedores requiere de información que no suele estar disponible, lo que potencia el efecto anterior; iii) los costos de oportunidad de capacitar son elevados (probablemente mayores a menor tamaño de la empresa) y los bonos usualmente no los contemplan; iv) el tiempo requerido para que la demanda se adapte a un mecanismo de bonos con subsidio parcial es muy prolongado (si el mercado ha estado acostumbrado al subsidio total); v) el bono podría, para firmas muy pequeñas, tener implícito un incentivo a los desvíos espurios (en contraposición con lo expuesto al analizar las ventajas) (ver Cuadro 3.1); vi) el subsidio trae aparejado “riesgo moral” de sobreuso, que se reduce a

3 “Asimismo, la estructuración de la intervención pública por niveles que delimitan la responsabilidad político-institucional (tercer piso) de la gestión técnica de los programas (segundo piso) tiene la ventaja adicional de fijar mayores límites a un eventual direccionamiento político de los recursos.” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002). En el tercer piso opera el Estado. En el segundo piso, entidades que reciben los fondos del Estado para distribuirlos entre las instituciones de capacitación o diagnóstico. Estas últimas operan en el primer piso. La base contractual sería, en teoría, liviana, ya que los tres actores, participan en dos tiempos. “Los empresarios retiran bonos y los utilizan, los proveedores captan bonos y los canjean en forma retroactiva a la prestación del correspondiente servicio, y el Estado, a través de un operador de segundo piso, emite y rescata bonos. Esto permite que los actores puedan cumplir con ambos tiempos en relaciones de a dos, con independencia del tercero” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002).

medida que aumenta el porcentaje de financiamiento a cargo del beneficiario; vii) puede generar “adicción”, lo que inhibiría la inversión con recursos propios; viii) un programa masivo de bonos de capacitación podría provocar un aumento en la demanda que originaría un incremento en el precio y por ende, menor consumo por quienes no son beneficiarios.⁴

Cabe reiterar que lo importante no es el bono por sí mismo sino el objetivo de política para el que se lo utiliza. Antes de generalizar su uso se debe verificar si es rentable para el Estado subsidiar la capacitación en las firmas más pequeñas y si los bonos constituyen, en escala masiva, el instrumento más idóneo.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, los bonos de capacitación para empresas fueron el instrumento elegido para transferir un subsidio a la fase de planeamiento (diagnóstico de necesidades de capacitación) y de prestación del servicio (actividades de capacitación).

De la teoría a la política ¿se justifica el subsidio?

La exigua inversión en capacitación que realizan las MPyME ¿es el resultado de características intrínsecas a ese tamaño de empresas o responde a la incidencia de fallas de mercado?

Consideraciones generales

La información que suministran indagaciones empíricas sugieren una correlación entre tamaño de firma y cantidad de horas de capacitación por empleado por año (Brown, *et al.*, 1990; Cambridge Small Business Research Center, 1992; Deloitte, *et al.*, 1989; Elias y Healey, 1994; Managham y Silver, 1986; citados por Storey, D. y Westhead, P., 1997). Dicha correlación ha sido verificada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al aplicar la encuesta IALS⁵ (destinada a evaluar si las competencias de la población adulta le permiten integrarse a una sociedad en la que la información y el conocimiento parecerían desempeñar un rol central).

La situación descripta puede ser explicada suponiendo que las fallas de mercado inciden más significativamente a menor tamaño de empresa y que el

4 Ese incremento podría ser transitorio si el mercado se expande.

5 International Adult Literacy Survey.

mercado de capacitación para MPyME funciona eficientemente en un nivel de inversión reducido. Antes de diseñar una política pública de apoyo a las MPyME que se sustente en la capacitación, es necesario identificar cuál de estas hipótesis describe más adecuadamente la realidad. Si la respuesta es que son las fuerzas del mercado, el subsidio a las empresas no estaría justificado. Si son las fallas, un subsidio podría contribuir a resolver el problema.

En lo que sigue se analizarán los argumentos de quienes sostienen que las fuerzas del mercado determinan que el nivel de inversión sea el eficiente y atribuyen el reducido número de transacciones a razones estructurales que hacen tanto a la demanda como a la oferta.

Reducida inversión: factores que restringen la demanda

Existe un conjunto de factores que restringen la demanda de capacitación. Algunos de ellos han sido estudiados por D. Storey y P. Westhead (1997) en el caso de gerentes de pequeñas empresas. Dado que la mayoría de estas razones son aplicables también al personal de menor rango, se considerará que el razonamiento es válido para todo el personal de las firmas. Cuando se utilice la argumentación de estos autores se indicarán las citas textuales con comillas.

Vida corta: inversiones de maduración rápida

La primera razón que se esgrime para atribuir a las fuerzas del mercado la reducida inversión en capacitación, es que el período necesario para percibir el retorno es comparativamente más prolongado que el de inversiones alternativas. Como consecuencia, las empresas recuperan una gran parte de lo invertido mucho tiempo después de que los empleados han completado su entrenamiento. “Desafortunadamente, cuanto más pequeña es la firma menos probable es que sobreviva para aprovechar las potenciales ventajas de la capacitación”. Las firmas prefieren, en consecuencia, inversiones con tasas de retorno de corto plazo por lo que existe una reducida demanda de capacitación.

Reducido tamaño: salarios menores

Un segundo elemento para explicar el reducido nivel de inversión de las MPyME es que las grandes firmas pagan mayores sueldos por igual función, con lo cual existe riesgo de que el personal capacitado por la firma pequeña sea capturado por una de mayor tamaño. En consecuencia, carecería de sentido invertir en personal que, una vez capacitado –y salvo situaciones agudas de desempleo–

podría ser contratado por otra firma que ofrezca mejores ingresos. Una posibilidad para evitarlo sería que todas las empresas, cualquiera sea su tamaño, inviertan en su personal, lo que habitualmente no se logra.

Firmas pequeñas: no hay ascensos

La tercera razón está vinculada a las limitadas posibilidades de ascenso que tienen los empleados de las firmas más pequeñas, comparativamente con las posibilidades de quienes pertenecen a firmas de mayor tamaño. La probabilidad de que un empleado que ha sido capacitado por una MPyME obtenga una mejora salarial, sería menor que la que tiene quien ha sido capacitado por una empresa de mayor tamaño (pese a que el incremento de productividad podría ser similar). La posibilidad de abandono de la empresa pequeña, luego de la capacitación, aumenta como consecuencia de lo expuesto. La tendencia a una reducida demanda se ve, en consecuencia, potenciada.

Costos de oportunidad elevados

El costo de oportunidad está dado por los ingresos que el empresario o el empleado dejan de percibir al no trabajar para capacitarse y suele ser mayor en las firmas pequeñas. “En el nivel más simple, en una firma de dos personas la ausencia de una de ellas tiene claras implicancias sobre la producción mientras que en una empresa de mil empleados la ausencia de una persona tiene un impacto mínimo”. Por ejemplo, el dueño de una firma con un único empleado que asiste a jornadas de capacitación ve reducida la producción de la empresa a la mitad, durante cada día. Como consecuencia, si trabaja normalmente veinte días por mes, el costo de la capacitación estará dado por la suma del monto abonado a la institución capacitadora, más una veinteaava parte de los ingresos mensuales por cada día que dure la acción formativa, lo que trae aparejado una menor demanda de capacitación, a menor tamaño de empresa.

Pocos empleados, menor rentabilidad

Las acciones formativas tienen asociados costos fijos y variables. Los costos fijos son independientes de la cantidad de personal a formar e incluyen un análisis de los requerimientos de cada firma y un diseño acorde a los mismos, lo que constituye alrededor del 30% del valor de un curso (Pain, A., 1996). En el caso de las MPyME, la amortización de la inversión en diagnóstico y diseño se realiza sobre menor cantidad de empleados, por lo que el costo por persona empleada y

por hora se incrementa. Como resultado, el monto que debe abonar una firma pequeña es mayor, para cada empleado y a igualdad de calidad, que el que paga una firma de envergadura por un curso similar. Existen datos obtenidos sobre empresas de Estados Unidos (Van Buren, M. y Erskine, W., 2002) y Gran Bretaña (Deloitte, Haskins y Sells; citados por Storey, D. y Westhead, P., 1997) que avalan la afirmación anterior.

Se debe tener en cuenta que el beneficio de la firma que invierte en capacitación es igual al producto entre la cantidad de empleados y el incremento de productividad de cada una de ellos. En las MPyME esa cifra será menor y el monto de la inversión proporcionalmente mayor que el de una firma de mayor envergadura. Puesto de otra manera, para un idéntico incremento de la productividad media,⁶ la firma más pequeña debe erogar un monto mayor. Como consecuencia de lo expuesto, la demanda se restringe.

La selección adversa: atentando contra la calidad

Podría ocurrir que en algunos mercados se ofrezcan cursos para firmas pequeñas de menor precio por hora que el que abona una firma de envergadura. Existe una elevada probabilidad de que este hecho se deba al mecanismo de selección adversa (que lleva a una reducción de calidad de la capacitación suministrada a firmas que pueden gestionar menor cantidad de información, como son las MPyME). La magnitud de esta diferencia sería tal que se podría producir una segmentación del mercado e incluso un circuito diferencial de reducido nivel de calidad para el segmento de las firmas pequeñas. La menor calidad es detectada por la demanda, lo que refuerza la tendencia a no invertir.

No hay evidencia de impacto

Quienes promocionan la inversión en capacitación no disponen de resultados concluyentes surgidos de la evaluación rigurosa de programas de capacitación para MPyME. La carencia de evidencias acerca de una relación entre inversión y una mejora de productividad de las MPyME que se refleje – *ceteris paribus*–⁷ en la rentabilidad del capital invertido (o en la probabilidad de supervivencia) coadyuva a la reducida inversión.

6 La productividad media es igual al cociente entre la producción total de la firma en un período dado y la cantidad de trabajadores.

7 Esta expresión es utilizada por los economistas para dejar constancia de que suponen que todas las condiciones han permanecido constantes, es decir, que no ha existido inflación, devaluación, huel-

Dueños de pequeñas empresas que buscan empleo

Se ha encontrado en Colombia que un porcentaje significativo de propietarios de firmas muy pequeñas las habría fundado como una alternativa a un mercado laboral deprimido al que retornarían si encontrasen trabajo, y sólo algo más de la mitad por haber detectado una oportunidad o tener iniciativa (Cabal, M., *et al.*, 1997). Generalizando, es poco probable que quienes carecen de vocación empresaria inviertan en su propia formación o en la de su personal.

Reducida inversión: factores que restringen la oferta

Los costos de venta son mayores

Entre las razones que restringen la oferta, se encuentra el hecho de que para las firmas capacitadoras resulta más oneroso promover un curso entre empresas pequeñas (hasta lograr completar el número de asistentes necesarios para iniciarlo) que hacerlo entre firmas grandes. En consecuencia, y a igualdad de estrategia publicitaria, la incidencia en los costos de venta es mayor para las firmas pequeñas. “En las empresas grandes el capacitador trata con uno o dos individuos. Los proveedores de pequeñas empresas deben contactar a un gran número de individuos y entrar en negociaciones y acuerdos individuales. En cada uno de los casos el número de capacitandos es muy pequeño (Vickerstaff, 1992)”. “El costo de contactar a cada capacitando resulta, en consecuencia, mayor para las pequeñas empresas que para las más grandes”.

Reducida pertinencia por carencia de economías de escala

Si la capacitación no es pertinente para las necesidades de la empresa, quien se capacita lo percibe de inmediato y abandona el curso o lo completa y no reitera la experiencia. Para lograr pertinencia es necesario realizar un diagnóstico preciso y un diseño “a medida”. “Los capacitadores se enfrentan con el dilema de establecer un balance entre los requerimientos de una determinada firma –lo que es caro debido a que los costos respectivos se amortizarán en muy pocos capacitandos– o brindar una formación de carácter general, lo que es inaceptable para quien se capacita. Por esta razón es más económico, sobre la base de costos unitarios, capacitar a grandes empresas”.

gas, cambios en las tasas de interés, obsolescencia tecnológica de los productos, accidentes naturales o similares que afecten el funcionamiento de la firma.

Clientes heterogéneos, demandas diferentes

La dificultad de realizar capacitación de calidad se ve potenciada por el hecho de que al interior del sector de MPyME existe una gran heterogeneidad. En consecuencia, la cantidad de diseños diferentes que debería desarrollar la oferta se multiplica y, por ende, aumentan los costos. La heterogeneidad se ve potenciada por las diferencias en cuanto a la etapa de desarrollo en que, inclusive, se encuentran negocios similares (planeamiento previo, iniciación, crecimiento o estabilización).

Síntesis

Lo expuesto indica que la inversión en capacitación por empleado y por año es menor a menor tamaño de empresa y que, desde la perspectiva de la economía neoclásica, existe una elevada probabilidad de que esa reducida inversión refleje fuerzas del mercado. No se justificaría, en consecuencia, un subsidio a la capacitación destinado al personal de las MPyME. Restaría analizar si existen razones –desde la política– que justifiquen dichos subsidios.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, la decisión de desarrollar un instrumento de diagnóstico y de subsidiar su aplicación, indicaría que algunos de los argumentos expuestos fueron considerados en el diseño. También lo indicaría la libertad que se concedió al ejecutor para establecer estrategias de promoción de la asociatividad en la capacitación como forma de lograr economías de escala.

De la política a la teoría ¿se justifica el subsidio?

La mayoría de los países desarrolla múltiples iniciativas destinadas al desarrollo de las MPyME (diagnóstico integral, asistencia financiera, asistencia técnica, asesoramiento, mecanismos de compra o venta conjunta y similares). La capacitación es una más dentro de la batería de acciones posibles. Una característica común de estas iniciativas es que sus propósitos explícitos son “opacos” (Storey, D., 2001b) ya que los objetivos no suelen estar claramente establecidos. En consecuencia, es muy difícil evaluarlas por la carencia de definiciones acerca de qué se desea alcanzar y en qué tiempo se piensa lograrlo. Esta carencia de precisión es reemplazada habitualmente por afirmaciones retóricas expuestas con la finalidad política de atraer al número significativo de votantes comprendidos dentro

del universo de las MPyME (Storey, D., 2001b). Entre los argumentos que se podrían utilizar se encuentran los originados en la “sociedad del conocimiento”, en el desempleo tecnológico, en la globalización y, fundamentalmente, en consideraciones de equidad. El análisis de estos aspectos puede constituir un punto de partida para reflexiones que, ancladas en contextos determinados, contribuyan a analizar si existen justificaciones económicas para una política permanente de subsidios.

Argumentos vinculados con la sociedad del conocimiento

Un argumento de quienes sostienen, desde la política, la necesidad de establecer políticas o programas de subsidio a la inversión continua en capital humano, se basa en el vínculo entre conocimiento y competitividad. ¿Justifica este hecho que se deriven recursos para subsidiar la inversión en capital humano específico por parte de las MPyME? ¿O la competitividad depende, en la sociedad del conocimiento, del capital humano general?

El creciente peso relativo de las naciones que invirtieron adecuadamente en el capital humano de naturaleza general constituye una realidad indiscutida. Este hecho, sumado a las reflexiones de economistas como Gary Becker, Lester Thurow, Robert Reich (o de quienes integran los equipos técnicos de la OCDE), contribuyó a establecer un acuerdo entre pensadores y políticos sobre el rol del conocimiento como elemento clave de la competitividad de las empresas y a resaltar su incidencia en el desarrollo económico.

Se argumenta que las innovaciones científicas y técnicas producidas durante la segunda mitad del siglo XX –Revolución Tecnológica y Explosión Informativa– generaron posibilidades productivas imprevistas. Estas posibilidades, de incidencia directa en las tasas de crecimiento económico, son el resultado de avances genéticos aplicados a la salud y a la producción agrícola-ganadera; avances en formas alternativas de energía y nuevos materiales (en particular en el área de los conductores que se utilizarán en aplicaciones electrónicas); posibles derivaciones biónicas que resultarían de los estudios del cerebro y el incremento de la velocidad que ya adquirió la reducción de la relación entre costo y rendimiento de los microprocesadores⁸ (cada vez más poderosos, más pequeños y más económicos). Estos avances permitirían producir mayor cantidad de alimentos, extender las fronteras de la vida y expandir las posibilidades de uso de tiempo libre.

8 En el último cuarto del siglo XX el costo de un mega bite de memoria se redujo de 500.000 dólares a 4 dólares y la velocidad de procesamiento aumentó, en medio siglo, 100.000 veces.

Desde una perspectiva tecnológica, la factibilidad de utilizar las innovaciones depende del capital humano general y específico de la población económicamente activa (PEA) que, en una situación de cambios permanentes, debe ser actualizado de manera continua. Desde una perspectiva económica, abundante literatura muestra la correlación entre capital humano y desarrollo económico.⁹ Pese a las dificultades para verificar empíricamente dicha correlación, la hipótesis de que el capital humano general se vincula de manera estrecha con el éxito de economías emergentes dinámicas, goza de un razonable consenso (aunque también podría tratarse de un doble efecto: el éxito económico, motorizado por la educación; desarrollo económico que a su vez la potencia). Desde una perspectiva empresarial, lo expuesto implica que el esquema tradicional en el que se requería a los ingresantes a las firmas un pasaje por un ámbito educativo que se complementaba con la capacitación en el puesto de trabajo está siendo reemplazado por requerimientos de una formación básica en competencias complejas, flexibles, que puedan ser transferidas al ámbito laboral y que contribuyan a “aprender a aprender” (es decir, a sustentar un proceso de formación durante toda la vida).¹⁰

En apretada síntesis, la línea argumental que se está exponiendo afirma que:

- El crecimiento de los conocimientos científicos ha tenido como correlato su rápida transferencia al ámbito tecnológico productivo.
- El capital humano general disponible en las empresas es la condición necesaria para que dicha transferencia pueda producirse.
- La inversión en capital humano general –que permite la adquisición de competencias transversales– es central para la generación de riqueza.
- La habilidad para adaptarse a nuevos y cambiantes requerimientos laborales –denominada empleabilidad– es una resultante de la inversión en competencias transversales y no en las específicas.
- Debido a la rapidez de los cambios, tanto las competencias transversales como las específicas, deben actualizarse de manera continua.

9 Desde un punto de vista empírico, se debe ser muy cuidadoso en el análisis de la relación entre la educación, el crecimiento económico y el proceso de desarrollo económico ya que pueden existir otros factores de naturaleza histórica o sociológica que deben ser considerados en simultaneidad (Mitnik, O., 1998).

10 Desde una perspectiva individual la afirmación de que el conocimiento se ha convertido en un insumo más importante para el desarrollo de las sociedades económicamente dinámicas que las dotaciones de capital o trabajo constituye una afirmación que parecería estar incorporada como dogma al “saber colectivo” de las personas que han superado la educación obligatoria.

- El cimiento para construir una sociedad en la cual los individuos funcionen de la manera descrita es una formación básica de excelencia que suministre, fundamentalmente, la capacidad de aprender.
- La equitativa distribución de las competencias transversales constituye, en este escenario, un elemento clave para lograr la equidad social.

Las descripciones precedentes reflejan el entusiasta consenso que parecería haber emergido en sectores de los países avanzados durante la década pasada respecto de la relación conocimiento-desarrollo económico. Desde esa interpretación, la economía basada en el conocimiento –que depende fundamentalmente del capital humano general– podría brindar respuesta para un conjunto de problemas económicos y sociales que van, desde el desempleo y la exclusión social, hasta la productividad y el crecimiento económico.

Frente a este argumento, dos propuestas coherentes de política serían propiciar intervenciones orientadas a incrementar la eficacia y la eficiencia de la inversión en educación general básica y a promover la educación continua de la Población Económicamente Activa (PEA). La evidencia recogida por trabajos de investigación, como los realizados por SCANS,¹¹ brindan sustento, al menos para los países centrales, a la primera propuesta. Avalan la segunda, los cambios constantes que se producen en firmas de gran tamaño.

Resultados coherentes con los hallados por SCANS se han encontrado, incluso para MPyME, en sectores dinámicos de países de menor desarrollo relativo.¹² Sin embargo, un subsidio para estas empresas difícilmente se justifique ya que, al ser dinámicas, tienen en general altas tasas de retorno sobre su capital y las inversiones en formación continua hacen a la naturaleza de su actividad.

Debe alertarse que las firmas dinámicas constituyen un sector pequeño dentro del total de las MPyME, comparado con un sector mayoritario de empresarios que operan en áreas en las cuales el impacto de la sociedad del conocimiento se produce de manera menos explosiva y en los que el desarrollo de capital humano específico contribuye a incrementar la productividad aun en condiciones de reducidas competencias transversales. Constituyen ejemplos típicos de estas situaciones, los comercios que incorporan la computación para la facturación,

11 Se conoce como informe SCANS (*Skills Commission on Achieving Necessary Skills*) al resultado de las indagaciones realizadas por una comisión que investigó en los Estados Unidos cuáles eran las competencias que los empleadores de diferentes sectores le requerían al sector educativo. El resultado permitió especificar un conjunto de competencias que coinciden con lo que la economía denomina capital humano general.

12 Una investigación realizada en Córdoba, Argentina, sobre los sectores industriales más significativos de la economía provincial concluye también que las competencias generales son más importantes para los empleadores que las específicas (Parisi, A., *et al.*, 1999).

los talleres metalúrgicos que incorporan máquinas de control numérico o los servicios de belleza femenina que incorporan nuevas técnicas colorimétricas para el cabello. Desde el punto de vista económico, sectores como los mencionados –que son receptores pasivos de tecnología– deben invertir en capacitación específica, a efectos de adquirir un conjunto acotado de competencias si no desean perder sus mercados. Se trata de acciones puntuales y no de un proceso de formación continuo. Datos que se suministran en capítulos siguientes indican que, para atender esas demandas puntuales, se genera “naturalmente” un mercado que opera en condiciones de eficiencia. En consecuencia no existiría, al menos desde la perspectiva del impacto de la sociedad del conocimiento en las MPyME, justificación para un subsidio, ya que quienes deben invertir lo están haciendo sin el aporte de incentivos adicionales (los costos de la capacitación asociados a la inversión en tecnologías simples son pequeños y el total de horas requerido es acotado).¹³

Argumentos vinculados con el empleo

El empleo se ha convertido en uno de los problemas centrales de la sociedad contemporánea. Dado que la gran mayoría de las MPyME es mano de obra intensiva, ¿se justifica subsidiar la inversión continua en capital humano específico por parte de estas empresas a efectos de incrementar el empleo? La respuesta a esta pregunta requiere un análisis acerca del impacto de la globalización sobre los mercados laborales de Latinoamérica –diferencial por cierto según los países– y de las razones de las elevadas tasas de desempleo.

Un tratamiento profundo de este problema escapa a los límites de esta obra. No se puede soslayar, sin embargo, una reflexión breve que, en consecuencia, se hará en términos muy genéricos.

Debe señalarse, ante todo, que la generación de empleo ha estado asociada históricamente al crecimiento económico. En Latinoamérica dicho crecimiento

13 En contrapartida, sería factible contemplar la posibilidad de analizar un subsidio al capital humano de naturaleza general. Si fuera ésta la decisión de política, el subsidio debería transferirse a los individuos y no a las empresas. No se trataría de una política para MPyME sino para la PEA. Dadas las dificultades que tendrían los países emergentes para financiar un programa de educación continua para toda la población, la inversión debería ser asumida por los individuos, quienes obtendrían las tasas de retorno asociadas a esta inversión. El Estado podría contribuir generando mecanismos entre los que se incluirían, a título de ejemplo, los créditos de devolución contingente (asociados al éxito de la inversión en términos de ingresos) o el ahorro previo capitalizable para inversiones en capital humano. Los riesgos que asumiría el Estado al implementar estos sistemas estarían justificados por la existencia de externalidades positivas derivadas de la inversión en capital humano general.

es insuficiente para absorber el incremento de la oferta laboral originado por el aumento de la PEA y la caída en la demanda de algunos sectores, consecuencia de las reformas estructurales y de la incorporación de tecnología.

El desempleo por incremento de la PEA tendría su origen en razones demográficas (tasas de natalidad que, si bien han disminuido, aún son elevadas); en el aumento de la tasa de participación femenina (respuesta a factores tan diversos como cambios culturales en lo que hace al rol de la mujer en la sociedad, la necesidad de compensar la caída que registra el ingreso de muchos hombres o la de asumir la jefatura del hogar frente a la deserción masculina) o en la prolongación de la edad de retiro de la actividad laboral (tanto por la extensión de la duración promedio de la vida como por la carencia de sistemas universales de seguridad social que funcionen de manera eficiente).

Respecto del desempleo originado por reformas estructurales –que cambian las reglas de juego de la sociedad en un intento por generar condiciones para un mejor funcionamiento de la economía–,¹⁴ el mismo obedece a la introducción de criterios de eficiencia que han limitado dotaciones de personal excesivas y de muy reducida productividad.

En lo que hace al vínculo entre desempleo y tecnología, en la medida en que muchas actividades se informatizan, obtener las competencias para manejar la tecnología de la información puede llegar a ser imprescindible aun en los oficios más simples,¹⁵ ya que el resultado de estos desarrollos de la informática es una drástica división digital del mundo que separará a quienes pueden acceder a la tecnología y obtener trabajos de calidad (a los que Rifkin incluyó en la categoría de “analistas simbólicos”) de aquéllos que, marginados del acceso a la tecnología, sólo podrán conseguir trabajos de baja calidad (mal remunerados, transitorios y sin coberturas sociales).

La solución de fondo para el desempleo tecnológico estaría dada por la existencia de un elevado capital humano general por parte de la PEA ya que quienes poseen competencias amplias y complejas se ven relativamente menos afectados por los cambios que realizan las empresas cuando actualizan sus procesos productivos o los mecanismos de gestión. Frente a situaciones de carencia de com-

14 Los resultados, disímiles según los países, parecerían estar asociados al valor relativo asignado a las dos condiciones identificadas por A. Smith para que el mercado funcione como un mecanismo eficiente de asignación de recursos: amplia libertad a los actores económicos y un marco normativo adecuado. Cuando se ha dado sólo la primera condición, la mejora de las variables macroeconómicas ha estado asociada a un incremento en la iniquidad social.

15 Como la atención de una estación de servicio para la que se requiere actualmente el manejo de la computadora o la cosecha de cereales que se controla mediante técnicas satelitales.

petencias generales, una política de subsidio a la educación continua podría contribuir a resolver el problema del desempleo tecnológico.

Sin embargo, dicha política no ha sido adoptada en la mayoría de los países de la región, posiblemente por su elevado costo. La estrategia utilizada ha sido liberalizar el mercado de trabajo, con el objeto de eliminar restricciones que traban su libre funcionamiento y lo alejan del punto de equilibrio. Debe alertarse que dicha estrategia resulta contradictoria con la de generar una mano de obra de un elevado nivel de competencias. El desarrollo de capital humano es una inversión de largo plazo que sólo se puede realizar si el personal se mantiene en las empresas por un largo período de tiempo.

El problema planteado es complejo ya que la desregulación del mercado de trabajo está orientada a incrementar el empleo y promover una utilización más eficiente de la fuerza de trabajo. Esta movilidad laboral atenta, a su vez, contra la vocación de las empresas de invertir en sus recursos humanos lo que reduce, en última instancia, la competitividad potencial de la economía.

Las MPyME, en particular las de menos de 10 empleados que operan en entornos tecnológicos de reducida complejidad, al contar con un mercado laboral en el que la oferta es muy superior a la demanda y en el que pueden encontrar fácilmente la mano de obra que requieren, no tienen, por las razones expuestas, incentivos para capacitar de manera continua a su personal.^{16, 17}

Argumentos vinculados con la globalización

La mayoría de los países ha optado o se ha visto obligada a incorporarse al flujo internacional de bienes y servicios que caracteriza a la globalización. En el caso de las empresas, para lograr dicha incorporación es necesario producir de acuerdo con los requerimientos de los mercados mundiales, lo que implica precio y calidad. Dichas variables están asociadas, en un elevado porcentaje de casos, a la tecnología y por ende, a la sociedad del conocimiento. ¿Se justifica a

16 El desempleo actúa, desde el punto de vista de las empresas, como un aliciente negativo. Los múltiples motivos asociados a las elevadas tasas de desempleo hacen que el retorno al pleno empleo sea improbable en el corto plazo. De producirse tal situación, las MPyME que consideren necesario incrementar su competitividad podrían encontrar “cuellos de botella” en la provisión de mano de obra del nivel adecuado de calificación.

17 Desde una perspectiva de largo plazo y por ende de difícil visualización, el subsidio a la capacitación resultaría una inversión conveniente a efectos de asegurar que se cuenta con mano de obra con las competencias adecuadas. Dadas las transformaciones en la estabilidad de los empleos asociadas con la globalización, el impacto de un subsidio podría, sin embargo, ser mayor si se destina a los sectores de la PEA con dificultades para acceder a la educación.

partir del análisis de la globalización, subsidiar la inversión continua en capital humano específico por parte de las MPyME?

Para responder a la pregunta anterior es necesario analizar los mercados en los que actúan las MPyME, que en Latinoamérica, tienen una elevada participación en las actividades económicas y en empleo, y representan el grupo mayoritario de empresas.¹⁸ La evidencia empírica indica que la mayor parte de la producción mundial de dichas empresas se comercializa en los países de origen.¹⁹ El beneficio para las MPyME de sumarse a la competencia por los mercados internacionales, estaría dado por un incremento en su actividad y en su rentabilidad. Se estimaba que se produciría simultáneamente un incremento en su demanda de trabajadores que, por tratarse de firmas mano de obra intensivas, constituiría un “premio” de importantes consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, un análisis de datos estadísticos correspondientes a siete de los países de mayor desarrollo ha concluido que la hipótesis de la existencia del “gran premio” constituido por un aumento de la ocupación en los sectores exportadores (los que se han “globalizado”), es incorrecta. Los datos indican que sólo un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo opera en dichos sectores (Crouch, C., Finegold, D. y Sako, M., 1999). Por otra parte, si continúa la tendencia hacia la mayor productividad –asociada a las innovaciones productivas– el resultado del progreso tecnológico sería una reducción en la mano de obra necesaria para obtener un mismo volumen de producción. Se precisaría un crecimiento de ventas muy importante para lograr un incremento en la producción que condujera a requerir más trabajadores por parte de las empresas exportadoras. Lo irónico de esta situación es que a medida que el comercio internacional se extienda, existe la posibilidad de que disminuya la proporción de la fuerza de trabajo de una nación vinculada con los sectores exportadores. Los sectores que demandan empleo y los que proveen ventajas internacionales no son idénticos (Crouch, C., 1997). Un porcentaje significativo del incremento de empleo en los últimos años se habría producido en sectores que operan con tecnologías maduras, producen bienes o servicios que no se pueden comerciar en el mercado mundial y sólo invierten en capacitación ante necesidades puntuales (no de manera continua).

18 En once países latinoamericanos las MPyME representan más del 96% de las empresas existentes y más del 56% del empleo dentro del sector formal de la economía. Las microempresas equivalen al 77% del total y representan más del 27% de los empleos, mientras que las pequeñas empresas representan aproximadamente el 20% de los establecimientos y dan empleo a casi el 30% de la población que trabaja (Alburquerque, F., 2001).

19 Datos del Banco Mundial indican que el comercio internacional de bienes y servicios en 1996, representó sólo el 29,1% de la producción mundial. Más del 70% no se comercializó internacionalmente (Alburquerque, F., 2001).

Argumentos vinculados con la equidad

La posibilidad que tienen las empresas de superar los desafíos de la globalización es menor a menor tamaño de la firma. Analizar las alternativas de política pública para mantener la equidad entre firmas de diferente tamaño es el objetivo que Enrique Román (2003) plantea en el documento del que se han extraído las ideas que sirven de base para esta sección. Un lugar central dentro de esa discusión lo ocupan los problemas asociados a la institucionalidad adecuada para el logro de los objetivos y las condiciones para que pueda cumplir eficientemente su rol. Los conceptos expuestos se refieren a la capacitación y al conjunto de políticas activas englobadas dentro del marco de “Servicios de Desarrollo Empresarial” (SDE).

Dos alternativas: intervención pública o eliminación de regulaciones

El desafío de incorporar un porcentaje creciente de empresas latinoamericanas a los mercados internacionales, se ha planteado de manera conjunta con políticas de apertura que, en general, no favorecen dicha aspiración.

Para una economía que enfrenta una apertura comercial puede resultar conveniente incorporar a la dinámica de modernización a empresas de menor tamaño, que son las principales generadoras de empleo. Al respecto, los mercados generan un “clearing”²⁰ de empresarios, premiando a los más eficientes y expulsando a aquéllos relativamente más ineficientes.²¹ Éstos pueden, aprendiendo de sus fracasos, iniciar nuevas aventuras empresariales que los posicionen en el mercado de un modo cada vez más sólido y estable. Ese mecanismo es el que asegura que, si no hay fallas de mercado o monopolios, una economía asigne por ensayo y error la gestión de sus recursos a los individuos más capaces desde el punto de vista empresarial y a los proyectos más atractivos en términos de rentabilidad económica.

Pese a lo expuesto, proyectos empresariales de firmas pequeñas –independientemente de su calidad y potencial de desarrollo– tienden a verse limitados por problemas de acceso al financiamiento y a las redes de contactos (lo que no ocurre en el caso de las firmas de mayor tamaño).²² Dos proyectos de pequeño

20 El término “clearing” se utiliza en economía para indicar una compensación entre factores.

21 El proceso es similar al que ejecutan los mecanismos de mercado con relación a los precios y cantidades producidas de bienes y servicios.

22 En América Latina la desigualdad de oportunidades para emprender se retroalimenta fuertemente con las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, con los accesos diferenciales a la educación y con la escasa competitividad de los mercados de capitales.

tamaño, uno impulsado por una gran empresa y otro por una firma pequeña, poseen de partida, rentabilidades diferenciales debido a que los costos financieros hacen, generalmente, parte de la diferencia entre éxito y fracaso. Las redes de contactos e información a que acceden unas y otras empresas crean la diferencia restante. Entre la información a que no acceden la mayor parte de las pequeñas empresas, pero sí las de mayor tamaño, se encuentran la asistencia técnica, capacitación, datos sobre mercados o nuevas tecnologías.

La pregunta clave pareciera ser: ¿cómo puede el sector público en países de menor desarrollo relativo asegurar el fortalecimiento de la iniciativa privada y la renovación del universo empresarial, del modo más amplio e irrestricto posible? ¿Cómo atenuar las desigualdades y mantener la equidad entre firmas grandes y pequeñas en lo que hace al acceso al financiamiento, a la capacitación, a la información y a otros servicios de desarrollo empresarial?

Para muchos economistas, cualquier política pública que promueva la igualdad de oportunidades y la emergencia y consolidación de empresas pequeñas, es visualizada como una distorsión en la “buena asignación de recursos”, ya que éstos se transfieren desde las unidades más eficientes de la economía, hacia las más ineficientes. Desde esta perspectiva, la mejor política para el fomento de la actividad empresarial consiste en eliminar las regulaciones sobre la actividad económica y no desarrollar ninguna política activa (dejando que actúen automáticamente los mecanismos del mercado). Otra perspectiva estima, por el contrario, que sin intervención pública los mercados reproducirán una distribución del ingreso que no atiende a consideraciones de equidad ni se aproxima a un óptimo en la asignación de recursos.

Es al interior de esta polémica donde se han insertado las discusiones sobre fomento productivo y las diversas experiencias de políticas públicas implementadas por los Estados latinoamericanos que han intentado potenciar – mediante mecanismos de mejora del acceso al crédito o a SDE– al sector empresarial de pequeña escala. Estos intentos pueden caracterizarse a través de dos modelos: uno orientado a la oferta y otro orientado a la demanda de servicios financieros y no financieros para MPyME.

Dos modelos: de oferta y de demanda

En Latinoamérica, el fomento al desarrollo de pequeñas empresas no fue considerado como un objetivo de políticas públicas activas hasta la década del sesenta, en la que comenzaron a emerger sectores empresariales de pequeño tamaño²³ al amparo del modelo vigente de sustitución de importaciones.

El diagnóstico en el que se basaban las respectivas políticas sostenía que le concernía al Estado orientar la asignación de recursos. Se argumentaba que ante la inexistencia o el deficiente funcionamiento de los mercados de servicios financieros y no financieros para pequeñas empresas, correspondía crear y administrar instituciones proveedoras de dichos servicios utilizando recursos públicos. Se asumía que estas instituciones públicas, supliendo el rol que no jugaban los mercados, deberían permitir a las firmas pequeñas una inserción adecuada en el espacio económico abierto por la sustitución de importaciones.

Esta desconfianza en los mercados se tradujo en la aplicación de políticas públicas basadas en *subsidios a la oferta de servicios cuya provisión y producción era de responsabilidad del sector público*. Se pretendía suplir, de esta manera, el rol del mercado como mecanismo de asignación de recursos.

En el área de servicios financieros los Estados otorgaron créditos blandos a las MPyME a través de la estructura bancaria pública y de algunas instituciones no financieras, mediante generosos subsidios a la tasa de interés y facilidades para la constitución de garantías. En el área de servicios no financieros, las instituciones estatales sumadas a una creciente red de institutos tecnológicos públicos, implementaron programas de transferencia tecnológica y asistencia técnica a las pequeñas empresas. A esta experiencia se sumaron programas de mayor envergadura en el área de la capacitación, ejecutados a través de otra gran red de instituciones públicas.

Si bien se rescatan experiencias exitosas no se han podido demostrar de manera fehaciente los efectos positivos de las políticas de subsidios a la oferta sobre la competitividad de las pequeñas empresas. Tampoco ha sido posible afirmar que los beneficios sociales de las experiencias con cierto éxito superaran, de manera agregada, el costo social de las mismas. La aplicación de acciones masivas de fomento productivo no habría alterado la situación generada como consecuencia del modelo de desarrollo hacia adentro: la concentración de las pequeñas empresas al interior de frágiles nichos productivos subordinó su capacidad relativa para mejorar su posición a la dinámica que mostraran los estratos más eficientes de la economía. Al implementar sus instrumentos a través de instituciones públicas que no estaban sujetas a controles de eficiencia, las políticas de

- 23 Esas capas de pequeños y medianos empresarios, en las cuales se mezclaban inmigrantes con fuerte capacidad emprendedora, obreros especializados que se independizaban de sus antiguos empleadores, ex profesionales de las instituciones públicas que, tras descubrir prometedores nichos de mercado, preferían explotarlos como empresarios que impulsarlos como funcionarios, no se habían insertado a esa fecha dentro del modelo de sustitución de importaciones. Sin embargo, a partir de la posguerra, sus demandas comenzaron a sintonizar plenamente con los planteos desarrollistas que se intentaba impulsar en Latinoamérica.

subsidios orientadas a la oferta soportaron costos de operación desproporcionados con relación al monto a colocar en las empresas.

En ese contexto se comprende que tras el proceso de apertura que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo XX se produjera una brusca declinación, tanto en la cantidad de pequeñas y medianas empresas como en su capacidad de generar empleo y agregar valor. La apertura –al no incluir mecanismos de compensación– implicó una abrupta redefinición de las ventajas relativas que fue en claro detrimento de las empresas de tamaño menor.

Durante este proceso, los Estados latinoamericanos redujeron su intervención en el área del fomento productivo a un mínimo indispensable y el mosaico institucional de apoyo a las MPyME perdió toda relevancia política como tema de política pública (en la medida en que su escaso impacto presupuestario no amenazaba los equilibrios macroeconómicos).

En la última década se comienzan a implementar *instrumentos de política microeconómica orientados a las MPyME y estructurados desde la demanda*, sobre la base de la existencia de fallas de mercado que impiden una adecuada asignación de recursos. Entre los instrumentos se encuentran algunos programas de fondos compartidos o “*matching grants*”, administrados por redes institucionales privadas, que han demostrado poseer retornos sociales superiores a su costo.²⁴

Las limitaciones más serias de dichas políticas radican en el área de la institucionalidad pública a cargo de su implementación, ya que no han constituido una estrategia unificada de Estado. La dificultad para generar coordinaciones y producir consensos entre las instituciones ejecutoras restaría fuerza y coherencia a la transformación producida en el sistema de fomento productivo del Estado. Tampoco se observan acciones ni discursos políticos susceptibles de articular consensos en materia de estrategias de desarrollo en general y de fomento productivo en particular.

La tarea de mejorar la productividad y competitividad de las MPyME a través de intervenciones en el área de servicios no financieros como la capacitación o la asistencia técnica requeriría estabilizar el mercado de oferentes, consolidar la reputación del sistema que brinde mejores retornos sociales –de acuerdo a la evidencia hasta aquí disponible, el de fondos compartidos o “*matching grants*”– e impedir la captura del sistema por poderes corporativos. Requiere también una red eficiente y competitiva de operadores privados de alto nivel técnico que operen como intermediarios disminuyendo los costos de transacción y las asimetrías de información entre oferentes y demandantes. Exige, finalmente, una

| 24 El caso más destacado ha sido, probablemente, el de Chile.

institucionalidad pública rectora del sistema, que cumpla un rol estratégico, normativo y de otorgamiento de financiamiento, de alto nivel de calidad, con lineamientos estratégicos claros y estables, con procedimientos operativos altamente tecnificados (para no imponer costos de transacción adicionales a los existentes en el mercado de SDE) y que opere con una elevada transparencia.

Sostener un proceso de desarrollo orientado por el mercado pero en el cual las oportunidades se concentren en un grupo reducido de grandes empresas, es una estrategia inviable. Lo mismo sucede en el caso de un sistema de fomento a firmas pequeñas que no demuestre su eficiencia e impacto o que, demostrándola, no se le otorgue un lugar relevante en las políticas públicas. Los niveles de equidad del proceso de desarrollo de la región, así como la viabilidad de modelos de sociedad más equitativos dependen de las decisiones que se construyan en esta área crucial de las políticas públicas.

Se debe advertir, finalmente, que no existe una respuesta unívoca a los problemas expuestos. La evidencia acerca de los probables efectos de las políticas públicas raramente es concluyente. “El paso de la evidencia a la política es siempre problemático. La incertidumbre de las técnicas de las ciencias sociales implica que las decisiones importantes acerca de lo que debería hacerse inevitablemente requieran ser tomadas sobre la base de evidencia incompleta o conflictiva, valores contrapuestos, presunciones inconscientes y contextos cambiantes” (Henig, J., 1994). El camino de la equidad es un sendero a recorrer.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, el subsidio a la demanda estuvo orientado hacia el capital humano específico y excluyó expresamente el desarrollo de capital humano general. Al combinar diagnóstico con subsidio a la capacitación e información, se propuso facilitar la adaptación del personal de las MPyME a las condiciones de contexto generadas por las reformas estructurales y el desempleo tecnológico. El objetivo expreso fue incrementar la competitividad de las MPyME. Los resultados esperados fueron cuantificados en términos de la modificación en la inversión por parte de las firmas y de sus percepciones acerca de la pertinencia y calidad de la oferta.

Cuadro 3.1

Bonos e incentivos implícitos a los desvíos

En un programa de subsidios a la capacitación el monto a abonar por un beneficiario debería ser el valor que recibe el capacitador (que es igual al costo marginal de “producir” una hora adicional de capacitación) menos el subsidio. Sin embargo, si el programa disminuye algunos de los costos en que debe incurrir la institución de capacitación se genera un incentivo para que se produzca colusión entre oferentes y demandantes, orientado a capturar la totalidad del subsidio. El objetivo del pacto ilícito es, para la institución de capacitación, la apropiación del subsidio y, para el demandante, una disminución en el valor a abonar (que debería ser la diferencia entre el precio que recibe el oferente y el subsidio). El incentivo se presenta debido a que: i) los costos de comercialización son, en el caso de la capacitación para pequeñas empresas, muy importantes (pueden llegar a un monto que, en forma simplificada, rondaría el 50% del costo); ii) la intervención del programa puede eliminar o reducir significativamente ese costo; iii) en programas de subsidio en el que su monto esté fijado en el 50% del valor de un curso, la institución de capacitación pueden ofrecer, al no tener que hacer frente a los costos de comercialización, actividades formativas por el valor del bono exclusivamente; iv) en esas condiciones se produce una captura del subsidio por el capacitador sin que exista pago por el empresario.

Si el programa que administra los bonos exige pruebas del pago empresario, la colusión entre los actores puede provocar la emisión de una factura espuria por un monto que los demandantes de capacitación no desembolsan. El ilícito es de improbable detección en países de gran debilidad fiscal y corrupción sistémica ya que este procedimiento se presenta como “natural” tanto para capacitadores como para empresarios que tienen el uso y costumbre de sumar desvíos para maximizar utilidades y para los cuales el costo de transacción de la operatoria expuesta es nulo. La atomización no evita este efecto. En la hipótesis de que los costos de comercialización no sean del 50% sino, por ejemplo, del 25%, la institución de capacitación puede disminuir la calidad con lo que, al igual que en el caso anterior, el precio disminuye a alrededor de un 50% del valor de mercado relevado inicialmente por el programa de subsidio, sin que esa disminución llegue a conocimiento de dicho programa.

Este efecto permite también la “captura” del subsidio como único pago empresario. El resultado de este proceso es que, mediante la “captura” del subsidio, disminuye la calidad de los servicios prestados. En el corto plazo, la cantidad demandada se mantiene constante o incluso puede llegar a aumentar, debido a la incorporación al sistema de demandantes de capacitación que pagan un precio igual a cero por la capacitación que reciben (a pesar de la restricción explícita que impone el programa). Inclusive, el incremento en la cantidad de empresas que capacitan podría ser percibido como una señal positiva sobre la marcha del programa. En el largo plazo es probable que el efecto del programa sea en realidad una caída de la demanda en relación con la observable en ausencia de subsidio. En esta hipótesis el rol de un programa de subsidio se desdibuja, ya que la coincidencia de intereses entre empresarios y capacitadores que conduce a la colusión hace muy difícil que se logren menores asimetrías de información (la principal asimetría de información es la que existe

entre los administradores del programa y los oferentes y demandantes de capacitación. La colusión se ignora o, lo que es más grave aun, pese a tener la seguridad que existe, no es posible, por su propia naturaleza, obtener pruebas testimoniales que permitan actuar).¹

¹ El problema se puede resolver si la compra la realizan, de manera masiva, grupos asociativos. En ese caso se puede eliminar la asimetría de la información requiriendo a los oferentes servicios de calidad. Se puede resolver también mediante una importante inversión en un mecanismo de identificación de la calidad de la capacitación, de definición y acreditación del perfil de competencias institucionales y de definición, formación y acreditación de las competencias de los capacitadores.

Una perspectiva sociológica de las prácticas económicas

Andrés Matta
Eduardo Bologna

El descubrimiento sobresaliente de las recientes investigaciones históricas y antropológicas es que la economía del hombre queda sumergida entre sus relaciones sociales. No obra para proteger su interés individual en la posesión de bienes materiales; obra en forma de proteger su posición social.

KARL POLANYI

El rango de lo que nosotros pensamos y hacemos está limitado por lo que dejamos de percibir. Como no percibimos que dejamos de percibir es muy poco lo que podemos hacer para cambiar hasta que nos demos cuenta de que el hecho de no percibir modela nuestros pensamientos y acciones.

RONALD DAVID LAING

Los dos capítulos dedicados a presentar una perspectiva sociológica de la capacitación laboral pretenden identificar, para las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), los aspectos que influyen en las decisiones de compra de actividades de capacitación y señalar las estructuras en las que estas decisiones están inmersas, analizando las prácticas sociales vinculadas al mundo del trabajo y la formación, sin disociarlas del orden social en que están inmersas.¹

Este enfoque pretende abrir la “caja negra” que, en ciertas teorías económicas, constituyen la empresa, el empresario y las organizaciones del campo económico (Kantis, H., *et al.*, 2002) a partir del análisis del modo en que la experiencia social estructura las prácticas de los distintos agentes y de la comprensión de sus efectos previstos e imprevistos (Giddens, A., 1995).

¹ Esta idea de inmersión es adecuadamente representada por el concepto de “*embeddedness*” de Karl Polanyi (1947).

La presentación separada de las perspectivas sociológica y económica no sugiere la existencia de una disociación real de las prácticas económicas. Destaca, por el contrario, que la tradición neoclásica de la economía, al trabajar con algunos comportamientos agregados de los agentes sociales, dificulta la inclusión de dimensiones cualitativamente relevantes en sus modelos. Por esta misma razón, se separaron históricamente los enfoques “económicos” de los basados en la “sociología económica” o “del trabajo”, reaccionando frente a la hegemonía de los modelos de la economía neoclásica (Laville, J., 2002).

En estos dos capítulos primará la intención de construir una mirada científica complementaria y comprensiva que pueda abordar las prácticas económicas como un “hecho social total”, es decir como la economía de las condiciones en las que operan los agentes de producción y reproducción económica, cultural y social (Bourdieu, P., 2001). El esfuerzo por presentar una perspectiva adicional conlleva a aceptar la coexistencia de paradigmas diferentes en el estudio de la realidad social. A este desafío se agrega la plena conciencia de que en este campo, y en la mayoría de las organizaciones donde se deciden las políticas, el discurso de la economía prima sobre otras formas de racionalización de lo social, constituyendo hoy una verdadera “ciencia de Estado”.

En el primer apartado de este capítulo, se revisan los supuestos propios de algunas perspectivas sociológicas seleccionadas por los autores para estudiar el campo económico y analizar las prácticas de los agentes. Su objetivo es incluir otra concepción del mercado y de sus agentes a partir de las nociones de campo económico, de las distintas formas de capital y de “habitus”. El segundo apartado presenta un análisis del capital cultural que se pone en juego en el campo económico, describiendo los significados que le otorgan los distintos agentes, a fin de comprender indirectamente cuáles son los intereses por los que éstos lo crean, acumulan y distribuyen.²

Los supuestos desde una perspectiva sociológica

Para ubicar algunos de los problemas asociados a las políticas de capacitación laboral en un marco sociohistórico determinado, se pondrán en la superficie del debate los supuestos que conforman el “punto de vista” con el que se

² Los temas tratados en estos capítulos podrían inscribirse en algunos de los ejes temáticos a los que se ha dedicado la sociología del trabajo (Gallart, M. A., 2002). Así como la perspectiva económica de los primeros capítulos corresponde a una determinada selección de teorías de la disciplina, aquí no se pretende reflejar el pensamiento de “la” sociología sino aplicar algunas categorías y teorías escogidas por los autores.

estructuran, tanto el conocimiento social como las prácticas sociales de los agentes económicos. Esta tarea resulta relevante para comprender qué relación existe entre las teorías y entre éstas y las prácticas que se analizan en este libro. Es importante destacar que seleccionar “supuestos” implica adoptar un punto de vista dentro del campo de la sociología, donde existen tradiciones diferentes en la construcción del objeto de estudio, en la selección de las metodologías para explicar los fenómenos y en la interpretación de la realidad.

La construcción del conocimiento social

Al momento de seleccionar un problema y diseñar respuestas para su solución, toda política pública parte de ciertas ideas acerca de la realidad, las necesidades de los destinatarios de sus acciones y la eficacia de los instrumentos que se utilizarán durante la ejecución. Estas ideas suelen configurar verdaderos paradigmas, como telón de fondo siempre presente y raras veces cuestionado. Las decisiones de los diseñadores de política (*policy makers*) pueden surgir de la confrontación de puntos de vista distantes, pero siempre tienen lugar “al interior” de modelos que incluyen imágenes de una sociedad a la cual se espera beneficiar y de un estado de cosas que se pretende lograr. Así, “la sociedad” es una abstracción, un recorte compuesto por experiencias, por conocimientos sistematizados y por prejuicios provenientes del sentido común y de saberes tradicionales.

Estos paradigmas comparten los límites de toda forma de conocimiento, propios de la lectura e interpretación de la realidad. El acto previo necesario para el conocimiento es establecer diferenciaciones en el mundo circundante: separar la forma del fondo y establecer los límites que vuelven inteligible la realidad para luego clasificar, definir conjuntos, identificar similitudes y diferencias, reconocer la unicidad y la multiplicidad y establecer visiones y divisiones del mundo. Este proceso resulta imperceptible y llega a ser tan cotidiano que parece neutral, hasta natural. Sólo cuando la “mirada” y la “manera de mirar” se confrontan con otras visiones puede tomarse conciencia de su relatividad. Podría, por ejemplo, llamarse “ingenua” a la observación de los cielos que indica que los astros giran en torno a una tierra estática, pero si podemos “ver” que no es así, es sólo por el filtro cultural que aplicamos sobre las percepciones. Las diferencias también provienen de rasgos individuales y están condicionadas por historias personales y contextos sociales.

La vida en sociedad es posible, en parte, porque existe cierto consenso en cuanto a los modos de clasificar la realidad, los cuales se concretan en el lenguaje, el medio clasificatorio por excelencia. Suele denominarse sentido común al

conjunto de pautas implícitas de conocimiento que regulan estos “modos de ver” de una sociedad en particular, ordenando la realidad, permitiendo la orientación de los individuos y marcando las reglas para la acción socialmente aceptada. Constituye así un sistema cultural que, como lo señala C. Geertz (1995), es construido históricamente y por lo mismo está sometido a estándares históricamente definidos. Puede ser cuestionado, afirmado, desarrollado, formalizado, incluso enseñado, y puede variar dramáticamente de una persona a otra. Si la realidad cotidiana está construida por el sentido común sobre la base de pautas consensuadas de lectura y de reglas de interpretación de los estímulos sensoriales, su diferencia con la construcción que hace el discurso de las ciencias es que éstas tratan sobre relaciones entre conceptos vinculados con lo observable, abstracciones que imponen “recortes” específicos a la realidad.

La sociología como ciencia se encuentra, por tanto, con el formidable escollo de abordar una realidad para la que existen explicaciones previas, incluyendo las del propio sentido común de quienes la estudian (lo que podría denominarse como “sociología espontánea” –Bourdieu, *et al.*, 1998–). Los conceptos con los que opera la sociología son conceptos contruidos, no reproducciones de lo observado, son elaboraciones teóricas sobre dicha realidad. Estas elaboraciones parten de reconocer que toda percepción es parcial, que siempre implica recortes sobre el objeto que se observa y que la elección de ciertos aspectos determina las conclusiones que se alcanzan. Cuando se afirma que “los hechos no hablan por sí mismos” se remite a estos procesos de construcción, por los cuales es posible sostener que ninguna realidad está dada de antemano ni tiene un sentido fuera del que el observador puede atribuirle.

Una visión complementaria de las prácticas económicas

Sobre la base de las breves notas epistemológicas que anteceden, pueden identificarse algunas de las principales características de los modelos teóricos utilizados en la explicación de las prácticas económicas (sea desde la economía como desde la sociología) y que se utilizan comúnmente a la hora de realizar un diagnóstico y diseñar políticas. Las potencialidades y las restricciones de estos modelos son inherentes a sus condiciones de producción y en algunos casos a sus posibilidades de aplicación.

Una primera dimensión que merece ser analizada en los modelos que estudian las prácticas económicas es la necesaria integración en el discurso científico de distintas formas de lenguaje, superando la tendencia a excluir aquellos conocimientos que no pueden ser expresados mediante modelos formalizados. En

efecto, el discurso de la ciencia es un conjunto articulado de significantes en el que, a fin de sortear la ambigüedad propia del lenguaje cotidiano, se apela a terminología específica, ya sea inventando palabras propias de cada disciplina o atribuyendo un sentido particular a expresiones existentes. Algunas áreas del conocimiento han logrado avanzar rápidamente gracias a la traducción de ideas que serían arduas de expresar narrativamente al lenguaje de la matemática, que provee un lenguaje unívoco, que no admite dobles sentidos ni interpretaciones arbitrarias.³ La formalización permite una traducción a un lenguaje más preciso, más elegante, y también más “convinciente” (cualidad que proviene en parte de la dificultad que tiene el no iniciado para comprenderlo). Un modelo integrador debe tener en cuenta que las realidades sociales no son siempre mensurables y que existen dimensiones cualitativamente relevantes pero que no pueden ser introducidas en una formulación matemática.

Una segunda dimensión es la relación entre los modelos explicativos y la realidad. Los modelos de lo social constituyen abstracciones a las que se llega luego de haber simplificado la realidad, seleccionado los aspectos a tener en cuenta y formulado hipótesis acerca de lo que se va a observar. Toda observación está orientada de antemano desde la teoría o, en el caso de la observación ingenua, desde los prejuicios y el sentido común. Como lo señalaba G. Bachelard (1934), el sentido del “vector epistemológico” se mueve de lo racional a lo real y no a la inversa, de la realidad a lo general (como lo sostuvieron desde Aristóteles hasta Bacon).

Si bien la confusión entre un modelo y la realidad es una actitud posterior a su construcción, puede suceder que la formulación misma de los términos del modelo induzca a pensar que su eventual inadecuación acuse anomalías de la realidad y no deficiencias del modelo. Por ejemplo, la *terminología* utilizada en algunas descripciones de los mercados de capacitación favorece en parte una “confusión” de algunos diseños de política, como cuando se califica a un mercado como “imperfecto” cuando en realidad es el modelo ideal el que explica de modo insuficiente los comportamientos de los agentes. Mientras muchos logran captar esta distinción, no es infrecuente encontrar a quienes olvidan esta brecha entre los modelos descriptivos y los normativos.⁴

³ En este punto conviene aclarar el sentido que para F. De Saussure (1986) tiene la idea de arbitrario: “No debe dar la idea de que el significante depende de la libre elección del hablante (ya veremos luego que no está en manos del individuo cambiar nada en un signo una vez establecido en un grupo lingüístico); queremos decir que es inmotivado, es decir, arbitrario con relación al significado, con el cual no guarda en realidad ningún lazo natural.”

⁴ Como consecuencia de esta puesta entre paréntesis de algunos supuestos, se coincidirá en muchos aspectos tratados en el capítulo 1 sosteniendo que los sistemas de formación para el trabajo no ope-

De lo expuesto surge una tercera dimensión, vinculada a la pretensión de convertir a los modelos explicativos en modelos normativos de aplicación universal a partir de su supuesta neutralidad histórico-cultural. Esto minimiza el hecho de que, en la práctica, muchos modelos científicos son utilizados respondiendo a intereses y demandas políticas, y defendidos mediante complejas construcciones formales, como si éstas fueran garantía de imparcialidad. Es preciso tener en cuenta que las instituciones que proponen soluciones y políticas están inmersas en una historia y un mundo particular, arraigadas en ciertos sistemas de creencias y valores, un *ethos* y una visión moral. Sacrificar este dato en pos de una solución universal, formal y racional, ha llevado a elevar a la categoría de dogma la creencia en la economía como dominio separado, gobernado por leyes naturales y universales que los gobiernos no deben contrariar, cuando quizás ésta sólo sea la descripción de un modelo particular de intervención, cuyo éxito ha sido probado en algunas naciones con una determinada cultura y valores (Bourdieu, P., 2001).

Dicho de otro modo, se trata de considerar que muchas de las principales nociones económicas que suelen presentarse como evidentes son producto de procesos históricos no desprovistos de luchas y debates jurídicos, políticos y éticos. Entre estas nociones se encuentran el cálculo de costos y beneficios, los contratos, el préstamo con interés, el ahorro, el crédito, la reserva, la inversión e incluso el trabajo. Además de haber sido “deshistorizados”, muchos de estos conceptos pueden ser considerados también como una forma particular de etnocentrismo que, tomando como un dato la existencia de un actor con aptitud “económico-racional”, deja de lado las condiciones económicas y culturales que son las que hacen posible ese tipo de comportamientos.⁵

Desde la óptica de una sociología crítica como la que se adopta en este capítulo, la sofisticación de los modelos formales no implica una garantía de verdad de sus enunciados. Los esfuerzos por generalizar las explicaciones se sostienen por su reducción de las diferencias y el oscurecimiento de aspectos particulares,

ran en condiciones de competencia perfecta y que tampoco hay forma de transformarlos para que lo hagan. Estos modelos no son más que ideales que permiten integrar algunos conceptos valiosos para comprender la capacitación en el mercado, pero de ninguna manera agotan las explicaciones sobre el tema (De Moura Castro, C., 2002).

⁵ Esta pretensión economicista ha llevado incluso a avanzar imponiendo sus propios principios y su propia lógica a todas las prácticas y a todos los intercambios: las estructuras organizacionales, las empresas o los contratos, la política y hasta el matrimonio (concebido por G. Becker como intercambio económico de servicios de producción y reproducción), la familia, las relaciones entre padres e hijos y el Estado. Estas explicaciones se sustentan en un principio universal, que considera las preferencias individuales como exógenas, ordenadas y estables y, por lo tanto, sin génesis ni devenir contingentes (Bourdieu, P., 2001).

con lo que la máxima generalización deriva en la mínima atención a las diferencias. Desde esta perspectiva, se destacarán las distintas maneras de accionar de los agentes, mostrando la diversidad de posiciones y de capitales en juego, el significado que los participantes otorgan a sus opciones, así como los criterios que ponen a circular cuando toman decisiones. Para lograr ese objetivo se intentará no sacrificar la atención a la complejidad con que se presentan los hechos sociales, al precio de ofrecer explicaciones universales.

Diversas perspectivas para entender las prácticas sociales

La perspectiva de las prácticas económicas que aporta esta visión sociológica, parte de una concepción del hombre y de las relaciones sociales que amplía los supuestos presentados en los primeros capítulos de esta obra.

En efecto, la economía clásica supone que el sujeto actúa racionalmente, es decir, que dispone de un conjunto estable de preferencias y elige aquella línea de acción que maximiza sus propios beneficios. Basada en una antropología particular (el denominado *homo economicus*), regida por las leyes del cálculo interesado y la competencia por maximizar las ganancias individuales y sustentada por marcos teóricos como el de la “acción racional”, transforma a los agentes en elementos intercambiables cuyas acciones están determinadas de manera mecánica (Bourdieu, P., 2001). Estos “elementos” pueden ser también organizaciones, a las que se transfiere el modelo de decisión individual.⁶

Por el contrario, la sociología ha incorporado desde sus inicios otras consideraciones, señalando que la acción puede ser racional (movida por el “espíritu de cálculo”), pero también irracional o “tradicional” (Weber, M., 1968), como sucede en otros modelos de intercambio (como el que se realiza en el ámbito doméstico). Lo mismo debe decirse sobre el interés económico, que no es la única clase de interés existente, sino una forma específica adaptada a las exigencias del campo económico. El “sentido” o “significado” de la acción –producto en la teoría económica clásica de la relación entre las preferencias, por un lado, y los precios y cantidades de bienes y servicios, por otro– puede verse como variable e históricamente construido, debiendo ser investigado empíricamente en cada situación particular.

⁶ Pese a la consideración precedente, aun en la sociología existe un debate interno acerca de la validez de los modelos de acción racional (ver Cuadro 4.1). Este debate es sumamente relevante si se quiere analizar, por ejemplo, el “comportamiento de compra” de los empresarios y trabajadores en el mercado de capacitación, o estudiar cuál es el rol de los factores racionales y no racionales en las organizaciones del campo de la formación laboral.

Desde la perspectiva que aquí se expone se destaca que para comprender las prácticas se deben tener en cuenta las influencias de factores no racionales operantes, tanto en las estructuras de posiciones sociales como en las estructuras incorporadas en los agentes. Siguiendo a Pierre Bourdieu (2001), se presentarán aquí tres conceptos clave que permiten analizar el problema dando cuenta de la “multidimensionalidad y la multifuncionalidad de las prácticas” y permitiendo incorporar la dimensión histórica de las acciones e instituciones económicas: el concepto de “campo”, que amplía y enriquece la noción de mercado; las diferentes formas de capital, que no se reducen sólo al económico y que incluyen el capital cultural, el capital social y el capital simbólico; y el concepto de “habitus”, que introduce la idea de un agente que obra en base a “disposiciones razonables” (y no sólo racionales).

El concepto de campo

Desde la perspectiva elegida, la sociedad no constituye una totalidad indiferenciada ya que pueden distinguirse en ella un conjunto de espacios sociales a los que se denomina campos. Esta noción hace referencia a cada uno de dichos espacios estructurados de actividades, posiciones de los agentes y relaciones entre ellas, que se han ido diferenciando y adquiriendo autonomía hasta desembocar en la constitución de un juego específico, con sus propias instituciones y leyes de funcionamiento. La estructura particular de cada campo está dada por las posiciones de los agentes en el mismo, que se definen, entre otros factores, por aquello que está en juego –una o varias especies de capital– y por los intereses específicos de los jugadores (Bourdieu, P., 1988). El concepto de campo permite explicar cómo las prácticas se enmarcan en sistemas de posiciones, que pueden verse como relaciones de poder, donde los agentes más relevantes en volumen y composición del capital específico tienen ventajas para determinar la estructura e imponer sus propias reglas.

En toda sociedad pueden identificarse numerosos campos, tales como el religioso, el científico, el político, el deportivo, el literario, el jurídico, el educativo o el económico –entre otros– que atraviesan e implican a distintos espacios e instituciones. Por esta razón puede afirmarse que los mercados de capacitación, al igual que todos los restantes, están inscriptos en las estructuras de diferentes campos, pero particularmente en las del “campo económico”.

El campo económico constituye una suerte de cosmos que obedece a sus propias leyes –el interés económico y el cálculo de las ganancias individuales– surgidas como resultado de un proceso de separación del espacio de la economía respecto de las reglas y modelos de los intercambios domésticos, (donde, se

busca controlar y reprimir las conductas autointeresadas). Dado que se trata de un proceso histórico, es importante notar que no en todas las culturas ni en todos los sectores, el campo económico ha logrado el grado de autonomía pretendido por las teorías (Bourdieu, P., 1997). Los agentes de este campo son cada una de las empresas de cada uno de los sectores o industrias que, por un lado, controlan una parte del campo en función de su capital económico y, a la vez, son parte de los efectos que dependen de la estructura generada por el resto de los agentes posicionados en el espacio social. Cada uno de los sectores o industrias, a través de su propio proceso histórico (“ciclo de vida” de la industria y de los productos) ha configurado un determinado desarrollo y un cierto grado de concentración de tal modo que incluso la fijación de precios está relacionada con la forma particular en que los diferentes sectores funcionan, sus tradiciones y su modo de tomar las decisiones en esta materia (Bourdieu, P., 2001).

La noción de campo resulta potente para el análisis de diferentes sectores pero también lo es para el estudio de las empresas ya que, puede decirse, cada una de ellas constituye en sí misma un campo. Si bien las estrategias de las empresas (especialmente en materia de precios) dependen de la posición que ocupan en la estructura del campo económico en el que están insertas, también dependen de la estructura de posiciones de poder que configuran el gobierno de la firma y de las disposiciones de los directivos condicionados por el campo del poder,⁷ y por otros factores como la composición de la mano de obra, el capital cultural del personal o la existencia y poder de sindicatos (Bourdieu, P., 2001).

El campo económico puede ser visto como un ámbito de luchas, en el que ciertas empresas son capaces de modelar un mercado y no sólo adaptarse pasivamente a él. Éste constituye un aspecto que, como se señaló, la economía sólo trata dentro de las imperfecciones de un equilibrio donde los intercambios deberían suceder entre iguales. Si bien la literatura económica separa de acuerdo a este criterio a los “líderes” de mercado, a los “retadores” y a los “seguidores”, dicha separación suele realizarse desde una definición cerrada que no contempla otras estructuras que no sean las de las mutuas influencias.

El concepto de capital

El concepto de capital –el segundo concepto de la perspectiva sociológica que aquí se expone– incluye por su parte cualquier conjunto de bienes materiales o simbólicos que pueden producirse, distribuirse, consumirse, invertirse, acumularse o perderse y que por tanto constituyen y configuran relaciones de po-

| ⁷ El análisis del campo del poder (transversal a otros campos) escapa a los límites de esta obra.

der. Los bienes apreciados por los distintos agentes generan una división del trabajo entre quienes los producen y los consumen y, en consecuencia, un mercado. En esta perspectiva, el concepto de capital se encuentra librado de toda connotación puramente económica: el volumen y estructura de capital que poseen los agentes no hace alusión solamente al capital económico, sino a una pluralidad de capitales. En cada campo, son diferentes los capitales puestos en juego y los mecanismos específicos de capitalización, por lo que las posiciones de los agentes dependen de su habilidad para acumularlos y administrarlos. Los diferentes tipos de capital actúan sobre las posiciones relativas de las empresas no sólo a través de los precios, sino generando efectos estructurales, por ejemplo cuando un cambio tecnológico altera los desempeños en todo un sector de la economía. Entre las especies de capital que se ponen en juego en el campo económico, podemos mencionar, entre otros, al capital financiero, cultural, social, simbólico y comercial.

El capital financiero implica el control de recursos monetarios en forma directa o indirecta y constituye un recurso fundamental para la acumulación y conservación de las restantes especies. Esto, lejos de minimizar la importancia de otras formas, debe prevenir de la tentación de pensar que la carencia de capital financiero puede ser compensada por las otras especies.

El capital cultural cuyo concepto intenta recoger en sí todos los recursos y disposiciones culturales, los bienes culturales y el acceso a los mismos. Incluye también las competencias lingüísticas y sociales y la familiaridad determinada con la cultura, los saberes y competencias adquiridos por la escolarización y las instancias de capacitación, así como los hábitos, valores y disposiciones culturales que incorporan los agentes durante su vida y, de particular interés a los efectos de esta obra, aquéllos que luego son o pueden ser transferidos al campo laboral. En ese sentido, es una noción más amplia que la de “capital humano” cuando se entiende a éste meramente como “nivel educativo” pero más específica que cuando se lo toma como “toda aquella forma de capital que no puede ser separada de la persona humana”, como sugieren de algún modo las ambiguas definiciones de Gary Becker (1964).⁸

⁸ Según Becker, actividades tan distintas como “ir a la escuela, un curso de computación, los gastos en seguro médico y lecciones relacionadas con las virtudes de la puntualidad y honestidad son inversiones en capital humano”. Ambos conceptos “capital cultural”, o “capital humano” son contemporáneos pero provienen de diferentes tradiciones teóricas y llevan adherida la polémica entre sus dos principales referentes: P. Bourdieu y G. Becker. Mientras el capital humano implica aceptar la teoría económica clásica con sus supuestos, el primero asume los aportes de la sociología crítica que aquí se están presentando. Aun así, desarrollos posteriores a los de Becker han ampliado los supuestos y mejorado la especificidad del concepto. En este capítulo se utilizará la expresión “capital cultural”

El capital cultural existe en estado objetivado, institucionalizado e incorporado. En estado objetivado comprende los objetos en los que está materializada la cultura (instrumentos, máquinas, libros, pinturas o monumentos). En estado institucionalizado incluye los títulos, diplomas u otras credenciales educativas que el individuo posee. En estado incorporado, a las competencias con las que el individuo cuenta y de las que puede beneficiarse en diferentes campos. Incluye los conocimientos, habilidades y conductas y las formas estéticas y valores. A su tiempo, en las organizaciones económicas también pueden especificarse otras especies de capital cultural tales como el capital tecnológico, capital jurídico y capital organizativo.

Conviene mencionar también otras formas de capital que son relevantes en el campo económico: el “capital social”, entendido como el conjunto de los recursos movilizados a través de las redes de relaciones que procuran una ventaja competitiva al asegurar rendimientos más elevados de las inversiones,⁹ y el “capital simbólico”, que consiste en el dominio de recursos icónicos fundados en el conocimiento y el reconocimiento, como la imagen y fidelidad de marca y finalmente, el “capital comercial” que incluye el dominio de las redes de distribución y de servicios de marketing y posventa.

El concepto de habitus

Además de la noción de campo y de las especies de capital, un tercer concepto, probablemente el más relevante dentro de este enfoque de los problemas asociados a los programas de capacitación, se refiere a la concepción del actor o agente económico y sus disposiciones o “habitus”.

Mientras el punto de partida analítico de la economía neoclásica es individualista, esta perspectiva alternativa parte de la pertenencia de los agentes a grupos, instituciones y sociedades.¹⁰ El “individuo” por tanto es una entidad socialmente construida, y se deben reconstruir sus *disposiciones* económicas, sus gustos, sus necesidades y sus propensiones o aptitudes, sean éstas para el cálculo

distinguido de la versión original de “capital humano”, pero cercano a sus conceptualizaciones más actuales.

⁹ Este concepto, que será desarrollado en el capítulo 5, ha sido tratado ampliamente desde otros modelos teóricos en la sociología norteamericana por autores como J. Coleman (1988).

¹⁰ El individualismo tiene sus raíces en el utilitarismo británico y en una concepción epistemológica rotulada por J. Schumpeter (1952) como “individualismo metodológico” y que ha tenido bastante repercusión en las ciencias sociales. La propuesta del concepto de “habitus” es parte de una concepción antropológica que intenta romper con la filosofía cartesiana de la conciencia, y disolver la “alternativa de hierro” entre la determinación por causas y la determinación por razones, y superar la visión restrictiva del “individualismo metodológico”.

lo, el ahorro o el trabajo. Estas *disposiciones*, a las que P. Bourdieu (1988) llama “*habitus*”, son esquemas de percepción, de apreciación y de acción interiorizados durante la historia del individuo, configurando un verdadero sistema de disposiciones estables para actuar, pensar y percibir. Estas inclinaciones son incorporadas por los agentes a lo largo de su trayectoria social, a menudo de manera no consciente a partir de sus condiciones objetivas de existencia. Son durables, pues aunque pueden modificarse, están fuertemente enraizadas y por tanto tienden a resistir al cambio, marcando una cierta continuidad en la vida de una persona. Son también transferibles, pues las disposiciones adquiridas durante ciertas experiencias (familiares, por ejemplo) pueden ser trasladadas a otras esferas (por ejemplo, a la vida profesional).

Las disposiciones conforman un sistema, pues tienen cierta unidad interna que admite interpretarlas como un todo y aunque en primera instancia parece que ocultaran un principio determinista, no se trata de un principio mecánico de reacción sino de una espontaneidad condicionada y limitada. De algún modo el “*habitus*” genera prácticas que no son previsibles (como sucede, en cambio, en los modelos conductistas que serán tratados en el capítulo 6), pero tampoco son totalmente imprevisibles, pues podrían comprenderse a partir de su durabilidad en la historia y trayectoria individual y colectiva mediante un análisis genético de las preferencias, los gustos y las prácticas. Merced al “*habitus*”, un agente puede disminuir el tiempo requerido para una decisión que puede no dar cabida a la evaluación consciente y calculada de las posibilidades de ganancia.

En este enfoque, la racionalidad es limitada, pero no sólo por incompetencia o incertidumbre, sino fundamentalmente por estar socialmente estructurada, condicionada y acotada. Por ello, los agentes toman decisiones que no siempre son perfectamente racionales, deliberadas y conscientes y deben ser consideradas como “razonables”. Esta distinción quiere expresar la realidad por la cual los agentes se orientan en función de intuiciones y previsiones del sentido práctico, despliegan estrategias “prácticas”, en el doble sentido de implícitas (no teóricas) y cómodas (adaptadas a las exigencias de la acción).

Como consecuencia de la utilización del concepto de “*habitus*” aplicado a las prácticas económicas se debe modificar la visión de la demanda, que de ser considerada como una suerte de “atado de deseos” pasa a ser vista como una estructura coherente de propensiones y hábitos. Esto resulta clave para entender, por ejemplo, que los consumidores no planifican racionalmente su decisión sino que ésta se deriva del aprendizaje y de la formación de hábitos que no sólo dependen del ingreso presente sino también del pasado. Incluso las preferencias y los gustos son el producto de la posición en el campo y de los desplazamientos en el espacio social y por lo tanto de la historia colectiva e individual (Bourdieu, P., 2001).

Habitus y prácticas económicas

Los “habitus” presentan cierta permanencia en el tiempo, lo cual tiene su correlato en la inercia de los campos y sus juegos. En el caso del campo económico existen regularidades que generan previsiones “razonables”, que surgen como producto de situaciones similares anteriores. Más aún, el “habitus” tiende a seleccionar y conservar aquellas percepciones que lo confirman, asegurando las condiciones de su propia realización. Esta permanencia del “habitus” permite al individuo prever los comportamientos de los demás agentes, dado que se tiende a esperar que actúen con constancia explicable por sus propios “habitus”. Además, en el campo económico, los agentes deben ajustarse a las condiciones impuestas por el campo, donde existen reglas claras que son específicas y que no pueden desafiarse sin pagar un precio muy alto.

Debe destacarse que existe una relación estrecha entre el campo y las estrategias de los agentes que lo componen. Por un lado, los campos tienen una estructura que tiende de manera inmanente a su propia reproducción. Una serie de mecanismos como las economías de escala, las barreras de entrada, las curvas de experiencia y aprendizaje, ponen en desventaja a los potenciales competidores (Bourdieu, P., 2001).

A diferencia de la teoría neoclásica, que no tiene en cuenta los efectos de estructura, la relación entre la estructura del campo y la estrategia dentro del mismo está condicionada por los límites del conocimiento práctico o explícito, que está siempre distribuido de manera desigual (lo que es captado en la idea de “asimetrías de la información” por parte de la economía). La visión expuesta de la acción no elimina la libertad de los agentes pero remarca que sus decisiones son opciones entre posibilidades ya definidas o delineadas por la estructura del campo y que las acciones deben su orientación y eficacia a la estructura de las relaciones objetivas entre quienes las introducen y quienes las padecen (Bourdieu, P., 2001).

Las disposiciones económicas fundamentales tales como necesidades, preferencias y propensiones no son exógenas (dependientes de una naturaleza humana universal), sino endógenas y dependientes de una historia, que es la misma del cosmos económico en que se exigen y recompensan. Esto equivale a decir que, contra la distinción canónica entre los fines y los medios, el campo impone a todos, pero en grados diversos según su posición y sus capacidades económicas, no sólo los medios “razonables”, sino los fines –el enriquecimiento individual– de la acción económica.

Habitus y representaciones sociales

Vinculados de algún modo con los “habitus”, merecen mencionarse por su importancia los problemas de resignificación y representaciones sociales de la realidad. Como se señaló, el “habitus” incluye una manera particular de ver el mundo que, desde el punto de vista de los agentes, se presenta como el “único mundo posible y pensable”, el que está constituido por representaciones construidas socialmente, otorgando significado al campo de juego, a los jugadores y a lo que está en disputa. Las “representaciones sociales” son utilizadas como sistemas de interpretación socialmente elaborados y compartidos y son expresiones, para un segmento social o una sociedad determinada, de verdaderas formas de conocimiento social (Zubieta, E., 1995). Su función es eminentemente “práctica”, ligada con la resolución de los conflictos cognitivos que produce en la vida cotidiana el surgimiento de lo extraño, de lo desconocido. Permite a los individuos interpretar lo que sucede e incluso dar un sentido a lo inesperado, orientar la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal (Moscovici, S., *et al.*, 1986; Jodelet, D., 1986).

Desde el punto de vista de esta obra, interesa destacar que las prácticas económicas –la decisión de compra de capacitación en este caso– pueden explicarse a partir de la relación entre las condiciones sociales objetivas y los “habitus” incorporados en los agentes. Los comportamientos asociados a la inversión en capital humano están estructurados socialmente, por lo que no obedecen a leyes deterministas universales y, por el contrario, pueden comprenderse mejor si se analiza la historia de los agentes y las clases. Las decisiones obedecen a una lógica práctica ajustada a la posición que el agente social ocupa en el campo y a la apropiación de formas específicas de capital que éste ha efectuado durante su vida. Lo que implica que dos personas en la misma posición dentro de un campo podrían tener diferentes “habitus” y, por ende, adoptar distintas decisiones.

La noción de “habitus” resulta así superadora de la perspectiva individualista, al considerar que el agente social es un “individuo colectivo” o un “colectivo individuado”: aun lo individual, lo subjetivo, es una construcción social.

Las prácticas económicas y las instituciones

Una última dimensión que esta perspectiva tiene en cuenta, es la relación de las prácticas económicas con otras esferas de la vida social. En un estudio como el de esta obra, centrado en las políticas de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), la consideración de las instituciones implica estudiar de manera especial el papel del Estado. Por su acumulación y concentración histórica de capital, a lo

que suma el monopolio de la fuerza física legítima, el Estado siempre ejerce una influencia determinante sobre el terreno económico. Su poder se materializa en las diferentes políticas coyunturales, pero más aún en los efectos estructurales que ejercen sus leyes presupuestarias, el gasto de infraestructura, el control fiscal y financiero, la educación de la fuerza de trabajo y la regulación de sus contratos, así como otras medidas que hacen de él un agente imprescindible para dotar de estabilidad y previsibilidad al campo económico.

Tanta es su importancia, que las empresas muchas veces compiten no sólo por un mercado sino por tener poder sobre el Estado, y asegurarse ventajas derivadas de sus acciones en términos de políticas fiscales y arancelarias, subsidios o créditos a tasas preferenciales. Por tanto, el Estado no es sólo un regulador del juego de los mercados, sino que en muchos casos puede contribuir a la construcción de la oferta y de la demanda, incluso bajo la influencia de las partes interesadas (Bourdieu, P., 2001).

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se observa que no fue posible considerar otras dimensiones que excedieran a las de costo/beneficio al momento de realizar acciones tendientes a incentivar la demanda de capacitación por parte de las firmas. No se tomaron en cuenta, en consecuencia, razones que podrían incidir en la demanda de capacitación tales como la posición relativa de las empresas y de los oferentes de capacitación en el campo económico, los “habitus” incorporados de acuerdo a las trayectorias individuales y de clase de los mismos o sus preferencias.

Capital cultural: significados y funciones

En este apartado se analizará a la capacitación laboral como una forma particular de adquirir capital cultural en el mundo del trabajo. Se presentará a la capacitación como un bien multifuncional para diferentes agentes y se analizarán sus variantes: la capacitación como un derecho y la capacitación como funcional a diferentes finalidades del campo económico.

Dentro de las clasificaciones posibles de las formas de capital cultural, la más relevante en este caso es la que señala que puede existir en forma objetivada, o incorporada.¹¹ El capital cultural incorporado, que aquí interesa particular-

¹¹ Se sigue en adelante una clasificación como la utilizada por P. Bourdieu (2001).

mente, no puede ser delegado sino que debe ser adquirido. Dicha adquisición requiere de esfuerzo y de una inversión de tiempo. Si bien en muchos casos es heredado, a diferencia de otras formas de herencia, ésta no puede ser instantánea ni completa. Entre las características del capital cultural incorporado se puede destacar que está ligado con las condiciones de su adquisición, no puede ser acumulado fuera de los límites de apropiación de un agente singular, muere con su portador y es un componente central de las disposiciones o “habitus”. El capital cultural objetivado, en cambio, puede ser transmitido en su materialidad, como herencia, donación o compra. Obviamente, su apropiación material no implica retener las predisposiciones que actúan como condiciones de su apropiación específica (no se transmite de la misma manera una máquina que las habilidades y reglas para operarla).

Se puede incluir como forma específica del capital cultural al “capital tecnológico”, que se extiende a los recursos científicos o técnicos y el conocimiento práctico, único y coherente, capaz de aumentar el rendimiento o disminuir el gasto en mano de obra o en capital financiero. Los cambios en el volumen y estructura de este capital pueden generar transformaciones en las posiciones de los campos, pero el capital tecnológico sólo es eficiente si se asocia con otros tipos de capital. Esto explica por qué, en general, las pequeñas empresas que no posean suficiente capital financiero, cultural y social, difícilmente puedan producir innovaciones en su campo.

El capital cultural puede también institucionalizarse, confiriendo a su portador un valor convencional, constante y garantizado jurídicamente. Es el caso de los títulos que otorga el sistema de educación, que homologan y hacen intercambiables a sus poseedores y que posibilitan establecer tasas de convertibilidad entre el capital cultural y el capital económico.

La capacitación laboral como bien multifuncional

En los párrafos que siguen se pretende mostrar la pluralidad de significaciones que posee el capital cultural que se puede adquirir y acumular mediante la capacitación laboral. El análisis se centrará en evaluar, por una parte si el capital cultural debe ser considerado un bien económico o social y, por otra, si se lo debe tratar como un bien público o privado. Esta definición impactará sobre la comprensión del problema de la responsabilidad de los diferentes actores en lo que respecta a quién debe hacerse cargo de la inversión.

La literatura actual deja traslucir que la capacitación como forma particular de adquisición del capital cultural puede ofrecer soluciones y es funcional a múltiples campos: un factor para la competitividad económica y de empleabilidad

e incluso un derecho fundamental en el marco de la ciudadanía social. No faltan, además, los autores que señalan que el capital cultural se ha convertido en un factor de inclusión o de exclusión a todas las instituciones y los bienes que ofrece la sociedad. Seguramente es por este motivo que la capacitación se ha convertido en protagonista, en “producto estrella” o incluso en “panacea” de innumerables políticas focalizadas orientadas al desarrollo económico, al bienestar social o al empleo.

Si se observan las grandes tendencias teóricas sobre la formación para el empleo en Latinoamérica (Monteiro Leite, E., 2002), puede verse que coexisten significados bastante disímiles. Por un lado, la capacitación es vista por los organismos vinculados a los trabajadores y por los especialistas en cuestiones laborales como un “derecho del trabajador”, como un bien que forma parte esencial del “trabajo decente” y que por tanto adquiere un estatus social, ético e incluso jurídico. Por otro lado, y en un marco de creciente protagonismo de la capacitación en numerosas políticas públicas, la formación es vista en función del desarrollo sostenido y la construcción democrática, transformándose en el primer caso en un bien económico de carácter privado, factible de ser sujeto a las normas del mercado, y en el segundo, en un bien social y político, de carácter público, esencial para la construcción de los Estados. Como consecuencia de lo reseñado, la capacitación se ubicaría en un área limítrofe entre lo público y lo privado, en tanto provee un bien complejo que tiene características de bien público y al mismo tiempo puede ser apropiado en forma privada por trabajadores y empresas.

Cada una de las definiciones expuestas encierra una filosofía acerca del lugar que el conocimiento ocupa en la sociedad, pero también un conjunto de intereses dependientes de los diferentes agentes colectivos. Esto permite comprender por qué el campo de la capacitación laboral, al igual que el de la escuela o la educación superior, es también un campo de luchas, donde el Estado, las empresas, los trabajadores y una serie de organismos de la sociedad civil se disputan la posibilidad de poner al capital cultural en función de sus objetivos.¹² Sobre esta base se analizarán dos de los significados más importantes que se asignan a la capacitación laboral: un derecho y una inversión económica.

¹² El hecho de asumir esta complejidad podría llevar a pensar que se pretende eludir el inevitable proceso de selección de un número limitado de indicadores y variables que caracteriza al diseño y ejecución de una política. Por el contrario, la elección de este camino que destaca la riqueza del problema, favorece el diseño de propuestas estratégicas que no consideren a la capacitación como “remedio para todos los males” y eviten la miopía de algunos diseños excesivamente comprometidos sólo con una de las perspectivas posibles.

La capacitación laboral como derecho

Entre los recientes consensos dentro del mundo del trabajo no puede dejarse de lado la definición del concepto de “trabajo decente” (OIT, 1999). La connotación “decente”, haría alusión a su calidad y cantidad. Si bien la noción mantiene cierta imprecisión (algunos prefieren hablar de trabajo “digno”), posee un contenido ético indisimulable: promover un trabajo decente “supone adoptar una posición valorativa íntimamente relacionada con la dignidad de la persona humana” (OIT, 1999).

El “trabajo decente” se caracteriza por ser un *trabajo productivo* en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los *derechos son protegidos*, que cuenta con *remuneración adecuada y protección social* y que *asegura el tripartismo y el diálogo social*.

En definiciones posteriores se señalan varias características, entre las que se destacan las vinculadas con el tema de esta sección: “se trata de su puesto de trabajo y de sus perspectivas futuras; de sus condiciones de trabajo; del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil. Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacidad de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud. Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear, y de no ser objetivo de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia. Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos más, se trata de realizar las aspiraciones personales en la existencia diaria y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana” (OIT, 2001).

La recuperación de los aspectos valorativos –luego de la “revolución positivista” que pretendió separarlos de las “ciencias puras”– permite calificar éticamente a un determinado sistema e incorporar como dimensión sus consecuencias sobre los derechos humanos. Al respecto, Amartya Sen (2000) ha subrayado que la introducción de la noción de trabajo decente y su promoción, vuelve a poner en el centro las condiciones de trabajo y los derechos laborales, en un contexto donde habrían perdido cierto protagonismo ante la preocupación por el desempleo creciente y la tentación de crear empleos sin importar cuál fuere su calidad. Pero además, el segundo gran aporte conceptual de la iniciativa de la

OIT es que va más allá de las legislaciones vigentes en cada país (aunque ya muchas Constituciones incluyen el derecho a la formación) para apelar a la idea de los “derechos humanos fundamentales” que deben reconocerse aunque no estén suscritos por leyes particulares, como lo ratifican múltiples Pactos y Declaraciones (OIT, 2001).

Este estatus de “derecho fundamental” deviene de la consideración de que el capital cultural es necesario para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, para asegurar la igualdad y no discriminación, para posibilitar el diálogo social y la negociación colectiva y para enriquecer los mecanismos de protección social.¹³ Entender la formación como un derecho implica una serie de deberes para las empresas, los trabajadores y el Estado. Para las primeras, no sólo la obligación de ofrecerla sino de que tenga flexibilidad; para los segundos, la obligación de aprovecharla; para el Estado, el deber de incorporarla en su esfera de acción.

Se debe agregar que la capacitación no sólo interesa a los trabajadores, existe también una valoración social y política de la capacitación como medio de desarrollo personal y de la constitución de la ciudadanía. El capital cultural tiene un valor como instrumento de enriquecimiento, de realización y de desarrollo del individuo y, por su intermedio, de la sociedad toda.

Si se ubica la formación en función del trabajo decente y de los derechos vinculados con la ciudadanía social y política, el Estado también asume la obligación legítima de intervenir promoviendo activamente la formación de los trabajadores. Esto implica que se la ponga en práctica efectivamente y que no se la considere como a una visión meramente utópica que luego dé lugar en la realidad “a circuitos que se inician con educación de muy variada calidad y duración, e inserción precaria o calificante en puestos de trabajo de muy diferente futuro” (Gallart, M. A., 2002).

¹³ Respecto a la empleabilidad, debe aclararse que existe una creencia bastante extendida en la actualidad de que la capacitación por sí sola puede generar empleo, en particular “autoempleo”. Esta creencia se contradice, por ejemplo, con las bajas tasas de éxito de los cursos para quienes quieren iniciarse en la actividad por cuenta propia sin tener experiencia. Si bien la capacitación es esencial para elevar la productividad y la competitividad, no hay que confundir este pujante impacto indirecto y potencial con el efecto inmediato que los programas de capacitación puedan tener sobre el empleo (De Moura Castro, C., 2002). Las políticas de capacitación y de empleo deben generar una real probabilidad de obtener empleo dentro de un período razonable, a riesgo de ser no sólo ineficaces sino también de provocar una resistencia hacia la formación (sobre otras relaciones entre capacitación y trabajo decente ver el Cuadro 4.2).

La capacitación laboral y el campo económico

Así como el capital cultural en sus diversas formas es fundamental para el desarrollo del trabajo decente, los agentes del campo económico han señalado también su importancia para la productividad y la competitividad de las empresas y de la economía agregada. Sumada a su contribución al empleo, esto ha hecho que tanto las empresas como el Estado intervengan mediante políticas activas ubicando a la capacitación entre sus principales preocupaciones.

Capacitación y productividad

La mejora de la *productividad* está directamente relacionada con el capital cultural, sea objetivado como innovaciones tecnológicas, o adquirido por los trabajadores, quienes deben adecuarse a nuevas formas de producción. La educación general y el proceso continuo de actualización de competencias han cobrado importancia para los sectores económicos en las últimas décadas, debido a que se han generado en el ámbito mundial, por la evolución de los paradigmas productivos, importantes desafíos en términos de productividad. El aporte del capital cultural para integrar a las empresas a ese proceso se evidencia, en primer lugar, en la tecnología misma, que es producto de su desarrollo e incluye a las “tecnologías sociales” plasmadas en sistemas de administración y en nuevos modos de pensar y de hacer, que pueden aumentar las posibilidades de aprovechamiento de los recursos.

Como contracara de esta realidad se debe señalar que estos procesos no se dan en todas las empresas sino en algunos sectores y en firmas de mayor tamaño. Paradójicamente, en estas empresas la innovación de los procesos ha generado efectos contraproducentes sobre el empleo. En América Latina, por ejemplo, no son pocos los casos en que el aumento de la productividad ha redundado en una merma de la demanda de personal o en una polarización que exige competencias superiores en unos pocos sectores, mientras la mayor parte de las empresas que son de menor tamaño subsisten con empleos (o autoempleo) de baja remuneración. Este es un tema que las políticas orientadas exclusivamente a la productividad no deberían descuidar (De Moura Castro, C., 2002).

Finalmente, aun cuando el incremento de capital cultural se presenta como una opción atractiva ante la dificultad de obtener capital económico mediante el crédito o beneficiándose de contextos dinámicos, no se debe creer que uno pueda compensar la ausencia del otro.¹⁴

¹⁴ La falta de crédito es uno de los frenos más importantes para la MPyME en América Latina, (a pesar del crecimiento sostenido que están teniendo los programas de microcréditos). Si bien la capacita-

Capacitación, competitividad y desarrollo

El concepto de *competitividad* es más ambiguo que el de productividad y no puede ser mensurado fácilmente. Esta imprecisión se debe a su origen en el concepto relativo de “competencia”: ser competitivo depende de la “posición relativa”, sea de las empresas dentro de su mercado o de las naciones en el contexto de la economía internacional (Porter, M., 1991), por lo que no se puede definir sin hacer referencia a ese contexto. Aun con estas limitaciones, las ciencias de la administración vienen señalando la relevancia del conocimiento en todas sus formas para incrementar la eficacia y la eficiencia de los procesos en el interior de las empresas. En lo que tiene que ver con las llamadas “estrategias genéricas” de competitividad (Porter, M., 1998), la capacitación es un eje fundamental de las “estrategias de diferenciación”, incrementando el valor agregado y la calidad, así como de las estrategias de “costos bajos”, mediante el aprovechamiento de las “curvas de aprendizaje”.

La capacitación juega también un papel relevante en las “políticas de competitividad” de las regiones y países. Su impacto no se manifiesta tan significativamente en las estrategias de corto plazo, como en las de mediano y largo plazo fundadas en la idea de “competitividad sistémica”. Esta última depende fundamentalmente de dos aspectos: de las formas de organización del trabajo y de la innovación tecnológica (Yoguel, G., 2000) lo que implica pensar en políticas activas más complejas e integradas, relacionadas con la inversión, el desarrollo tecnológico, la integración de sectores y cadenas productivas y la conformación de *clusters*.

Sin dudas es en el marco de la estrategia sistémica donde el capital cultural y las medidas asociadas con su desarrollo cumplen un rol más claro y se tornan más eficientes. El último enfoque es especialmente relevante para esta obra, dado que en América Latina prácticamente todas las políticas de SDE de las últimas décadas han surgido teniendo como objetivo el incremento de la competitividad de regiones o sectores específicos (en algunos casos en el marco de políticas públicas de Desarrollo Local).

Si se concibe el incremento en la competitividad de manera sistémica, es lícito pensar que si las distintas políticas pierden su articulación aparecerán como medidas disociadas de la realidad y serán menos eficientes. Este hecho es más evidente en lo que respecta a las inversiones en capital cultural, que habitualmente mejoran la efectividad de otras políticas pero que por sí solas difícilmente puedan sostener un proceso sustentable de desarrollo. Por ese motivo, los aportes en términos de capital cultural requieren una estrategia de mediano y largo plazo que incluya una visión de su adquisición como un proceso permanente a

lo largo de la vida, articulada con otros campos de política social y económica, y con diversas formas institucionales, integradas de manera vertical y horizontal. También implica desechar las visiones reductivas, que consideran la capacitación solamente como calificación para un puesto específico o bien que por su excesiva generalidad no responde a las demandas de las economías regionales, de los sectores y las empresas.¹⁵

Otro modo de analizar la funcionalidad de la capacitación en el campo económico es vincularlo al concepto de *desarrollo*, considerado no sólo como desarrollo económico sino incluyendo al desarrollo humano. Al respecto, los distintos modelos de desarrollo han ido incorporando factores que se consideraban “exógenos”: el cambio tecnológico dentro del factor capital y la calidad de los recursos humanos dentro del factor trabajo (Lucas, R., 1988; Barro, R., 1991). Sin dudas en ambos casos el capital cultural resulta fundamental para aumentar la productividad de los factores tradicionales.

El último aporte que merece mencionarse sobre la relación entre el campo económico y el capital cultural, refiere a algunas de las conceptualizaciones recientes de las ciencias de la organización, que coinciden en destacar la función del conocimiento y su proceso de adquisición en los nuevos paradigmas organizacionales (aunque como ya se ha señalado, éstos no sean aplicables a todas las empresas). Excede a este estudio entrar en el debate sobre los “cambios de época” y los cambios específicos en las relaciones entre producción y formación. No obstante conviene señalar que existen distintas teorías acerca de esta “nueva era”. Los más optimistas sostienen una tesis denominada “de la recalificación” que señala que este proceso exige maneras distintas de organizar el trabajo, basado en el manejo de información y la aplicación de conocimientos científicos. Con menor optimismo, otros indican que los saberes adquiridos se volverían rápidamente obsoletos, por la rapidez con que se produce el nuevo conocimiento. Los más pesimistas sostienen en cambio que el capitalismo con-

ción puede mejorar la rentabilidad del capital existente y generar un entorno de negocios favorable y sustentable en el tiempo, no puede suplantar el déficit de capital económico (De Moura Castro, C., 2002).

¹⁵ En el sector de la microempresa (que es fundamental en la generación de empleo y distribución de los ingresos) la necesidad de esta visión sinérgica se hace mucho más evidente, ya que por su vulnerabilidad general requiere no sólo de capital cultural en forma de asistencia técnica o capacitación sino de acciones relativas al crédito y apoyos específicos en el área de comercialización, innovación tecnológica y gestión. Existen en América Latina ejemplos de este tipo de programas integrales entre los que se pueden mencionar el de “Productores Agrícolas” del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile y el “Programa de Calidad Integral y Modernización” (CIMO) en México.

temporáneo acentúa el modelo industrial moderno llevando a la pérdida de calificación absoluta y relativa (la llamada “tesis de la descalificación” sostenida por A. Touraine, 1973). Por su parte la llamada “tesis de la polarización” señala que el capitalismo actual conlleva una mayor heterogeneidad en la distribución de las calificaciones, requiriendo de pocos profesionales altamente capacitados y una gran masa de trabajadores en un proceso de descalificación.

Aunque muchas organizaciones continúan adhiriendo al modelo taylorista-fordista (donde el aprendizaje –o calificación– de cada trabajador equivalía a la internalización de una norma racional de acción previamente definida por un experto), en la actualidad las teorías acerca del “aprendizaje organizacional” postulan que las nuevas organizaciones deben ser sistemas capaces de aprender. Así, mientras el capital cultural individual se adquiere mediante modalidades clásicas de capacitación como los cursos, el aprendizaje organizacional se realiza durante el trabajo, requiriendo una adecuada articulación de las redes internas de conocimientos y de éstas con las redes externas a las empresas. Este paradigma incluye nuevas formas de trabajo en las que el trabajador debería poder enfrentarse a problemas de gestión; tomar decisiones complejas en acción; asumir responsabilidades y participar de manera integral en los procesos. Desde el punto de vista social, este modelo (que se describirá en el capítulo 8), además de reconocer la complejidad del proceso de aprendizaje como proceso de “construcción social”, explícitamente involucra a trabajadores, empresas y al Estado, en sus diferentes etapas.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, la capacitación fue analizada exclusivamente desde la visión de la competitividad. Se consideró, implícitamente, que el capital cultural puede lograr por sí mismo rendimiento económico, por lo que no se previeron acciones de carácter sistémico. En lo que hace a los conceptos de trabajo decente se consideró necesario incluir a los trabajadores en el diagnóstico del capital humano de las firmas pero no en el proceso de análisis y decisión a que debería dar lugar dicho diagnóstico.

Cuadro 4.1

Las perspectivas sociológicas y la racionalidad de la acción social

Si bien el modelo de “actor racional” en la acción social es sustentado claramente por la economía clásica, existen también teorías sociológicas que toman este modelo, aunque no todas suponen un mismo tipo de racionalidad.

Entre las teorías de la acción racional, podemos destacar primeramente las que subyacen en buena parte de los estudios organizacionales. Dichas teorías consideran al sujeto como un individuo libre, que puede elegir el curso de acción que le reporta los máximos beneficios. Esta concepción del hombre resulta compatible con la cultura occidental, que ha valorado especialmente la autodeterminación. Sin embargo, existen puntos en los cuales es débil para explicar ciertos aspectos de la toma de decisiones. En primer lugar, debe suponerse que el sujeto es capaz de examinar las opciones que se presentan y de elegir la que considera preferible sobre la base de un criterio relativamente estable. Es necesario suponer además que pueden preverse los resultados de las acciones y que es sobre esta previsión que se las puede elegir. Sin embargo, la capacidad para tener a la vista las opciones posibles y seleccionar entre ellas la más conveniente, es limitada.

La restricción para el procesamiento de la información enunciada es destacada por las teorías de la *racionalidad limitada*. Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que la búsqueda de información tiene un costo para el actor, se propone que la elección tiene lugar cuando se encuentra una opción satisfactoria sin que sea necesariamente la mejor.

Evidentemente aquí juega un papel importante el *plus* de calidad en las opciones que pueden alcanzarse y el costo de obtener información adicional. Algunas teorías de la racionalidad limitada apenas si se apartan del principio general de la acción racional, en la medida que mantienen las ideas acerca de preferencias exógenas y elecciones previsoras de sus resultados. El principal aporte que hacen las teorías de la racionalidad limitada es el de relativizar el modelo de proceso de toma de decisión como una evaluación exhaustiva tanto de las alternativas como de su resultado y la elección de aquella que reporte el máximo beneficio al mínimo costo.

Este aporte se da introduciendo restricciones en la disponibilidad de información que el sujeto (o la organización) tiene, el costo de procurarla y, especialmente, el modo en que es interpretada subjetivamente, es decir, el modo en que es colocada en un sistema de significantes que le dan un sentido particular. Entre los autores inscriptos en esta línea uno de los más reconocidos es Herbert Simon (1984), quien utilizó la noción de racionalidad limitada para destacar los límites del cerebro humano en el proceso de decisión y la influencia en el mismo de la incertidumbre y la incompetencia. La imposibilidad de los agentes de reunir y tratar toda la información necesaria para llegar a decisiones globales de maximización, no impide hacer elecciones racionales, sino que éstas se hallan en los límites de un conjunto acotado de posibilidades. Ello implica que las empresas y los consumidores no necesariamente maximizan sus beneficios, sino que solamente procuran alcanzar mínimos aceptables que los satisfagan (Bourdieu, P., 2001).

Otra variante de la teoría de la acción racional es la denominada *situacionismo*, que pone el acento en las fuerzas externas al individuo. Desde esta teoría, no se trata a la acción concebida como un fin acorde a metas establecidas de antemano sino como una respuesta a demandas y restricciones provenientes del exterior. Así, las decisiones pueden explicarse como medios para la supervivencia o como medidas tomadas para adaptarse a contingencias externas y no como el resultado de previsiones respecto de las consecuencias de diferentes acciones posibles. La racionalidad estaría puesta, en este caso, al servicio de la superación de exigencias externas.

Si bien estas teorías han tenido un mayor desarrollo en el campo de la sociología, también han tenido cabida dentro de la economía. Algunos economistas, como Maurice Allais (1953), han señalado la distancia entre los modelos teóricos y las prácticas concretas, y otros trabajos de economía experimental mostraron que los agentes suelen tomar decisiones no previsibles por modelos teóricos como el de los juegos, apelando a estrategias “prácticas”, o actuando en conformidad con su sentido de la justeza o la justicia. En esta línea están los trabajos de los recientes premios Nobel de economía Amos Tversky y Daniel Kahneman, quienes evidenciaron las “fallas” y los “errores” que cometen los agentes en materia de teoría de las probabilidades y de estadística.

Cuadro 4.2

El trabajo decente y la capacitación

La capacitación ha adquirido el estatus de derecho humano fundamental por su carácter de *bien necesario para lograr los distintos componentes del trabajo decente* (OIT, 2001):

Empleabilidad del trabajador. Si se define la empleabilidad como la capacidad de conseguir trabajo, mantenerlo, progresar y cambiar de trabajo, moviéndose flexiblemente en el mercado, el capital cultural constituye un importante factor para la misma. Si bien la capacitación no tiene la capacidad por sí misma de crear empleo, puede contribuir a que el individuo esté en mejores condiciones para competir por los puestos de trabajo disponibles o para conservar el que posee.¹ Las posibilidades abiertas por la adquisición de capital cultural benefician de este modo al trabajador, pero también aportan a las empresas trabajadores con iniciativa, polifuncionalidad y mejor disposición para su puesto. Así, la formación no sólo colabora con el empleo decente, sino que posibilita la mejora en la adquisición acumulativa del capital cultural, dado que mejorar las condiciones del trabajo genera un ámbito y oportunidad de aprendizaje continuo y de actualización (Gallart, M. A., 2002).

Igualdad y no discriminación. La empleabilidad no sólo depende del capital cultural, ya que la estructura y volumen de las otras especies de capital y una serie de condiciones culturales y sociales (los paradigmas productivos dominantes, las relaciones de género o la edad) inciden en la demanda de trabajo y generan posiciones preferenciales para ciertos grupos mientras que aumentan las barreras para otros. Esta tendencia es aún más patente en la actualidad debido a que no se genera empleo de manera masiva y su conservación exige niveles crecientes de capacidad de adaptación y aprendizaje. Lo expuesto implica no sólo integrar en las políticas de capacitación componentes destinados a reducir o eliminar las “barreras discriminatorias”, sino hallar un equilibrio entre las políticas que benefician a quienes ya tienen trabajo y la generación de oportunidades para quienes aún no lo tienen.

Protección social. Esta principal conquista del siglo XX en materia laboral implica brindar a las personas niveles mínimos de seguridad ante los riesgos o contingencias sociales (enfermedad, accidentes, vejez, desempleo) protegiendo a los ciudadanos de situaciones de vulnerabilidad y posibilitándoles mantener su bienestar. El capital cultural participa de las instancias de rehabilitación de los trabajadores afectados por despidos, mediante servicios de capacitación para desempleados que suelen combinarse con seguros de desempleo, la

¹ Existe una creencia bastante extendida en la actualidad que la capacitación por sí sola puede generar empleo, en particular “auto-empleo”. Esta creencia se contradice por ejemplo con las bajas tasas de éxito de los cursos para quienes quieren iniciarse en la actividad por cuenta propia sin tener experiencia. Si bien la capacitación es esencial para elevar la productividad y la competitividad y, por ende, contribuye al crecimiento, *no hay que confundir este pujante impacto indirecto y potencial con el efecto inmediato que los programas de capacitación puedan tener sobre el empleo* (De Moura Castro, C., 2002). Tomar en serio esta realidad implica que las políticas de capacitación y de empleo deben generar una real probabilidad de obtener empleo dentro de un período razonable, a riesgo de ser no sólo ineficaces sino también de provocar una resistencia hacia la formación.

recalificación de adultos y la formación de jóvenes, entre otras formas. Como señalan los sindicatos europeos y documentos de la OIT, la educación continua favorece especialmente a quienes sufren el riesgo de exclusión ante el crecimiento de la sociedad de la información, así como a los trabajadores de más edad (OIT, 1999).

Diálogo social y la negociación colectiva. Una genuina participación de los trabajadores en las organizaciones permite la identificación, creación y mejoramiento grupal de los procesos y resultados obtenidos y, además de las razones éticas, esa participación ha mostrado ser efectiva para la construcción de las competencias laborales, ya que son los trabajadores quienes mejor pueden identificar los problemas relevantes de su tarea. La adquisición de capital cultural permite que los trabajadores puedan participar en las negociaciones con los otros agentes involucrados en el ámbito laboral y participar al mismo tiempo de manera más activa en procesos de reorganización, reestructuración productiva o innovación tecnológica. La literatura da cuenta de numerosos ejemplos de articulación entre la formación y las instancias de negociación colectiva por rama o empresa.²

En síntesis, si bien se trata de un factor más entre otros relevantes, tal es la importancia de la formación para el trabajo decente que su ausencia llega a condicionar la efectividad de algunos derechos asociados al mismo, en ciertos casos, al mismo nivel que la remuneración o las condiciones laborales.

² Se pueden citar como ejemplos programas como el de “Reconversión laboral de trabajadores de las empresas públicas capitalizadas” en Bolivia, los Comités Bipartitos de Capacitación por empresa en Chile, la Fábrica Nacional de Papel y de la Industria de la Construcción en Uruguay, o el Programa Integrar de la Confederación Nacional de los Metalúrgicos de la Central Única de Trabajadores del Brasil.

Una perspectiva sociológica del mercado de capacitación

Andrés Matta
Eduardo Bologna

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

AMARTYA SEN

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

Las pequeñas empresas y la capacitación laboral

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

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

Rasgos comunes de las pequeñas empresas y capacitación

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

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

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

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

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

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

La heterogeneidad entre las empresas y la decisión de capacitar

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

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

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

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

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

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

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

La formalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

La lógica estratégica y la “empresarialidad”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La heterogeneidad en las empresas y la decisión de capacitar

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

Las posiciones en la organización del trabajo

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

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

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

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

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

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

La influencia de percepciones y representaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los oferentes de capacitación como pequeñas empresas

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

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

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

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

Capacitación laboral: políticas e institucionalidad

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

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

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

La intervención del Estado

El problema de la legitimidad

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

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

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

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

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

El problema de la generalidad-especificidad de la formación

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

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

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

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

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

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

Políticas impulsadas por instituciones o por incentivos

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas focalizadas y universales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La institucionalidad y el capital social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5.1

Criterios utilizados para la clasificación de empresas

Tal como se observa en la siguiente tabla, no existe concordancia entre los criterios establecidos por los diferentes países de Latinoamérica en lo que hace a las definiciones de micro, pequeña o mediana empresa.

Criterios utilizados para la clasificación de empresas en micro – pequeñas / medianas y grandes, por países seleccionados.

	Microempresa	Pyme	Empresa Grande
Argentina ¹	1 a 5	6 a 200	Desde 201
Brasil ¹	1 a 9	10 a 99	Desde 100
Chile ²	0 a 60.000	60.000 a 2.500.000	Desde 2.500.000
Colombia ¹	1 a 9	10 a 200	Desde 201
Costa Rica ¹	1 a 4	5 a 70	Desde 70
Guatemala ¹	1 a 10	sin datos	
Honduras ¹	1 a 10	11 a 50	
México ³	Variable de acuerdo al sector		
Nicaragua	sin datos		
Panamá ²	0 a 150.000	150.000 a 2.500.000	Desde 2.500.000
Rep. Dominicana	1 a 10	11 a 100	Desde 101
Venezuela ¹	1 a 5	sin datos	

¹ En función del número de empleados

² En función de las ventas

³ En función del empleo y la actividad

Fuente: Guaipatín, C. (2003)

Según se observa en la tabla, algunos países utilizan como parámetro la cantidad de empleados,¹ otros el monto de ventas anuales y otros un criterio que tiene en cuenta tanto el empleo como la actividad. La heterogeneidad de criterios de clasificación está vinculada, probablemente, con la heterogeneidad del sector.

¹ Este criterio es particularmente utilizado cuando se trata de tener un indicador operativo relacionado con las políticas de personal (entre las que se halla obviamente la capacitación).

Cuadro 5.2

Las microempresas de subsistencia

El problema de la heterogeneidad en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa adquiere mayor visibilidad cuando se hace referencia a la microempresa de subsistencia que, por su importancia en América Latina merece algunas consideraciones sobre su problemática. En el marco de las nuevas reglas de la economía y de las “reformas estructurales” introducidas en los países de la región durante las últimas décadas su realidad ha estado asociada con la exclusión, la informalidad, la aparición de “nuevos pobres” y la precarización del empleo, entre otros problemas. Por esta razón, trabajar en una microempresa o ser trabajador por cuenta propia en América Latina es en buena parte de los casos, sinónimo de pobreza.

Desde el punto de vista del volumen de capital económico, las microempresas de subsistencia tienen un bajo volumen de dicho capital por trabajador, utilizando de manera intensiva la mano de obra. Las tecnologías utilizadas son simples, lo que implica bajos niveles de productividad y, en consecuencia, reducida rentabilidad.

Pero no sólo el reducido volumen de capital económico caracteriza a las empresas pequeñas, sino también el escaso volumen de capital cultural. La mayoría de las microempresas están constituidas por trabajadores con menor nivel educativo y menor calificación, situación que impacta tanto en la gestión como en el desarrollo de capacidades internas para hacer uso de las fuentes de información y de tecnologías disponibles.

Lo mismo puede decirse del capital social, entendido como la capacidad de establecer redes de relaciones e incluso consolidarlas de manera organizada en formas asociativas. Mientras las grandes empresas suelen estar vinculadas entre sí por cámaras y asociaciones que entre otras funciones se orientan hacia la influencia en las políticas estatales, las microempresas suman a su dispersión geográfica la ausencia relativa de instituciones u organizaciones que las reúnan sea por rama de actividad o por área de influencia.

Del mismo modo que sucede con el denominado “círculo de la pobreza”, podría decirse que existe un “círculo de la microempresa de subsistencia”, donde de algún modo la carencia de una de las diferentes especies de capital está asociada a la ausencia de la otra y donde la falta de excedentes reinvertibles conduce a la reproducción de las condiciones de producción y trabajo.

Cuadro 5.3
Políticas Focalizadas de SDE
El modelo de “desarrollo de mercados”

Como señala el documento “Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes” (BID, 2001), el objetivo final de estas intervenciones en los SDE es fundamentalmente “mejorar el desempeño de las pequeñas empresas de los países en desarrollo, como medio de lograr un mayor crecimiento económico y empleo, reducir la pobreza y cumplir objetivos sociales”.

El medio para llevar a cabo ese objetivo es la generación de un mercado autosustentable de servicios de alta calidad que satisfaga las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas y que opere con costos que resulten accesibles para las firmas.

Este “nuevo” modelo, denominado de “desarrollo de mercados” para los SDE, incluye una serie de supuestos que ya han sido mencionados, a saber: que los servicios son bienes privados para los que se aplican las reglas del mercado, que la función del Estado es la de un mero facilitador y corrector de las fallas de mercado y, finalmente, que con mecanismos apropiados de diseño, entrega y pago de los productos, los SDE pueden ser proporcionados a título comercial aún para el segmento de ingresos más bajos del sector de pequeñas empresas. Desde el punto de vista específico de la oferta de capacitación, este modelo se sustenta en instituciones proveedoras dotadas de una orientación comercial, impulsadas por la demanda, emprendedoras y con servicios de calidad.

En ese esquema, los programas gerenciados por “facilitadores de SDE” pueden proporcionar apoyo tanto a los proveedores de estos servicios (por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevos productos, la promoción de buenas prácticas y el fortalecimiento de su capacidad) como también pueden trabajar desde la demanda (por ejemplo, instruyendo a las pequeñas empresas sobre los beneficios potenciales de los servicios o proporcionando incentivos para que los utilicen). Entre otras funciones de facilitación del mercado de los SDE también figuran la evaluación externa del impacto de los proveedores de SDE, la garantía de calidad y la promoción de un mejor entorno para los negocios.

La facilitación de SDE es una función que normalmente llevan a cabo las instituciones orientadas al desarrollo (que tienen entre sus objetivos promover mercados de SDE). Estas instituciones incluyen a organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la industria y de empleadores, entidades del gobierno, agencias de desarrollo local y similares.

El documento mencionado deja a elección de los responsables de los programas la decisión de optar por intervenciones sobre la demanda o sobre la oferta para desarrollar mercados de SDE, según las limitaciones y oportunidades de los mismos. Sin embargo, desde hace varios años la tendencia muestra una marcada preferencia por aquellos programas que orientan sus esfuerzos en la tracción por la demanda. Estos esfuerzos se concentran en solucionar las fallas de asimetría en la información, aumentar la conciencia de las pequeñas empresas en cuanto a los beneficios potenciales de los SDE y la utilización de incentivos

para que las firmas experimenten los beneficios (tales como bonos o mecanismos de fondos compartidos o “matching grants”).

Cuadro 5.4

El debate en torno al concepto de Capital Social

El concepto de capital social se encuentra entre los que han tenido mayor desarrollo en las ciencias sociales de las últimas décadas. Sin embargo, lo reciente del debate que se ha originado alrededor del mismo, tiene como consecuencia que no exista, todavía, unanimidad a la hora de definirlo y operacionalizarlo.

Desde la perspectiva de P. Bourdieu (1980) se asocia a las redes sociales que son susceptibles de ser utilizadas por los actores en la consecución de sus propios fines e intereses.

Desde un paradigma interaccionista, J. Coleman (1987) lo plantea como el grado de integración social de un individuo y de su red de contactos sociales, implicando relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos basados en la confianza. Desde la perspectiva colectiva, este autor lo refiere a la posibilidad de compartir normas comunes, actitudes y valores, que colabora con la superación de las relaciones conflictivas y competitivas y establece lazos de cooperación y ayuda mutua. En esta última perspectiva - que es sin dudas la más difundida - los análisis suelen centrarse en el valor de la confianza y su impacto positivo en las economías capitalistas, tradicionalmente fundamentadas en la competencia y el interés individual. La confianza es definida – siempre desde este enfoque - como la mutua expectación que lleva a una comunidad a un comportamiento cooperativo regular basado en normas comunes compartidas fundadas en la religión, las tradiciones y otras realidades culturales (Fukuyama, F., 1996). Por tanto, el capital social no sería otra cosa que la “densidad de la confianza” que determina cuán fácilmente una persona es capaz de trabajar con otra y que se traduce en organizaciones donde esta expectativa mutua se formaliza y adquiere consistencia.

Estudios como los de Putnam, Coleman, Narayan, Bossone y otros han demostrado cómo un alto grado de confianza realiza aportes cuantificables al resolver las asimetrías de información (Bossone, B., 1999), facilitar la difusión de técnicas novedosas, disminuir costos de transacción, ahorrar conflictos potenciales (Putnam, R., et al., 1993), facilitar el accionar de la justicia (Glaeser, A., 2000), incrementar los ingresos y mejorar los servicios de diversa índole, llegando en algunos casos a disminuir los índices de mortalidad. Otros estudios señalan que hay fuerte correlación a nivel comparado internacional entre el clima de confianza y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, y el pago de los impuestos (La Porta, R., López de Sillanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R., 1997).

En relación con el desarrollo económico y social, suelen mencionarse además cuatro visiones con indicadores diferentes: la visión comunitaria (que se centra en la asociatividad, considerando la cantidad de asociaciones y organizaciones en una comunidad), la de redes (que se enfoca en los lazos entre los actores y sus características), la institucional (que se detiene en la calidad de las instituciones sociales, políticas y económicas) y la sinérgica (que intenta vincular a los dos últimos) (Woolcock, M. y Narayan, D., 2001).

Una perspectiva histórica de la capacitación laboral

Félix Mitnik

Adela Coria

Los seres humanos están preparados para aprender de manera flexible y ser agentes activos en la adquisición de conocimientos y habilidades. La mayoría de lo que las personas aprenden ocurre fuera de la instrucción formal.

JOHN BRANSFORD, ANN BROWN Y RODNEY COCKING

Tal como se verá en este capítulo, la capacitación laboral estuvo vinculada en sus comienzos a unidades productivas muy pequeñas, de naturaleza familiar, en las que se utilizaban metodologías de capacitación basadas en “aprender haciendo”, que fueron modificadas por la Revolución Industrial y por las exigencias de formación de personal asociadas a las dos guerras mundiales. Se mostrarán también los avances de la pedagogía y la teoría del aprendizaje adulto que se han reflejado en la calidad de las acciones formativas destinadas a las empresas de mayor tamaño pero que no habrían impactado en las destinadas a las firmas pequeñas. Se habría generado, como consecuencia, un circuito diferencial de baja calidad que podría explicar el reducido impacto de políticas y programas de capacitación destinados a este sector.

Hacer historia para comprender el presente

¿Por qué comenzar por la historia? Existe consenso en diversos campos del conocimiento sobre la importancia de reconocer las huellas del pasado en su constitución. Hacer historia posibilita comprender con mayor profundidad el presente, es decir, reconocer una trama en la cual fenómenos coyunturales se entrelazan con procesos de largo tiempo de sedimentación.

La expansión y complejidad del proceso de capacitación laboral para empresas que se observa en las últimas décadas no debe hacer perder de vista que se trata de un fenómeno construido a lo largo del tiempo y al compás de profundas transformaciones económico-sociales. Surge como consecuencia de demandas del mundo del trabajo y se convierte en un campo relativamente independiente, con una lógica propia, intereses particulares, actores relevantes con poder de decisión, contacto con el campo educativo y un marco dado por las regulaciones sociales y económicas del contexto en que se desarrolla.

Este proceso podría ser reconstruido desde cada gran región del mundo, incluyendo a Latinoamérica. Sin embargo, en este último caso se trataría de una reconstrucción histórica que escaparía a la realidad del modelo de desarrollo con el cual la capacitación laboral empresaria ha estado asociada y en el que países de la periferia han intentado reproducir un proceso iniciado en Europa y potenciado por los Estados Unidos y, desde hace pocas décadas, por países del Sudeste Asiático. Ello obliga a una búsqueda en fuentes externas, lo que conduce a ubicar los orígenes de la capacitación en los maestros de la filosofía clásica (en Aristóteles ya hay referencias a la técnica) y de la filosofía y la pedagogía modernas (fundamentalmente del siglo XVIII). Desde mediados del siglo XX integra, en alguna medida, el vasto movimiento conocido como “educación de adultos”, “educación no formal”, “andragogía”, “aprendizaje continuo” o “educación continua”. Las diversas denominaciones –que dependen de tradiciones teóricas y de las prácticas nacionales en esta área– constituyen un signo de los múltiples enfoques posibles, los que determinan, a su vez, que se pueda plantear la historia de la capacitación desde diversas perspectivas (Clarck, D., 1999).

El punto de vista que se ha adoptado en este capítulo se refiere a la configuración del campo específico de la capacitación laboral para empresas, dentro del campo más amplio de la educación de adultos. En consecuencia, la problemática de la relación entre formación y trabajo será evaluada casi exclusivamente desde el enfoque de las organizaciones ligadas directamente con la producción. Analizar esa problemática implica describir prácticas de formación que precedieron a las reflexiones sistemáticas que intentaron comprenderlas y justificarlas y que antecedieron largamente al desarrollo de un campo en expansión desde mediados del siglo XX.

En éste y el próximo capítulo se identifican momentos clave que permiten reconocer cambios sustantivos de las prácticas de capacitación en los que hoy son países desarrollados y cambios conceptuales vinculados con ellas. Dichos momentos son: la Antigüedad (capacitación en el trabajo); la Edad Media (los talleres de aprendices); la Revolución Industrial (la aparición del aula); la pro-

ducción en serie (capacitación cerca del trabajo), las guerras mundiales (inicio de la capacitación sistemática y masiva); el período de posguerra (la capacitación individualizada que se expande a partir de la incorporación de la computadora) y, en el fin de siglo, la capacitación “como parte de un proceso destinado a expandir y acelerar el aprendizaje y mejorar el desempeño de los individuos dentro de las organizaciones” (Mc Lagan, P., 2004).¹

Las prácticas de capacitación laboral se vieron influenciadas por la consolidación de enfoques provenientes de teorías administrativas, psicológicas o pedagógicas, originarias también de los países desarrollados y trasladadas de un contexto a otro.² Es importante destacar, por otra parte, que en ese traspaso los rasgos de la escolarización habrían sesgado progresivamente el campo de la capacitación, así como en diversos momentos el sesgo de la eficiencia influyó en la manera de entender la escuela. La sala de clase marcó una ruptura con las prácticas que vinculaban estrecha y profundamente formación y trabajo, ruptura que puede explicarse por dos razones. Por una parte, porque el aula se regula por criterios que no son equivalentes a los vigentes en el mundo laboral, lo que origina en muchas ocasiones el encapsulamiento de los saberes dentro de los límites de las instituciones formativas. Por otra parte, porque en el proceso de escolarización se estructura tempranamente la separación entre trabajo manual e intelectual. Como el trabajo manual tiene menor prestigio social que el intelectual, la capacitación laboral para los niveles más bajos de la estructura organizacional ha quedado marcada por la impronta de saberes menos reconocidos (a pesar de ser hoy complejo y requerir cada vez conocimientos más abstractos).

Desde la perspectiva del impacto de otras disciplinas en el campo de la capacitación laboral predominarían las teorías de la administración, que encuadrarían las perspectivas pedagógicas y psicológicas con sus propios enfoques en lo que hace a la comprensión de la empresa como institución y en el análisis del trabajo que tiene lugar en ella.³ Como consecuencia de este predominio ha existido, al menos en las primeras décadas del siglo XX, una tendencia a incorporar con mayor facilidad aquellas teorías que parecen adaptarse mejor a la resolución

¹ Reflexiones metodológicas vinculadas con la adopción de un enfoque histórico como el que aquí se propone pueden consultarse en el Cuadro 6.1.

² Tanto a países con menor desarrollo relativo como, dentro de cada país, del contexto fabril al de la educación y del educativo formal al no formal.

³ Debe alertarse que el campo de la administración ha dado lugar a una variedad de teorías y herramientas. Su base epistemológica se ha nutrido de diferentes disciplinas como la economía, la psicología, la sociología, la antropología o diversas ramas de la ingeniería. El desarrollo de un aparato analítico amplio y la existencia de diversos discursos teóricos la enfrentan con la falta de consenso acerca del objeto de estudio y dificultades para definir su categoría epistemológica. Escapa al objetivo de este libro analizar de manera minuciosa el impacto en la capacitación de esta evolución.

eficiente y eficaz de los problemas y que involucran procedimientos normalizados para la intervención en capacitación, entre los que el conductismo ha tenido un lugar destacado. Por el contrario, se han incorporado más lentamente aportes teóricos desde perspectivas críticas o que se ocupan de los procesos cognitivos internos, complejos y muchas veces poco mensurables, como las teorías constructivistas que ponen en cuestión al conductismo como herramienta idónea para la formación en los entornos laborales contemporáneos. Tanto en el caso del conductismo como en el del constructivismo se reconoce un importante desfase entre el tiempo de producción teórica y las prácticas que efectivamente se observan en el campo de la capacitación que, en general, serían resistentes a la incorporación de novedades teóricas.⁴

Reconocer estas tendencias posibilitará abrir un espacio reflexivo sobre las prácticas más frecuentes en el campo de la capacitación laboral e imaginar en simultaneidad opciones de diseño y desarrollo progresivo de experiencias de intervención tendientes a promover procesos genuinos de aprendizaje y transferencia al mundo del trabajo, justificados en los avances de la psicología del aprendizaje y la pedagogía.

Desde la perspectiva del vínculo entre la perspectiva pedagógica y de las teorías del aprendizaje y el diseño del Programa, no se habría considerado necesario profundizar en la posible heterogeneidad de las instituciones de capacitación que podrían haber incorporado avances recientes y las que harían prevalecer prácticas justificadas en formas antiguas y no superadas totalmente.

Del Medievo a la Revolución Industrial

En este apartado se describirá el nacimiento y evolución de tres formas de capacitación laboral: el aprendizaje en el puesto, los dispositivos de simulación del ámbito laboral y la formación “escolarizada”. El eje del análisis será el pasaje hacia una progresiva diferenciación entre el mundo del aprendizaje y el mundo del trabajo.

⁴ Se observa que algunos conceptos demoraron en incorporarse al quehacer de la capacitación. Algunos avances conceptuales ni siquiera logran impactar en las formas de comprender ciertos procesos y, por ende, de estructurar propuestas.

Aprendiendo el secreto del oficio: la Edad Media

Desde la antigüedad se encuentran referencias a la formación en el trabajo. En el Código de Hammurabi, en 2100 A.C., se incluyen ciertas pautas para regular la actividad de los aprendices (Steinmetz, 1976; citado por Sleight, D., 1993). En Inglaterra, la capacitación “en el trabajo” (“*on the job training*”) constituyó la clase más temprana de formación para la producción (King, 1964; citado por Sleight, D., 1993). Se desarrollaba cara a cara en el ámbito laboral y mediante la demostración que alguien que sabía realizar una tarea hacía a otra persona. Dada la escasa complejidad de las tareas –trabajo en granjas, artesanías con herramientas muy simples y bajo volumen de producción– y el fuerte vínculo con la subsistencia, se podía prescindir de la lectura y la escritura. El ámbito de esta instrucción directa era generalmente el familiar o el de los pequeños grupos de artesanos (Sleight, D., 1993).

La consolidación de una vinculación fuerte, organizada y sostenida entre formación y trabajo se configura, en la Europa medieval, a través de la constitución de los talleres artesanales (Santoni Rugiu, A., 1996) en los que existía una estrecha relación entre prácticas y saberes asociados con ellas. Estos talleres han dado origen a reflexiones filosóficas, pedagógicas e incluso económicas en la modernidad que remiten con “nostalgia” a esas experiencias, por el alto valor formativo de la relación estrecha entre formación y trabajo. Esa relación se explica en tanto “los procesos de producción y reproducción están unidos de un modo inextricable (...) El niño aprende el conocimiento y las destrezas necesarias para la producción participando en ella (...) El problema de aprender es una parte de la producción” (Lundgren, U.P., 1997). En ese período la “transmisión para la producción y reproducción de recursos físicos (o sea, la transmisión para la producción y reproducción de prácticas manuales) se realiza fuera de la educación. La transmisión se producía en la familia y en los gremios. Es decir, era invisible para la educación y para quienes desarrollaban una práctica mental...” (Bernstein, B., 1993).

Con la crisis del feudalismo, el despoblamiento del campo y el consecuente fenómeno de urbanización, la conformación de los Burgos donde confluyen artesanos y comerciantes y el crecimiento del consumo y la producción sobre la base de un salto tecnológico y organizativo, fueron necesarias nuevas modalidades productivas y reproductivas que implicaron un aumento en la instrucción básica y especializada. Así, a inicios del siglo XII nacen las “artes”, asociaciones de artesanos y mercaderes que tuvieron un importante desarrollo hasta lograr institucionalizarse y conquistar la protección de los poderes públicos. Alcanzan su máxima hegemonía en el siglo XIV, para luego decaer lentamente hasta su

supresión legal en los diferentes Estados europeos hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX.

En las artes se consolidaron tres categorías laborales: el maestro, los aprendices y los oficiales. El maestro era el propietario de la vivienda y las herramientas y se ocupaba de suministrar los materiales y dirigir los trabajos. Los aprendices vivían con el maestro y aprendían los secretos del oficio al tiempo que ayudaban en la producción. Los oficiales ya habían completado el aprendizaje del oficio sin llegar a ser maestros. Para obtener tal reconocimiento debían preparar “una obra maestra” que debía ser examinada y reconocida por otros maestros. Si superaban esa evaluación podían abrir su propio taller.

No obstante su diferenciación, entre las artes mecánicas de los talleres artesanales y las artes liberales de las universidades medievales existía una afinidad esencial: “la educación se daba por medio del aprendizaje de una *traditio* hecha de conocimientos más habilidades profesionales específicas y por comportamientos congruentes de la personalidad...” (Santoni Rugiu, A., 1996). Esa tradición, en ausencia de textos escritos hasta el siglo XVII, implicaría la transmisión oral y secreta de un “menester”. Es comprensible –sostiene Rugiu– que todo el aprendizaje fuera a tal punto inseparable del ejercicio laboral que estuviera involucrado en su secreto, de modo de no dejar ningún rastro. Se alude a los secretos de cada oficio: constructores, teñidores, orfebres, escribanos, notarios. Esa sería la razón por la cual se sabe tan poco de la actividad didáctica y formativa propiamente dicha que se desarrollaba dentro de los talleres artesanales y de los fundagos de los mercaderes.

Pese al predominio de la tradición oral y la escasez de información, los historiadores han reconstruido rasgos principales de la forma de transmisión en los talleres artesanales o de aprendices: i) se aprende con la familia de los maestros artesanos; ii) el secreto de los procedimientos es aprendido en contacto con los oficiales; iii) el aprendiz debe “captar al vuelo” enseñanzas que no se imparten de manera expresa (eran relevantes las capacidades individuales de adivinar, inducir, deducir y relacionar por iniciativa propia); iv) el aprendizaje se brinda de manera continua y sin distinguir fases (no se habían consolidado criterios pedagógicos con pretensión de universalidad: no había clases, ni cursos de dificultad creciente); v) en los talleres predomina la división del trabajo y la jerarquía, la relación con el maestro tiende a ser de tipo patriarcal, se paga para ser aprendiz; vi) fuerte diferenciación entre el “aprender escuchando” (artes liberales) y el “aprender haciendo” (artes mecánicas). Aquí se sitúa el “parte aguas” entre dos vertientes cada vez más separadas de instrucción: la intelectual, inspirada en la tradición formal, y la profesional, derivada de la práctica razonada.

La caracterización realizada se puede resumir señalando que la formación para el trabajo durante el medioevo se transmitía principalmente “mediante la palabra y los actos del maestro, ya fuese en el taller, en la iglesia o en la escuela” (Santoni Rugiu, A., 1996). Este modelo fue común a todos los currículos formativos durante aproximadamente diez siglos. Es posible imaginar, además, que una vez que el aprendiz alcanzaba un nivel tal que le permitía desempeñarse como ayudante u operario calificado en el taller de su maestro el aprendizaje continuaba, ya sea por la resolución conjunta de problemas entre el maestro y sus operarios o por nuevas enseñanzas por parte de estos últimos.

A partir del siglo XV se asiste a una progresiva diferenciación de ámbitos de formación. Se separan los itinerarios formativos de los talleres de artes respecto de las emergentes academias y se diferencia el artista del artesano. Las academias constituyeron escuelas superiores de perfeccionamiento que rompen “los estrechos límites de la formación artesanal tradicional” (Aries, P.; citado por Santoni Rugiu, A., 1996) ya que, con aulas abiertas y presencia de público, se parecen mucho más a las universidades que a los talleres.

La formación de los ingresantes al mercado de trabajo plantea entonces un problema que aún perdura: el conflicto entre tiempo de formación y tiempo de producción. En el análisis de Rugiu, “si los talleres hubiesen dado más espacio a las exigencias pedagógico-didácticas sin duda lo resentiría la producción”. Formar, por sus exigencias, comienza a ser incompatible con la producción. Para formar había que convertir algunos talleres en escuelas de carácter profesional. Se pregunta al respecto el autor: ¿y quién financiaría esta escuela? ¿Quién compensaría las pérdidas sufridas a nivel de producción a causa del privilegio acordado para la reproducción? (Santoni Rugiu, A., 1996).

El proceso de separación de los ámbitos de producción y reproducción que se inicia hacia fines del medioevo produce un pasaje del “aprender haciendo” en el trabajo, a prácticas situadas en un espacio “separado” de él y se proyectará en la progresiva configuración de nuevas prácticas formativas. Culmina con la constitución de la escuela, a mediados del siglo XIX, como un dispositivo generalizado, de carácter público y obligatorio, y respecto del cual se comienzan a expandir reflexiones y recomendaciones sobre métodos pedagógicos. En el siglo XVII son referencias ineludibles de este proceso de configuración de la escuela, desde un punto de vista práctico, los colegios jesuíticos y, desde una perspectiva teórica, la producción de un texto pedagógico como el de Jan Amós Comenius,⁵ la *Didáctica Magna*.

⁵ Jan Amos Komensky (1592-1670), conocido como Comenius, fue un teólogo y pedagogo checo, vinculado a la secta de los hermanos moravios. Dentro de su vasta producción intelectual, se destaca en

En el campo de la capacitación laboral comienza a adoptarse el modelo del “aula” como espacio separado, herencia en parte de esta nueva configuración de los espacios de transmisión, que a su vez y concomitantemente, se explica por la emergencia de mayores demandas cuantitativas de formación.⁶

Separando la capacitación del trabajo: la Revolución Industrial

Para indicar sólo algunos hitos en la configuración del período capitalista de desarrollo de las sociedades occidentales que influirán fuertemente en las prácticas de capacitación laboral, basta con señalar, en palabras de U. Lundgren, que “la Revolución Francesa, la industrialización⁷ y la racionalización de la agricultura, junto con la emigración, cambiaron la estructura social del mundo occidental en el siglo XIX. El Estado absoluto fue atacado y los cambios económicos antes mencionados modificaron los modelos y las relaciones sociales (...) La crisis de esta estructura social debida a la racionalización de la agricultura y a la industrialización ocasionó nuevos problemas sociales, formándose la clase trabajadora (...) Las clases burguesas se dividieron, los nuevos estratos sociales adquirieron poder económico y exigieron poder político. Los antiguos estados nacionales y absolutos fueron atacados duramente.” (Lundgren, U. P., 1997).

Las modificaciones en los sistemas de instrucción, que se comenzaron a esbozar a partir del siglo XVI, se generalizaron a mediados del XIX. Se promulgaron las leyes de educación obligatoria en la mayoría de los países europeos, cambiaron las prácticas pedagógicas y se modificaron las condiciones en cuyo marco se despliega la enseñanza. Algunas de estas condiciones son: la aparición de un maestro único para muchos alumnos (categoría diferente a la de aprendiz), la emergencia de figuras como el decurión (que anticipa a los sistemas tutoriales),

materia educativa la *Didáctica Magna* (1657), que constituye un intento de establecer una ciencia educativa a partir de los métodos aplicados por las ciencias físicas y en la cual ya hay una fuerte referencia a la escuela organizada por el Estado.

⁶ Una referencia a los ámbitos en los que ha perdurado el modelo de aprendizaje medieval puede consultarse en el Cuadro 6.2.

⁷ Schumpeter precisa que existen en economía “ondas de larga duración”, cada una con su Revolución Industrial y la asimilación de sus efectos. La denominada primera Revolución Industrial oscilaría entre su elevación hacia fines del decenio de 1780, su cumbre alrededor de 1800, su descenso y posterior recuperación para terminar a principios del decenio de 1840. Luego continúa otra onda, que comienza a elevarse en 1840, culmina antes de 1857 y está en descenso hasta 1897, para ser seguida por otra que alcanza su punto culminante en 1911 y en fase de desvanecimiento a mediados de ese siglo (Schumpeter, J.A., 1952). Las tecnologías de la información, las ciencias de los materiales y la biotecnología, entre otras, habrían conducido a una nueva “ola de larga duración”.

la adopción de un método y una secuencia para la transmisión en menor tiempo y la división en grados.^{8, 9}

Es precisamente la Revolución Industrial y la emergencia del aula lo que marca la etapa siguiente en el proceso de transformación de la capacitación laboral. “No fue hasta este momento que la capacitación cambió considerablemente. En 1800 se crearon las escuelas-fábricas en las que los trabajadores eran capacitados en aulas dentro de las fábricas” (Sleight, D., 1993). La necesidad de una mayor capacitación y de un cambio en los métodos fue consecuencia a su vez de un aumento en la complejidad de las máquinas y equipos orientados a producir cantidades crecientes. El aula, que permitía capacitar muchos trabajadores al mismo tiempo y con un solo capacitador, era una organización más económica y rentable que las del medioevo. Por otro lado, las fábricas eliminaron la producción artesanal que estaba a cargo de los maestros medievales, la mayoría de los cuales se transformó, probablemente, en masa asalariada que trabajaba con exclusividad para una unidad productiva.

Como contrapartida, se originaría un problema crítico que aparece toda vez que la capacitación se desarrolla fuera de situaciones laborales concretas. Se requería que los trabajadores memorizaran lo que habían aprendido en las aulas hasta que pudieran sumarse a la línea de producción y que además lo transfiriesen a un ambiente real de trabajo. Como intento de superación de estas restricciones se configura hacia principios del siglo XX la práctica de capacitación “cerca del trabajo”, que pasará a ser muy extendida entre las dos guerras mundiales y que pretende combinar los beneficios de la capacitación en aula y en el trabajo (Sleight, D., 1993; Clark, D., 1999). La idea se materializa mediante aulas ubicadas lo más cerca posible de los departamentos para los cuales se capacita a los trabajadores y acondicionadas con maquinaria similar a la utilizada en la producción. Se reproducía así “en miniatura” la estructura física de los talleres.

Se establece la idea de “curso” de capacitación de los nuevos empleados destinado a que éstos dominen las máquinas específicas que utilizarán al pasar a ser parte de la fuerza de trabajo regular. Este tipo de capacitación presenta la ventaja de un entrenamiento que se realiza de manera muy similar a lo que ocu-

⁸ Inventada para albergar de modo generalizado a los hijos de los obreros, la educación pasa a ser un medio “para crear una fuerza laboral dócil, sobria, socializada en la nueva moralidad de la fábrica” (Bernstein, B., 1993), en definitiva, un instrumento para la integración y conversión de las clases trabajadoras al orden social burgués (Varela, J. y Alvarez-Uría, F., 1996).

⁹ Investigadores que han analizado los procesos de escolarización, como I. Dusell y M. Caruso (1999), consideran que el aula es una construcción histórica y fue inventada al calor de procesos sociales, políticos y culturales más amplios. Los términos “aula” y “clase” se comienzan a usar en lengua inglesa hacia fines del siglo XVIII.

rrirá en el trabajo (“*on the job training*”) sin interferir con la secuencia de producción (Smith, 1942; citado por Sleight, D., 1993). La hipótesis que sustenta esa estrategia de capacitación es que al “simular” el entorno de producción en espacios próximos al trabajo, se eliminaría el problema de la transferencia. La existencia de pocos trabajadores por capacitador posibilitaría recibir respuestas o evaluaciones inmediatas y facilitaría el intercambio de preguntas. Se supone, además, que se producirá una minimización de accidentes de producción, debido al entrenamiento con máquinas similares a las reales.¹⁰

Las estrategias descriptas son válidas para el caso de las grandes empresas. Entre las firmas pequeñas y medianas la capacitación ha utilizado la metodología de simulación del ámbito fabril y diversos formatos institucionales y mecanismos de financiamiento (o ha conservado la impronta medieval y aún se ejecuta en el seno de las pequeñas empresas).

Desde la perspectiva del vínculo entre la historia de la capacitación y el diseño del Programa, se optó por el formato curso bajo dos supuestos: el curso podía ser modulado en una cantidad mínima de 20 horas (que serviría para cualquier actividad formativa o de gestión) y existiría transferencia automática de las competencias al ámbito de la empresa.

El siglo XX

En este apartado se presentarán algunos hitos en la historia de la capacitación en el siglo XX que servirán de ejes para el análisis: la demanda por sistemas rápidos de entrenamiento, el período de efervescencia en lo que hace a marcos teóricos y el desarrollo del Diseño Instruccional Sistemático (DIS).

Guerras mundiales

Las guerras requirieron métodos de entrenamiento rápidos y eficaces.¹¹ Una muestra de la magnitud de estas demandas es el pedido de la Marina de los Estados Unidos, en la segunda década del siglo XX, para formar rápidamente a

¹⁰ Una referencia acerca de las consecuencias críticas de escolarizar la capacitación laboral puede consultarse en el Cuadro 6.3.

¹¹ “Se presentaron además problemas centrados en la persona –que iban desde el estudio de los efectos de la propaganda hasta la selección de hombres aptos para conducir unidades de combate– que convocaron los esfuerzos de los científicos de la conducta y generaron ideas sobre las cuales habrían de edificarse, con posterioridad, las ciencias humanas” (Gardner, H., 1988).

450.000 trabajadores (Sleight, D., 1993). Como respuesta, C. Allen desarrolló una metodología que incluía: *mostrar, decir, hacer y evaluar*, y estaba destinada a entrenar personal para la construcción de barcos. La propuesta supone una incipiente racionalización de las formas de abordar la capacitación, considerando como requisitos para el aprendizaje, motivar, presentar nuevas ideas, asociar esas ideas con conocimientos previos, usar ejemplos y verificar si se había aprendido.¹²

El trabajo de Allen en la Armada formalizó preceptos prácticos precedentes, que se aplicaron en la capacitación industrial (McCord, 1976; citado por Sleight, D., 1993). De acuerdo con Allen, la capacitación debe ser realizada dentro de la empresa por supervisores entrenados para enseñar; los grupos de trabajadores deben ser de alrededor de diez personas; el tiempo se reduce cuando la capacitación se realiza en el trabajo y se logra que el trabajador desarrolle lealtad cuando se ofrece atención personal durante la capacitación.

La demanda que dio lugar a la formulación de estos principios contribuyó probablemente al desarrollo de teorías provenientes de diferentes campos del saber –la administración, la pedagogía y la psicología– acerca de las prácticas más adecuadas de capacitación. Estos modelos teóricos demoraron, sin embargo, un largo tiempo en impactar en los ámbitos formativos.

En el campo de la administración, surgió a fines del siglo XIX y principios del XX un nuevo concepto: la línea de producción introducida por Henry Ford. En ese contexto, Frederick Taylor contribuye a la expansión de la teoría de la administración. Entre sus aportes –que él denominó “gerenciamiento científico”– se encuentra un método para acortar el tiempo que requerían las tareas: estudiar los movimientos que realizan los obreros eliminando aquello que fuera improductivo. Los resultados positivos de este trabajo fueron una reducción de maniobras innecesarias y un incremento en la velocidad de ejecución de las tareas. El resultado negativo fue la deshumanización del ámbito laboral. En 1925 Gardiner describió cómo podrían ser utilizados los principios del taylorismo para capacitar operarios (citado por Sleight, D., 1993). Propuso analizar las tareas para simplificarlas y enseñar luego cada operación por separado y de a un paso por vez. En vez de asumir que los trabajadores fueran forzados a producir, proponía que se les facilitara el mayor conocimiento posible sobre su tarea y así minimizar dificultades y temores.

Contemporáneamente al desarrollo de la administración que se inicia con Taylor (eficiencia en la organización) y continúa, entre otros, con Mayo (relacio-

¹² El modelo era, probablemente, una adaptación del proceso de enseñanza desarrollado por el filósofo, psicólogo y educador F. Herbart, considerado el “padre de la pedagogía científica”.

nes humanas), Weber (teoría de la burocracia), Von Bertalanfy (teoría de los sistemas), Drucker (objetivos), Porter (planeamiento estratégico) o Demming (calidad total), se producen avances en materia pedagógica. Dichos avances son importantes en el área de la teoría curricular, que abarca desde los criterios de diseño de un sistema formativo hasta la definición detallada de programas, planes de estudio e inclusive de la tarea docente. En este desarrollo ocuparon un lugar predominante dos corrientes, que responden a diferentes concepciones filosóficas, psicológicas y pedagógicas y que surgieron en los Estados Unidos: el pragmatismo de J. Dewey y el tecnicismo de F. Bobbit. Ambas corrientes contribuyen, desde perspectivas divergentes, a ajustar la educación a los requerimientos de la sociedad, y los resultados de la capacitación a las demandas de la industria (el pragmatismo desde el movimiento filosófico centrado en las consecuencias prácticas del pensamiento, que ponía el criterio de verdad en su eficacia y valor para la vida, y el tecnicismo desde la concepción que la educación debe atender a las demandas de la producción).

En el caso de Dewey, uno de los principales pensadores del siglo XX, “sus preocupaciones estaban centradas en los procesos de socialización y de reproducción de la cultura que son centrales a todo proceso educativo” (Lundgren, U.P., 1997). Sobre la base de una crítica a la educación de su tiempo y el reconocimiento de “la necesidad de reestructurar totalmente la organización y progresión del contenido cultural de la escuela” el cual estaba organizado por disciplinas y atendía a las particularidades de los intereses de la niñez, la escuela para Dewey debía, “además de contribuir al desarrollo del mundo productivo (...) formar ciudadanos que consolidasen la vida democrática y la justicia social” (Furlán, A., 1996). Su obra tiene relevancia para la capacitación en una serie de aspectos. El más importante es, posiblemente, que la pedagogía para ser eficaz debe considerar que el aprendizaje tiene un contenido que se aprende en la interacción con el contexto. Pone énfasis, en consecuencia, en la experiencia –es decir en el proceso denominado “aprender haciendo”–,¹³ central en los procesos de capacitación (Leigh, D., 1998).

A diferencia de Dewey, Bobbit centraba sus reflexiones en las respuestas de la educación a las demandas del mercado de trabajo, tomando al adulto como la imagen en función de la cual encauzar la tarea educativa. Para Bobbit, la división del trabajo –componente inseparable del proceso de industrialización– había desplazado a los artesanos, y la gran corporación había hecho lo propio con la pequeña tienda. Ese proceso determinaba nuevas necesidades en la produc-

¹³ “Aprender haciendo” se traduce al inglés como “*learning by doing*”. Un significado similar tiene la denominación “capacitación en el puesto” (“*on the job training*” conocida también por su sigla OJT).

ción y en los servicios. Impactado por la “organización científica del trabajo”, Bobbit trata de aplicar el modelo fabril creado por Taylor a la escuela. Contribuye así a elaborar “una teoría curricular basada en la diferenciación de objetivos educativos en términos de funciones particulares, actividades y tareas inferidas de la vida adulta” (Furlán, A., 1996).

Bobbit puede ser considerado un precursor del análisis de puestos y tareas, una práctica que forma parte habitual del diseño de cursos destinados a suministrar habilidades para trabajos encorsetados dentro de límites precisos. Para desarrollar los objetivos, analizaba cuáles eran las actividades que realizaba un experto en una tarea y convertía esas actividades en la fuerza conductora del diseño curricular. Una vez establecidos los objetivos de conducta que debía desarrollar quien se capacitaba, el diseño de un curso se centraba en el planeamiento de experiencias que facilitasen su adquisición.

A los avances en la teoría de la administración y en la pedagogía que influyeron sobre la capacitación laboral durante el siglo XX, se sumaron importantes aportes realizados desde la psicología. El primer nombre a destacar es el de Wilhem Wundt, quien realiza trabajos experimentales tomando la conciencia humana como objeto de análisis y la introspección como método.¹⁴ Como una reacción contra este método, que implicaba la autorreflexión de un observador bien adiestrado acerca de la naturaleza y decurso de su propio pensamiento, surge el trabajo de E. Thorndike. Su obra es heredera de la tradición empirista para la cual –a imagen y semejanza de las ciencias naturales– todo podía ser medido a través de la aplicación de métodos públicos de observación (Lundgren, U.P., 1997; Gardner, H., 1988).

Como resultado de investigaciones con animales, Thorndike concluyó que el aprendizaje se da por ensayo y error y que los premios incrementan la fuerza de las conexiones entre estímulos (E) y respuestas (R) (Bransford, J. D., *et al.*, 1999).¹⁵ Thorndike intentó construir una teoría general del aprendizaje aplicando su teoría en áreas tales como la lectura y escritura (1921), la matemática (1922) o la educación de adultos (1928).

¹⁴ El estudio de la mente humana a través de métodos científicos y, con ello, el desarrollo de la ciencia del aprendizaje se inicia de modo sistemático avanzado el siglo XIX. Con anterioridad este tipo de estudio era parte del campo de la filosofía o la teología.

¹⁵ La relación entre estímulo y respuesta fue estudiada en la misma época por el científico soviético Iván Pavlov. Su descubrimiento se denomina “condicionamiento clásico” (un estímulo, por ejemplo, el tañido de una campana, se asocia con alimento y produce una respuesta, por ejemplo segregación de jugo gástrico). El de los conexionistas (y en general de los conductistas) implica, como se verá más adelante, la existencia de una operación que refuerza la posibilidad de incorporar una conducta. Se denomina “condicionamiento operante”.

El análisis de las conductas de los animales también fue realizado por John Watson, a quien se lo considera el padre de la escuela conductista, línea de pensamiento que dominó el campo de la capacitación durante varias décadas.

El conductismo sostiene que el estudio científico de la psicología debía restringirse a las conductas observables y los estímulos que las determinan. Las versiones más ortodoxas –denominadas por J. D. Bransford *et al.* (1999) “conductismo radical”¹⁶ niegan la relevancia de los procesos de mediación entre las condiciones (el ambiente y sus estímulos) y los resultados de aprendizaje (las respuestas del organismo). La conducta de un organismo –sea una rata o un viajante de lencería– podía reducirse siempre a las condiciones de asociación entre un Estímulo (E) y una Respuesta (R) en que se había generado esa conducta (Pozo, I., 1989).

Sintéticamente, el conductismo postula que: i) toda conducta se compone de respuestas que pueden ser analizadas objetivamente; ii) una conducta compleja puede ser analizada en unidades de respuestas simples; iii) la conducta siempre puede ser entendida como procesos físicos y químicos, no siendo necesario investigar en detalle el proceso cerebral; iv) a todo estímulo sigue una respuesta, de tal modo que entre ambos pueden establecerse relaciones causales. Supone en consecuencia que existen cambios mecánicos que generan respuestas adecuadas frente a la presencia de ciertos estímulos. Los procesos mentales que ocurren en el interior de quien aprende constituyen para el conductismo “una caja negra”, por la que no se interesa.

La figura más importante de este período fue la de Burrhus Skinner, cuyos valiosos aportes han sido fuertemente discutidos, tanto desde el punto de vista teórico como desde las aplicaciones a la enseñanza.¹⁷ Skinner, el “más coherente de los conductistas”, explica mediante los principios del aprendizaje asociativo, las emociones, la personalidad, el pensamiento, el lenguaje e incluso la religión o el funcionamiento económico. Aunque no niega la existencia de procesos internos como la memoria, la atención o la conciencia, los trata como consecuencia de la conducta y no como causa (Pozo, I., 1989).

El título de su primera obra *La psicología de los organismos* (1938) y el hecho

¹⁶ “Behaviorism with capital B” (conductismo con mayúscula).

¹⁷ Skinner, creador de modelos del aprendizaje que desde la aparición de la corriente constructivista son considerados descripciones insuficientes, es, pese a ello, el más importante de los psicólogos norteamericanos del siglo XX y uno de los que, junto con Sigmund Freud, ocupan un lugar destacado dentro de la evolución histórica de la psicología. Desde el punto de vista de la capacitación laboral, las teorías de Skinner tuvieron un impacto tan significativo que aún mantienen parcialmente su vigencia. Las de su contemporáneo, Freud, que surgieron en otro marco histórico, no han tenido, hasta aquí, impacto similar.

de que analice desde los protozoos hasta los seres humanos, da una idea de esa coherencia. También resulta coherente con su postura que “sus ideas derivaran en la construcción de una tecnología de enseñanza: una buena gradación de objetivos y tareas, apoyadas en ciertas técnicas específicas y acompañada de refuerzos adecuados conducirá a un aprendizaje eficaz, estemos hablando de aprender a andar en bicicleta, a hablar en público o a diferenciar la energía cinética de la energía potencial” (Pozo, I., 1989).

¿Cómo comienzan a articularse esas construcciones conceptuales con el desarrollo de propuestas sistemáticas de capacitación? Aparentemente, recién con la Segunda Guerra Mundial surgen los métodos sistemáticos de capacitación, asociados nuevamente con la Defensa. Surgen nuevos roles, como el de diseñador instruccional, que aportaba la estrategia formativa a los especialistas en un área del conocimiento o de la tecnología. Para estos métodos sistemáticos ocupaba un lugar importante la definición precisa de las conductas que se esperaba que desarrollasen los capacitandos (ya que facilitaban la tarea de los diseñadores de un proyecto formativo) y fueron acompañados de películas y otros medios audiovisuales. “Al finalizar la guerra, en los Estados Unidos se atribuyó la victoria, en parte, a la fuerte inversión en capacitación y en investigación y desarrollo, lo que permitió a los investigadores disponer de recursos para satisfacer su deseo de respaldar su conocimiento acerca del aprendizaje, la cognición y la instrucción” (Leigh, D., 1998). El creciente prestigio de la inversión en capacitación condujo al establecimiento de departamentos específicos en muchas compañías y potenció aún más el desarrollo de investigaciones que hicieron avanzar el conocimiento acerca del aprendizaje humano.

Conductismo, instrucción programada y máquinas de enseñar

En la segunda mitad del siglo XX, período de efervescencia en lo que hace a los marcos teóricos y a sus aplicaciones prácticas, se pasa de una aplicación intuitiva de metodologías a un intento de formular modelos del aprendizaje. Durante casi veinte años se sumaron los aportes de la escuela conductista que había generado grandes expectativas en lo que respecta a sus potenciales aplicaciones a la elaboración de una teoría sistemática del diseño instruccional (que aún es utilizada en áreas de la capacitación laboral) y al desarrollo de la metodología de instrucción programada, un sistema de autoinstrucción que opera en soporte papel o en el que brindan máquinas de enseñar.

Entre las contribuciones que realizó Skinner en este período se destacan sus esfuerzos para desarrollar las aplicaciones del conductismo a la instrucción programada, que se caracteriza por: i) dividir la enseñanza en pasos muy pequeños;

ii) establecer los objetivos de aprendizaje correspondientes a cada paso; iii) definir de manera clara, concisa y observable las conductas que se espera que desarrollen quienes aprenden (los objetivos de la formación); iv) informar sólo sobre cada uno de los pequeños pasos en que se dividió el proceso; v) permitir que quien aprende avance a su propio ritmo; vi) requerir una respuesta a una pregunta, la interpretación de gráficos o la resolución de un problema (estímulo S); vii) suministrar de inmediato, si la respuesta es correcta, un refuerzo positivo (R+) que, de acuerdo con la teoría de Skinner, aumenta la probabilidad de que se incorpore el conocimiento que se pretende transferir; o, si la respuesta no es correcta, un refuerzo negativo (R-) que disminuye la probabilidad de que se incorpore el conocimiento erróneo; viii) plantear de inmediato una nueva cuestión, generalmente vinculada con la anterior, y así sucesivamente (siempre en intervalos de tiempo muy cortos).

Los rasgos más importantes de la instrucción programada, fuertemente criticados, tanto desde la teoría como de la praxis y considerados por sus defensores como aportes dignos de atención para la formación en algunas áreas, fueron: i) la inmediata corroboración de la respuesta acertada con el correlativo refuerzo; ii) la probabilidad de que el sistema permita que el capacitando esté atento a la tarea durante un tiempo prolongado; iii) la necesidad de un solo capacitador para atender a varios capacitandos simultáneamente; iv) el hecho de que cada uno de los capacitandos pueda progresar a su propio ritmo; v) la flexibilidad dada por la posibilidad de retomar el proceso de aprendizaje en el punto en el que, por cualquier circunstancia, se lo abandonó; vi) la posibilidad de presentar, en las aplicaciones que utilizan computadoras, textos e imágenes animadas.

Sin embargo, las expectativas de Skinner habrían sido excesivamente optimistas, como lo prueba el hecho de que, desde un punto de vista práctico, el conductismo y su aplicación a la instrucción programada sólo han resultado “confiables y efectivos para aprendizajes que requieren discriminación (recordar hechos), asociación (aplicar instrucciones) y encadenamiento (ejecutar automáticamente un procedimiento especificado)” pero “no pueden explicar la adquisición de niveles superiores de competencias o de aquéllas que requieren una mayor profundidad de procesamiento (desarrollo del lenguaje, resolución de problemas, generación de inferencias o pensamiento crítico)” (Schunk, D., 1991; citado por Ertmer, P.A. y Newby, T.J., 1993).

Se cuestionó, además, desde el constructivismo, la minimización del rol del capacitando dentro del proceso formativo y la maximización de las decisiones y estrategias de intervención que define el capacitador.

El Diseño Instruccional Sistemático

El Diseño Instruccional Sistemático (DIS) surgió en los años cincuenta y sesenta a medida que el desarrollo de la tecnología educacional integró el enfoque de sistemas utilizado en las organizaciones militares e industriales. Mientras que el enfoque tradicional de la educación fue considerado poco riguroso, el DIS fue un intento de integrar todos los componentes del proceso de instrucción.

Un acontecimiento importante que precedió al desarrollo del DIS fue la aparición en 1956, de la “taxonomía de Bloom”.¹⁸ El uso práctico de dicha taxonomía permitía definir sin ambigüedades las conductas esperadas, ordenarlas jerárquicamente según su complejidad y, eventualmente, utilizarlas en el diseño de cursos (ver Cuadro 6.4). En consecuencia, el enfoque de Bloom suministró a los diseñadores de capacitación, medios para asociar contenidos y métodos de instrucción. No era, sin embargo, capaz de satisfacer el anhelo de las grandes organizaciones de vincular recursos y procesos con el desempeño de los individuos. Para lograr este propósito investigadores de la Fuerza Aérea de Estados Unidos combinaron la taxonomía de Bloom con la teoría de sistemas de L. Von Bertalanffy, lo que les permitió reunir el contenido y las metas de la instrucción en un esquema que incluyó al sistema y subsistemas. Faltaba aún formalizar una metodología estandarizada de diseño.

El concepto de Diseño Instruccional Sistemático fue introducido finalmente por Roberto Glaser, quien en 1962 presenta un modelo que vincula el análisis de los capacitandos con el diseño y desarrollo de la instrucción (Leigh, D., 1998). Además de aportar el concepto de DIS, Glaser definió sus componentes.

Simultáneamente, Roberto Mager publica en 1962 un libro sobre la construcción de objetivos, que hasta el día de hoy incide en los programas de capacitación para empresas. Para Mager, el proceso de diseño de materiales para la capacitación debía comenzar por una determinación precisa de las necesidades de los capacitandos. A partir de allí era posible determinar los propósitos de la formación. Ese propósito debía, a su vez, dividirse en un conjunto de pequeñas tareas, a cada una de las cuales correspondía un objetivo “operacional”. Para ser considerado operacional, un objetivo debía incluir las conductas específicas y observables que se esperaba desarrollar, las condiciones en las que se debía desarrollar dicha conducta, y una definición precisa del nivel de desempeño.¹⁹

¹⁸ *Taxonomía de Objetivos Educativos para el dominio cognitivo* de B. Bloom, M. Englehart, E. Furst, W. Hill y D. Krathwohl.

¹⁹ Un típico objetivo de capacitación expresado tal como Mager lo requiere sería: “dado un voltímetro en un ambiente fabril normal el capacitando deberá ser capaz de medir la tensión en la línea de alimentación de una máquina herramienta con un error menor al 1%”. Según se observa, está iden-

De mayor incidencia conceptual en la teoría del aprendizaje fue la obra de Roberto Gagné, quien fue jefe del laboratorio de investigaciones sobre percepciones y habilidades motoras de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos desde 1949 a 1958. Durante ese período comienza a desarrollar algunas de las ideas que formarían parte de su teoría acerca de las “condiciones del aprendizaje”, que incluye cuatro elementos principales: una taxonomía de dominios del aprendizaje, una organización jerárquica de los aprendizajes intelectuales, una especificación de los factores internos y externos necesarios para obtener esos resultados y la definición de nueve eventos formativos que podrían ser utilizados para desarrollar cada paso del proceso de capacitación.²⁰

En su taxonomía, Gagné diferencia cinco dominios de aprendizaje: información verbal, habilidades intelectuales, actitudes, competencias motoras y estrategias cognitivas. En lo que hace a la especificación de factores internos y externos para obtener esos resultados señala, por ejemplo, que para el aprendizaje de estrategias cognitivas debe brindarse la oportunidad de desarrollar nuevas soluciones frente a problemas; *para el aprendizaje de actitudes, quien aprende debe enfrentarse con un modelo conductual creíble o con argumentos adecuados que justifiquen las acciones*. Los ejemplos se refieren a condiciones externas, es decir, aquéllas que son introducidas por el capacitador o el educador. A ellas se suman las condiciones internas de quien se capacita, es decir, sus habilidades.

Con respecto a la organización jerárquica de los aprendizajes intelectuales, Gagné sugirió que éstos pueden ser organizados acorde a su complejidad: reconocimiento de estímulos, generación de respuestas, ejecución de procedimientos, uso de terminología, discriminación, formación de conceptos, aplicación de reglas y solución de problemas.

El enfoque de Gagné puede considerarse complementario a la taxonomía de Bloom sobre los dominios de la conducta, a partir de la cual se concentra en el establecimiento de los eventos de instrucción que son necesarios y de las estrategias cognitivas asociadas a los mismos: i) lograr la atención de los capacitandos (recepción); ii) definir el objetivo de la acción de capacitación (expectativas); iii) estimular la recuperación del aprendizaje previo (recuperación); iv) presentar

tificada la conducta (medir la tensión de una línea de alimentación), las condiciones (un ambiente fabril normal) y el error admisible (1%). Se eliminan, en opinión de Mager, los propósitos vagos y mal definidos de aprendizaje y se los reemplaza por conductas observables y susceptibles de medición.

²⁰ Las reflexiones de Gagné acerca de la capacitación se originan, probablemente, en su trabajo como diseñador de programas de entrenamiento para la Fuerza Aérea. Esta tarea lo habría enfrentado con problemas tales como la de intentar reducir de 2 años a 30 días la formación de grupos de agricultores como mecánicos de aviación.

un estímulo (percepción selectiva); v) proveer una guía para el aprendizaje dotando de relevancia al contenido y organizándolo (decodificación semántica); vi) provocar el aprendizaje (respuesta); vii) proveer retroalimentación acerca del rendimiento (refuerzo); viii) evaluar el rendimiento y generar las condiciones para que el aprendizaje se refuerce (recuperación); ix) incrementar la probabilidad de retención y de transferencia a otros contextos (generalización) (Gagné, R., Briggs, L. y Wager, W., 1992).

Con la publicación de los trabajos de Mager y de Gagné no sólo se estableció un vínculo entre objetivos de conducta especificados de manera muy precisa y niveles jerárquicos de aprendizaje, sino que se inició la expansión del DIS, área que tendría en las tres décadas siguientes un significativo crecimiento, en un momento y en un contexto histórico en que los objetivos del desarrollo de los recursos humanos eran muy limitados, ya que se trataba de brindar formaciones restringidas a un conjunto acotado de conocimientos, habilidades o conductas.

En la actualidad se ha producido un cambio en el objetivo de desarrollo del personal de las empresas vinculado con la incorporación de las mismas a la sociedad tecnológica y a la economía globalizada. Se requiere ahora un conjunto mayor de habilidades cognitivas superiores, tales como el pensamiento divergente y la imaginación creadora. En consecuencia, la idea de introducir un mecanismo sistemático de diseño como herramienta central de la capacitación resultaría contradictoria con los resultados de las indagaciones desde una perspectiva constructivista, que se analizarán más adelante.

Sin embargo, esta contradicción es sólo aparente. Su aplicación ciertamente será poco potente si se utiliza un sistema metódico como el DIS, limitado a una formación en un conjunto acotado de competencias (lo que todavía constituye el mayor objetivo de la capacitación laboral). Su potencialidad se amplía, en cambio, si se implementa como una exploración sistemática cuya herramienta central es la evaluación crítica de todas las etapas que integran el proceso de diseño. Asociada a un pensamiento creativo y original, la utilización de esta estrategia sistemática podría, como parece sugerirlo la experiencia, incrementar la probabilidad de lograr programas eficaces de capacitación (entendidos como aquéllos que logran desarrollar competencias requeridas por una empresa y su transferencia inmediata al ámbito laboral). Si bien es posible, y de hecho se hace, diseñar un curso sin utilizar una metodología sistemática de análisis, la ventaja de un mecanismo que permita una exploración metódica es que aumenta las probabilidades de que exista coherencia entre los objetivos del curso (resolver un problema concreto de una empresa) y el resultado que se obtenga (el problema resuelto).

Entre los pasos que incluye el DIS se encuentra el diagnóstico de necesidades de capacitación, el diseño del curso, el desarrollo de los materiales para llevarlo a cabo, la implementación y la evaluación. En lo que hace a esta última, incluye, tanto la satisfacción de los participantes como el aprendizaje, la transferencia al ámbito laboral (que se tratará en el capítulo 9), el impacto en la empresa y, de ser posible, una medición de la tasa de retorno de la inversión.

Es necesario advertir que existen al menos dos condiciones para que el DIS resulte de utilidad. La primera es no colocar el método sistemático de análisis por delante de los propósitos formativos. La segunda es reconocer que las diferencias entre los diseñadores de cursos de capacitación son tantas como las que existen entre los sujetos que aprenden, por lo que es de esperar significativas variantes en esta metodología, originadas, tanto por las concepciones acerca del aprendizaje adulto como por los estilos personales de los capacitadores que las utilicen.

Pese a ser un mecanismo de análisis sistemático, el DIS no es un enfoque mecánico y lineal sino una técnica de exploración de un problema que utiliza la evaluación y la retroalimentación para mejorar el desempeño. Ha sido descrito como un método heurístico, ya que intenta inventar o descubrir hechos valiéndose de hipótesis que, aun no siendo verdaderas, estimulan la investigación. Se trata, en suma, de un mecanismo de diseño que admite métodos considerados no rigurosos, como el tanteo o el uso de reglas empíricas.

Avances en la técnica del diseño de sistemas de instrucción como los descriptos determinaron que el tiempo destinado al diseño de una actividad formativa fuese muy superior al destinado a ejecutarla. En un grupo de discusión sobre capacitación que funcionaba con el apoyo de la Universidad de Pennsylvania²¹ se han mencionado cifras que oscilan entre 40 y 100 horas de diseño por cada hora de actividad formativa. Valores algo menores, del orden de las 20 a 30 horas, se han relevado consultando a informantes clave en Argentina. Desde el punto de vista del costo –y tal como se señaló en los capítulos de economía– la consecuencia de lo expuesto es que, a igualdad de calidad, objetivos formativos y condiciones de partida, el monto a erogar por cada empleado es mayor para una empresa pequeña que para una empresa de gran tamaño (efecto que se minimizaría si las pequeñas empresas se asocian para compensar las pérdidas de economía de escala que impactan en la amortización de un diseño costoso en pocos empleados). El riesgo que conlleva la situación expuesta es que, de no respetar una secuencia como la que propone el DIS, se genere un circuito

²¹ www.train.ed.psu.edu/TRDEV-L/

diferencial de reducida calidad destinado a la capacitación en las pequeñas empresas.

Desde el punto de vista del vínculo entre la perspectiva pedagógica, las teorías del aprendizaje y el diseño del Programa, se consideró que la operación de un modelo “caja negra” permitiría, por las fuerzas del mercado, discriminar a las instituciones oferentes de un servicio de mejor calidad. Se podría haber supuesto, implícitamente, que la oferta de capacitación estaría participando de manera activa en actividades de mejora de su formación. Siempre de manera implícita, se habría considerado que las decisiones y estrategias de intervención definidas por el capacitador –en la mayoría de los casos de manera tácita– debían liderar el proceso formativo (con una menor intervención del capacitando). No se habría considerado necesario analizar si la capacitación de calidad podría estar vinculada a procesos de capacitación que permitan amortizar adecuadamente los costos de las diferentes etapas de construcción de una actividad formativa de excelencia. Sólo se consideró necesario financiar el diagnóstico.

Cuadro 6.1

Reflexiones metodológicas

Adoptar una perspectiva histórica como la que se propone, no debe hacer suponer que se trata de efectuar una reconstrucción cronológica de carácter evolutivo, en función de la cual el presente sería visualizado como necesaria continuidad y signo de superación del pasado. Por el contrario, pueden observarse discontinuidades y fracturas temporales, reinvisiones de prácticas antiguas e innovaciones que no necesariamente son superadoras del pasado (Chartier, R., 1992).¹ Cada gran momento demanda, a su vez, un análisis histórico ya que no se trata de configuraciones homogéneas, que se han producido en todas las sociedades de manera simultánea, sino de grandes períodos dentro de los cuales existen diversos matices, prácticas viejas solapadas con las nuevas y teorías cuestionadas o superadas que siguen dando sustento al quehacer práctico.

El recorrido que se realizará no tiene, en consecuencia, la pretensión de establecer “la historia” sino de rastrear algunas huellas del complejo proceso de conformación del campo de la capacitación laboral desde una interpretación que no es la única posible ni menos aún la “verdadera”. Se tratará, fundamentalmente, de reconocer lo heredado como resultado de cada una de esas etapas.

Coherente con lo expuesto, se utilizarán como referencia marcos conceptuales de la capacitación surgidos de los países desarrollados y exportados a nuestra región. La validez de estos marcos fuera de los contextos en que fueron generados puede ser cuestionada. No existe, sin embargo, otro camino posible dadas las muy limitadas referencias a una teoría de la educación de adultos y, por ende, de la capacitación laboral, que tome como referencia las situaciones que se presentan en los países periféricos.

¹ Al decir de S. Rugiu (1996), “Los contenidos y métodos, así como la ideología que se transmitirá en las escuelas y universidades públicas serán, en muchos aspectos, opuestos y antagónicos respecto de los propios de la formación artesanal del pasado. Ni siquiera las modernas formas de instrucción o adiestramiento profesional pueden considerarse como la continuación de los antiguos modelos artesanales. Éstas retoman sólo el nombre del aprendizaje del pasado, pero nada más”.

Cuadro 6.2

El modelo de aprendizaje medieval ha perdurado

A pesar de la ruptura entre ámbito de formación y ámbito de trabajo, continúa vigente en casi todos los países el modo de capacitación de ingresantes al mercado laboral típico de los talleres artesanales (aunque no de manera totalmente análoga). Asumen la forma jurídica de “contratos laborales de aprendizaje”. El funcionamiento de este tipo de capacitación está normado por legislaciones que exigen que se defina qué trabajo se realizará y fijan cómo se deberá desarrollar la capacitación. Se suelen regular, además, los diversos aspectos de un contrato laboral de aprendizaje: cuánto tiempo trabajará el aprendiz, qué renumeración tendrá, cuáles son los beneficios y obligaciones mutuas y cuáles los derechos y obligaciones de aprendices y maestros. El sistema continúa también vigente de una manera más sofisticada luego de una “restauración” que data de 1870, en Alemania, Suiza y Austria.¹ La organización del sistema progresa durante el período 1920 – 1970 (tarea en la que el interés del nacional socialismo por el mismo tuvo una importante incidencia) y se consolida jurídicamente en 1953, 1959 y 1969, años en los que se promulgan tres leyes que lo rigen. Como consecuencia de la última de estas leyes el Estado retoma un rol central en la formación de los ingresantes al mercado de trabajo (que había sido delegado, con anterioridad, a la patronal y en menor grado a los sindicatos).

A la forma institucionalizada en la que perdura el sistema de formación propio del medioevo se suma, en otros países, una notable continuidad que no reviste carácter formal. Tal lo que prueban las indagaciones realizadas a fines del siglo XX en el marco del Education Development Center (EDC) de los Estados Unidos y del Ministerio de Educación y Empleo de Gran Bretaña. Estas indagaciones sugieren que el modelo subsiste, bajo la denominación de “aprendizaje informal”, como parte de los mecanismos de formación continua.² Pese a que las indagaciones a que se hace referencia fueron realizadas en firmas de gran porte y en otro entorno, se estima que el concepto tiene una elevada probabilidad de ser aplicable a lo que ocurre en muchas de las empresas pequeñas que operan en Latinoamérica y el Caribe. Desde la perspectiva de este libro se entenderá como “aprendizaje informal” a aquel que tiene como origen la experiencia laboral diaria y cuyo control estaba, habitualmente, en manos de los individuos y no de la organización. El trabajo del EDC permitió identificar cuáles eran las condiciones que debían darse en una empresa para potenciar el “aprendizaje informal” hasta lograr que fuese reconocido como parte de la cultura de la organización.

Uno de los resultados más destacables de estos estudios es que confirman, al menos para las firmas en la que se realizó la indagación, lo que había sido sugerido por investigaciones

¹ En el caso de Alemania “esa restauración fue una reacción política al proceso de desintegración social y económica de la sociedad burguesa (...) un intento de preservar a las viejas clases medias (artesanos, pequeños comerciantes, pequeños agricultores) (...) de la proletarianización (...) y de convertirlas en baluarte contra la socialdemocracia” (Greinert, W., 1995).

² Las indagaciones del Education Development Center (EDC) han sido publicadas en forma de libro bajo el título “The Teaching Factory” (1997). Las del Department for Education and Employment de Gran Bretaña como Research Report 134 (Bell, J. y Dale, M., 1999).

previas: el 70% de lo que las personas conocen acerca de su trabajo es aprendido informalmente. Otros resultados destacables se refieren a la importancia de este tipo de aprendizaje en el desarrollo de habilidades y conocimientos (inclusive de aquellos que hacen a la empleabilidad), lo conveniente que resulta generar condiciones que favorezcan el proceso (tales como la apertura de la empresa a nuevas ideas o el reconocimiento de logros y contribuciones), el carácter continuo de este tipo de aprendizaje, las diferentes actividades que lo producen, la integración del aprendizaje informal con procesos de control de calidad, el refuerzo mutuo entre las actividades de aprendizaje formal e informal y la diversidad de competencias que abarca el aprendizaje informal (desde conocimientos y habilidades hasta normas sociales y conductas).

Se trata en suma de la revalorización moderna de una de las estrategias más antiguas de formación y del reconocimiento que, renovada, continúa siendo utilizada de manera exitosa. Se identifica así un amplio margen para realizar acciones de promoción de la capacitación que centren sus esfuerzos en promover el desarrollo de esta estrategia por parte de pequeñas empresas cuya cultura laboral no las facilite o promueva. Entre dichas estrategias se encuentran la utilización de mentores (“coaching”), los grupos de resolución de problemas, la rotación planificada o una estadía orientada a la formación en otra planta de la empresa. Se trata, en todos los casos, de actividades de formación “diseñadas”, planificadas y controladas por la empresa, que “formalizan” el proceso de adquisición de conocimiento tácito.

Cuadro 6.3

Algunas consecuencias críticas de escolarizar la capacitación laboral

Como se ha anticipado, una de las consecuencias negativas de la “escolarización de la capacitación laboral” es la discontinuidad entre los problemas analizados en el ámbito formativo y los de la vida práctica. Esa discontinuidad tiene varias facetas que van desde un aprendizaje que es evaluado satisfactoriamente en el ámbito educativo aunque no se transfiera al trabajo, hasta notables diferencias entre la estrategia de resolución de problemas en el ámbito formativo y el laboral. En este último la maestría no está dada, necesariamente, por el uso de conocimientos formalizados, sino por la aplicación de saberes prácticos, pertinentes para resolver problemas y que no forman parte de los conocimientos legitimados en los espacios de formación.

Como expresión de esta faceta negativa, los destinatarios de la capacitación critican de manera frecuente su desajuste con las necesidades de las firmas o el divorcio entre la formación y los métodos habituales de acción de las empresas. El reconocimiento del problema constituye, afortunadamente, el primer paso para encontrar estrategias de intervención que contribuyan a su resolución.

El formato de capacitación asumido por los Estados se inscribe, en la mayoría de los casos, dentro del modelo “escolarizado” (inclusive cuando la provisión de los recursos es pública y la producción del servicio es privada). Esa escolarización reduce la transferencia de lo aprendido a la empresa (tal como se analiza en el capítulo 9).

Cuadro 6.4

Taxonomía de objetivos formativos: un ejemplo

A continuación se presenta un resumen de la taxonomía, aplicada a un ejemplo de los verbos – indicativos de conductas - que se han tendido a utilizar para definir los objetivos en cada nivel.

El nivel más bajo del aprendizaje es, de acuerdo con esta taxonomía, el conocimiento (por ejemplo de hechos o de la aplicación de convenciones). En este nivel quien aprende *recuerda o reconoce* información, ideas y principios en la forma en que fueron aprendidos previamente. Un ejemplo de objetivo a este nivel, para un curso de formación de formadores, sería “al finalizar el curso el capacitador debe ser capaz de enunciar las principales etapas en la historia de la capacitación”.

El nivel siguiente es la comprensión. En este nivel, quien aprende comprende o interpreta información basada en el aprendizaje anterior. Ejemplos de verbos que se utilizan para escribir objetivos a este nivel son *resumir, estimar, generalizar, explicar, describir, resumir o interpretar*. Un ejemplo de objetivo de este tipo, siempre para un curso de formación de formadores sería “el capacitador debe ser capaz de explicar la diferencia entre el pragmatismo de Dewey y el tecnicismo de Bobbit”.

El tercer nivel es la aplicación. En este nivel se transfiere lo aprendido a otro contexto, se resuelven problemas que tienen una respuesta única (o más apropiada) o se utilizan datos para completar una tarea con un mínimo de ayuda del instructor. Verbos utilizados para definir objetivos de este tipo son *calcular, desarrollar, producir, aplicar, demostrar, construir, utilizar o transferir*. Un ejemplo de objetivo sería “el capacitador debe ser capaz de definir los objetivos cognitivos y operativos del próximo curso que tiene previsto desarrollar”.

El cuarto nivel es el análisis. En este nivel se divide información relevada en sus partes constitutivas, se trata de comprender la forma en que están organizados los datos, se busca información que permita construir conclusiones acerca de motivos o causas, se realizan inferencias y se trata de encontrar evidencias que permitan extraer conclusiones de naturaleza general. Algunos verbos utilizados en este nivel son *correlacionar, diferenciar, ilustrar, analizar, debatir, inferir, discriminar o reconocer*. Un objetivo de este tipo sería “reconocer las diferencias entre el conductismo y el constructivismo”.

El nivel siguiente es la síntesis. En este nivel quien aprende aplica o combina los conocimientos y habilidades para obtener, de manera creativa, un producto, una propuesta o un plan totalmente nuevo. Algunos verbos que se utilizan para escribir objetivos de este tipo son *combinar, comunicar, comparar, planear, inventar, desarrollar o formular*. Un ejemplo sería “desarrollar, utilizando las herramientas metodológicas adecuadas, una actividad formativa que resuelva un problema de desempeño en el marco de una organización”.

El sexto y último nivel es la evaluación. En este nivel se juzga el valor de un producto o proceso sobre la base de estándares o criterios propios. Los verbos son *comparar*, *contrastar*, *concluir*, *recomendar*, *juzgar o criticar*. Un ejemplo sería “analizar la eficacia y la eficiencia de una actividad formativa destinada a resolver un problema de desempeño en una organización”.

De acuerdo con esta taxonomía, una actividad formativa puede conducir a diferentes niveles de “maestría” en el manejo de una temática.

Aprendiendo a trabajar en los nuevos escenarios

Félix Mitnik

Adela Coria

*No es demasiado atrevido afirmar que jamás ha habido
una época en la que hubiera tantas personas aprendiendo
tantas cosas distintas a la vez y también tantas otras personas
dedicándose a hacer que otras personas aprendan.*

*Estamos en la sociedad del aprendizaje.
Todos somos, en mayor o menor medida, aprendices y maestros.*

IGNACIO POZO MUNICIO

*La educación continua requerirá mucho más que cursos adicionales,
ya que aprender y trabajar se harán indistinguibles.*

ALEX MOLNAR

En este capítulo se continuarán presentando hitos que marcaron el desarrollo de la capacitación para empresas. Se caracterizará el nuevo escenario, mostrando la aceptación –al menos en los ámbitos académicos– de nuevos enfoques sobre el aprendizaje y la enseñanza que deberían ser considerados durante el diseño de políticas y programas de capacitación. Se analizará también el impacto de la computadora y su potencial rol en un programa de formación. Se presentarán finalmente reflexiones que sugieren que el problema abordado en esta obra, la reducida capacitación por parte de las empresas pequeñas, podría, en el caso de la Argentina, estar vinculado con su tradición histórica en esta área. Se mostrará que se trata de una actividad de antigua data, de gran crecimiento y que hace dos décadas atrás ya había generado acciones formativas de las que había participado un porcentaje muy elevado de personas. Se señalará también que ha sido la población económicamente activa, que incluye a propietarios y empleados de firmas pequeñas, la que motorizó –sin la participación de las empresas– la capacitación para el trabajo que se desarrolló en el país y en la que tuvieron un rol central las instituciones privadas, los gremios y otras instituciones de la sociedad civil.

Concepciones múltiples, complejas e integradoras

En este apartado se presentarán algunas reflexiones acerca de las críticas al conductismo, elaboradas, tanto desde la perspectiva amplia de la ciencia cognitiva –rama científica interdisciplinaria– como, en particular, desde la perspectiva psicológica que sentó las bases de la teoría del aprendizaje constructivista.

Ciencia cognitiva, constructivismo y capacitación

Ni las máquinas de enseñar ni el Diseño Instruccional Sistemático (DIS) garantizaron el liderazgo estadounidense en la división internacional del poder. “En 1957 la Unión Soviética lanzó el Satélite Sputnik y comenzó la carrera espacial. América fue tomada por sorpresa y el gobierno forzado a reevaluar el sistema educativo y sus resultados. Los programas de ciencia y matemática fueron los primeros en modificarse” (Leigh, D., 1998).

La crisis iniciada en 1957 coadyuvó para que se generase una tendencia revisionista de las estrategias de enseñanza y capacitación de décadas anteriores. Al tiempo que se avanzaba de manera muy enérgica en la difusión de las estrategias de diseño instruccional basadas en el conductismo, florecía el desarrollo de un nuevo marco teórico que lo cuestionaba, el constructivismo, que lo desplazó rápidamente en los ámbitos académicos. Sin embargo, esta rapidez de cambio no se trasladó al diseño de la capacitación para empresas.

La pérdida del rol preeminente que tuviera el conductismo durante buena parte del siglo XX estuvo originada por factores económicos, sociales y tecnológicos. Se ha señalado que “la crisis de la concepción tradicional del aprendizaje, basada en la apropiación y reproducción memorística de los conocimientos y hábitos culturales se debe no tanto al empuje de la investigación científica y de las nuevas teorías psicológicas como a la conjunción de diversos factores sociales, tecnológicos y culturales a partir de los cuales esa imagen tradicional del aprendizaje sufre un progresivo deterioro, debido al creciente desajuste entre lo que la sociedad pretende que sus ciudadanos aprendan y lo que pone en marcha para lograrlo” (Pozo, I., 1996).¹

Lo cierto es que el conductismo se mostró insuficiente para dar cuenta de todos los aspectos del aprendizaje. “Los años sesenta fueron testigos de una avalancha de críticas al conductismo, las cuales se vieron favorecidas, principalmente, por factores externos a la psicología, entre los que cabe destacar el impacto de las nuevas tecnologías generadas a partir de las investigaciones que tuvie-

| 1 Un detalle de las múltiples perspectivas críticas al conductismo radical, ver el Cuadro 7.1.

ron lugar en la Teoría de la Comunicación, la Lingüística y la Cibernética” (Pozo, I., 1989).

Como reacción a las limitaciones del conductismo se generó una corriente, conocida como ciencia cognitiva, que constituye un esfuerzo conjunto de la filosofía de la ciencia, la lingüística, la psicología, la inteligencia artificial, la antropología y la neurociencia, orientado a contribuir en la resolución del problema clásico del pensamiento occidental: la naturaleza del conocimiento y cómo éste es construido por la mente. Las preguntas que intenta responder esta corriente son de naturaleza similar a las que se formularon los griegos, es decir ¿qué significa saber algo? ¿Qué significa equivocarse? ¿Cómo se almacena el saber? ¿Qué significa perder el saber? Constituye, en consecuencia, un intento epistemológico de antigua data, vinculado con la naturaleza del conocimiento, sus elementos, sus fuentes, su evolución y su difusión. Las respuestas a esas preguntas, es decir, la teoría del conocimiento a la que adhiere, constituyen el punto de partida de la teoría del aprendizaje constructivista.

Para analizar dichas respuestas es conveniente señalar que el conductismo está asociado al empirismo o teoría de la adquisición de competencias por asociación, que ha predominado durante décadas como fundamento psicológico del aprendizaje. El constructivismo, por el contrario, está asociado con las teorías del aprendizaje por reestructuración, que suponen que el conocimiento es una interacción entre la nueva información y la que se poseía. Aprender, para el constructivismo, es construir modelos que permitan interpretar la información que se recibe, lo que supone una participación activa de quien aprende. “Desde diversos ámbitos se defiende la concepción constructivista como la forma más compleja de entender el aprendizaje y la instrucción y la mejor forma de promoverlo” (Pozo, I., 1996).

La premisa de partida de la teoría del aprendizaje constructivista es que cada persona construye su propia comprensión del mundo y que ello no constituye un mero reflejo de las experiencias vividas. Cada uno genera sus propias reglas y modelos mentales que utiliza para darle sentido a sus experiencias. Aprender, en consecuencia, es producir un ajuste en los modelos para acomodar nuevas experiencias.

Entre los principios que sirven de guía a un enfoque constructivista del aprendizaje están los siguientes (Brooks, J. y Brooks, M., 1999):

- Aprender es buscar significados. En consecuencia el aprendizaje debe comenzar por problemas acerca de los cuales el estudiante esté tratando de construir activamente significados.

- Para encontrar significados se debe comprender el todo y las partes. Las partes deben entenderse en un contexto integral.
- Para enseñar bien es necesario entender los modelos mentales que quien aprende utiliza para percibir el mundo y qué hipótesis construyen para sostener esos modelos.
- El propósito del aprendizaje es que el individuo construya sus propios significados y no que memorice las respuestas correctas o los significados que otros asignan a las cosas.

El constructivismo enfatiza la resolución de problemas, se enfoca en lograr que se vinculen hechos, promueve la comprensión y reemplaza las evaluaciones finales estandarizadas por una evaluación continua que forma parte del proceso formativo y que permite, a quien aprende, hacerse responsable de su progreso.

Desde el punto de vista histórico es importante señalar que en el plano del desarrollo teórico de las diferentes disciplinas vinculadas con los procesos del aprender se produjeron variaciones de mucha relevancia aun antes de 1957. “En la década de 1940, ya se había asentado el principal cimiento intelectual sobre el cual habría de erigirse más tarde la ciencia cognitiva” (Gardner, H., 1988). Hacía así alusión al desarrollo de la matemática y la lógica y a su relación con la computación, a los estudios en neurociencia, a la teoría de la información (en el contexto americano, con figuras relevantes entre las cuales se puede mencionar a Turing, Wiener, von Neumann y Shannon) y a los avances en el campo de las ciencias sociales en el continente europeo (Barlett, Levi Strauss, Luria, Piaget y Vigotsky).²

En las últimas décadas del siglo XX nuevas herramientas experimentales, metodologías y postulados teóricos hicieron posible a los investigadores iniciar estudios fundados del funcionamiento mental: poner a prueba las teorías antes que formular especulaciones sobre el pensamiento y el aprendizaje y, más recientemente, desarrollar comprensiones sobre la importancia de los contextos sociales y culturales de aprendizaje (Lave, 1988; Cole, 1996; Rogoff, 1990, Rogoff *et al.*, 1993; citados por Bransford, J. D., *et al.*, 1999). La introducción de metodologías rigurosas de investigación cualitativa brindó nuevas perspectivas para comprender el aprendizaje, que complementan y enriquecen la investigación experimental tradicional (Erikson, 1986; Hammersley y Atkinson, 1983; Lincoln y Guba, 1985, Spradley, 1979, entre otros; citados por Bransford, J. D., *et al.*, 1999).

2 Diferentes encuentros de la comunidad científica marcaron esta historia intelectual. En esos encuentros se ponían de relieve dos cuestiones: la vinculación entre el funcionamiento del cerebro y el de la computadora y el desafío conceptual y operativo que se inauguraba respecto del conductismo pre-
valeciente.

Es importante señalar también que, dentro del amplio campo de la ciencia cognitiva, coexisten diferentes programas de investigación que sostienen teorías divergentes. Por ejemplo, la vertiente de las teorías del procesamiento de la información, cuyos postulados refuerzan la analogía mente-computadora y que tienden a ser reconocidos en algunos ámbitos de investigación, es muy criticada desde otras vertientes. Desde una perspectiva sociocultural,³ J. Bruner –uno de los científicos que contribuyó con sus aportes a fundar la corriente cognitiva– es sumamente crítico de las teorías del procesamiento de la información, al afirmar que “los investigadores asociacionistas de la memoria⁴ pudieron volver al redil de la revolución cognitiva, en la medida en que envolvieron sus viejos conceptos con el ropaje proporcionado por los nuevos términos del procesamiento de la información (...) El lugar de los estímulos y las respuestas estaba ocupado ahora por la entrada (*input*) y la salida (*output*), en tanto que el refuerzo se veía lavado de su tinte afectivo convirtiéndose en un elemento de control que producía una retroalimentación del sistema, haciéndole llegar información sobre el resultado de las operaciones efectuadas. En la medida que hubiese un programa computable, había mente” (Bruner, J., 1990).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la incorporación del constructivismo a la capacitación, pese a ser aún incipiente, no debe interpretarse como un reemplazo del conductismo. “La diversidad de necesidades de aprendizaje es difícilmente compatible con la idea simplificadora de que una única teoría o modelo del aprendizaje puede dar cuenta de todas esas situaciones. Según se verá, son pocas las teorías psicológicas que mantienen una concepción reduccionista según la cual unos pocos principios pueden explicar todos los aprendizajes humanos. Por ejemplo, los teóricos del conductismo mantenían de modo explícito o implícito que todo se aprende igual y que todos aprendemos igual, de forma que las leyes del condicionamiento servirían para explicar, tanto la aversión ante las cucarachas como el segundo principio de la termodinámica. La sociedad del aprendizaje parece requerir más bien una concepción múltiple, compleja e integradora, según la cual los seres humanos tendríamos de diversos sistemas de aprendizaje, producto de la filogénesis pero también de la cultura, que deberíamos usar de modo discriminativo en función de las demandas de los diferentes contextos de aprendizaje a los que nos enfrentamos cotidianamente o si

3 Entre los más relevantes, el pensamiento de J. Bruner recupera aportes teóricos de la teoría de L. Vigotsky en el campo de la psicología y de C. Geertz en la antropología.

4 Las teorías del aprendizaje por asociación tienen su origen en Aristóteles, que postulaba como origen del conocimiento a la experiencia sensorial, es decir a la asociación de ideas entre las imágenes formadas por los sentidos. El sistema cognitivo funcionaría acumulando experiencias y asociándolas.

se prefiere adecuándonos a las distintas comunidades de aprendizaje a las que pertenecemos al mismo tiempo” (Pozo, I., 1996).

Coherente con esta postura, cabe señalar que existen evidencias que indican que el aprendizaje asociativo, característico del conductismo, puede contribuir a justificar mejor ciertas estrategias de enseñanza cuando se tienen ciertos propósitos simples y que el aprendizaje constructivista sería la perspectiva pertinente para justificar acciones que tienden a propósitos más complejos. Se trata, ciertamente, de una posición en debate, sobre la que no existe un consenso absoluto. En el caso concreto de la capacitación laboral, el aprendizaje asociativo sería pertinente cuando se trata de transferir competencias muy simples, asociadas con tareas estables (por ejemplo, el control de cuatro o cinco atributos básicos de una factura o la operación de un equipo de fax). El aprendizaje mediante procesos de reestructuración cognitiva se pone en juego cuando se trata de transferir las competencias necesarias para un aprendizaje complejo (por ejemplo, el que se requiere para que un propietario de una empresa pequeña adquiera las habilidades necesarias para definir estrategias de mediano y corto plazo). Es importante poner de relieve que aun en los aprendizajes más elementales intervienen capacidades cognitivas de orden superior que involucran el lenguaje, y en consecuencia, procesos de comprensión de significados. El reconocimiento de este hecho permitiría a quienes elaboran propuestas de capacitación, abrir canales por los cuales los sujetos logren ser conscientes de las acciones que realizan, interpongan el juicio crítico a la aplicación irreflexiva de mecanismos estándar y realicen readecuaciones permanentes ante modificaciones fortuitas de las situaciones o condiciones contextuales en que se despliegan esos aprendizajes.

En el capítulo 9 se hará referencia a algunas estrategias metodológicas que constituyen derivaciones de las teorías cognitivas al espacio de la capacitación. Se enfatizará, fundamentalmente, el problema de la transferencia de los aprendizajes al ámbito de la empresa y se tratarán en particular las implicancias del ámbito social en la efectiva adquisición de los aprendizajes, problema que ocupa a la vertiente socio constructivista.

Imaginando futuros

El fin del siglo XX planteó profundos cambios originados por el pasaje de la sociedad industrial a lo que se ha caracterizado como la sociedad del conocimiento, signada por el paradigma de la complejidad, por una nueva y más profunda revolución tecnológica y por nuevas perspectivas para concebir las organizaciones y el trabajo, y por ende, las formas de entender la capacitación.

Se trata de un tiempo ciertamente contradictorio, donde están en juego importantes desafíos a la capacidad de adaptación de los sujetos a cambios que se producen a un ritmo inusitado, de ampliación de sus posibilidades para intervenir en la realidad a través de la creación de nuevas herramientas culturales, y simultáneamente de un tiempo en que se ponen de manifiesto, como lo alerta R. Chartier (2000), importantes desigualdades socioculturales en las posibilidades de acceso a esas nuevas herramientas.

Esos cambios han significado para las empresas la necesidad de enfatizar “el trabajo intelectual más que el manual, la mente más que la mano” (Newstrom y Davis, 1993; citados por Sleight, D., 1993). En este nuevo entorno es creciente la cantidad de conocimiento requerido para realizar un trabajo, los procedimientos pueden cambiar rápida y frecuentemente, la producción de bienes no sólo es concreta sino abstracta (incluye como elemento central la elaboración y análisis de información). A la capacitación convencional, que requiere un proceso de diseño sistemático, le resulta prácticamente imposible suministrar formación que permita conocer los cambios en los procedimientos, transferir las competencias necesarias para desarrollar nuevas tareas y contribuir a la generación de conocimiento en el corto tiempo en que se requiere respuesta.

Ha surgido, como consecuencia, la necesidad de nuevas formas de capacitación y, entre otros desafíos, el de ayudar a construir y desarrollar nuevas habilidades intelectuales sin dejar de prestar atención al uso de las herramientas cognitivas ya incorporadas en el transcurso de la existencia del individuo como sujeto social y a lo largo de la vida escolar. En este punto, aparece una polémica de antigua data en el campo educativo y de la capacitación, pero redefinida a la luz de los profundos cambios que caracterizan al nuevo siglo, tanto en el mundo del trabajo como en el de las nuevas tecnologías: ¿qué peso relativo deben tener la formación en competencias generales y la formación especializada? ¿Qué relación establecer entre esas formaciones? ¿Es posible imaginar que las competencias generales se apropian sólo en la escuela, si las variaciones en el tiempo de producción de nuevos conocimientos son tan rápidas, el cambio es una constante y la escolaridad, aun cuando se proyecte de modo continuo, tiene un tiempo limitado? ¿Qué nuevos trabajos se están creando y serán creados y qué tipo de competencias requerirán? ¿Qué trabajos están desapareciendo, qué nuevos procedimientos se crean en sustitución, qué tipos de competencias requieren? ¿Cómo reconocer, revisar críticamente y resignificar los saberes prácticos y vincularlos con los nuevos requerimientos? ¿Constituyen las empresas pequeñas un ámbito adecuado para promover la adquisición de esas competencias por parte del personal? ¿En qué casos?

A criterio de los autores estas preguntas no tienen una respuesta unívoca ni inmediata. Las que se puedan construir deberán ser revisadas, discutidas y confrontadas de manera permanente en cada ámbito económico social y a la luz de los avances de las investigaciones que contribuyen a comprender el aprendizaje y de los resultados de las experiencias prácticas. Dichas preguntas conducen, sin embargo, a reflexionar acerca de la pertinencia de incorporar progresivamente, tanto en capacitación para grandes como para pequeñas y medianas empresas, los avances de los enfoques cognitivos, en particular los que ponen el acento en el aprendizaje en marcos interactivos y la recuperación de diferentes formas de mediación cultural en el aprender, considerando en consecuencia y entre otras cuestiones relevantes, que el mismo se construye en marcos sociales donde tienen un fuerte impacto los apoyos entre pares, el conocimiento de los expertos, los saberes prácticos y el contexto (tal como lo propone el enfoque sociohistórico). Conducen también a ubicar el tema de la transferencia de lo aprendido a los contextos de trabajo como una preocupación central del diseño y de las prácticas de capacitación, desafío que se suma a la definición del tipo y nivel de competencias a desarrollar y al análisis profundo del ámbito social en el que se deberán desplegar esas competencias. Conducen, finalmente, a considerar el rol de las tecnologías como herramientas culturales mediadoras, que constituyen una poderosa extensión de la mente humana (Salomon, G., 2000; San Martín Alonso, A., 1995; Wersh, J., 1993; entre otros), para incorporarlas, cuando sea posible, como un recurso potente de los procesos de capacitación, sin esperar que esa incorporación, por sí misma, garantice la calidad de dichos procesos. Parafraseando a Burbules, N. y Callister, T. (2000), las nuevas tecnologías de la información en educación –y por extensión, en la capacitación– nos proponen “promesas de riesgo y riesgos promisorios”, desafiándonos a pensar fuera de la dicotomía bueno-malo y a reconocer diferentes usos, presiones, prejuicios o intereses en juego.

Desde el punto de vista del vínculo entre la perspectiva de la pedagogía, de las teorías del aprendizaje y el diseño del Programa, se estimó implícitamente que los capacitadores poseían las competencias para diseñar acciones formativas coherentes con la forma en que las personas aprenden. Se habría supuesto, en consecuencia, que tenían los conocimientos necesarios para limitar el uso del aprendizaje asociativo, característico del conductismo, a aquellos casos en los que los propósitos eran simples y asumir un enfoque sobre el aprendizaje de vertiente constructivista para acciones que tienden a propósitos más complejos.

El impacto de las tecnologías

Diversos avances tecnológicos han impactado en la capacitación. Si bien desde el punto de vista conceptual, la importancia de las tecnologías es, en muchos casos, menor que la de las teorías del aprendizaje, no se puede soslayar su análisis. Del amplio espectro de tecnologías disponibles, se analizará la más difundida: el uso de la computadora como herramienta de formación.

Si bien el origen de la computadora puede rastrearse en diversas universidades de Estados Unidos (por lo cual quedó vinculada desde su nacimiento con el área de la educación) su impacto masivo en la capacitación empresarial ha demorado más tiempo del que las expectativas que se generaron por su incorporación, hicieron suponer.

Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, Gagné, Briggs, Branson, Atkins, Dick y Carey, entre otros, propusieron diversos sistemas de Instrucción Asistida por Computadora (IAC). Una razón que explica esta proliferación de propuestas, además de la reducción del costo asociada a la microcomputadora, estuvo dada por la creación de departamentos que se ocupaban de la capacitación en diversas organizaciones, tanto del sector público como de las empresas privadas. Esos departamentos debían brindar respuesta a la rápida expansión de los sistemas informáticos en las empresas y el gobierno. El camino más fácil parecía el de la IAC, ya que implicaba una automatización de la enseñanza similar a la que se había puesto en práctica en el área de la producción industrial. Era de esperar, en consecuencia, un rápido desarrollo de la misma, que debería haber sido potenciado por la aparición de la Internet.

El avance fue más lento de lo esperado para una tecnología tan promisoriosa para la capacitación, ya que se limitó –durante un largo período– al uso de la computadora para reemplazar las máquinas de enseñar. Se pueden sostener varias hipótesis para explicar por qué este progreso ha sido menos dinámico de lo esperado, tanto desde un punto de vista práctico como desde una perspectiva conceptual.

Desde un punto de vista práctico se puede señalar al proceso de preparación de materiales como una dificultad asociada al uso de máquinas basadas en la instrucción programada. Dicho proceso requiere la construcción de “mapas” con todos los conceptos que –sobre la base de los conocimientos previos de los capacitandos y las conductas a desarrollar– deben ser transferidos. A partir de ese mapa es posible establecer los objetivos a alcanzar y realizar luego el proceso de programación que incluye un conjunto de pruebas orientadas a optimizar el diseño del programa de manera de lograr que las respuestas sean mayoritaria-

mente correctas y los refuerzos positivos predominen. Siempre desde un punto de vista práctico, conspiró contra la rapidez del progreso de los sistemas de IAC, la relación elevada que existía entre los precios y las prestaciones de las computadoras a fines de los setenta. La situación cambió a fines de la década del ochenta, período en el que simultáneamente se desarrolla su capacidad como multimedia.

Por otra parte y desde un punto de vista conceptual, la instrucción programada implicaba un proceso lineal, en el que el equipo que prepara los materiales decide la secuencia de aprendizaje sin tomar en cuenta los múltiples recorridos cognitivos posibles de los sujetos que aprenden. Se realizaba, en consecuencia, una aplicación directa de las ideas del conductismo, cuyas limitaciones han sido señaladas en el capítulo anterior. Es importante remarcar que la restricción introducida por la linealidad propugnada por Skinner ya había sido cuestionada por Norman Crowder quien, en 1958, desarrolló un sistema de instrucción programada ramificada, preparado para conducir al alumno por caminos diferentes según sea la respuesta brindada.⁵ El aporte de Crowder fue significativo ya que la mayoría de los programas de IAC utilizan actualmente alguna forma de ramificación (Niemiec, R. y Walberg, H., 1989).

En el campo de la educación, la mayoría de las escuelas de los países desarrollados –e inclusive en algunos países de menor desarrollo relativo– disponen actualmente de computadoras para sus alumnos. Un importante número de estudios muestra que las computadoras potencian el aprendizaje (Becker, 1994; Christmann y Badgett, 1999; Hativa, 1994; Kozma, 1991; Kulik y Kulik, 1987; Liao, 1992; Niemiec y Walberg, 1987; Niemiec y Walberg, 1992; Ryan, 1991; Van Dusen y Worthen, 1994; citados por Arias, R., 2000).⁶ La evidencia indica también que estos beneficios no son iguales para todos los estudiantes y que, en muchos casos, los docentes disponen de los equipos pero no los utilizan en sus clases. Así, las computadoras pueden estar disponibles pero su uso no estar integrado al currículum debido en parte a la falta de formación y en parte a la resis-

5 Un uso posible de esta técnica es introducir pasos adicionales destinados a quienes tienen dificultades en algún tema y eliminar pasos para quienes asimilan los nuevos conceptos rápidamente.

6 La revisión, efectuada por Kulik, de más de 500 estudios acerca de la efectividad de la instrucción a través de computadoras, ha permitido deducir cinco conclusiones que han sido ampliamente citadas en la literatura en Estados Unidos: i) los estudiantes aprenden más en clases en las cuales reciben instrucción basada en computadoras; ii) los estudiantes aprenden más rápido cuando reciben instrucción basada en computadoras; iii) a los estudiantes les gustan más las clases cuando incluyen computadoras; iv) los estudiantes desarrollan actitudes más positivas acerca de las computadoras cuando reciben ayuda en la escuela acerca de ellas; v) las computadoras no tienen, sin embargo, efecto en todas las áreas en las que han sido estudiadas (en muchos estudios el impacto fue cerca de cero) (Arias, R., 2000).

tencia docente a la innovación junto a su tendencia a mantener vigentes viejos objetivos y métodos organizativos. En la Unión Europea, donde la mayoría de las escuelas primarias tienen acceso a computadoras, “las evaluaciones realizadas indican que su uso para la instrucción es marginal: en la primaria se usan como herramientas de práctica repetitiva y en la secundaria la computación es una materia más a dominar” (Potashnik, M. y Adkins, D., 1998; citados por Arias, R., 2000). En el caso de Latinoamérica existen varios programas muy ambiciosos pero no un uso extendido en el ámbito educativo. Por eso no se puede asegurar “que la inversión en informatización de las escuelas (...) implicará una mejora significativa en la equidad y eficiencia” y que “sin evaluaciones de impacto de calidad no podremos tampoco en el futuro mejorar el proceso de toma de decisiones en política educativa y continuaremos actuando, como hoy se hace, en base más a convicciones íntimas o modas pasajeras que a un análisis racional de los costos y beneficios de las diversas alternativas de política” (Arias, R., 2000).⁷

En el campo de la capacitación, en Estados Unidos, “proyecciones empresarias para el año 2000 predecían, en 1998, que un 23% se realizaría por esa vía” (Van Buren, M., 2001). Sin embargo, las cifras correspondientes a 1998 y 1999 fueron inferiores a un 10%. Si bien estos datos deben ser tomados con cuidado ya que existe la tendencia a fusionar la capacitación tradicional con la que se realiza mediante una computadora, lo que podría, al momento de informar, introducir distorsiones, lo cierto es que la fe excesiva respecto al rol de la tecnología en la capacitación empresarial no habría tenido correlato con lo que indicaría la información disponible (que presenta la limitación de operar sobre muestras razonadas y no sobre una muestra aleatoria extraída del universo de las firmas que invierten en capacitar a su personal) (Van Buren, M. y Erskine, W., 2002).

La explicación para esta discrepancia entre las expectativas y la realidad puede atribuirse a que la aceptación de nuevas tecnologías es muy lenta en educación y capacitación. El aula de 1986 era muy parecida a la de 1886 (Shanker, A.; citado por Niemiec, R. y Walberg, H., 1989). Muchas de las potencialidades de la computadora como una herramienta capaz de ejecutar acciones de capacitación de manera independiente del tiempo y del lugar, aún no han sido aprovechadas. No se trata de utilizar la capacidad de la computadora para reemplazar cursos convencionales desarrollados por otro medio sino de reconocer que es capaz de nuevas formas de capacitación. Entre estas formas se encuentra la de integrarlas a la formación en el puesto del trabajo o como parte del apoyo integral al desempeño (tema en el que se está avanzando en las grandes empresas) y la de prepa-

7 Un recorrido por los hitos en la historia del uso de la computadora para la enseñanza puede encontrarse en el Cuadro 7.2.

rarlas para desarrollar habilidades que den respuesta a problemas individuales originados por un entorno empresario basado en el conocimiento y para el aprendizaje de equipos de trabajo en entornos complejos. Estos avances se inscriben en una perspectiva en la que “la educación continua requerirá mucho más que cursos adicionales, ya que aprender y trabajar se harán indistinguibles” (Molnar, A., 1997).

Desde el punto de vista del vínculo entre la perspectiva pedagógica, las teorías del aprendizaje y el diseño del Programa, sólo se previó el uso de la computadora como una herramienta del componente de diagnóstico.

Hitos en la historia de la capacitación en Argentina

En este apartado se plantearán algunas particularidades que ha tenido el proceso de configuración histórica del campo de la capacitación laboral en Argentina, recuperando indicios que permiten afirmar que abarca a un porcentaje importante de la población y que es financiada, fundamentalmente, por los integrantes de la población económicamente activa (PEA). Estos datos deberían servir de insumo para el diseño de propuestas de política pública que, aun pretendiendo ser novedosas o incluso revolucionarias, tienen que tener en cuenta los paradigmas y tradiciones existentes en una sociedad determinada al momento de pretender transformarlos.

Las primeras actividades de formación para el trabajo se realizan, en lo que hoy es Argentina, a poco de producida la conquista española. A fines del siglo XVI, las misiones jesuíticas comienzan a enseñar a los nativos todo tipo de oficios, en áreas formativas que iban desde el procesamiento de la yerba mate a la fabricación de cañones. Dentro de ese amplio rango se incluían actividades tan diversas como la enseñanza de las artes gráficas, las técnicas constructivas o la producción de instrumentos musicales. Los jesuitas habían desarrollado una “pedagogía de formación de adultos” de la que existen registros realizados por cronistas de la época.

La organización nacional, que comenzó a principios del siglo XIX, se concretó luego de que se afianzara en Europa y Estados Unidos el capitalismo industrial. En Argentina, la principal actividad económica era la producción primaria y productos elaborados por las industrias vinculadas con dicho sector de la economía. Sin embargo, la capacitación no se originó en el sector primario sino en el área de servicios financieros. Fue una institución estatal nacional la que, a principios del siglo XIX, organizó la primera acción formativa de la que se dispone,

hasta el momento, de evidencia escrita. Se trata del Banco Nacional,⁸ que aprobó el presupuesto de un curso de capacitación destinado a su personal el 25 de abril de 1826. Por decisión del entonces Presidente de la República, Bernardino Rivadavia, se incorporó a ese curso a los empleados del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Contaduría (Blake, O., 2001).

Esta incipiente impronta estatal en la formación para el trabajo se constituye más adelante y hasta fin del siglo XX en una de las tres respuestas que Argentina brinda a los requerimientos de educación de adultos planteados por el desarrollo económico: un sistema de formación estatal, un mercado de formación y una red institucional no mercantil.

El crecimiento de la oferta estatal de formación para el trabajo se inicia en 1871 cuando se crea el departamento agronómico anexo al Colegio Nacional de Salta y los departamentos de minería en los Colegios Nacionales de Catamarca y San Juan. Constituye un hecho destacado la organización, en 1899, de un anexo industrial a la Escuela Nacional de Comercio de Buenos Aires⁹ (Wiñar, D., 1988). El Estado nacional y posteriormente también los Estados provinciales comienzan a responsabilizarse, de esta manera, de la formación técnica de los ingresantes al mercado de trabajo. En el primer cuarto del siglo XX estaba consolidado un sistema de educación secundaria que brindaba cuatro opciones, tres de las cuales estaban vinculadas con el mercado laboral: las escuelas comerciales (que formaban peritos mercantiles), las escuelas normales (que formaban maestros) y las escuelas industriales (que formaban técnicos). Los egresados de estas escuelas podían, al igual que los bachilleres, continuar estudios en la universidad.

En ese primer cuarto de siglo se encuentra, probablemente, la fecha en la que comienzan a crearse en el país escuelas de “artes y oficios” financiadas con fondos públicos. Establecer con precisión cuándo y en qué lugar ocurrió la primera creación requiere analizar datos de difícil acceso. Dejando de lado las variantes que asumieron los sistemas estatales de formación de adultos a lo largo del siglo pasado, debe destacarse que, desde un punto de vista cuantitativo, la matrícula de las actividades formativas financiadas por el Estado y que no formaban parte del sistema formal de educación “creció, desde 1920 a 1951 un 1,1% anual” (Gallart, M. A., 1989).

Para el período 1971 a 1986, sumando los datos del sector público y los del segmento del mercado de formación constituido por las instituciones privadas, inscriptas en el Ministerio de Educación de la Nación, “la cifra correspondiente resulta un 2,2% anual” (Gallart, M. A., 1989).

8 Actualmente, Banco de la Provincia de Buenos Aires.

9 Actualmente, Colegio “Otto Krause”.

Los datos anteriores no reflejan la totalidad de la actividad privada. Excluyen, en particular, la oferta que se realiza para atender las demandas empresarias de capacitación. El desarrollo de este segmento se debe analizar, a su vez, vinculándolo con la instalación en Argentina de empresas cuyas casas matrices estaban, en muchos casos, en los centros de poder internacionales y para las cuales la capacitación forma parte de su política regular de inversión. El centro de gravedad de esta relación se desplazó en el país y durante el siglo XX de Europa a los Estados Unidos, por lo que en las últimas décadas sería presumible una influencia significativa de la estrategia americana de capacitación.

Es interesante señalar a este respecto que la American Society for Training and Development (ASTD) fue creada en 1944 y su equivalente argentino, denominada originalmente Asociación de Dirigentes de Capacitación de la Argentina (ADCA) y actualmente Asociación de Dirigentes de Desarrollo y Capacitación de la Argentina, fue fundada en 1967.¹⁰ Esta institución ha llegado a tener 1.200 socios activos, 100 socios institucionales y una participación de 3.000 especialistas en recursos humanos en sus actividades. Su último congreso bianual “Capacitar para el desarrollo, desarrollar la capacitación” tuvo lugar en el año 2002. En el mismo año en que se formó lo que hoy es ADCA nació la Asociación de Dirigentes de Personal de la Argentina (ADPA) que se fusionó con la Comisión de Recursos Humanos de la Asociación de Dirigentes de Empresas (ADE), creada en 1999, para constituir la Asociación de Recursos Humanos de Argentina (ADRHA).¹¹ Las empresas pequeñas no fueron, en general, demandantes de los servicios profesionales ofrecidos por los socios de estas instituciones.

Los antecedentes anteriores no deben llevar a la conclusión de que existió, en todas las ramas y tamaños de empresa, una destacada inversión y participación empresarial en la formación de su personal. Un análisis de los debates parlamentarios y de la legislación sobre el sistema de aprendizaje del año 1944 revela que al Estado se le adjudicaba un rol predominantemente normativo y de contralor y un rol subsidiario en la ejecución pero “en los hechos, el Estado tuvo a su cargo la prestación mayoritaria del servicio” (Wiñar, D., 1998). Este hecho señala la

10 ADCA es miembro de la International Federation of Training and Development Organizations (IFTDO), que está integrada por 150 organizaciones pertenecientes a cincuenta países y que representa a más de medio millón de profesionales de los recursos humanos.

11 ADRHA está adherida a la FIDAP (Federación Interamericana de Asociaciones Profesionales para la Gestión Humana), WFPMA (World Federation of Personnel Management Associations), una red internacional que incluye a más de cincuenta asociaciones que representan la función de RRHH a nivel global. En el ámbito académico, ADRHA mantiene también fuertes lazos de colaboración con todas las universidades y centros de formación más importantes del país y con Cornell University de los Estados Unidos, una de las escuelas más prestigiosas dentro de la especialidad.

transferencia de responsabilidades del sector privado al sector público en lo que hace a la formación específica para las empresas.

En cuanto a las actividades de educación continua de las instituciones no mercantiles, a inicios del siglo XX se encuentra una de las primeras manifestaciones de lo que hoy es el extendido sistema de educación continua, no estatal, de Argentina. Se trata de las acciones de formación vocacional “iniciadas y sostenidas por los gremios anarquistas los que ejecutan así las políticas discutidas en la Federación de Obreros Anarquistas (FORA) que se realizó en 1903” (Blisky, E.; citado por Gallart, M. A., 1989). Se inicia así, casi simultáneamente con la incipiente decisión del Estado Nacional de formar a los técnicos que el país requería, acciones realizadas por una entidad sindical. Pese a que no se dispone de datos que permitan cuantificar de manera precisa la participación del sector sindical en la red de instituciones formativas no mercantiles, la evidencia disponible indica que la misma es significativa. Uno de los gremios nacionales, la Unión de Obreros de la Construcción, UOCRA, creó en 1930 una Universidad Obrera del Sector de la Construcción. Cincuenta años más tarde esa orientación hacia la organización de actividades de educación continua por parte de los sindicatos se mantiene (o se ha visto incrementada) según lo refleja un estudio piloto realizado en 1986 por el Ministerio de Trabajo. De acuerdo con este estudio, de 191 sindicatos encuestados, el 52% realizaba acciones formativas (de las cuales alrededor de la mitad estaría vinculada con las tareas profesionales de los afiliados y la otra mitad sería de tipo sindical). Sirve de referencia para cuantificar la importancia potencial de ese esfuerzo formativo el hecho de que de 765 empresas encuestadas como parte del mismo estudio sólo el 17% realizaba actividades de capacitación (Wiñar, D., 1998). Si bien no se conocen los criterios de muestreo ni la validez estadística de los resultados, los mismos corroboran una tendencia a la participación sindical en la amplia red no mercantil que se ocupa de la educación continua en Argentina. Dos datos adicionales que indican que dicha participación tiene, desde el punto de vista educativo, una orientación hacia la calidad, son, por un lado, el hecho de que la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), el Sindicato de Mecánica y Afines del Transporte Automotor (SMATA), el Sindicato de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros y la Federación Argentina de Trabajadores de la Imprenta, Diarios y Afines son parte, conjuntamente con las respectivas gremiales empresarias, del proyecto piloto de desarrollo de competencias laborales de la Argentina financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que tiene sede en el Ministerio de Trabajo de la Nación. Por otro lado, también es un signo de ese interés que la Unión Obrera de

la Construcción (UOCRA) haya organizado, a fines de 2003, el primer taller sobre “Calidad en la Capacitación” que se realizó en el país.

Otro antecedente de la trama de organizaciones no mercantiles que brindan educación continua está dado, en el período que va de 1920 a 1940, por la red de bibliotecas populares. Estas instituciones fueron creadas por el Estado, los partidos políticos (en 1932 el socialismo tenía 56 de esas bibliotecas en los alrededores de Buenos Aires) y por organizaciones privadas tales como los clubes barriales y las “sociedades de fomento” (Gallart, M. A., 1989). No se cuenta con datos que permitan cuantificar la cantidad de personas que participaron de esas actividades ni el porcentaje que estuvo dedicado a la formación para el trabajo. La tendencia a la participación de los partidos políticos en la educación de adultos fue continuada, en 1947, por la rama femenina del partido justicialista (Gallart, M. A., 1989). Dado lo reducida de la tasa de actividad femenina en el mercado laboral, es de suponer que esta acción formativa tuvo impacto limitado en el entrenamiento para el trabajo (lo que no obsta para que se la pueda identificar como un hito más en la generación de la red formativa no mercantil).

Un cuidadoso estudio realizado por María Antonia Gallart (1989), en el que se describe y analiza la diversificación del campo educativo en Argentina incluye un capítulo destinado a realizar una aproximación cuantitativa a la propensión de la población adulta de Argentina a participar en actividades de educación continua. Este segmento del estudio fue realizado sobre la población en edad de trabajar (15 años o más) del área metropolitana de Buenos Aires (alrededor de 7.500.000 personas)¹² y se utilizaron datos relevados como parte de la Encuesta Permanente de Hogares. Desde el punto de vista de este libro interesa destacar que:

- El área analizada representa el 40% de la población urbana del país.
- Las personas que manifestaron que habían completado actividades de formación continua de naturaleza no formal fueron 1.500.000, es decir, un 20% del universo.
- El porcentaje de la PEA que manifestó haber completado actividades formativas no formales fue de un 25%.
- Un tercio de los encuestados había asistido a dos o más cursos y la mitad de este grupo lo había hecho en áreas relacionadas, lo que podría implicar una orientación hacia la mejora de las competencias laborales.

12 Según señala la autora del estudio, el área geográfica elegida, la más rica del país, puede originar una sobreestimación de resultados. La misma es compensada por el hecho de que el estudio abarcó toda la vida de las personas encuestadas lo que produce un efecto de subestimación por olvido.

- Existe un predominio del sector terciario de la economía dentro de las actividades para las que se requirió formación.

Una lectura de las temáticas de los cursos a los que había asistido la muestra analizada, permite inferir que podrían responder, en un elevado porcentaje, a las áreas en las cuales las micro y pequeñas empresas encuentran diferencias entre lo que debe saber hacer su personal y lo que efectivamente sabe, por lo que la capacitación podría ser de interés de los empleadores y/o los empleados preocupados por retener sus puestos mediante una mejora de sus competencias.

Por otra parte, en el mismo libro, un minucioso trabajo de análisis de la información estadística producida por el Ministerio de Educación, en la que se consolidaba la actividad formativa realizada por el sector no formal estatal y por las instituciones privadas permite concluir, para el período 1971-1986 y siempre dentro de los aspectos de interés para este libro que:

- En todas las regiones del país las actividades de educación no formal han crecido de manera sistemática. La única excepción es Buenos Aires (al no incrementar se equilibra su participación relativa medida con respecto a la cantidad de habitantes).
- La participación privada en la oferta de servicios era mayor en las regiones más ricas del país.
- Los cursos desarrollados por el Estado estaban orientados a población de menor nivel educativo, en condiciones sociales desfavorecidas y tenían como objetivo incrementar las oportunidades en la vida de esos sectores.
- Los cursos desarrollados por el sector privado estaban orientados a población de mayor nivel educativo y tenían como objetivo responder, tanto a objetivos de consumo de la clientela como a requerimientos del mercado de trabajo.
- El total de personas que estaban inscriptas en actividades de educación no formal era de 440.000 (el doble que en los cursos formales de educación de adultos).
- En términos generales no existían diferencias regionales en cuanto a los contenidos de los cursos ("Las diferencias entre regiones tienen más que ver con la capacidad de compra y el nivel educativo de la población de cada región que con características particulares de su economía o de su mercado de trabajo", Gallart, M. A., 1989).

A la cifra de 440.000 personas inscriptas en cursos en 1986, que surge de estadísticas en las que se ha incluido al sector estatal y a las instituciones privadas, debe sumársele la actividad de capacitación laboral realizada por las empresas y por la red de instituciones privadas no mercantiles.

La descripción realizada en este apartado quedaría incompleta si no se realiza una referencia a la formación de formadores. Pese a que resulta difícil señalar hitos de especial relevancia, es posible indicar la existencia de diversas actividades formativas de capacitadores. En el ámbito universitario se destaca la Orientación hacia la Capacitación Laboral de la Licenciatura de Educación Permanente de la Universidad Nacional de Luján (desde 1973 a 1979), la orientación profesional hacia el área de Educación No Formal de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Buenos Aires (cuyos cursos incluyen, entre otras materias optativas, Educación de Adultos, Trabajo y Mercado Laboral y Capacitación Laboral) y la existencia de cátedras de Educación de Adultos (o de otras materias vinculadas a la capacitación) en las Licenciaturas en Educación de diversas universidades argentinas. En el ámbito terciario funcionan carreras en Capital Federal y Córdoba destinadas a preparar docentes para la formación laboral. En el ámbito institucional se destaca la tarea realizada anualmente por la propia ADCA a través de sus cursos de formación de formadores.

La descripción quedaría también incompleta si no se hiciese referencia a la existencia de trabajos académicos vinculados con la formación profesional y la capacitación laboral producidos, entre otros, por M. A. Gallart, D. Barrancos, D. Filmus, C. Jacinto, D. Weinberg, D. Wiñar, A. Catalano o G. Riquelme. En el área de interés para este libro, la provincia de Córdoba, se pueden señalar contribuciones, entre otros, de S. Montoya, A. Parisi, A. Acin, C. Arguello, E. Dietrich, S. Gattino, C. Morey, M. A. Barrellio, M. L. Piotti y A. Pujol.

En lo que respecta a la calidad de la actividad de capacitación, es posible sostener que en Argentina se observa un limitado número de capacitadores formados teóricamente en relación con la capacitación y un elevado riesgo de un circuito diferencial de prestaciones de inferior nivel destinado a las pequeñas empresas y a la población en desventaja social.

Desde el punto de vista del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, en la faz de diseño del Programa no se tuvo acceso a la información sobre el desarrollo de la educación continua y la capacitación laboral en Argentina, que era en ese momento muy reciente. Esta información señalaba que ya en 1986 un 25% de la PEA había participado de actividades de capacitación que habrían sido brindadas, fundamentalmente, por el mercado y por organizaciones no gubernamentales. La repetición en la asistencia a acciones de capacitación habría sido superior, en promedio, a dos cursos por persona encuestada.

Cuadro 7.1

Críticas al “conductismo radical”: sus múltiples perspectivas

Existe una larga tradición de crítica al conductismo radical que abarca, entre otras, la dimensión epistemológica, la ética, la técnica metodológica, la ideología política y la pedagógica.

Desde una vertiente epistemológica se lo ha criticado por operar dentro de una tradición empírica, pragmática e inductiva, utilizando el esquema formal de las ciencias naturales para realizar experiencias cuyas conclusiones no tienen en cuenta las diferencias entre los fenómenos humanos y los materiales ni las posibilidades del hombre como un sujeto capaz de actuar dentro del devenir histórico.

Desde un punto de vista ético, se ha puesto de manifiesto su indiferencia por la integridad del hombre, su reducción de la naturaleza humana a un conjunto de mecanismos en los que no se consideran aspectos que lo diferencian del animal tales como la creatividad, el altruismo o la imaginación. Se critica también que se realicen experimentos con seres humanos que podrían legitimar todo tipo de manipulaciones y de metodologías de control social.

Desde una vertiente técnico - metodológica se le ha criticado que extrapole resultados de investigaciones realizadas con ratas y palomas al ser humano; lo cual, se argumenta, difícilmente pueda explicar comportamientos tales como la creación artística o características que parecerían ser propias al hombre como la voluntad o los sentimientos. Se ha remarcado al mismo tiempo el reducido número de sujetos experimentales con los que habrían trabajado los conductistas.

También se lo ha criticado desde una vertiente ideológico política, considerándolo en una posible lectura desde el marxismo, como un sistema adecuado para tecnócratas que tienden a enmascarar la naturaleza misma de los problemas humanos y sociales, que ignoran la lucha de clases y los fenómenos de toma de conciencia. Desde esta perspectiva se trataría de una herramienta de represión destinada a impedir manifestaciones espontáneas y autónomas de los individuos.

La crítica pedagógica se refiere fundamentalmente a las derivaciones del conductismo respecto del currículo, del diseño y de las prácticas de enseñanza que lo condujeron a constituirse en el “tecnicismo” dominante en los años '60 y '70, cuya “obsesión” era la eficacia de todo acto educativo. En este sentido, tanto las explicaciones generales de la conducta humana como la descripción de taxonomías en el plano cognitivo, afectivo y psicomotriz, se tradujeron en prácticas rutinarias y estereotipadas de planificación en las cuales se desconoció la relevancia social de los contenidos a transmitir, la complejidad de los sujetos y los contextos de actuación en la definición de las opciones de intervención pedagógica. Se dio prioridad, hasta extremos difíciles de comprender, a la definición con rigurosidad y precisión de objetivos “observables” para cada nivel de conducta, lo que pasó a ser la garantía de eficacia en educación. Se desatendieron, en consecuencia, las múltiples

variaciones de todo plan en la práctica, los compromisos ético-políticos en la selección de contenidos y estrategias de trabajo, la complejidad de los procesos humanos “no observables” y las transmisiones implícitas (denominadas “curriculum oculto”).

Cuadro 7.2

Hitos en la historia del uso de la computadora para la enseñanza

Desde un punto de vista tecnológico, la historia de la computadora moderna es breve. Se inicia con la Mark I creada en 1944 en la Universidad de Harvard y con la ENIAC creada en 1947 en la Universidad de Pennsylvania, ambas de Estados Unidos. Poco más de una década después, en 1959, aparecen los pioneros de las aplicaciones al área de la educación entre los que se destacan, siempre desde la perspectiva de los aportes de la Universidad, los nombres de John Kemeny y Thomas Kurtz, de la Universidad de Dartmouth, cuya meta era que la computadora resultase tan accesible a los estudiantes como lo eran los libros y que “millones de personas pudiesen escribir sus propios programas” (Kemeny, J., 1972). Una de las ideas motoras del trabajo intelectual de Kemeny, fue su creencia en las computadoras como una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver los problemas del mundo contemporáneo. Su idea era que “sólo si logramos que exista una generación educada en computación tendrá la sociedad una disponibilidad adecuada de computadoras que le permita resolver las serias dificultades existentes”. Coherente con esa postura comenzó a preparar, en 1963, un programa en el que se utilizaba un lenguaje simple y pocos comandos. El resultado de su trabajo conjunto con Kurtz fue el idioma de programación BASIC (Beginners All-Purpose Symbolic Instruction Code) que comenzó a utilizarse en 1964 y que la Universidad de Dartmouth, pese a tener registrada la propiedad intelectual, destinó al dominio público. Desde el punto de vista del impacto educativo el resultado puede valorarse si se toma en cuenta que tres lustros después, más de 10 millones de niños escribían sus propios programas en BASIC.

Entre las contribuciones de las universidades sobresalen también los nombres de Patrick Suppes y Richard Atkinson, quienes en 1963 realizaron investigaciones sobre la instrucción asistida por computadora en Stanford. Desarrollaron modelos matemáticos muy sofisticados acerca del aprendizaje, destinados a facilitar el diseño de estrategias y materiales de instrucción (Molnar, A., 1990). En este breve pero intenso período sobresale también Seymour Papert, quien a principios de los ‘70 crea un programa – LOGO – “orientado a desarrollar el pensamiento riguroso en matemática (...) que se convirtió rápidamente en el lenguaje del movimiento de alfabetización informática de las escuelas primarias” (Molnar, A., 1997).

Fabricantes de computadoras realizaron algunos avances tempranos en esta área en los que vincularon sus avances tecnológicos con los sistemas de instrucción programada. El primer proyecto se concretó utilizando la IBM 650. Se trataba de una computadora de alta velocidad para su tiempo (se lanzó al mercado en 1953), conectada a una máquina de escribir eléctrica que escribía las preguntas a responder por el estudiante utilizando la misma máquina. IBM desarrolló también un programa especial destinado a la edición de textos para los cursos, que se denominó “Coursewriter” (Niemic, R. y Walberg, H., 1989).

En 1975 se produce una importante revolución con la aparición de las computadoras personales, que a fines de esa década se encontraban ya disponibles en oficinas, casas y centros de educación o capacitación.

Esperanzas y fracasos en la capacitación para empresas

Félix Mitnik

Adela Coria

Juan Torres

Siempre conocemos más de lo que podemos expresar.

MICHAEL POLANYI

*Conducir el cambio desde arriba es equivalente
al intento de un jardinero que mira a sus plantas desde lo alto
y les dice que quiere que crezcan más enérgicamente.*

PETER SENGE

En este capítulo se expondrá la contradicción entre el incremento en la demanda de capacitación por parte de las grandes empresas y de la población económicamente activa y las evidencias de escaso impacto de las políticas públicas que la utilizaron como instrumento aislado para resolver problemas económicos y sociales. Se mostrará que este hecho, que debería ser ponderado en el diseño de políticas y programas de capacitación, tendría su origen, entre otras razones, en diferentes concepciones acerca de la capacitación, en la escasa importancia asignada al conocimiento tácito y, en el caso de las empresas pequeñas, en la diversidad de necesidades de un sector heterogéneo.

Éxitos y esperanzas

Como consecuencia del carácter de “bien meritario” asignado al capital humano se originaron grandes esperanzas en políticas de educación continua orientadas a resolver problemas de competitividad y de equidad. Se produjo una gran expansión de actividades formativas, lo que condujo a que, en la actualidad, haya más adultos que niños en las aulas de los países desarrollados.

La expansión abarcó también a la capacitación laboral para empresas, ya sea por necesidad de las grandes firmas, como ocurre en Gran Bretaña o Estados Unidos, o por la suma de esa necesidad y una intervención del Estado, tal como ocurre en Francia (que ha establecido la obligatoriedad de una cantidad mínima anual de horas para las organizaciones con más de diez empleados). En los tres países mencionados la provisión de los fondos la realizan las empresas.

Una búsqueda de datos orientada a cuantificar esta expansión en el ámbito mundial tropieza con dificultades de naturaleza práctica tales como la falta de una terminología común entre las diferentes naciones (lo que complica el cotejo de los datos), la carencia de regulaciones que permitan la recolección y sistematización de dichos datos (lo que limita la posibilidad de comparación) y la existencia de actividades que están en una zona de incertidumbre en cuanto a cómo caratularlas (lo que dificulta la decisión acerca de si deben ser consideradas como capacitación, formación profesional o educación continua).

Considerando todo el espectro de acciones incluidas bajo la denominación de educación continua, y para el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los datos del International Adult Literacy Survey (IALS, 1994-98), de la European Union Labour Force Survey (ELFS, 2001) y de indagaciones cualitativas, han permitido determinar que “en los países nórdicos, Reino Unido, Suiza y Canadá uno de cada tres adultos participa en alguna actividad de formación a lo largo del año” y que “más de un 50% de esas actividades ha contado con algún tipo de apoyo de los empleadores (en su mayoría grandes empresas)” (OCDE, 2003).

Una estimación de la magnitud de las acciones formativas de las empresas puede realizarse utilizando como referencia las erogaciones que realizan las firmas y el Estado, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Para el primer grupo se encuentra, por ejemplo, que en Estados Unidos ha venido creciendo año tras año y “moviliza más de 60.000 millones de dólares por año” (ASTD, 2002). Otras estimaciones indicarían que la suma de la inversión pública y privada en capacitación podría superar la que realiza el sistema educativo formal de ese país (Baldwin, T. y Ford, J., 1988). En Gran Bretaña el Consejo Nacional de Competitividad estableció en 1998 que era necesario incrementar la inversión por parte de las empresas, de un 1,5% de la masa salarial al 3% (National Competitiveness Council, 1998). En Francia, la cantidad de organizaciones capacitadoras creció, desde la promulgación de la ley de capacitación en 1971, a 60.000 organismos en 1992, “de los cuales 250 tendrían una facturación en actividades de formación superior a los 5 millones de francos” (Le Boterf, G., Barzuchetti, S. y Vincent, F., 1993).

En los países periféricos, el crecimiento de la capacitación es también importante. En Perú, por ejemplo, existen alrededor de dos mil Centros de Educación Ocupacional (CEO)¹ destinados a formar ingresantes al mercado laboral. En un 60% son privados y más de la mitad fueron creados en el período 1986-1996 (Saavedra, J. y Chacaltana, J., 2000). En Argentina (ver capítulo 7), un 25% de la población económicamente activa (PEA) había participado de acciones de capacitación durante su vida laboral (datos tomados en 1986). La tasa de crecimiento de la última década ha sido, muy probablemente, del 3% anual. Ejemplos similares se pueden encontrar, seguramente, en la mayoría de los países de la región.² Información parcial del tipo de la reseñada permite establecer un orden de magnitud del sector y de su crecimiento y sugiere que se ha producido una expansión de la cantidad de firmas comerciales e instituciones sin fines de lucro que, “de manera espontánea”, se han incorporado al mercado y que, sin figurar en registros oficiales, habrían logrado mecanismos de comunicación con la demanda que permiten un funcionamiento eficiente. Llama la atención, además, que habiéndose producido de manera espontánea una expansión tan significativa de la oferta de educación continua y que siendo amplia la información pública acerca de dicha expansión no abarque al universo de empresas de menor porte (con excepción de aquéllas que operan en áreas tecnológicas complejas o que atienden mercados muy dinámicos). Resulta poco probable que se trate de un problema de asimetría de la información (que existe, pero que no sería la causa central de la no inversión).

La expansión descripta tiene su origen, tanto en el libre juego de la oferta como en políticas públicas activas. Los estudios de la OCDE mencionados precedentemente aportan información valiosa para el análisis comparado de estas políticas (evaluando, en particular, los beneficios para distintos sectores sociales). Se ha encontrado, como elemento común a las naciones estudiadas, que: i) quienes más se benefician de la educación continua, tanto en acceso como en retorno de su esfuerzo, son aquéllos que tienen mayor nivel educativo; ii) quie-

1 La cantidad de centros privados y públicos creció, respectivamente, de 369 y 421 en 1986 a 1.156 y 753 en 1996 (Saavedra, J. y Chacaltana, J., 2000).

2 Desde otra perspectiva dicha expansión se refleja en Internet. En enero de 2004, una búsqueda arrojaba para la palabra inglesa capacitación –*training*– 85.000.000 de páginas web (a los que se adicionaban 753.000 en español). Para analizar si se trata de un número comparativamente elevado se puede utilizar como patrón la cantidad de sitios en los que aparece la palabra educación –*education*– que era de 12.900.000 (más 2.050.000 en español). Si bien estos datos no permiten efectuar ninguna inferencia rigurosa, sirven para suministrar una imagen de cuán extendido se encuentra el campo de la capacitación.

nes están más necesitados de la misma son los menos conscientes de sus necesidades y de los beneficios que obtendrían.³

Estos resultados sugieren que los Estados deberían realizar grandes esfuerzos de difusión de los beneficios que brinda la educación continua y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a la misma.⁴ Si bien no es posible predecir si será posible producir el cambio de actitud y cuánto tiempo demandaría lograrlo, se puede anticipar que generaría un requerimiento de recursos económicos de magnitud y, fundamentalmente, una carencia de formadores para prestar los servicios.

Generar políticas que contribuyan a la expansión constituye una exigencia de quienes vislumbran que la capacitación aporta a la construcción de una sociedad en la que se reduzcan significativamente las iniquidades sociales. Reflejan esta esperanza los programas orientados a facilitar, mediante capacitación, la obtención de empleo por los ingresantes al mercado laboral, los desempleados, las mujeres jefas de hogar, las poblaciones indígenas, los ex convictos, el personal desmovilizado de las fuerzas armadas, los grupos de ex guerrilleros o las personas con capacidades diferentes.

De manera similar se han generado programas destinados al entrenamiento del personal de pequeñas empresas basados en razones de equidad (compensar las dificultades de las firmas de menor tamaño en relación a las de mayor porte frente al desafío de la globalización).

3 Existe una elevada probabilidad de que estas conclusiones sean aplicables a Latinoamérica. Al respecto la OCDE señala que “los adultos que más necesitan educación y capacitación son aquéllos que niegan más enérgicamente que ese es el caso. Por ejemplo, la IALS muestra que de los individuos que están en el límite inferior de la escala utilizada en esta indagación (nivel 1) son más los que declaran que sus habilidades de lectura son excelentes (12, 88%) que aquéllos que manifiestan que son pobres (10,62 %). En el nivel 2 la mayoría (80,77%) declara que sus habilidades de lectura son buenas o excelentes” (OCDE, 2003). Dado que hay cinco niveles, parecería que muchos adultos sobreestiman sus habilidades reales para comprender un texto, reaccionar de modo pertinente y tomar decisiones adecuadas sobre la base de lo que han leído. El estudio de la IALS permite ir un paso más allá, ya que mostraría que los individuos que más necesitan capacitación no creen que su carencia de competencias básicas limite su progreso laboral o su habilidad para cambiar empleo. De aquéllos que manifiestan que no están limitados en sus oportunidades de promoción o de movilidad laboral, 40% están en el nivel 1 ó 2 mientras sólo el 21% manifiesta lo mismo a niveles 4 ó 5.

4 Existen varios ejemplos de acciones en ese sentido realizadas en países desarrollados. En el área de la educación, el “Opintoluotsi” en Finlandia ofrece un servicio de búsqueda abierta sobre información educativa y la “Adult Learners’Week” se lleva a cabo en más de treinta naciones, entre las que se cuentan Australia, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Hong Kong, Holanda, Nueva Zelanda, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Gran Bretaña. En el área de la capacitación pueden mencionarse el “Learnfestival” de Suiza y el “Investors in People” en Gran Bretaña, un mecanismo de reconocimiento a las firmas que invierten en su personal. En la misma dirección se ubican los Programas Comunitarios de Acceso a la información disponible en Internet en Canadá o un programa nacional que tiene en preparación Corea.

¿Cuál fue el impacto de esas políticas y programas? ¿Arroja la experiencia internacional evidencias claras de éxitos? Aportar indicios para la construcción de una respuesta es el objetivo del apartado siguiente.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, no se tuvo acceso a indagaciones que permitiesen analizar cuál era la actitud frente a la capacitación de los adultos que más la necesitaban. No se pudo verificar, en consecuencia, si se presentaba un fenómeno de rechazo similar al identificado en países desarrollados.

Esperanzas y desalientos

Limitando el análisis al área de la capacitación se encuentra que las diferencias entre los distintos países y la carencia de información cuantitativa comparable impiden responder a preguntas tales como ¿existen grandes diferencias en la cantidad de horas anuales promedio de capacitación que se brindan al personal de las firmas? ¿Las facilidades o barreras para el acceso a la capacitación son similares? ¿Hay diferencias entre la formación suministrada en una empresa y la que se brinda en instituciones de capacitación? ¿Qué sectores obtienen mayores tasas de retorno de la inversión en capacitación? ¿La capacitación impacta en la competitividad, la mayor competitividad genera mayor inversión en formación o se trata de un camino de dos vías?

Se encuentra también evidencia de insatisfacción, tanto con los resultados obtenidos por programas implementados por los Estados como con los resultados de la inversión privada. Esa insatisfacción puede atribuirse, en parte, a que “las expectativas han sido demasiado elevadas” (Gill, I., Fluitman, F. y Dar, A., 2000). Dos casos de interés son los de Gran Bretaña, país en el que la capacitación es realizada como resultado de decisiones individuales de las firmas, y Francia, donde la capacitación es obligatoria por ley. En ambos países existen dificultades para verificar si los servicios que se brindan son de calidad y si la relación costo/efectividad es razonable (Greenhalgh, G., 1999). Por otra parte, no se ha encontrado relación entre el desempeño de las pequeñas empresas y la capacitación.

En Estados Unidos una indagación sobre una muestra representativa de firmas de más de 20 empleados, indica que “el impacto de la capacitación provista por los empleadores difiere según sea su naturaleza, el momento en que se realiza y el lugar en el que el empleador realiza la inversión” (Lynch, L. y Black, S.,

1995). Una indagación similar sobre 1.650 firmas medianas de Gran Bretaña, de menos de 500 empleados y pertenecientes a 11 sectores de la economía, indicó que la capacitación podría influenciar la supervivencia y el rendimiento de pequeñas empresas de “ciertos tamaños y en ciertos períodos de tiempo pero no en otros” (Cosh, A., Duncan, J. y Hughes, A., 1998). M. Schonewille (2001), sintetiza resultados provenientes de diversas fuentes señalando que “la literatura no muestra de manera convincente que la productividad y los salarios sean afectados positivamente por esas inversiones”.

Los problemas reseñados no son exclusivos de la capacitación para empresas ya que los programas masivos de empleo también han arrojado resultados menos satisfactorios que los esperados (ver Cuadro 8.1).⁵

Un potencial desaliento acerca del impacto de las acciones de los Estados orientadas a promover la inversión en capacitación por parte de las firmas pequeñas podría verse potenciado cuando, en lugar de analizar las investigaciones que comparan políticas de diferentes naciones o comportamientos sectoriales dentro de un país, se analiza el impacto de la inversión que realizan las grandes empresas. El ejercicio presenta la dificultad de que los datos están dispersos y las metodologías de evaluación no son uniformes. Entre las evidencias que adquirieron carácter público y que permitirían suponer que la inversión de estas firmas es de elevada tasa de retorno, puede citarse una encuesta realizada en Estados Unidos que indica que las 20 corporaciones con mayor presupuesto en formación tuvieron una rentabilidad en 5 años mayor en un 6,5% que un promedio de referencia (New York Times, 2002; citado por Mc Lagan, P., 2004). Se puede cuestionar, sin embargo, si existió relación entre la causa y el efecto: “¿tuvieron las empresas mejor desempeño gracias a la capacitación o fue su mejor desempeño el que determinó la mayor inversión?” (Mc Lagan, P., 2004). Estudios realizados en diversos países arrojan resultados que alimentan la controversia (Watson Wyatt's, 2003; Druckman, D., Singer, J. y Van Cott, H., 1997; Chaston, I., Badger, B., Mangles, B. y Sadler-Smith, E., 2001; citados por Mc Lagan, P., 2004).

Una revisión de “varios cientos de investigaciones en el área del aprendizaje y el desempeño” (Mc Lagan, P., 2004) sugiere que las acciones aisladas de capacitación tienen reducido impacto y que, para lograr un incremento en el aprendizaje por parte de las organizaciones, éstas deben apoyar, tanto la capaci-

5 En Latinoamérica la crisis en la calidad es un fenómeno que ha sido identificado por diversos autores (Castro, 1997; Jacinto, 1997 y 1999; Ramírez, 1998B; Gallart, 1998B; Novick, 1998; Millos, 1998; Jacinto, Lasida, Ruetalo, Berruti, 1998; citados por Abdala, E., 2000b). En Perú, por ejemplo, se ha realizado un análisis de los Centros de Educación Ocupacional que, utilizando como indicadores proxi la solidez institucional y la adecuación de la oferta al mercado, avalan la hipótesis de la existencia de serias debilidades de la oferta (Saavedra, J. y Chacaltana, J., 2000).

tación formal como el aprendizaje informal (adquisición de experiencia en el puesto, ayuda individualizada, reuniones y otras formas de socialización de aprendizajes implícitos), estimular el trabajo en red (generando múltiples canales para transferir el aprendizaje), utilizar un enfoque sistémico en el diseño y desarrollo del entrenamiento formal, generar las condiciones para el aprendizaje colectivo (por ejemplo, mediante el análisis y resolución conjunta de problemas por un equipo de trabajo), realizar acciones de gerenciamiento del conocimiento (en particular en aquellas firmas dinámicas en las que la innovación y el cambio son constantes) y promover una cultura de aprendizaje en la firma.

Se ha señalado, por otra parte, que aun cuando “los participantes en un curso aprendan individualmente”, no siempre se logra que “modifiquen sus rutinas” (Robinson, G. y Robinson, J., 1989; Beer, M. *et al.*, 1993; Spector, 1993; Wigenhorn, 1993; Chawla y Renesch, 1995; Koffman y Senge, 1995; Handy, 1995; Gore 1996, citados por Gore, E., 2003).

La discrepancia entre los resultados esperados y los obtenidos constituye, como mínimo, una señal de alerta a ser considerada no en lo que hace al valor del capital humano que puede suministrar una adecuada intervención sino a la definición de lo que constituye, dadas estas evidencias, “una adecuada intervención”.

Pareciera haberse producido un desajuste entre la oferta formativa y la demanda de las firmas, como lo estaría comenzando a señalar la medición de resultados de la capacitación que utiliza metodologías cuantitativas y/o cualitativas de elevada rigurosidad. En el primer caso, resultados cuantitativos, se utilizan modelos que tienen su origen en las obras de D. Kirkpatrick (1998) y J. Phillips (1997) y que consideran el nivel de satisfacción (¿la actividad formativa le resultó útil o atractiva al asistente?), el aprendizaje (¿incorporó el capacitando las competencias requeridas?), la transferencia al puesto de trabajo (¿fue posible para el capacitando utilizar las competencias adquiridas al ámbito laboral?), el impacto (¿se logró resolver el problema o se alcanzó la meta que se pretendía lograr a través de la capacitación?) y la tasa de retorno (¿el aumento de valor agregado a la empresa como resultado de la capacitación fue igual o mejor que el de otra inversión alternativa?). En el segundo caso, resultados cualitativos, se indaga acerca de aspectos tales como la existencia de redes que facilitan la construcción social del conocimiento, el impacto de la capacitación en el clima laboral de la organización (independientemente de la incorporación de los saberes específicos para los que fue diseñada la misma) o la adquisición de competencias generales (no previstas por el requerimiento que originó la actividad formativa).

Desde el punto de vista de esta obra, lo reseñado indica la existencia de resultados muy diversos, tanto de las acciones formativas que son consecuencia

de políticas de Estado como de las decisiones de inversión tomadas de manera individual por las empresas. Este hecho alerta acerca de esperanzas depositadas en la capacitación que no se han visto reflejadas, en muchos casos, en los resultados obtenidos. Lo expuesto no debe conducir al desaliento sino a la generación de un proceso de mejora continua que conduzca a que las firmas generen un entorno social favorable para el aprendizaje, que las competencias adquiridas por el personal se transfieran al ámbito laboral y que la rentabilidad de las inversiones en capital humano sea positiva.

Desde la perspectiva del capítulo anterior, la raíz del problema estaría en un diagnóstico, un diseño y una ejecución inadecuados. Dentro del diseño, la carencia de previsiones en lo que hace a la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral constituye, posiblemente, uno de los principales ejes del problema (motivo por el que se le dedicará un apartado en el capítulo siguiente). Existen, además, otras razones que pueden dar origen a estos resultados insatisfactorios y que llevarán a analizar cómo se construye el conocimiento en las pequeñas empresas.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, los diseñadores adoptaron previsiones para realizar una medición de resultados mediante encuestas antes y después de la ejecución, que permitiesen evaluar el resultado en la competitividad de las firmas y en el desarrollo de un mercado de capacitación para el sector. No se consideró necesario realizar una especificación detallada de las hipótesis subyacentes, de las preguntas a responder o de segmentaciones de capacitadores y de beneficiarios. La metodología a utilizar quedó librada al criterio del ejecutor.

Explicando los resultados: múltiples concepciones

En ésta y las siguientes secciones se analizarán algunas razones que podrían explicar el origen de resultados de las inversiones en capacitación que no responden a las expectativas. No se pretende ofrecer una visión unívoca ni determinista, sino identificar factores que podrían estar incidiendo y suministrar indicios acerca de la plausibilidad de las hipótesis. Se trata de hechos que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta al diseñar, ejecutar o evaluar políticas y programas. La primera sección es una “fotografía” de las concepciones acerca de la capacitación. La segunda, una “película” acerca de la evolución de esas concepciones.

Capacitación, instrucción y educación

Una primera explicación de la disparidad de resultados de los programas y acciones de capacitación para empresas podría originarse en el abanico de concepciones acerca de la misma.

Una visión muy parcial entiende a la capacitación como un proceso orientado principalmente a la transferencia de un conjunto limitado de competencias requeridas por una firma. Desde esta perspectiva, la capacitación implica la construcción de conocimientos, habilidades o conductas que permitan reaccionar correctamente frente a determinados hechos, operar con precisión equipos o instrumentos o ejecutar determinadas acciones. Se supone, además, que una vez desarrolladas las competencias adecuadas éstas se despliegan de manera automática.⁶ Como consecuencia de una acción de capacitación de este tipo –que en la práctica sólo existe ocasionalmente– el sujeto que incorporó el “producto” sería capaz de reproducir exactamente lo que le fue transferido, actuando de manera automática (sin considerar las condiciones en que se deben utilizar los procedimientos o habilidades para cuya aplicación fue entrenado). Esta concepción restringida –fuertemente asociada al concepto de capacitación que rigió en la era industrial– sigue vigente en muchos ámbitos.

Visiones menos restringidas sostendrían que las personas instruidas en alguna área pueden aplicar las competencias incorporadas a situaciones no previstas. La instrucción se situaría, desde esta perspectiva, entre la educación y la capacitación e incluiría la habilidad de adaptar lo aprendido a situaciones nuevas.

Visiones más amplias,⁷ construidas retomando los principales avances de teorías que históricamente han contribuido a justificar propuestas de capacitación –pedagógicas, psicológicas u organizacionales–, reconocen la complejidad de los procesos de transmisión, apropiación y transferencia de saberes y competencias (ver Cuadro 8.2).

Una concepción más amplia

La capacitación para empresas, que respondió a la primera de las tres visiones mencionadas, tuvo como objetivo transferir –mediante un proceso explícito y formalizado– conocimientos, habilidades o conductas que le permitan al indi-

6 Reaccionar frente a una alarma, copiar un texto en una computadora, despachar un fax, poner en marcha un equipo de producción, atender un reclamo de un cliente y similares.

7 Tanto desde el punto de vista individual como organizacional.

viduo realizar acciones que incrementen el valor agregado por la firma.⁸ Utiliza, en consecuencia, estrategias conductistas (capítulos 6 y 7).

Las soluciones que las empresas generan sobre la base del conocimiento explícito son, en principio, de fácil imitación. Este conocimiento es de importancia para toda organización, ya que le permite realizar de la mejor manera posible las tareas cotidianas y normalmente rutinarias. Sin embargo, para crecer (o sobrevivir) se requieren ventajas competitivas difícilmente imitables por la competencia y que generen una valoración por parte del cliente acerca del producto o servicio recibido. Esa ventaja se logra, como se verá en el apartado siguiente, por el conocimiento tácito que la organización produce.

La asociación entre capacitación para empresas y un sistema de reglas claras se construyó como producto de la enorme tarea que se realizó, a fin del siglo XIX y principios del XX, para adaptar los procesos formativos al sistema de organización de la producción en serie (Marshall, R. y Tucker, M., 1992). El esquema de organización de la capacitación, muy similar al Taylor-Ford de la fabricación de automóviles, utilizaba un proceso casi totalmente estandarizado en el que un diseñador de cursos de entrenamiento laboral podía producir un guión muy detallado de las actividades a realizar con los capacitandos y que podía incluir una descripción de carácter teatral.⁹

Las metodologías de capacitación generadas durante la era industrial se están modificando en las firmas que operan en sectores en los que el cambio tecnológico es una constante, tienen presencia global, cuentan con elevados volúmenes de facturación y/o poseen gran capacidad exportadora. Esas empresas se ven obligadas a realizar una “reingeniería” de la capacitación que potencie su capacidad para generar conocimiento y que se traduce en estrategias de intervención orientadas a lograr un mejor desempeño en el puesto del trabajo, en el que los cambios en las formas de pensar y resolver problemas no son sólo resultado de modificaciones individuales sino parte de un proceso sociocultural que

8 Se ha señalado que, aun en los casos en los que no se logra que los capacitandos adquieran competencias específicas, la acción de capacitación tiene un impacto positivo para la empresa dado por elementos tales como la construcción de redes sociales, un mejor funcionamiento de las redes existentes, una mayor lealtad hacia la firma y aspectos similares.

9 El sistema educativo estaba también asociado, en esa época, con un sistema de reglas que reproducía el sistema de organización de la producción en serie: puestos de trabajo bien definidos, funciones de los diferentes niveles claramente asignadas y el orden y la disciplina como parte central de los objetivos de acciones de educación que tuvieron como propósito formar una fuerza de trabajo disciplinada. Para lograr dicho objetivo se utilizaba un proceso casi totalmente estandarizado, en el que no resultaba extraño que el ideal de un supervisor escolar fuese un funcionamiento totalmente “sincrónico” en el que a la misma hora, en idéntico grado de todas las escuelas de un país, el tema que se presentase a los alumnos fuese el mismo.

comprende a toda la firma (o a redes de individuos dentro de la misma). Esta perspectiva es diferente de la expuesta en el capítulo 6 al hablar del Diseño Instruccional Sistemático (DIS). En ese caso, si la necesidad que había dado origen a la capacitación no quedaba satisfecha, la dificultad se adjudicaba a la resistencia al cambio por parte del individuo, ya que la hipótesis que anida en el DIS es que los aprendizajes individuales se socializan dentro de una organización sin que sea necesaria ninguna previsión acerca de las condiciones de contexto (prima la visión funcionalista que considera a las organizaciones como mecanismos).

La introducción de la dimensión psicosocial al análisis de una empresa ha conducido a la necesidad de incorporar en el diagnóstico, a la organización como ámbito de relaciones sociales, en el que las “identidades individuales se construyen a partir de procesos sociales internalizados” (Gore, E., 2003). Desde esa perspectiva, las coordinaciones de conducta en las organizaciones –o en redes dentro de las mismas– conforman una parte central de los aprendizajes colectivos, y un diagnóstico no debería limitarse a analizar la diferencia entre las competencias requeridas y las que los individuos poseen, primer paso del “micro diseño” (Gore, E., 2003), sino que deberían incluir elementos de “macro diseño” tales como la cultura organizacional (valores y creencias, presunciones no conscientes, ritos, héroes y representaciones sociales acerca de la firma y sus miembros), el clima organizacional (el grado de conflictividad o de respeto, los niveles de motivación, integración, confianza, cohesión y similares) y otros aspectos de las relaciones humanas (la comunicación, la existencia de redes y grupos no formales, el liderazgo y el poder, el estatus o los mecanismos no formales de control, castigos y recompensas).

El problema del diseño se aleja, al introducir el análisis psicosocial, de lo que preconizan los manuales de capacitación diseñados para entornos estables, basados en dos supuestos. El primero es que una empresa funciona como una máquina, por lo que el objetivo de la capacitación se reduciría a suministrar las competencias necesarias para operar mecanismos. Ese concepto “refleja cada vez menos la complejidad de las organizaciones humanas” (Le Boterf, G., Barzucchetti, S. y Vincent, F., 1993) en las que las coordinaciones de conducta conforman una parte central de los aprendizajes colectivos. El segundo supuesto es que existe un modelo de organización ideal para el que, una vez detectado el problema o el cambio de rutinas que podría ser resuelto mediante capacitación, bastaría con diseñar un curso, llevarlo a cabo y realizar un seguimiento de las personas capacitadas para verificar si modificaron sus conductas. Si ello no ocurre, la responsabilidad sería del individuo que se niega a modificar sus hábitos. Se supone, en consecuencia,

que “los problemas de capacitación son cuestiones técnicas muy circunscriptas y que los mecanismos organizativos funcionan correctamente, lo que limita la pregunta a cómo organizar un programa de instrucción” (Gore, E., 2003).

En entornos inestables, el macro diseño de la capacitación debe analizar el esquema de relaciones que lleva a que las personas puedan realizar sus actividades en la empresa y que está condicionado a su vez por la calidad de las comunicaciones en los casos en que la fuerza de trabajo manual haya sido reemplazada por la palabra como herramienta. En esos casos, la palabra “por su poder activo y generativo” agrega más valor que el trabajo físico, por lo que el desarrollo de las competencias conversacionales es clave en la productividad (Echeverría, R., 2003).

Los ajustes surgidos como consecuencia de lo expuesto, modifican el panorama de la capacitación contemporánea, generando intervenciones destinadas a potenciar el aprendizaje informal, mejorar las habilidades comunicacionales, estimular el trabajo en red (generando múltiples canales para transferir el aprendizaje) o crear las condiciones para el aprendizaje colectivo (por ejemplo, mediante el análisis y resolución conjunta de problemas por un equipo de trabajo). El factor común a estas intervenciones es el análisis cuidadoso del contexto como elemento clave de éxito.

El proceso de cambio de la capacitación refleja también la evolución de las necesidades formativas de las firmas que operan en el mercado global. Las mismas han evolucionado desde la construcción del conocimiento, la habilidad o las conductas que permitan la operación correcta de determinados equipos o la ejecución de determinadas acciones (transferencia cercana) hacia “la habilidad de adaptar el aprendizaje a situaciones nuevas y diferentes (transferencia lejana)” (Haskell, R., 1998). Para esas empresas, el factor determinante de la calidad de los recursos humanos es su educación.

La dificultad de adaptación a estas nuevas condiciones origina, por ejemplo, que la formación en oficios, típica de la era industrial, continúe en muchas ocasiones utilizando un concepto restringido de capacitación. La formación de operarios polifuncionales, la operación de procesos complejos o el desarrollo de innovaciones requieren de visiones más amplias y demandan competencias que están más cerca de la educación que de la capacitación de la era industrial. Las dificultades observadas en la ampliación del paradigma de la formación para empresas que se ha expuesto podrían constituir una de las razones de la disparidad de resultados que arrojan los programas de capacitación. Desde esta perspectiva, serían exitosas las acciones que logren un ajuste fino entre las nuevas condiciones y la acción formativa. Fracasarian las que apliquen una receta que no tenga en cuenta las condiciones externas.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, éste se orientó hacia capacitaciones breves. Se supuso, implícitamente, que las empresas a ser atendidas funcionaban según el modelo de la época industrial y requerían la transferencia de un conjunto limitado de competencias.

Explicando los resultados: el conocimiento tácito

Otra posible explicación de la disparidad de resultados de los programas y acciones de capacitación empresarial podría encontrarse en la reducida importancia que durante mucho tiempo se asignó al conocimiento tácito como factor de competitividad. Dicho conocimiento tácito se adquiere, tal como ocurría en la Edad Media, en el marco de un modelo en el que los procesos de producción y reproducción están estrechamente unidos. El aprendizaje surge de un proceso de “capacitación implícita”

Esta capacitación implícita constituye un proceso mediante el cual el individuo incorpora un conjunto de habilidades y manejo de normas no escritas que le permiten actuar cuando las circunstancias lo requieren, sin que sea necesario, para ello, que sean accesibles de manera permanente a la conciencia ni que las pueda expresar con palabras o mediante números y fórmulas (incluye creencias, imágenes, modelos mentales e intuiciones que, a diferencia del conocimiento explícito o codificado, no pueden ser expresadas de modo formal ni transmitidas de modo sencillo).

En Japón, el conocimiento tácito tiene una valoración mayor que en Occidente. Como señalan I. Nonaka y H. Takeuchi (1999) “la diferencia entre el conocimiento explícito y el tácito es la clave para entender la forma diferente en la que los occidentales y los japoneses tratan con el conocimiento”. La mayor competitividad de esos países se habría logrado, de acuerdo a dichos autores, gracias al vínculo entre conocimiento tácito, conocimiento explícito y “conocimiento organizacional”, es decir, la “capacidad de una compañía para generar nuevos conocimientos, diseminarlos entre los miembros de la organización y materializarlos en productos, servicios y sistemas”. El modelo de Nonaka y Takeuchi se fundamenta “en el supuesto crítico de que el conocimiento humano se crea y expande a través de la interacción social de conocimiento tácito y conocimiento explícito”, proceso al que denominan “conversión de conocimiento”. Dicha conversión “es un proceso social entre individuos” y por tanto se distan-

cia de la concepción que confina la construcción de conocimiento al interior de una persona.¹⁰

El “aprendizaje informal” que se está describiendo es el que genera, probablemente, mayores beneficios a las organizaciones ya que produce ventajas competitivas que son difíciles de imitar por la competencia (lo que no ocurre con la educación formal o la capacitación explícita, que están a disposición de todas las firmas por igual). Es posible que la fuerza con que se da este proceso y el impacto del mismo en la competitividad estén asociados a su vez a una sólida formación de base, consecuencia de un sistema educativo de excelencia y de amplia cobertura, lo que permitiría una particular sinergia entre conocimiento tácito y explícito.

La importancia del aprendizaje informal ha sido destacada también por dos indagaciones realizadas en Estados Unidos y Gran Bretaña, que han concluido que alrededor del 70% de lo que las personas conocen acerca de su trabajo es aprendido –al menos para las firmas en las que se realizó la investigación– de manera implícita, que el aprendizaje tácito es crucial en el desarrollo de habilidades y conocimientos –inclusive de aquéllos que hacen a la empleabilidad–¹¹ y lo conveniente que resulta generar condiciones –tales como la apertura de la empresa a nuevas ideas o el reconocimiento de logros– que favorezcan el proceso. Las indagaciones señalaron también el carácter continuo del aprendizaje tácito, las diferentes actividades que lo producen, su integración con procesos de control de calidad, el refuerzo mutuo entre las actividades de aprendizaje formal e informal y la diversidad de competencias que abarca el aprendizaje informal.

10 Son centrales a este modelo cuatro modalidades de conversión de las formas tácitas y explícitas de conocimiento: i) de tácito a tácito: que se produce a través de procesos de socialización, compartiendo experiencias (incluso sin utilizar casi el lenguaje tal como ocurre en el caso de los aprendices y sus maestros); ii) de tácito a explícito: que se produce a través de la exteriorización de conocimientos tácitos en forma de metáforas, analogías, conceptos, hipótesis o modelos; iii) de explícito a explícito: que se produce cuando se combinan conceptos explícitos entre diferentes actores de manera tal que se genera un sistema de conocimiento o una visión compartida; iv) de explícito a tácito: que se produce cuando procesos de socialización, exteriorización y combinación son interiorizados en la base de saber tácito de los individuos. El proceso de interacción entre las cuatro formas de conversión de los conocimientos está en la base de la innovación de las empresas japonesas. En Oriente, las formas de conversión se dan básicamente de conocimiento explícito o tácito a tácito, mientras que en Occidente el proceso es de conocimiento tácito a explícito.

11 La empleabilidad se refiere a la capacidad para obtener y mantener un trabajo satisfactorio. En una acepción más inclusiva, empleabilidad es la capacidad de moverse con autosuficiencia dentro del mercado laboral, para realizar las propias potencialidades a través de un empleo sustentable. Para el individuo, la empleabilidad depende de los conocimientos, habilidades y actitudes que posea, la forma en que use este capital y lo presente a los empleadores, y al contexto en el cual busca trabajo (DfEE, 1998; Hillage, J. y Pollard, E., 1998).

Este aprendizaje, convenientemente potenciado, conduce a la construcción de organizaciones que aprenden.¹²

Desde la economía, una indagación reciente ratifica lo expuesto: “Los investigadores ahora aceptan ampliamente (...) que una parte substancial de la formación en el puesto se produce durante el inicio de un trabajo, que la mayor parte del mismo es informal y que la participación en este entrenamiento depende de variables tales como el nivel de educación de un individuo y su experiencia” (Barron, J., Berger, M. y Black, D., 1997). Desde la filosofía de la educación, por su parte, se considera que “la perspectiva adecuada para el siglo XXI es la de diseñar caminos fructíferos de integración” (Hager, P., 2004) entre conocimiento tácito y explícito.

Esta revalorización no se ha extendido todavía al ámbito de las políticas de desarrollo empresarial, lo que podría explicar los resultados dispares de la mayoría de las políticas y programas que suponen solamente “que el conocimiento puede ser transferido mediante la educación y la capacitación”, cuando “en realidad, el aprendizaje más importante proviene de la experiencia” (Nonaka, I. y Takeuchi, H., 1999). Las pequeñas empresas, dado que tienen una sensación de vulnerabilidad en el mercado y de debilidad frente a las firmas de mayor tamaño, adoptan una estrategia defensiva de sus capacidades que potencia el aprendizaje basado en el conocimiento tácito.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, al momento del diseño no se había avanzado en la revalorización del rol del conocimiento tácito por lo que no fue factible prever acciones orientadas hacia la socialización del mismo dentro de las firmas. Se asignó prioridad, de manera implícita, a formas escolarizadas de transmisión de conocimientos.

Explicando los resultados en las empresas pequeñas

Es posible ampliar el análisis de los resultados dispares de programas y acciones de capacitación utilizando dos taxonomías. La primera clasifica a las empresas por su antigüedad y potencial de crecimiento en: “maduras”, “neonatas”,

12 La aceptación de las ideas expuestas no ha sido, en Occidente, un proceso rápido. El nombramiento, en 1997, de Ikujiro Nonaka como Profesor Distinguido del Conocimiento de la Universidad de California “que convirtió al gerenciamiento del conocimiento en una disciplina oficial” (Clark, D., 1999) y las indagaciones mencionadas han sido, probablemente, puntos de inflexión en una nueva valoración del aprendizaje tácito en Occidente.

“dinámicas” y “de nicho”. La segunda las clasifica por su lógica estratégica en: “reactivas”, “guerrilleras”, “complejas” y “con capacidades” (Miles, R. y Snow, C., 1986).

Dada la heterogeneidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), ambos modelos presentan limitaciones. El primero, debido a que: i) trabajar sobre la edad como elemento contingente puede constituir una simplificación excesiva; ii) las firmas maduras, que se enfrentan con cambios en las condiciones de contexto, pueden asumir las características de empresas dinámicas; iii) las firmas de nicho pueden estar incluidas en las categorías dinámicas y neonatas. La limitación del segundo modelo reside en incluir una categoría, las firmas con capacidades, que no es aplicable al caso de las MPyME.

En el análisis de la construcción de conocimiento se dejará de lado a las actividades productivas unipersonales y a las microempresas familiares ya que esos segmentos funcionan como emprendimientos individuales (o integrados por miembros del entorno familiar) y deben ser evaluados en el marco de acciones destinadas a la educación continua de la PEA.¹³ Por ello, los razonamientos que siguen se refieren a las MPyME que puedan considerarse como organizaciones sociales, que no se circunscriben al entorno familiar y funcionan con un esquema de división de tareas.

Dichos razonamientos constituyen hipótesis de trabajo ya que, como señalan B. Brink *et al.* (2002), “la investigación acerca del aprendizaje en las pequeñas y medianas empresas es muy limitada”. No se pretende, en consecuencia, ofrecer una visión acabada sino presentar insumos para la reflexión y formular hipótesis acerca de las razones por las que no se logran evidencias firmes acerca de incrementos de productividad de las MPyME originados en el uso de la capacitación explícita (ver Cuadro 8.3).

La clasificación de las empresas por su antigüedad y potencial de crecimiento puede esquematizarse como se indica (Gráfico 8.1).

13 No se puede dejar de señalar que, debido al constante cambio de actividad económica que caracteriza a quienes integran los sectores no formales (los que en muchos casos recurren, por razones de supervivencia, a ingresos provenientes de diversas actividades o rotan entre las mismas), éstos podrían requerir el desarrollo de las competencias que debería suministrar la educación formal –que en muchos casos no han completado– y no de capacitación específica. Esa necesidad tropieza, como se ha señalado en el capítulo anterior, con la carencia de demanda por parte de los interesados (que, como forma de expresión y consecuencia involuntaria de una escasa apropiación de capital cultural, no tienen posibilidades para reconocer las ventajas que podrían obtener si completan la escolaridad) y por el alto costo que tendría una acción masiva que suministrase las competencias complejas que surgen de una sólida educación general (que no se limite a la alfabetización). En lo que hace a la capacitación específica para la empresa unipersonal, por tratarse de formación destinada a un individuo, también debería ser considerada fuera del contexto de la capacitación para empresas.

Gráfico 8.1
Clasificación de pequeñas empresas

		Potencial de Crecimiento	
		Alto	Bajo
Antigüedad	Más de 3 años	MADURAS DINÁMICAS	MADURAS DE NICHOS
	Menos de 3 años	NEONATAS DINÁMICAS	NEONATAS DE NICHOS

En la primera categoría, “maduras”, se incluye el grupo mayoritario de firmas que recurren a fuerza de trabajo de escasa formación y reducida remuneración, que producen bienes o servicios destinados a mercados locales con escasos requerimientos de calidad y que, fundamentalmente, tienen una productividad reducida frente a firmas de mayor tamaño. En la segunda categoría, “neonatas”, se incluye a las empresas de creación reciente, cuyas tasas de mortalidad son muy elevadas. La tercera categoría, “dinámicas”, comprende al grupo minoritario de empresas que tienen capacidad para agregar valor de manera destacada y un elevado potencial de crecimiento. En la cuarta categoría, “de nicho”, se incluye al grupo también minoritario de firmas que, sin crecer necesariamente en empleo y facturación, tienen una elevada rentabilidad.

La caracterización de las empresas por su estrategia, identifica cuatro lógicas de actuación hacia el futuro. Incluye a firmas “reactivas”, que carecen de estrategia propia (imitan ventajas competitivas de empresas del mismo ramo tratando de incorporar sus competencias), no requieren de visión prospectiva (imitan lo que funciona), no generan conocimiento y son mayoritariamente jóvenes y pequeñas, maduras de nicho o neonatas de nicho. Las firmas “guerrilleras” operan sobre la base de ventajas competitivas transitorias, originadas en oportunidades brindadas por circunstancias externas, buscan beneficios en el corto plazo, emplean estrategias emergentes “fruto del aprendizaje, la interacción y el conflicto” (Mintzberg, H. y Quinn, J., 1993), pueden ser maduras de nicho o neonatas de nicho, pequeñas o de gran tamaño y realizan genuinos procesos de aprendizaje de naturaleza casi exclusivamente tácita (estas firmas no suelen capacitar de manera explícita).

Las firmas “con capacidades” poseen conocimientos que brindan ventajas competitivas sostenibles a las que se debe defender, son dinámicas y el aprendizaje explícito e implícito forma parte de su estrategia competitiva. Las firmas “complejas”, que escapan al objeto de esta obra, son aquéllas que manejan el contexto, generan iniciativas estratégicas, se transforman de manera muy lenta, tienen valores y cultura fuertes, flexibles y perfectamente establecidos y cuentan, mayoritariamente, con gran cantidad de empleados y elevada facturación (este modelo no suelen presentarse de manera pura).

Capacitación y empresas maduras

Se considera como empresas maduras¹⁴ a aquéllas que han logrado sobrevivir luego de tres años desde su creación, que operan fundamentalmente en el mercado interno con tecnologías simples, estables y alejadas de la frontera tecnológica y cuya eficiencia –medida por la productividad del factor trabajo– es una pequeña fracción de la que registran las firmas de mayor tamaño.¹⁵

En estas firmas existe un estrecho vínculo entre la personalidad del empresario y el funcionamiento de su empresa, por lo cual el rendimiento global de la compañía y la construcción de su ventaja competitiva depende, en gran medida, de sus actitudes, decisiones y acciones. La “naturalidad” de este estilo personalizado de gestión y la multiplicidad de funciones que desempeña el gerente o propietario conducen a un enfoque informal con respecto al reclutamiento del personal de la firma, a un estrecho contacto con el mismo y a un uso intensivo de la formación en el lugar de trabajo. La capacitación tácita constituye la principal herramienta formativa. El empresario actúa como capacitador, transmitiendo capital humano específico que correlaciona de manera muy ajustada con su estilo particular de conducción, con la misión y visión que de manera implícita establece para su empresa, con las características del sector y con la escala de operación de su compañía.

Dado el vínculo entre el perfil del propietario y la organización de las empresas pequeñas, la delegación de la capacitación en profesionales tendría un costo muy significativo. La formación de las competencias del personal se convierte, en consecuencia, en un aspecto indelegable que probablemente demande

14 Dentro de este grupo se encuentran empresas que operan exclusivamente en el mercado interno y que, dentro del mismo, atienden consumidores de reducidos ingresos y mínimos requerimientos de calidad. La cuantificación de este grupo de firmas, al que se supone el sector mayoritario dentro de las MPyME, debería ser motivo de una indagación rigurosa.

15 En el caso chileno la productividad de la gran empresa industrial era, en 1990, “1,59 veces mayor que la mediana y 2,88 veces la productividad de la pequeña” (Román, E., 2000).

en muchas circunstancias un porcentaje importante del tiempo destinado a la dirección de la empresa, cuestión que no es racionalizada por el propietario sino que forma parte de la actividad que realiza espontáneamente y de manera tácita. Dicha demanda de tiempo será sin embargo menor, si la empresa tiene una fuerte división del trabajo y existe algún mando medio en condiciones de asumir el rol de capacitador (por ejemplo, en las firmas que realizan procesos de industrialización la tarea suele ser delegada a un encargado que representa al propietario ante los trabajadores).

Para mejorar el impacto de los programas de capacitación destinados a incrementar la competitividad de las pequeñas empresas maduras, el primer destinatario debería ser el propietario-gerente (estrategia de la que es un ejemplo un programa de subsidio a la demanda mediante bonos en Australia). Es necesario contar con un modelo de formación continua que reconozca que las firmas pequeñas son lugares de formación, que podrían conducir a un título, y en las cuales el gerente tiene un rol fundamental. Este reconocimiento debería reflejarse en una mejor articulación entre la formación básica, el conocimiento que se crea en la empresa y las distintas etapas de la educación continua (UEAPME, Academy Avignon, 2000/01).

La existencia de políticas y programas que no tienen en cuenta el esquema organizacional de las pequeñas empresas, el rol del gerente en el mismo y la adquisición de competencias en el puesto de trabajo podría constituir una de las razones que explican los resultados dispares a que se viene haciendo mención.

Capacitación y empresas neonatas

Se consideran firmas neonatas a las empresas de menos de tres años de existencia. Este segmento se caracteriza, en la gran mayoría de los países, por una alta tasa de mortalidad.¹⁶ En Argentina esta mortalidad “es elevada, pero no muy diferente a la que se verifica a nivel internacional” (Kantis, H., 2003). En general sólo sobreviven alrededor de la mitad hacia el quinto año de vida, un

16 El nacimiento y desarrollo de empresas es un proceso complejo que abarca básicamente tres etapas: generación del proyecto empresarial, lanzamiento de la empresa y gestión de los primeros años. En este proceso inciden factores tales como las condiciones socioeconómicas generales, la cultura y el sistema educativo, la estructura y dinámica del sistema productivo, el bagaje de competencias emprendedoras, el capital social y las regulaciones públicas. El desarrollo de aptitudes emprendedoras debería ser de interés para el diseño de políticas públicas en Argentina, en donde la “fertilidad empresarial es muy inferior a la internacional” (Kantis, H., 2003). Escapa, sin embargo, al propósito de esta obra, que tiene como objetivo específico el análisis de la formación de capital humano en empresas existentes (o, eventualmente, en proceso avanzado de gestación).

valor cercano al que se verifica en Estados Unidos o Gran Bretaña.¹⁷ En Chile, en el período 1990-1997, la tasa de supervivencia promedio fue de un 55% (mayor a mayor tamaño de empresa). En el caso chileno llama la atención que las firmas que capacitan tienen mayor tasa de supervivencia. Existen dudas, sin embargo acerca de “si las empresas sobreviven porque capacitan o si es el hecho de sobrevivir y eventualmente crecer o decrecer, lo que afecta la decisión de capacitación” (Román, E., 2000). En Brasil se ha encontrado, para el período 1996-1999 y en el sector de empleadores registrados, resultados cuantitativos aproximadamente similares a los expuestos, ya que las microempresas “tienen una tasa de mortalidad próxima al 50% en los tres primeros años de vida, las pequeñas y medianas tienen un comportamiento aproximadamente semejante con tasas ligeramente superiores al 30% y las grandes un porcentaje del 15%” (Najberg, S., Pimentel Puga, F. e Ikeda, M., 2001).^{18, 19}

Algunas claves acerca de la contribución que podría realizar la capacitación para disminuir la tasa de mortalidad surgen de otra investigación realizada en Brasil, siempre sobre empresas registradas,²⁰ en la que se indagó acerca de las razones de cierre de las firmas, tal como fueron percibidas por sus dueños. Se encontró que “los principales factores que afectan la tasa de mortalidad son el tiempo y la calidad del planeamiento realizado antes de la apertura, la dedicación a la empresa durante el primer año del negocio (en especial la administración del flujo de caja), el perfeccionamiento del producto o servicio, las necesidades del mercado consumidor y la coyuntura económica (...) creación en segmentos en los que ya se encontraban la mayor parte de las empresas lo que (...) simul-

17 En algunos sectores y períodos la mortalidad ha sido mayor. Estudios realizados por el Ministerio de Trabajo de Argentina, indican que, en el período 1995-2001 (es decir, transcurridos seis años desde su creación) sobrevivieron el 40% de las empresas creadas en el sector industrial y de transporte y el 30% en el caso hoteles y restaurantes. Las respectivas tasas de mortalidad han estado asociadas, seguramente, con la crisis económica y social del país durante ese período.

18 Dicho estudio consideró microempresa a la que tiene menos de 20 empleados y pequeña a la que tiene menos de 100.

19 La tasa de mortalidad anual relevada en el mismo estudio indica que “18,3% cesaron su actividad en el primer año de vida, 36,1% antes de dos años y 48,2% antes del tercer año (...) en el tercer año la tasa de mortalidad cae (...) los dos primeros años de existencia son críticos (...) las empresas que consiguen atravesar ese período tiene más experiencia en su rama de actividad, sus productos han sido probados por el mercado, hay menos incertidumbre sobre su viabilidad económica”. Este último resultado coincide con estudios de la demografía de empresas realizados en Estados Unidos que muestran también una caída constante de la tasa de mortalidad a partir del tercer año de vida.

20 El estudio determinó que el 71% de las firmas cesan su actividad antes del quinto año. En consecuencia, proyectando los índices de mortalidad se llega a 1 millón de empresas cerradas entre 1990 y 2000 contra un total de 1,5 millones de empresas nuevas en el mismo período. Si se hubiese incluido a las empresas no formales, que tienen un desempeño más inestable, las cifras de mortalidad serían, seguramente, significativamente mayores.

táneamente pueden implicar mayor competencia, menor rentabilidad y mayor número (...) de empresas que cierran” (Bedê, M. y Azzoni, C., 2001).²¹ Cerca del 54% de las empresas abiertas entre 1995 y 1999 no conocía y no intentaba informarse previamente acerca de la cantidad de clientes potenciales que tenía ni acerca de sus hábitos de consumo, el 38% no conocía y no intentaba informarse previamente sobre la cantidad de competidores y el 31% no analizaba los productos o servicios de la competencia. Lo expuesto lleva a pensar que una adecuada asistencia técnica individual combinada con capacitación podría haber contribuido a que las empresas efectuasen un planeamiento más adecuado previo a la apertura, lo que determinaría sobrevivientes más rentables, un aumento de su probabilidad de supervivencia y casos en los que algunos propietarios no llegasen a abrir sus negocios porque constatasen que los mismos son inviables.

La combinación de instrumentos de desarrollo empresarial es la estrategia adoptada por el Plan de Apoyo a la Microempresa (PNM) de Colombia que incluye capacitación, crédito y formación técnica. Del documento de evaluación del Plan se puede deducir que una combinación de crédito, capacitación y/o asistencia técnica sería un mecanismo más efectivo ya que “si suponemos que una empresa no beneficiaria del Plan de determinadas características tiene una probabilidad de cierre del 34%, se encontraría que una empresa de similares características pero que haya sido beneficiaria de crédito y formación empresarial tendría una probabilidad de cierre de sólo el 18%, mientras que si hubiera recibido únicamente crédito la probabilidad de cierre sería del 25%” (Caballero, M., Martínez, A., Hoyos, A. y García L., 1998).

Orientar un programa a las empresas neonatas es una opción que permitiría, de acuerdo con la evidencia expuesta, obtener un impacto mayor que una política universal. De acuerdo con un estudio de E. Edgcomb (2002) la capacitación para firmas neonatas requiere una sintonía muy fina con los requerimientos de los emprendedores, lo que exige a su vez incorporar capacitadores con un amplio nivel de competencias, tanto en el plano técnico como en el del aprendizaje adulto y el manejo grupal e individual (ver Cuadro 8.4).

21 Al analizar la composición de los propietarios de las nuevas firmas se encuentra que “el 44% de los que iniciaron una actividad empresarial habían sido empleados de una compañía privada, el 21% era trabajador autónomo y el 13% había tenido otra empresa con anterioridad”. En lo que hace a las razones para iniciar el negocio “el 34% inició la actividad porque deseaba tener un negocio propio, el 28% porque identificó una oportunidad y el 11% porque tenía experiencia anterior”. Otro dato de interés lo constituye la identificación de los principales tipos de profesionales o instituciones a los que los propietarios de las nuevas firmas recurrieron en busca de apoyo: “contadores (citados por 66% de los encuestados), personas que conocían el ramo (26%) y el SEBRAE (22%)”. Otros tipos de instituciones o profesionales (por ejemplo, empresas de consultoría, entidades empresariales, SENAI, SENAC, etc.) fueron citados en proporciones mucho menores”.

Capacitación y empresas dinámicas

Se denominará empresas dinámicas al grupo minoritario de firmas que tienen capacidad para agregar valor de manera destacada y un elevado potencial de crecimiento. En América Latina, estas firmas han sido analizadas en el trabajo de H. Kantis (2004), realizado sobre empresas de entre 3 y 10 años de vida, con 15 a 300 ocupados, tanto de áreas metropolitanas como de otras zonas de gran vigor empresarial.²² Según se señala, “los nuevos emprendimientos latinoamericanos contribuyeron a renovar la base empresarial PyME y a diversificar el perfil productivo de la región. Se trata, en su mayoría, de equipos formados por hombres jóvenes, de elevado nivel de instrucción y experiencia de trabajo (...) que se orientan especialmente al mercado interno (...) cuya principal estrategia fue la diferenciación de productos/servicios ya existentes (...) que reconocen el aprendizaje logrado en el trabajo previo” (Kantis, H., 2004).

El estudio no incluyó un análisis del rol de la capacitación. Existen, sin embargo, algunas evidencias que permiten formular hipótesis acerca de la construcción de conocimientos por parte de estas empresas. En primer lugar, se trata de firmas creadas por redes de emprendedores jóvenes –no por empresarios individuales– de elevado capital humano obtenido mediante un proceso formativo explícito.²³ En segundo lugar, la mayoría de los emprendedores ha trabajado en otra empresa de un sector similar o perteneciente a una actividad relacionada; y aproximadamente en la mitad de los casos, los padres ejercían una actividad independiente. Ambas evidencias sugieren que debe adicionarse al capital humano transferido de manera explícita, el que surge de un proceso formativo tácito de carácter familiar.

En el estudio realizado al inicio del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (ver capítulo 14) se identificó un grupo de 900 firmas (15% del segmento estudiado y aproximadamente 1% del universo total) que coincide, al menos parcialmente, con la definición de empresas dinámicas (eran jóvenes, estaban formalizadas, tenían gerenciamiento profesional, se autorresponsabilizaban por su situación en el mercado, se percibían con perspectivas de crecimiento y eran las únicas que invertían en capacitación de manera regular). Cabe

22 El trabajo incluye un enfoque sistémico del desarrollo emprendedor, un análisis de las razones que podrían influir en el mayor dinamismo de algunas empresas frente a otras, las diferencias con otras latitudes, las diferencias entre las zonas metropolitanas y las áreas productivas locales, el financiamiento, los rasgos característicos de los emprendimientos dinámicos y casos de buenas prácticas en iniciativas de promoción empresarial.

23 Este tema puede ampliarse en el Anexo 8.

preguntarse, a la luz de lo expuesto, cual será el vínculo entre el dinamismo de las empresas y el rol que le asignan al conocimiento.

Se podría conjeturar que en las empresas dinámicas estarían dadas las condiciones para la construcción de redes de actores que establezcan diálogos productivos para la organización. La creación de nuevo conocimiento podría formar parte, en consecuencia, de la actividad de estas firmas. Esta producción no sería exclusivamente el resultado de la suma de esfuerzos individuales sino que la organización en su conjunto actuaría como una entidad creadora de competencias. Si así fuese, estarían operando de manera similar a las grandes empresas, que han reconocido la importancia del conocimiento como factor de competitividad y han implementado mecanismos para su reconocimiento, sistematización, transformación y socialización. Se debería verificar, para el caso de las empresas dinámicas, en qué lugar se encuentran dentro del continuo que va desde firmas de aprendizaje reducido a aquéllas que modifican su cultura gracias a su capacidad de incorporar conocimiento. Desde un punto de vista estratégico se estaría frente a lo que se ha denominado empresas “con capacidades” para las que la generación de ese conocimiento podría ser una de sus ventajas competitivas.

El análisis de los impactos limitados de políticas, programas y acciones de capacitación debería incluir, entre otros factores, el hecho de no haber considerado en el diseño la importancia de la “empresarialidad” (factor clave para la creación de empresas dinámicas) en la inversión en capacitación.

Capacitación y empresas de “nicho”

Dentro de las empresas de nicho se incluye al grupo minoritario de firmas que, sin crecer necesariamente en empleo y facturación, tienen una elevada rentabilidad. Son, en consecuencia, empresas “exitosas”, aunque no siempre estén incluidas en la categoría “dinámicas”, ya que su tasa de generación y de incremento de facturación es reducida.

La percepción de la necesidad de que las MPyME crezcan para ser exitosas, se vincula con el debate acerca de las ventajas y desventajas asociadas al tamaño de las empresas. La visión corriente establecía, hace varias décadas, que una alta tasa de participación en el mercado y/o un gran tamaño, determinan significativas ventajas. Dichas ventajas estarían dadas, fundamentalmente, por una mayor fortaleza relativa de la gran empresa derivada de sus flujos de fondos, acceso al crédito y recursos tecnológicos, por una mayor inversión en la capacitación de su personal y por su capacidad de atraer a quienes tienen más capital humano,

todo lo cual se reflejaría en significativas diferencias de productividad del factor trabajo. En las últimas décadas se comenzó a modificar esa perspectiva, al reconocer que las pequeñas empresas de baja participación de mercado tienen ventajas y que esa reducida participación no siempre está asociada con un desempeño inferior (Hamermesh, R., Anderson, M. y Harris, J., 1978; Woo, C. y Cooper, A., 1981).²⁴

Es muy probable que en las empresas de nicho maduras exista reducido interés en incrementar el conocimiento organizacional de manera explícita, por las razones estructurales expuestas al hablar de las firmas maduras. Si se trata de empresas de nicho neonatas o dinámicas valen también las consideraciones efectuadas al analizar los casos respectivos. La demanda de capacitación explícita sería, en suma, también reducida.

La conclusión en lo que hace al análisis de los fracasos parciales o totales de políticas, programas y acciones de capacitación es la misma que la que se expuso en el caso anterior.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se consideró un instrumento de subsidio de naturaleza universal. No se estimó necesario, implícitamente, realizar distinciones como las expuestas.

24 Una exposición más detallada de ambas perspectivas puede encontrarse en el capítulo 8 de la versión ampliada de esta obra, disponible en www.adec.org.ar/biblioteca/bonos y www.fundemp.org.ar/investigacion

ANEXO 8

Reflexiones sobre educación y empresas dinámicas

Tal como se menciona en el capítulo 8, las empresas dinámicas son creadas por personas que en la mayoría de los casos han completado la formación universitaria. Es posible suponer, en consecuencia, que en condiciones de elevada oferta de calificaciones tenderán a contratar personal del mayor nivel educativo. Este hecho obliga a dirigir la mirada sobre el vínculo entre la educación, el mundo del trabajo y las firmas dinámicas.

Desde una perspectiva socio-histórica, la educación constituye una práctica social orientada a la transmisión entre generaciones de los contenidos considerados legítimos y que llegan a ser dominantes en una sociedad. Ha sido sostenida, a lo largo de la historia, como una actividad intencional a cargo de diversos actores sociales, cuyos procesos han ido variando a medida que transcurría el tiempo.¹ Se han desarrollado dos orientaciones opuestas, una que caracterizó a la educación como un proceso tendiente a promover y posibilitar la apropiación por todos los sectores y grupos sociales de los bienes y significados culturales, y otra que, centrada en los aspectos económicos, se interesó exclusivamente por aquello que es útil a los fines de la generación de riqueza material. Los requerimientos de competencias generales que esta segunda tendencia le efectuaba a la educación desde el mundo del trabajo se limitaban, un siglo atrás, a saberes mínimos de matemática, lectura, escritura y respeto por las normas. Esas herramientas eran suficientes para dotar a los trabajadores de las competencias que, en épocas de tecnologías estables de base mecánica, requería la expansión del empleo asociada con la evolución industrial. Desde la perspectiva de las estrategias didácticas, se concentraban en los productos de la educación con reducida o nula consideración por los procesos necesarios para generarlos. El maestro era el poseedor de un conjunto de conocimientos que debían ser transferidos a los alumnos.

Dichos requerimientos han sido modificados de manera brusca como consecuencia de los avances científicos y tecnológicos de las últimas décadas. El mundo del trabajo genera puestos que exigen la movilización de competencias operativas, conceptuales y sociales muy variadas que se instalan como demandas desde el campo económico al sistema educativo. Se requiere, en particular desde las firmas dinámicas y desde las grandes empresas, la formación de personas “competentes” entendidas como aquellas que puedan resolver los problemas que plantea el trabajo en una sociedad tecnológica. Para resolver esos problemas se debe estar en condiciones de aplicar los conocimientos, capacidades y comportamientos a un entorno laboral concreto. No basta con estar informado, realizar descripciones de la realidad o poder utilizar conceptos en un entorno escolarizado que está caracterizado por la certidumbre y una reducida percepción de las implicancias económicas de sus acciones. Se trata de poder transferir esos conceptos a un ámbito productivo o de servicios en los que es necesario movilizar los saberes para modificar la realidad (no sólo para describirla), tomar decisiones (sobre procesos, máquinas, clientes, proveedores,

¹ A partir de mediados del siglo XIX, la reproducción de la cultura y la formación para la ciudadanía y el trabajo a través de la educación formal ha sido asumida por la mayoría de los Estados Nacionales como un mandato indelegable en lo que hace a la organización de sus etapas y la definición de los contenidos de las mismas.

compañeros o superiores jerárquicos), realizar acciones (en entornos de incertidumbre y competitividad) y asumir responsabilidades (por costos, prioridades o calidad). Se trata también de recrear esos saberes de manera continua en el ámbito de la cultura productiva particular de una empresa o una actividad independiente de servicio.

Actualmente, la educación formal en diferentes niveles - incluso la que apunta a la formación técnica o profesional o en distintos espacios de especialización superior - no debería sostener la perspectiva limitada de formar para “puestos” de trabajo o calificaciones laborales. Por el contrario, la escuela debería continuar profundizando en los nuevos desafíos formativos para el ejercicio de una ciudadanía plena, imaginando sujetos capaces de moverse con criterio crítico en la complejidad del mundo contemporáneo en sus facetas cultural, económica, social y tecnológica. Constituiría un desafío reconocer un conjunto de saberes fundamentales – conceptuales, tecnológicos y prácticos - cuya amplitud y flexibilidad permitan incorporarse activamente al mundo del trabajo, valorar y actuar frente a diversidad de requerimientos y problemas, conscientes de que esas herramientas intelectuales también tienen que posibilitar la valoración crítica y la invención de soluciones situadas, es decir, con capacidad para la transferencia.

En este sentido, los sistemas educativos contribuirían a la generación del conocimiento necesario para las empresas dinámicas en la medida que, además de otros procesos y productos de la cultura humana, puedan formar individuos capaces de transferir al ámbito laboral aquello que es adecuado para su actividad productiva.

Un caso de implementación de una tendencia que busca articular sistema educativo y mundo del trabajo como política nacional es el de Singapur, cuyo objetivo estratégico en el área educativa es una “escuela pensante y una nación en proceso de educación continuo”. Coherente con ese pensamiento, el Ministro de Educación Teo Chee Hean efectuó en marzo de 1998, con el acuerdo previo de los empleadores, la universidad y los maestros, un recorte significativo en los contenidos curriculares de manera de disponer mayor tiempo para el desarrollo del pensamiento analítico y creativo, para el trabajo en proyectos y para la alfabetización informática.² La meta de la educación en Singapur no es transmitir todos los saberes que de manera explosiva produce la sociedad del conocimiento, sino desarrollar en los estudiantes las habilidades para que puedan adquirir las nuevas competencias requeridas por los empleos de mayor nivel tecnológico. Para alcanzar este objetivo cada escuela debe tender a incorporar plenamente el impacto de la tecnología informática permitiendo que sus alumnos accedan varias veces por semana al uso de una computadora con libre acceso a Internet. El centro del proceso de transformación no está, sin embargo, en la tecnología, sino en el impulso a la capacidad de razonamiento verbal y matemático, la imaginación creadora y el pensamiento crítico y divergente. La reducción de contenidos aplicada en Singapur sigue la línea iniciada en la década del ‘60 por los grandes proyectos de reforma de la enseñanza de las ciencias de Estados Unidos (PSSC, CHEM y BSSC) y de Gran Bretaña (Nuffield) que realizaron drásticas reducciones en contenidos a fin de

² La reducción abarcó 117 temas (reducidos del 10 al 30%) y 45 temas (reducidos el 9%). Según el Ministro “nuestro objetivo es tener un curriculum en el que estén balanceadas correctamente la amplitud de miras con profundidad y que mantenga, al mismo tiempo, el mismo rigor y los elevados estándares que hemos construido a lo largo de los años”.

permitir una significativa profundización cualitativa que permitiese a los estudiantes aprehender a la ciencia como un proceso continuo de construcción de modelos.

En la actualidad, la revolución tecnológica ha determinado que el listado de los requerimientos de las empresas dinámicas incluya - tanto en los países desarrollados como de menor desarrollo relativo - los contenidos y competencias mencionados precedentemente.³ Los individuos que no han incorporado las competencias transversales que se han señalado difícilmente sean contratados por las empresas dinámicas. Los cursos de capacitación, entendida ésta tal como se lo ha hecho en este libro, difícilmente puedan cubrir los déficit que tienen quienes no han logrado completar procesos educativos que demandan, como mínimo, entre 9 y 12 años de escolaridad. Un porcentaje elevado de los proyectos de capacitación que hayan intentado cubrir esos déficit están incluidos, muy probablemente, en la estadística de las acciones que terminan, tal como se describió en el apartado anterior, en esperanzas fracasadas. Los que resultaron exitosos, por su parte, tienen costos tales que no son generalizables como política pública (según estimaciones de la OCDE, 2003).

Los estudios de I. Nonaka y H. Takeuchi (1999), por el contexto nacional en el que se efectuaron, dan por supuesta la existencia de sólidas competencias explícitas (resultantes de un elevado nivel de instrucción formal). Las políticas y programas de capacitación destinados a promover la empresariedad en los países de menor desarrollo relativo serán eficaces cuando exista una base de competencias transversales o generales, que en nuestra perspectiva, serían producto de un proceso que articula con la sistemática construcción de conocimientos en relación con problemas y desafíos específicos que plantean campos disciplinarios particulares. Las personas que, entre otros factores, cuentan con las competencias detalladas precedentemente, tienen disposiciones acordes, están ubicadas en un contexto favorable y provienen de hogares con antecedentes empresarios, tienen una mayor probabilidad de actuar como emprendedores.

Para expandir la base empresarial se requiere, en consecuencia, que se sostenga de modo sistemático un proceso educativo que impulse las posibilidades de los sujetos de construir conocimientos, lo que implica imaginar una pedagogía preocupada por la comprensión de significados, que promueva el pensamiento crítico, la reflexión y la creatividad, con las formas particulares que asumen estos procesos cognitivos en los diferentes campos del saber. Implica al mismo tiempo abandonar a la educación en su carácter de homogeneizadora de la cultura (fuerza que tiende a eliminar la diversidad cultural) para hacer énfasis en la creación de diversidad respetando la identidad (aspiración contraria al movimiento globalizador actual en el que los países desarrollados y las grandes empresas crean la tecnología y los menos desarrollados la aprenden y aplican, dando lugar a lo que los europeos denominan “el embudo de la globalización”).

³ Como lo corrobora una indagación realizada en Córdoba por Parisi, A., et al. (1999).

Cuadro 8.1

Capacitación y programas de empleo

Teniendo en cuenta la importancia que ha adquirido el problema del desempleo en la sociedad contemporánea, se ha intentado utilizar la capacitación como uno de los mecanismos para resolverlo. Una revisión de los datos disponibles es indicativa de las dificultades asociadas al uso de esta herramienta como instrumento de política. Se exponen brevemente resultados de los Estados Unidos (país que ha liderado, a nivel mundial, la evaluación rigurosa de un conjunto de programas de empleo que se incrementaron significativamente durante la década del '60 y se consolidaron mediante leyes nacionales que estuvieron vigentes en la década de 1970¹ y de 1980². A estas leyes se sumaron posteriormente otras de origen federal o promulgadas por los diferentes Estados. Se trata en todos los casos de políticas públicas en las que la capacitación ha sido utilizada como herramienta para intentar resolver problemas de desempleo y de pobreza.

Muchas de las evaluaciones de estas acciones constituyen un esfuerzo técnico y económico de envergadura ya que incluyen estrategias tales como el seguimiento de las personas capacitadas durante un largo período de tiempo (medido a partir del momento en que se incorporan a un programa) y la utilización de metodologías experimentales y cuasi experimentales de evaluación. En el caso de ésta últimas, se han aplicado a universos que en algunos casos han abarcado a varios millones de beneficiarios. Como es de esperar por la magnitud del esfuerzo, el resultado ha sido la producción de cientos de trabajos de investigación.

Al analizar estos resultados se encuentra que en general los programas de capacitación para el mercado laboral no tuvieron continuidad ante las presiones políticas y los cambios de gobierno. Si bien la mayoría muestra resultados significativos en el incremento de empleo, las ganancias en términos de ingresos son insuficientes para sacar a los individuos de la pobreza, por lo que los efectos positivos son de corto plazo y muy modestos (Grubb, N., 1996).

Estas conclusiones no se aplican de igual manera a todos los grupos de beneficiarios. Para algunos de ellos los beneficios superan a los costos de manera consistente, mientras que para otros los beneficios son nulos o tan pequeños que los programas resultan ineficientes. Lo expuesto constituye una señal de alerta acerca de las precauciones que se deben adoptar al diseñar políticas públicas de empleo que utilicen como herramienta la capacitación, y la necesidad de correlacionar los resultados con el proceso y el producto de las actividades formativas, es decir con la calidad de las mismas.

¹ Comprehensive Employment and Training Act (CETA).

² Job Training Partnership Act (JTPA).

Cuadro 8.2

Educación y capacitación ¿dos extremos de un espectro?

En esta obra se recupera la idea de la enseñanza en diferentes ámbitos como una práctica intencional, sistemática y planificada de transmisión de conocimientos y competencias que busca generar condiciones particulares para alcanzar su comprensión significativa por parte de los sujetos que aprenden y su uso crítico en diversas situaciones, sobre la base de su activa reconstrucción o reestructuración. Las prácticas de enseñanza se despliegan en contextos institucionales particulares (dentro o fuera del sistema educativo) y son asumidas por sujetos que ocupan un rol diferenciado del que ocupa quien aprende. Esas prácticas están determinadas por un conjunto de factores que le otorgan su singularidad y entre las que se puede citar a los proyectos pedagógicos, sociales y económicos de las instituciones formativas; las definiciones curriculares; las características de los diferentes campos de conocimiento y de los ámbitos en lo que dichos conocimientos son puestos en acción; los enfoques teóricos y los saberes prácticos sobre el enseñar y aprender; las características de los sujetos que aprenden; las representaciones construidas sobre las posibilidades de incorporar competencias de dichos sujetos; las visiones de mundo y el posicionamiento ético sobre el quehacer de llevar adelante acciones formativas (Litwin, E., 1996; Edelstein, G. y Coria, A., 1995).

Las acciones de capacitación se originan, en general, en una visión más restringida, ya que surgen de los ámbitos laborales (Pain, A., 1996),¹ son de corta duración, sus objetivos deberían ser negociados o acordados con las empresas y los individuos,² la participación puede ser voluntaria,³ los contenidos deben estar vinculados directamente con la acción y responder a su lógica,⁴ la evaluación debe realizarse en términos de impacto inmediato sobre la tarea (lo que implica, la mayoría de las veces, una visión de corto plazo)⁵ y el capacitador debe poseer las competencias que pretende transferir (no es relevante si dispone o no de título o diploma).⁶

Otra diferencia entre la capacitación para empresas y la educación es que resulta muy difícil, por no decir imposible, utilizar en todos los casos esquemas centralizados que suministren formación de manera “sincrónica” para todos los interesados (logrando que

¹ Son seleccionados dentro de áreas de interés inmediato para cada empresa en función de su esfera de actividad, por lo que son diferentes para cada una de ellas. En el sistema educativo, en cambio, los *procesos* y *productos* formalmente esperados en ciertos contextos nacionales con sistemas educativos centralizados, serían comunes a los alumnos de un mismo nivel.

² Los objetivos de la educación, en cambio, vienen impuestos por el sistema. Esta obligatoriedad en un caso como en otro es, en la práctica, relativa. En el caso de la capacitación, la participación puede ser voluntaria pero tiende en muchos casos a ser demandada como una condición para permanecer en los puestos de trabajo.

³ En el ámbito del sistema educativo, en nuestro país se regula la obligatoriedad hasta el tercer ciclo de la Educación General Básica (aunque no existen mecanismos legales que penalicen su no cumplimiento).

⁴ Mientras que los de la educación formal responden a la lógica de la disciplina. Análisis actuales en materia curricular ponen en evidencia cómo los contenidos de la educación son cada vez más determinados por múltiples campos, entre ellos y dependiendo del nivel del sistema educativo de que se trate, con un fuerte peso de las demandas del campo del mercado.

⁵ Para la educación se realiza según criterios externos y se refieren al largo plazo.

⁶ El educador, en cambio, debe disponer de una habilitación profesional.

todos asistan a algún tipo de actividad de manera simultánea), ya que la multiplicidad de intereses personales y posibilidades resultantes de obligaciones laborales o familiares son muy diversas. Intentar resolver demandas cambiantes provenientes de diversos sectores con un sistema centralizado tropieza con restricciones económicas y operativas que impiden ejecutar este tipo de actividades en el marco de un esquema similar al de la educación formal. El mercado de la capacitación se vincula con opciones formativas que surgen de demandas muy variadas, de intereses muy diversos, de diferentes estrategias cognitivas, de múltiples disponibilidades horarias y de distinta capacidad de inversión. En muchos casos, esos requerimientos deben ser resueltos mediante sistemas totalmente “asincrónicos” en los que el proceso formativo no se realiza al mismo tiempo en un ámbito único. A tal efecto se recurre a diversas tecnologías – entre las que se destacan las de formación asistida por computadora y a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (e-learning) - que tienen en común posibilitar el estudio al ritmo y en el lugar y tiempo disponibles por quien adquiere formación.

Cuadro 8.3

La investigación sobre el aprendizaje en las empresas pequeñas

Entre los diferentes caminos para verificar si las hipótesis que se formulan en el texto son de aplicación a determinadas empresas o sectores se encuentra el estudio de las obligaciones mutuas y los sistemas normativos que regulan las relaciones sociales en el interior de las firmas pequeñas, tales como usos, prácticas o reglamentos. Para realizar esta tarea se requiere definir dimensiones de análisis y diseñar instrumentos adecuados, lo que en Argentina sólo se ha concretado para sectores aislados, tales como las pequeñas empresas lácteas (Pujol, A., 2004). Estos estudios, complejos y de alto costo, se justificarían fundamentalmente en el caso de las empresas innovadoras para las que habría que analizar “un nivel macro, constituido por el entorno socio institucional y un nivel micro, que comprende las modalidades de gestión, las características educativas y tasas de riesgo de los empresarios, la historia previa de las firmas en términos de activos competitivos (...) y la capacidad de diseño de estrategias” (Pujol, A., 2004). Habría que analizar también cómo se produce el complejo proceso de generación y circulación de innovación o, alternativamente, la existencia muy habitual de bloqueos que constituyan obstáculos internos a la modernización de las empresas, que impedirían reconfigurar la organización del trabajo. En este proceso se podrían capturar patrones de aprendizajes generalizables y, fundamentalmente, singularidades. Desarrollar esta tarea es un desafío metodológico y operativo en el que se está avanzando muy lentamente y que sólo brinda respuestas muy parciales a quienes deben diseñar políticas de carácter masivo o al menos sectorial.

Otra estrategia es el análisis de experiencias concretas de capacitación requeridas por procesos de cambio tecnológico, de reorganización de la gestión de los recursos humanos, de introducción de nuevos productos, de organización de cadenas productivas o de cambios en las mismas orientados a agregar valor a lo largo de dicha cadena (Labarca, G.; Novick, M.; Abramo, L.; Valle, R.; Dussell, E.; Silveira, S.; en Labarca, G., 1999). Los valiosos trabajos que se han producido brindan respuestas a quienes se interesan en las cadenas productivas, las industrias maquiladoras o las grandes industrias de exportación (ya sea a nivel del primero, segundo o tercer anillo en la cadena) pero son de utilidad más limitada para la reflexión sobre políticas o programas cuando el objeto en análisis está conformado por el universo de pequeñas empresas industriales, comerciales y de servicios de menos de veinte empleados.

Las técnicas de indagación cuantitativa tropiezan con la dificultad que implica estudiar un universo cuyo comportamiento es el resultado agregado de acciones complejas que realizan miles de firmas individuales. Los porcentajes de respuestas que se obtienen cuando se realizan indagaciones telefónicas – que permiten alcanzar muestras estadísticamente significativas a un costo razonable – son sumamente reducidos, lo que introduce dudas sobre la validez de algunos de los resultados. Incluso en un país en el que la disponibilidad de recursos es muy elevada, como Estados Unidos, en dos indagaciones sobre capacitación realizadas por la Small Business Administration sólo se obtuvieron, en 1992, un 35,78% de respuestas (sobre una muestra de 3600 firmas) y en el 2001 un 18,96% (sobre una muestra

de 5400 firmas) (Looff, C., Berger, M., Barron, J. y Black, D., 2001). Estas limitaciones en lo que hace a la disposición a responder de las firmas de la muestra se presentaron pese a que los recursos tecnológicos y humanos que se utilizaron fueron muy importantes.¹ Dificultades similares a las que se presentaron en Estados Unidos se han encontrado en Argentina para el programa que se analiza en esta obra.

¹ Personal de la Universidad de Kentucky, entrenado y con amplia experiencia en este tipo de indagaciones, trabajó más de 5 meses para obtener los resultados expuestos. Utilizó un sistema informatizado de asistencia a los encuestadores y supervisores y 16 líneas telefónicas.

Cuadro 8.4

Capacitación efectiva para microempresas neonatas

Existen pocos estudios acerca de la relación entre la capacitación, la asistencia técnica y el éxito al momento de crear, estabilizar o expandir una empresa. El Instituto Aspen¹ destinó un fondo al estudio de la innovación, efectividad, aprendizaje y diseminación de resultados en el trabajo con microempresas. La importancia de este estudio reside en que la mayoría de las firmas neonatas se encuentran en este sector. Los resultados se dividieron en dos categorías: aquellos que vinculan las características del cliente con el éxito de las empresas y aquellos que lo vinculan con las características de la capacitación. Las conclusiones referidas a las mejores prácticas de capacitación incluyeron tres aspectos centrales (Edgcomb, E., 2002). Por una parte, el reconocimiento a la importancia de las disposiciones de los beneficiarios para la actividad comercial (entre las que se encuentran la claridad de objetivos, experiencia laboral relacionada con los “negocios” y un mínimo de condiciones materiales para iniciar el emprendimiento). Los programas de capacitación efectivos ofrecen servicios que potencian esas disposiciones, orientando a los beneficiarios en la adquisición de recursos, el establecimiento de objetivos y la definición de ideas de negocios.

En segundo lugar, las mejores prácticas de capacitación se fundamentan en una teoría del aprendizaje adulto, tanto en el diseño como en la ejecución. Incorporan metodologías participativas y dinámicas que se construyen a partir de las experiencias del beneficiario y que los comprometen activamente en el proceso de aprendizaje. Enfatizan la relevancia práctica de los contenidos, especialmente de las competencias específicas que los microempresarios necesitarán aplicar en las etapas iniciales del negocio, posibilitando oportunidades para practicarlos. Los capacitadores son reclutados de acuerdo con sus habilidades para desarrollar una capacitación de estas características, y se les brindan oportunidades para aumentar sus competencias a través de la formación en servicio. En estos programas, la evaluación del proceso de capacitación se realiza de manera conjunta entre el beneficiario y el capacitador.

En tercer lugar, una capacitación efectiva para microempresas asegura que sus beneficiarios incorporen tanto las competencias financieras básicas como las competencias “blandas”. Las primeras incluyen el registro de las operaciones, manejo del flujo de fondos, análisis del punto de equilibrio del mercado, conocimiento de los clientes, posicionamiento frente a la competencia y fijación apropiada de precios. Las segundas van más allá de los conocimientos técnicos e incrementan la habilidad de un emprendedor para aplicarlos de manera efectiva. Incluyen el pensamiento crítico, las decisiones firmes, la construcción de redes y la comunicación efectiva.

¹ El Instituto Aspen es una institución educativa internacional, sin fines de lucro, con sede en Washington, fundada en 1950. Cuenta con un gran número de publicaciones (<http://www.aspeninstitute.org/index.asp>)

Reconstruyendo las esperanzas: la calidad de la capacitación

Félix Mitnik

Adela Coria

Corina García Goette

*No hemos encontrado aún una situación de capacitación
sin problemas de transferencia.*

MARY BROAD Y JOHN NEWSTROM

*Hay una pieza faltante en la literatura sobre
las organizaciones que aprenden: la transferencia.*

ROBERT HASKELL

En este capítulo se presentarán diferentes perspectivas de la calidad en la capacitación destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) y se pondrá énfasis en el problema central de la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral. El análisis de ambos aspectos debería ocupar un lugar central en el diseño de políticas y programas destinados a pequeñas empresas en los que se utilice la capacitación como instrumento.

La calidad en la capacitación

Los resultados dispares de las mediciones de impacto mencionados en el capítulo anterior no deben conducir a una pérdida de credibilidad en la capacitación como herramienta de equidad y competitividad sino a resolver los problemas metodológicos que dificultan la realización de mediciones y la comparación de las acciones formativas que no son homogéneas en lo que hace a su calidad, o que son evaluadas respondiendo a distintas concepciones acerca de la misma. A fin de analizar el problema se realizará una recorrida multidisciplinar en la que se presentarán conceptos de calidad desde las perspectivas económica,

de la ciencia cognitiva y de la sociología. La recorrida se completará con un análisis de naturaleza funcionalista, como es el del aseguramiento de la calidad de la formación a través de normas. Se ha omitido, pese a su importancia, el análisis de una herramienta central en el aseguramiento de la calidad de la capacitación: la formación a partir de normas de competencia (ya que es un tema sobre el que hay una amplia y reciente información disponible).¹

La perspectiva económica: el producto de la capacitación

En un análisis económico muy simple, la condición para lograr la calidad será que la acción formativa cumpla con todas las características indicadas en el Gráfico 9.1.

Gráfico 9.1

La capacitación de calidad desde la perspectiva económica

Capacitación empresarial de calidad implica que se ha producido...	Eficacia	Transferencia	Pertinencia	Eficiencia económica
...la adquisición de competencias...				
...que se despliegan en el ámbito laboral...				
...resuelven el problema que dio origen a la inversión...				
... y permiten maximizar la rentabilidad. ²				

La eficacia se logra si, como resultado de la capacitación, se transfieren al capacitando las competencias previstas por el capacitador.³ Es una condición necesaria de la calidad pero no una condición suficiente ya que no asegura nin-

1 Ver, por ejemplo, en el sitio web www.cinterfor.org.uy los trabajos de F. Vargas, L. Mertens, y A. Catalano, entre otros autores.

2 Es conveniente señalar que para la microeconomía la existencia de maximización de rentabilidad implica la elección de una alternativa económicamente eficiente pero que, según se puede demostrar, lo contrario no es cierto.

3 Como consecuencia de la definición expuesta puede ocurrir que una acción de capacitación sea eficaz pese a que no tenga un diseño explícito y el capacitador ignore conceptos acerca del aprendizaje adulto. Basta con que se adquieran, por cualquier medio, las competencias establecidas como propósito final de la capacitación.

guno de los elementos restantes: la transferencia de las competencias al ámbito laboral, la solución del problema que originó la compra del servicio ni maximizar la rentabilidad.

La transferencia se logra si las competencias se despliegan en el ámbito laboral. Se supone que, para lograrla, se requiere de eficacia.

La pertinencia se logra si las competencias no sólo se despliegan en el ámbito laboral sino que son las requeridas para originar beneficios a la firma o eliminar restricciones que traban su desarrollo. Para ser de calidad se debe, tal como se indicó precedentemente, contar además, con la presencia de eficacia y transferencia.

La rentabilidad se maximiza cuando se elige la opción que presenta beneficios más elevados para la firma. Puede lograrse utilizando, dentro de la formación explícita, algunas de las múltiples variantes del Diseño Instruccional Sistemático (DIS) descritas en los capítulos 6 y 7 (que abarcan desde opciones conductistas hasta opciones más cercanas al constructivismo) o por caminos menos sistemáticos.

A título de ejemplo, podrán satisfacerse todos los requisitos de la calidad si, para desarrollar en un grupo de operarios las habilidades necesarias para manejar un equipo digital, se les propone una actividad que consiste en practicar dichas habilidades en un juego electrónico –comúnmente utilizado por adolescentes– y premiar a quienes alcancen de manera consistente un elevado puntaje. La condición para que esta experiencia formativa sea eficaz es que se desarrollen las competencias operativas requeridas; para que exista transferencia, que se utilicen en el ámbito laboral las habilidades para manejar equipos productivos con comandos similares a los de los video juegos; para ser pertinente, que se resuelva el problema que dio origen al diseño de la acción formativa, y para que sea eficiente que se maximice la rentabilidad.⁴

En la casi totalidad de las empresas pequeñas, el análisis expuesto debería limitarse a los tres primeros ítem (ya que la determinación de la rentabilidad tiene, desde un punto de vista práctico, una gran dificultad y por lo tanto una relación costo/beneficio inadecuada).

Pese a que los trabajos de investigación, estudios y publicaciones sobre cada uno de los aspectos que hacen a la calidad son numerosos, la aplicación de los resultados a la práctica diaria de la mayoría de las instituciones de capacitación de Latinoamérica es reducida. Es posible que incentivos orientados a lograr que

4 El ejemplo es real y fue citado por Oscar Blake en un curso de formación de formadores organizado por el Programa de Capacitación que se analiza en este libro.

se desarrollen acciones de calidad aumentarían el uso de la capacitación por parte de firmas dinámicas, neonatas o de nicho (eventualmente, podrían atraer por “efecto demostración” a firmas maduras).

La perspectiva del aprendizaje: el proceso de capacitación

La perspectiva expuesta es la más difundida entre las empresas que ponen el acento en indicadores de mejoramiento casi inmediato de la competitividad. El interés está centrado, en esos casos, en el producto de la capacitación, considerando al proceso como una “caja negra”. Sin embargo, durante el transcurso de actividades formativas –aun de las más simples– se puede producir la apropiación de conocimientos y habilidades que originen un crecimiento cuantitativo y cualitativo del capital intelectual y, fundamentalmente, el desarrollo de habilidades cognitivas que hacen a la empleabilidad. Este proceso es muy importante ya que, desde el punto de vista de la empresa, las competencias adquiridas redundarían en la eficiencia de la organización y, en consecuencia, en su competitividad y, desde la perspectiva del personal, la mejora en la empleabilidad hace a criterios de equidad en la distribución del conocimiento.

La relevancia de comprender el proceso de aprendizaje que se produce durante la capacitación surge también de la contribución que ésta puede realizar a la configuración progresiva de una organización que aprende,⁵ ya que, independientemente de resultados de corto plazo, puede facilitar la construcción de una trama social al interior de la firma que potencie los aprendizajes individuales y dote de mayor dinamismo al conjunto.

A fin de profundizar en la perspectiva que considera al proceso de aprendizaje como un elemento central de la calidad se analizarán los aportes de las ciencias cognitivas y las implicancias de los mismos en la selección de las metodologías de capacitación.

Los procesos de aprendizaje desde la ciencia cognitiva

Los aportes de la ciencia cognitiva han sido fructíferos para profundizar la comprensión de la forma en que las personas aprenden. El concepto de calidad de la capacitación se ha modificado como consecuencia de estos avances, al igual que lo ocurrido con la relevancia central asignada a la transferencia.

5 Desde esta perspectiva, la evaluación del progreso hacia la construcción de una organización que aprende debería incluir un seguimiento de los resultados de los procesos de formación continua del personal, los que podrían ser tan importantes como los del propio producto.

La transferencia es, a los efectos de este apartado, la habilidad de extender lo que se ha aprendido en un contexto a otros contextos (Byrnes, 1996; citado por Bransford, J., *et al.*, 1999). Se trata de un concepto “relacional”, que no se produce como consecuencia lógica de cualquier experiencia de aprendizaje sino que debe ser cuidadosamente previsto al momento del diseño de acciones de capacitación (en particular en las áreas de mayor complejidad dentro de la formación empresarial). El problema de la transferencia de los conocimientos y su “fragilidad”, entendida como la facilidad con la que se olvidan, constituirían “campanas de alarma” (Perkins, D., 1995) que los sistemas de capacitación deben escuchar y superar, para lo cual deben prestar particular atención a la forma en que éstas se reapropian en el ámbito de trabajo.⁶

Tanto las teorías sobre el aprendizaje y la transferencia de principio del siglo pasado, como las contemporáneas, ponen el acento en la práctica. Estas últimas especifican el tipo de práctica que es importante y toman en cuenta, al mismo tiempo, las características de quienes aprenden (Singley y Anderson, 1989; citado por Bransford, J., *et al.* 1999). A efectos de analizar las corrientes contemporáneas se resumirán algunos de los resultados obtenidos por el Comité para el Desarrollo de la Ciencia del Aprendizaje, de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos (Bransford, J., Brown, A. y Cocking, R., 1999).⁷

La primera de las conclusiones a destacar refiere al *vínculo entre el aprendizaje inicial y la transferencia*. Se ha encontrado que ésta se incrementa si, en el aprendizaje inicial, se tienen en cuenta factores tales como trabajar sobre la comprensión antes que en la memorización; permitir la socialización de los conocimientos tácitos y el surgimiento de estrategias espontáneas; respetar la disponibilidad de tiempo que requieren quienes aprenden (especialmente si se lo utiliza para comprender los supuestos del aprendizaje y para procesar la información); favorecer la metacognición⁸ a través, entre otros mecanismos, de la comparación

6 El concepto de “conocimiento transferible” puede ser contrastado con el de “conocimiento inerte”, acuñado por Sir Alfred North Whitehead (citado por Rosenshine, B., 1995) para referirse al que – recibido en un ámbito de capacitación– no puede ser aplicado al ámbito laboral. La cuestión se plantea especialmente cuando se trabaja con “problemas de juguete” (Litwin, E., 1997) y no con aquéllos que recuperan la complejidad de las situaciones cotidianas.

7 Para facilitar la lectura no se han incluido las referencias a las investigaciones en las que dicho Comité sustenta sus afirmaciones. Se utilizarán, además, los trabajos de otros autores, a los que en cada caso se cita.

8 Para quien aprende, las habilidades metacognitivas incluyen la capacidad de planeamiento y evaluación de las estrategias y recursos en el propio proceso del aprendizaje, la selección de los elementos críticos en el mismo, el establecimiento de conexiones con el conocimiento previo, el ajuste de los nuevos conocimientos de manera tal que las analogías e imágenes mentales se ajusten al mismo y el reemplazo de estrategias poco productivas o insuficientes por aquéllas con más posibilidades de

de diferentes casos; mostrar las potenciales implicancias de transferir lo que se está aprendiendo y mantener un cierto nivel de motivación (vinculada con usos posteriores de lo que se aprende y con la posibilidad de utilizarlo para ejecutar acciones que tiene un impacto positivo en los demás).

Un segundo aporte de la ciencia cognitiva es que *todo nuevo aprendizaje se construye sobre la base de los conocimientos, competencias y experiencias previas*.⁹ El conocimiento previo está disponible en forma latente y una acción formativa de calidad debe activarlos y aprovecharlos como fortalezas a desarrollar. De lo contrario, quienes aprenden pueden no tener cómo integrar los nuevos conocimientos con los anteriores o interpretarlos erróneamente.

Otra conclusión que interesa destacar se refiere al problema de la *diferencia entre el contexto de transmisión y el contexto de uso* de las competencias y sus implicancias para la transferencia. Si durante el proceso de capacitación se trabaja con contenidos aplicables a múltiples contextos y se incluyen ejemplos, será posible abstraer principios generales acerca de lo aprendido y aplicarlos luego en diferentes ámbitos. La efectividad de la transferencia entre distintos contextos deviene, en consecuencia, de un balance entre contextos específicos y principios generales. La calidad del proceso es mayor si se provee de contextos auténticos para el aprendizaje, ricos y significativos, o bien de casos o simulaciones similares al ámbito de desempeño laboral.

En una línea similar, varias son las investigaciones que ponen el acento actualmente en el problema de la relación entre los aprendizajes y lo que ocurre en la vida cotidiana (Lave, J., 1991; Rogoff, B., 1990; Resnick, 1987; Bereiter, 1997; citados por Bransford, J., Brown, A. y Cocking, R., 1999, entre otros).

J. Lave, con el sugerente título “La cognición en la práctica” (1991), plantea que “tanto la teoría académica convencional como la popular asumen que la aritmética se aprende en la escuela en la forma normativa en que se enseña y luego se traslada literalmente a cualquier situación que requiera cálculos”.¹⁰ Lave propone poner el foco en la actividad cotidiana y su constitución en las relacio-

éxito. Estas habilidades son relevantes para descubrir las herramientas que utilizan los expertos en el ámbito laboral. Implican, en definitiva, comprender cuándo, dónde y por qué es posible utilizar las competencias adquiridas, por lo que la transferencia –una vez desarrolladas estas habilidades– se convierte en un proceso dinámico.

9 Lo que podría resumirse en la conocida frase de Ausubel: “Averigüese lo que sabe el educando y enséñesele en consecuencia”.

10 Este supuesto lineal acerca del proceso de aprendizaje se vincula con una presuposición de la psicología cognitiva respecto de la uniformidad cultural, que ha ido desapareciendo. La autora advierte acerca de que las personas de una misma cultura pueden tener formas diferentes de clasificar las mismas cosas y, por ende, de aprender.

nes entre sistema social y experiencia individual. Es por ello que, a partir del estudio de formas de razonamiento y resolución de problemas aritméticos en contextos prácticos habituales, concluye en la posibilidad de que la actividad matemática adopte formas no previstas en los procedimientos formales de enseñanza.¹¹ Tener en cuenta este conocimiento previo “cotidiano” y construir sobre ellos el aprendizaje podría aumentar la calidad de los procesos de capacitación.

En síntesis, los aportes de la ciencia cognitiva han permitido revisar los supuestos respecto del proceso de aprendizaje y sus características, a fin de potenciar la transferencia y, en consecuencia, la calidad del proceso formativo.

Calidad, ciencia cognitiva y diseño de la capacitación

Es posible sostener, sobre la base de lo expuesto, que la forma en que los trabajadores enfrentan la resolución de problemas prácticos en los espacios laborales dependerá de un conjunto de variables que no necesariamente pueden formalizarse en las propuestas de capacitación. Esta afirmación se potencia cuando la acción formativa se materializa mediante cursos en los cuales las estrategias metodológicas dominantes son expositivas (denominadas “escolarizadas”), sin preocupación explícita por la “recepción significativa”.

La restricción más profunda de los cánones tradicionales reside en “modelos de hacer” que desconocen los saberes cotidianos y los procesos cognitivos que los sujetos ponen en juego en la práctica, el carácter inventivo de las formas de resolución y, fundamentalmente, los rasgos específicos de la “actividad en progreso”, que reclama manipulaciones no necesariamente previsibles de las formulaciones conceptuales. Si esta restricción fuera irresoluble, las acciones de capacitación serían en cierto sentido de baja calidad desde el punto de vista de la transferencia. Sin embargo, es posible revisar críticamente fundamentos de diseños y prácticas de capacitación laboral que no reconocen el peso del sentido práctico ni se formulan como instancias “situadas” que posibiliten la apropiación y uso de herramientas cognitivas en “contexto”, e imaginar caminos pedagógicos que sean estratégicos para las empresas, al mismo tiempo que potentes desde el plano de la apropiación de los saberes.¹²

11 El ejemplo que inspira estas conclusiones es el de un grupo de amas de casa de un condado de Orange que hacían excelentes cálculos matemáticos al realizar sus compras en el supermercado, pese a que no ocurría lo mismo en problemas similares presentados en formatos escolarizados. Un ejemplo similar es el de chicos de la calle en Brasil que resolvían con mucha solvencia problemas matemáticos en sus ventas ambulantes, pero eran incapaces de resolver problemas similares en contextos escolarizados (Bransford, J., Brown, A. y Cocking, R., 1999).

12 Rosenshine evalúa la eficacia de diferentes modelos cognitivos para el diseño de la capacitación

Las modificaciones en las condiciones de trabajo, en particular en las empresas dinámicas, se producen de manera continua, lo que incrementa la necesidad de contar con conocimientos y habilidades que sean transferibles a un ámbito tan cambiante. En esos entornos, los expertos, cualquiera sea su dominio, no se limitan a aplicar caminos predeterminados, sino que recurren al conocimiento incorporado de manera tácita que les permite resolver flexiblemente los problemas (Gott, 1988; citado por Rosenshine, B., 1995). Un caso típico sería el de los ámbitos industriales en los que se requiere la supervisión y uso de sistemas de trabajo automatizados. Decece allí la necesidad de competencias simples, ya que se espera que los trabajadores resuelvan problemas nuevos de modo flexible y creativo.¹³

Sobre la base de los resultados de las investigaciones ya referenciadas, A. Collins, J. Brown y S. Newman (1989) desarrollan un modelo que retoma las principales discusiones acerca de los problemas de la transferencia y resulta útil para el diseño de acciones de capacitación. Proponen:

- *Enseñar conocimiento tácito, heurístico tanto como el teórico o conceptual.* El conocimiento heurístico –es decir, el que refiere a las estrategias de descubrimiento y resolución– es a menudo usado por los expertos. Están implícitos en la especificidad de los problemas, por lo cual los expertos los dan por supuestos, son obvios para ellos. El camino principal para apropiarse de este conocimiento es la experiencia, por lo que el diseño de una acción de capacitación que contemple una perspectiva cognitiva del aprendizaje debería hacer esfuerzos para explicitar este tipo de conocimiento “tácito” (aunque sea de forma parcial) a los “novatos”.
- *Enseñar conocimientos y habilidades en contextos que reflejen los caminos en que el conocimiento será útil en la vida real.* Esta perspectiva sostiene la necesidad de que el aprendizaje tenga lugar en contextos auténticos. En este sentido, conocimiento y contexto serían inseparables. Proveer desde la enseñanza el diseño de contextos ricos y significativos para el aprendizaje, podría facilitar la transferencia a las condiciones del ámbito laboral.
- *Generar modelos.* Estos modelos deberían explicar los procesos, posibilitar el análisis de las relaciones entre ellos y evaluar los principios subyacentes. Se

laboral, que procuran una formación encaminada a facilitar la transferencia de conocimientos y habilidades a las condiciones del contexto.

13 La capacitación profesional requiere niveles avanzados de conocimiento, especialmente cuando los aprendices tienen que resolver problemas complejos y dependientes del contexto, lo que presenta a su vez desafíos para el diseño de una acción de capacitación con esas características (Spiro, Coulson, Feltovich, Anderson, 1988; citado por Rosenshine, B., 1995).

lograría de esta manera, abstraer principios generales aplicables a múltiples contextos.

- *Observar a quien aprende mientras trata de resolver interrogantes y proveer sugerencias y ayudas cuando sea necesario.* La clave es la atención personalizada al desempeño, acompañada de ayudas apropiadas y devoluciones pertinentes. Se destaca la importancia de promover el desarrollo de habilidades cognitivas que permitan a quien aprende, detectar sus propios errores en el proceso.
- *Incluir en la enseñanza andamiajes que desaparecen gradualmente.* Esto implica ayudar a quien aprende a resolver parte de los interrogantes que no puede resolver por sí solo y reducir gradualmente la cantidad de los apoyos, promoviendo más control y procesos de autorregulación.
- *Articulación y reflexión.* Promover instancias de reflexión por parte de quien aprende, de manera tal de posibilitar que pueda dar razones de sus actos, haciendo más explícito su conocimiento tácito. Se trata de brindar oportunidades a los sujetos para mirar retrospectivamente sus propios esfuerzos y analizar su desempeño en el proceso de resolución de problemas, lo que puede contribuir al desarrollo de modelos mentales más próximos al desempeño de experto.
- *Exploración.* Animar a los sujetos a utilizar diferentes estrategias y observar sus efectos, posibilitaría práctica en el uso del conocimiento del que disponen y los ayudaría a vincularlos con los problemas que tienen que resolver.

Estas opciones metodológicas desde la perspectiva del proceso de capacitación incluyen propuestas que no son, en muchos casos, compatibles con el formato más generalizado de “cursos”.¹⁴

Es muy posible que una insuficiente consideración de los factores expuestos sea la causa de resultados insatisfactorios de acciones de capacitación. Tener en cuenta los avances en la ciencia cognitiva permite realizar un diseño de calidad. La transferencia de estos avances a las prácticas de las instituciones de capacitación es un problema sin resolver.

14 Las formas expositivas no necesariamente deberán eliminarse, sino incluir el tratamiento significativo de problemas en contexto. La modalidad de diálogo, frecuente en instancias de capacitación, puede utilizarse, por ejemplo, para promover la riqueza en la formulación de preguntas, el trabajo con contraejemplos o situaciones contradictorias o la puesta en cuestión de estereotipos en las formas de comprender la realidad y de actuar en ella.

La perspectiva sociológica: otra mirada sobre el proceso

Una mirada sobre la calidad de la capacitación desde la perspectiva sociológica permite, tal como se anticipó, profundizar en el vínculo entre contexto y conocimiento. La adquisición del conocimiento es un proceso social que, en las empresas, se encuentra estrechamente vinculado con las redes de relaciones existentes dentro y fuera de la misma. La actividad diaria en el ámbito de trabajo implica elevados niveles de contacto e interacción entre los miembros de las firmas durante los cuales se generan aprendizajes de tipo colectivo –que trascienden a los individuales– incluyendo, entre otros elementos, una visión del conjunto en la que cada acción individual se contextualiza y recibe su significado (perdiendo sentido fuera de ese contexto).

Lo expuesto se refleja particularmente en el caso de las firmas dinámicas, concebidas como organizaciones que aprenden. Una capacitación de calidad no debe entenderse como un proceso lineal de adquisición-transferencia, sino que involucra el proceso de aprendizaje colectivo, del que los distintos actores tienen una percepción diferente (dueños, empleados, capacitadores, gremio, Estado). Esta percepción depende de los “*habitus*” incorporados a lo largo de las trayectorias individuales y de clase y de las posiciones relativas de cada uno de los actores en el campo en cuestión.

En esta línea, E. Gore (2003) concibe a la capacitación como parte de un proceso de generación de capacidades organizativas. Plantea que para comprender la incidencia de la capacitación en las rutinas de la organización es necesario integrar cuestiones técnicas (qué hacer) con los acuerdos organizativos que dan origen a un programa de capacitación (cómo se decide qué hacer).

Este planteo supone una definición de las organizaciones como redes de relaciones entre sus componentes, en las que se distinguen tres niveles (Boekstra, 1998; citado por Gore, E., 2003): las reglas que gobiernan la coordinación de conductas e interacciones, la estructura que determina la dinámica de las interacciones y las teorías o el conocimiento que se comparte. La organización, considerada como una red de interacciones entre actores, brinda un marco de significados comunes a sus miembros, construye nuevos aprendizajes relacionados con la coordinación de conductas y se modifica a sí misma (en la medida en que puede conformar nuevas redes que permiten desarrollar nuevas conductas).

La consecuencia de lo expuesto es que cuando se intenta transferir, a través de la capacitación, nuevas habilidades o conocimientos, los mismos son apprehendidos efectivamente por los integrantes de la organización si son coherentes con el marco de significados comunes construido por la misma.¹⁵

No es posible, en consecuencia, comprender la decisión del demandante de capacitación y los resultados de la misma, sin contextualizar esas decisiones en el ámbito de las firmas, como campos en los que se negocian y acuerdan determinados intereses.¹⁶ La capacitación de calidad considera la complejidad de los procesos organizacionales que se activan cuando se decide una acción de este tipo.

Una insuficiente consideración de estos factores podría explicar los resultados insatisfactorios de las acciones de capacitación. Considerar los procesos organizacionales forma parte de un diseño de calidad. La transferencia de este concepto a las instituciones es, nuevamente, un problema sin resolver.

La perspectiva de la gestión de la calidad

Otra perspectiva de la calidad de la capacitación es la de su aseguramiento a través de normas que controlen su gestión. Las normas pueden contribuir a obtener capacitación de calidad sólo si garantizan, entre otros aspectos, que el análisis de la transferencia forme parte del proceso de diseño de una acción de capacitación.¹⁷

La tendencia a utilizar normas de calidad en la educación y la capacitación surge como un intento de asegurar la calidad de sus productos y procesos, obtener en consecuencia, lo que denomina “calidad mundial” o “clase mundial”. Esta tendencia, cuyos orígenes se pueden ubicar a principios del siglo XX, se intensifica con la creación de la Organización Internacional de Normalización (ISO) en 1946.¹⁸ El objetivo de la creación de la ISO no fue sólo construir normas, tarea en la que se habían embarcado desde hacía muchas décadas organismos de normalización nacionales en diversos países, sino lograr que la conformidad con las mismas constituyera un sello de calidad reconocido mundialmente. En la actualidad existen miles de normas referidas a diversos productos y servicios que se identifican por un número de serie.

15 Sin embargo, las redes también pueden constituir contextos de cambio. En algunos casos, las capacidades colectivas requeridas implican la generación de nuevas interacciones, por lo que se generarán nuevas redes, con sus reglas, estructura y teorías.

16 En los resultados de estas negociaciones influyen, entre otros factores, la existencia y poder de los sindicatos, la composición jerárquica de la mano de obra y el capital cultural del personal directivo y de los empleados.

17 Dos experiencias formativas pueden suministrar idénticos conocimientos, medidos mediante un instrumento de evaluación que se concentra en la repetición, pero brindar diferentes resultados cuando el instrumento se concentra en evaluar la transferencia.

18 Como la organización está integrada por 146 países y este nombre tendría diferentes abreviaturas al ser traducido a cada idioma se decidió utilizar la palabra griega *isos* (*igual*) para denominarla. Por lo tanto, independientemente del país o de la lengua, la abreviatura es ISO.

Existe, particularmente, una serie de normas destinadas al aseguramiento de la calidad en cualquier tipo de organización, que están agrupadas en la serie 9000. Las cinco ideas básicas detrás del proceso de aseguramiento de la calidad que promueve la ISO 9000 son “expresar lo que se hace, hacer lo que se dijo, registrar lo que hizo, controlar los resultados y actuar sobre la discrepancia” (Russ Russo, G., 1995).

En sus dos primeras versiones, las normas de calidad de la serie ISO 9000 reflejaban un sesgo hacia la industria manufacturera que se eliminó en la serie 9000: 2000. En ella se intentó retirar toda terminología que fuese comprensible a sólo un sector de las organizaciones a las que se intenta llegar. Las normas de esta nueva serie comprenden a quienes producen bienes o servicios y a las actividades con o sin fines de lucro. Como consecuencia, existen empresas e instituciones educativas que han comenzado a certificar la calidad utilizando interpretaciones de las normas ISO que permiten aplicarlas a la capacitación.¹⁹

En el discurso de quienes ponen el énfasis en la gestión de la capacitación mediante normas como clave de la construcción de la calidad, la transferencia parecería darse por supuesta. Podría ocurrir también que la norma quede asociada con una concepción conductista que no responde a las demandas de las empresas dinámicas. Para poder construir una norma que no incurra en esta falencia es preciso poner en discusión, previamente y con máxima fuerza, un proceso que por lo general se da por supuesto (de manera tan destacada que la mayoría de las acciones de capacitación se diseñan en función de esa firme y errónea creencia): la transferencia de los aprendizajes construidos en el contexto en el que se realiza la capacitación se producirá de modo natural al contexto de los problemas de la empresa. Lo que ocurra antes, durante y a posteriori está encerrado en una “caja negra” a la que el diseñador de estrategias empresarias o políticas de Estado no atina, no quiere, o no sabe ingresar. Existe, en consecuencia, el grave riesgo de construir una aplicación de la norma en la que el proceso no se tome en consideración. Si así ocurre serviría, en el mejor de los casos, a la transferencia cercana y sería de utilidad para empresas que operan con tecnologías maduras y que no conforman organizaciones que aprenden. Si, por el contrario, se diseña una norma que asegure que el proceso y la transferencia consti-

19 La Asociación Francesa de Normas (AFNOR), adelantándose a la ISO 9000:2000, ya había producido en la década del noventa una serie de normas de capacitación. La institución miembro de la ISO de Argentina, el IRAM, publicó en el año 2001 su norma 30.000, destinada a la interpretación de la Norma ISO 9001: 2000 para el ámbito de la educación. Aun antes de la aparición de esa interpretación nacional existían en la Argentina algunas empresas que habían certificado los procesos de capacitación.

tuyan acciones a ser previstas obligatoriamente como parte de las acciones de educación continua, se estaría aportando efectivamente al aseguramiento de la calidad.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, primó, para el componente de subsidio a la demanda, una concepción de calidad centrada en el producto. En el componente de diagnóstico se enfatizó uno de los elementos que hacen a la calidad: la pertinencia. No se consideró necesario incidir sobre otros aspectos de la calidad tales como el diseño, la evaluación, la transferencia o el mantenimiento de las competencias. Tampoco se previeron acciones de formación destinadas a las instituciones de capacitación (las que, sin embargo, podrían haberlas demandado ya que, en su carácter de empresas, eran beneficiarias del Programa).

Un modelo para planificar la transferencia²⁰

La transferencia constituye un aspecto transversal al conjunto de etapas a cubrir para proyectar y ejecutar una acción formativa de calidad. En el *diagnóstico* se deberían determinar potenciales bloqueos a fin de analizar cómo eliminarlos, en el *diseño* prever las acciones que aseguren la transferencia, en el *desarrollo de materiales* preparar ayudas para optimizarla, en la *evaluación* medirla y en el *mantenimiento de competencias* generar las condiciones para que las menos utilizadas permanezcan disponibles.

Se describirá un modelo para sistematizar tres factores que inciden en la transferencia de lo aprendido a la empresa (características individuales, características de la capacitación y características de la organización). Los estudios en los que se basa el modelo corresponden, predominantemente, al paradigma de la capacitación originado en la era industrial, de tecnologías maduras y estables y de trabajadores con necesidades formativas acotadas. Las empresas integradas a la sociedad del aprendizaje parecen requerir, según se señaló, “de una concepción múltiple, compleja e integradora, según la cual los seres humanos tendríamos de diversos sistemas de aprendizaje (...) que deberíamos usar de modo discriminativo en función de las demandas de los diferentes contextos a los que nos enfrentamos cotidianamente” (Pozo, I, 1996). En consecuencia, la transferencia podría requerir de modelos más amplios y multidimensionales que el que

| 20 Este apartado ha sido preparado por Corina García Goette.

aquí se presenta. Sin embargo, su utilidad es muy grande ya que pone en evidencia la multiplicidad de dimensiones a considerar y propone acciones que son adecuadas para contextos que aún tienen vigencia.

El encapsulamiento

El encapsulamiento se presenta cuando se adquieren conocimientos y habilidades que no se logran desplegar en el ámbito laboral, es decir, constituye una falta de transferencia. El fenómeno se manifiesta en la capacitación explícita y ha sido estudiado en organizaciones de gran tamaño, por lo que la generalización de estos resultados a las empresas pequeñas y medianas, si bien constituye una inferencia de sentido común, debe tener en cuenta los factores de escala.

Las situaciones de encapsulamiento deberían preocupar, tanto a las empresas como a quienes toman decisiones sobre inversiones en políticas y programas de capacitación, ya que implican asignar recursos –siempre escasos– sin obtener el impacto esperado. Los procesos formativos tienen escasa o nula significación para el empresario en tanto el aprendizaje no se transforme en un verdadero quiebre del desempeño en el puesto de trabajo, capaz de agregar valor, generar mayor capacidad organizacional, acercar a la empresa a las mejores prácticas del mercado, incrementar su competitividad e impactar positivamente en los resultados del negocio.

Lo expuesto puede representarse gráficamente mediante un esquema muy simple en el que se describen los diferentes niveles de evaluación de una inversión en capacitación (Gráfico 9.2): *satisfacción* de los participantes; *aprendizaje*; *transferencia* de lo aprendido al ámbito laboral; *mejora en el funcionamiento de la organización* como consecuencia de las competencias transferidas y *tasa de retorno* de la inversión realizada (Phillips, J., 1997). En un caso muy simple, de un curso de ventas, los asistentes podrían tener un gran nivel de satisfacción, un excelente aprendizaje, una transferencia del mismo a su actividad diaria y un impacto en las ventas importante. Sin embargo, si las utilidades originadas por esas ventas no justifican la inversión realizada, la actividad formativa no tendría impacto positivo. El punto crítico en este proceso es el de la transferencia, ya que según se ha manifestado “no hemos encontrado aún una situación de capacitación sin problemas de transferencia” (Broad, M. y Newstrom, J., 1998).

Gráfico 9.2

Evaluación de la capacitación según los niveles de Phillips (1997)



De la secuencia expuesta surge que, a diferencia de lo que ocurre en los ámbitos escolarizados, no basta con el aprendizaje para que una actividad de capacitación se pueda calificar como exitosa. Se requiere, como mínimo, un nivel aceptable de transferencia capaz de dar respuesta a las necesidades que la originaron y un retorno razonable de la inversión.

Al incluir en el análisis la perspectiva económica, según la cual los recursos destinados a la capacitación constituyen una inversión, los aspectos técnico-pedagógicos se asocian a los financieros y económicos. Como consecuencia, la relación costo/beneficio es prioritaria y la transferencia del aprendizaje se convierte en una cuestión crítica. Si ésta no se produce, cada uno de los actores del proceso resultan afectados: el empresario pierde su inversión y la oportunidad de incrementar su competitividad o solucionar un problema de la firma, el participante arriesga su seguridad laboral y, por desuso, puede perder las competencias desarrolladas en un curso (lo que no ocurre con el conocimiento tácito), los capacitadores ven perjudicada su credibilidad y el valor de la capacitación es puesto en duda.

Indagaciones realizadas en algunas firmas de Estados Unidos indican que solamente el 40% del contenido de los programas se transfiere inmediatamente al finalizar la capacitación; a los seis meses el porcentaje se reduce al 25% y al cabo de un año sólo un 15% continúa siendo aplicado (Broad, M. y Newstrom, J., 1998). El restante 85% queda, desde el punto de vista de la empresa, encapsulado. Otros estudios dan cuenta de que el 50% de los aprendizajes no se transfiere (Haskell, R., 1998). Pese a que, como se anticipó, estos estudios se refieren en general a empresas de gran tamaño, la índole de las causas que provocan el encapsulamiento²¹ permite inferir que las firmas medianas y pequeñas no serían inmunes al problema.

Una revisión completa de estudios acerca de la temática, centrados probablemente en grandes organizaciones de Estados Unidos, fue realizada por

| 21 Características personales, de la capacitación y de la organización.

Baldwin, T. y Ford, J. (1988), quienes concluyeron que los aprendizajes efectivamente transferidos no exceden, al cabo de un tiempo, al 10%. El 90% restante quedaría, en consecuencia, encapsulado.²²

No obstante la ligera disparidad de los datos, lo expuesto coincide con lo manifestado a lo largo del capítulo: los resultados concretos de la capacitación están lejos de las expectativas que le dan origen. Más aún, existe evidencia que señala que, pese a la entusiasta intención de los participantes a un curso para poner inmediatamente en práctica lo aprendido, al cabo de cierto tiempo los conocimientos, habilidades o actitudes adquiridos tienden a perderse por falta de uso y el incremento de productividad esperado no se materializa.

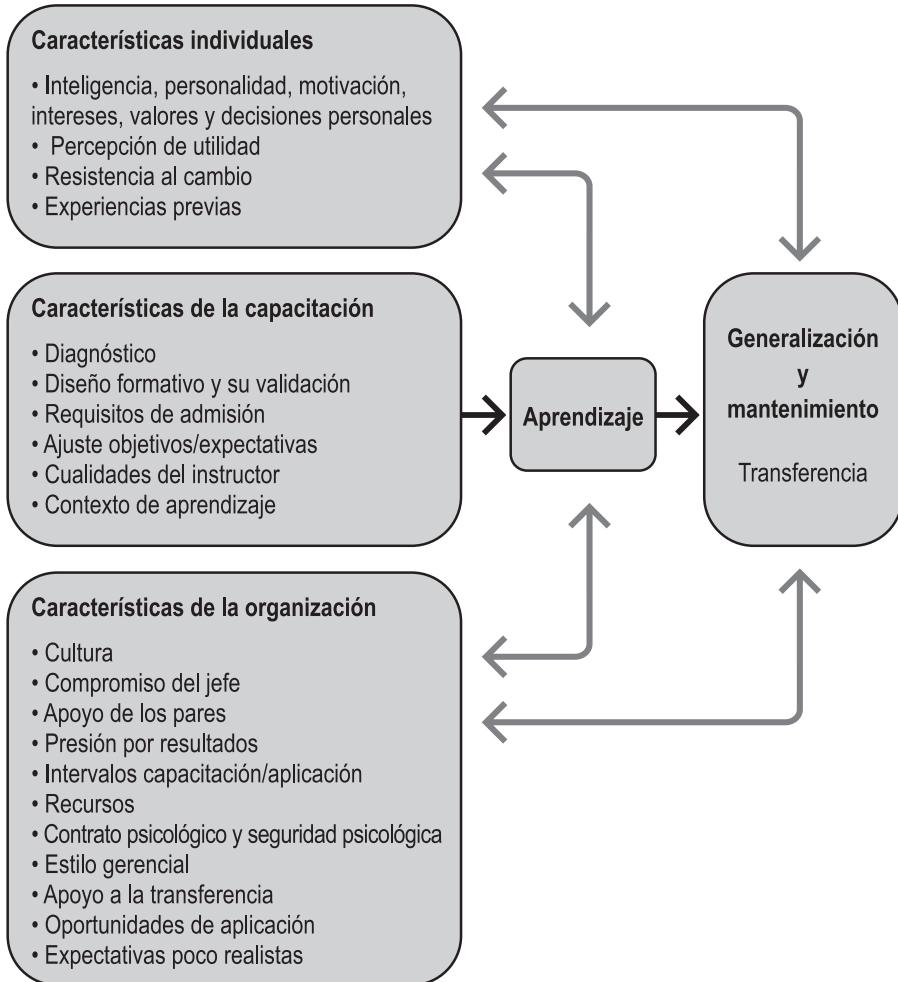
En los últimos años se han desarrollado investigaciones que han identificado a la creencia generalizada de que los participantes aplicarán automáticamente aquello que aprendieron durante la capacitación como la causa de los magros resultados obtenidos en términos de transferencia. En rigor, *el aprendizaje es una condición necesaria pero no suficiente para la transferencia*. Ésta requiere mucho más que un excelente curso, un muy buen diseño, una adecuada cantidad y calidad de materiales de apoyo, un instructor experimentado, actualizado y responsable, un contexto confortable, participantes voluntariosos, motivados y satisfechos y evaluaciones fehacientes del aprendizaje logrado (Baldwin, T. y Ford, J., 1988; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Scobby, F., 2001; Taylor, M., s.f.; Yamnill, S. y McLean, G., 2001).

El modelo que se ilustra en el Gráfico 9.3 (adaptado de Baldwin, T. y Ford, J., 1988) permite, con las limitaciones que podrían señalarse desde un análisis constructivista, visualizar la influencia en la transferencia de las características individuales, las de la capacitación y las de la organización.²³

22 En rigor, no existe mucha precisión con respecto a las cifras debido a que la evaluación integral de la capacitación no es una práctica habitual: el 77% de las organizaciones sólo mide la reacción de los participantes, el 38% mide el aprendizaje, sólo el 14% evalúa la transferencia y muchas menos (7%) miden los resultados de la capacitación (Ruona, W., Leimbach, M., Holton, E. y Bates, R., 2002). Resultados levemente superiores en la medición de impacto son los obtenidos por el State of the Industry Report 2003 para el Benchmarking Service (Sugrue, B., 2003). Sobre una muestra de 276 firmas con un promedio de 6.661 empleados, el 75% realiza mediciones del nivel de satisfacción de los asistentes, el 41% mide el aprendizaje, un 21% la transferencia y sólo el 11% de las firmas mide el impacto de la capacitación. No hay información sobre la medición de tasa de retorno. En el caso de las empresas que participan del Bench Marking Forum (las 500 primeras empresas en el *ranking* de Fortune, con un promedio de 49.125 empleados) la fuente citada indica que se trabajó sobre una muestra reducida (21 firmas). Los resultados muestran que la satisfacción de los asistentes es medida por el 84% de las firmas, el aprendizaje por el 38%, un 25% de las firmas mide la transferencia, sólo un 9% el impacto de la capacitación y el 10% mide la tasa de retorno.

23 El análisis de estas características se basa en los trabajos de Baer, M. y Frese, M., 2003; Bandura, A., 2000; Broad, M. y Hodges, T., 2002; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Burns, M. y Collins, R., s.f.;

Gráfico 9.3
Factores que influyen en la transferencia



Chang, H. y Lee, A., 2001; Coyle-Sahpiro, J. y Kessler, I., 2000; Edmondson, A., 2002; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Haskell, R., 1998; HayGroup, 1996; Holmlid, S., 1997; Kolb, D., 1976; Parry, E., 1997; Phillips, J., 1997; Pidd, K., s.f.; Rousseau, D., 1995; Ruona, W., Leimbach, M., Holton, E. y Bates, R., 2002; Scobby, F., 2001; Swartz, D., 2002; Taylor, M., s.f.; Tracey, J., Tannenbaum, S. y Kavanagh, M., 1995; Weatherly, L., 1998; Winter, R. y Schmuttermaker, J., 2002; Yamnill, S. y McLean, G., 2001.

Entre los factores individuales que inciden en la transferencia se ha encontrado una incidencia variable para la *inteligencia, personalidad, motivación, intereses, valores y decisiones personales* y una incidencia favorable para la *percepción de utilidad*. Algunos factores individuales que inhiben la transferencia son la *resistencia al cambio*, los comportamientos reactivos a situaciones laborales previas o la divergencia entre los intereses y competencias del participante y la tarea en la que deberá aplicar lo aprendido. Entre las características individuales que pueden tener un impacto positivo o negativo se pueden mencionar la motivación para la capacitación y las *experiencias previas relacionadas con el aprendizaje* (ver Cuadro 9.1).

También influyen las características de la capacitación, tales como el *diagnóstico de necesidades de capacitación, el diseño formativo, la previsión de los requisitos de admisión, el ajuste entre los objetivos del curso y las expectativas de los participantes, la credibilidad, responsabilidad y solvencia profesional del instructor y el contexto de aprendizaje*. Este listado ratifica lo expuesto acerca del DIS (tanto en su vertiente conductista como constructivista). La *validación del proyecto formativo*, aspecto que hasta aquí no se había considerado, también tiene importancia en la transferencia (ver Cuadro 9.2).

Según se ha indicado en este capítulo, las organizaciones constituyen un ámbito de relaciones sociales en el que las identidades individuales se construyen a partir de procesos sociales. Se señaló también el rol de la cultura organizacional y de diversos aspectos descriptivos de las relaciones humanas como la comunicación, la existencia de redes y grupos no formales, el liderazgo y las relaciones de poder, el estatus, los mecanismos no formales de control, de castigos y de recompensas, es decir, en suma, del clima organizacional. No es de extrañar, en consecuencia, que estos factores influyan fuertemente en la posibilidad de transferencia.

El análisis de las características de la organización que operan sobre la transferencia incluye, entre otros elementos que hacen a la cultura de la organización, el *compromiso del jefe, el apoyo de los pares, la presión por resultados, el intervalo entre la capacitación y la aplicación, los recursos disponibles, el estado del contrato psicológico*²⁴ y la *seguridad psicológica*,²⁵ el *estilo gerencial, el apoyo a la planificación de la*

24 Entendido como el conjunto de creencias de un individuo acerca de las obligaciones mutuas entre empleado y empleador. Estas creencias surgen de la percepción de que, al establecer la relación laboral, se ha producido un intercambio de promesas (aun cuando estas promesas jamás hayan sido expresadas). Se trata de actos “de buena fe” en términos de mutua credibilidad, obligación y reciprocidad.

25 Se refiere a la percepción de los individuos acerca de las consecuencias de tomar riesgos interpersonales en el lugar de trabajo. Incluye las creencias sobre la forma en que los otros van a

transferencia, las oportunidades de aplicación y la existencia de expectativas poco realistas. Las dos primeras favorecen la transferencia, las tres siguientes la inhiben y las restantes pueden inhibirla o favorecerla (ver Cuadro 9.3).

Plan para el aseguramiento de la transferencia

Luego de lo expuesto debería resultar claro que para que una acción de capacitación revista un carácter sustantivo debe permitir resolver los problemas o necesidades de una firma. Para ello se requiere que los conocimientos, actitudes o habilidades adquiridas sean transferidas al ámbito laboral.

El análisis de los factores que influyen en la transferencia permite identificar tres aspectos centrales. En primer lugar, recordar no implica transferir. La transferencia requiere de condiciones organizacionales y del propio proyecto de capacitación, que trascienden, aunque incluyen, el ámbito individual. En segundo lugar, la transferencia efectiva requiere una adecuada participación del supervisor, el equipo de capacitadores y los participantes. Finalmente, un proyecto de capacitación que asegure la transferencia debe incluir tres fases fundamentales: preparación del proyecto, ejecución y transferencia y mantenimiento de las competencias adquiridas durante la capacitación.

Una pregunta adicional hace referencia al carácter de la transferencia. Al respecto hay un espectro continuo de posibilidades que se extiende, desde la transferencia cercana, a la lejana. La transferencia cercana responde a necesidades de empresas que operan en áreas de tecnologías maduras y estables en las que los cambios son lentos y están orientadas en muchos casos a productos de menor calidad demandados por los sectores de menor poder adquisitivo y destinados al mercado interno. En estos casos las demandas de capacitación no son demasiado elevadas ya que la construcción del conocimiento se realizaría, fundamentalmente, por aprendizaje en el puesto. La transferencia lejana, que sólo puede construirse sobre una sólida base formativa suministrada por el sistema formal de educación, es la demandada por empresas que operan en el mercado globalizado, que exigen que todas sus actividades tengan “clase mundial” y requieren de su personal imaginación creadora, capacidad de innovar o rapidez de adaptación a los cambios de contexto. La demanda de competencias “es menos específica, tiene una base mayor en el conocimiento, no está orientada a la tarea, es de más largo plazo, no exige memorización, es más significativa para el que aprende, está más orientada hacia el proceso que hacia el producto, es me-

responder y la imagen que se van a formar cuando se tiene una duda, se realiza una pregunta, se solicita retroalimentación, se reporta un error o se propone una nueva idea.

nos superficial, está orientada hacia la comprensión, tiene una naturaleza más conceptual y teórica y está más centrada en el educando que en métodos o técnicas de instrucción” (Haskell, R., 1998). Es posible que la transferencia lejana requiera de un nuevo concepto de capacitación, que permita el desarrollo de las competencias cognitivas superiores orientadas a la resolución de problemas de las empresas, tema que escapa a los límites de este libro.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se supuso, implícitamente, que la oferta atendería los problemas de calidad y prestaría, en consecuencia, atención a la transferencia.

Cuadro 9.1

Profundizando el análisis de las características individuales y la transferencia

En el análisis de los factores individuales que influyen en la transferencia se ha encontrado una incidencia variable para la *inteligencia, personalidad, motivación, intereses, valores y decisiones personales* en los resultados de la capacitación (Bandura, A., 2000; Broad, M. y Hodges, T., 2002; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Holmlid, S., 1997; Pidd, K., s/f; Swartz, D., 2002; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). Esta variabilidad tendría su origen en capacidades físicas, mentales, emocionales y en ciertos rasgos.¹ Influyen de manera similar, habilidades, aptitudes y actitudes,² la percepción de auto-eficacia³ y confianza en sí mismo y demás comportamientos autónomos.⁴ En los estudios mencionados se advierte acerca de las dificultades para reparar rápidamente la auto-ineficacia percibida, los hábitos de trabajo disfuncionales y la falta de competencia para auto-regularse.

Entre las características individuales que favorecen la transferencia también ha sido estudiada la influencia de la *percepción de utilidad* (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Holmlid, S. 1997; Ruona, W., Leimbach, M., Holton, E. y Bates, R., 2002; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). Los estudios plantean que la probabilidad de transferencia aumenta si las personas perciben la posibilidad efectiva de aplicar los aprendizajes en su trabajo diario y la utilidad de esos aprendizajes.⁵ La aplicación se ve favorecida también cuando los nuevos comportamientos son útiles para generar efectos tales como recompensas, oportunidades de desarrollo de carrera, mejora en la retribución, premios o evaluaciones positivas por parte de los superiores. Otras características individuales que también favorecen la transferencia son una alta orientación al logro, el margen personal para la toma de decisiones sobre la aplicación de lo aprendido y las habilidades cognitivas.

Un factor individual que inhibe la transferencia es *la resistencia al cambio* (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Scobby, F., 2001). Se ha encontrado que si las personas capacitadas no logran percibir el cambio vinculado con la transferencia como crucial para su desempeño difícilmente apliquen lo aprendido.⁶ No debe olvidarse, a este respecto, que rutinas y procedimientos arraigados requieren un esfuerzo mancomunado para ser modificados (ya que se trata de un cambio en el contexto de trabajo y en consecuencia en una modificación de naturaleza social). La falta de transferencia de un

¹ Como el locus de control.

² Tales como cooperación o responsabilidad.

³ Grado en que una persona se cree capaz de desarrollar una determinada acción.

⁴ Toma de riesgos, búsqueda de oportunidades para aplicar los aprendizajes adquiridos, remoción de barreras, solución de problemas y planteo de objetivos desafiantes

⁵ Entre otras razones porque incrementarán la productividad de un proceso, permitirán mejorar alguna de las variables del trabajo o son preferidos frente a otros métodos, técnicas, herramientas

⁶ Sería crucial, por ejemplo, en la medida en que les permita superar una situación que evalúen como peligrosa o disfuncional.

aprendizaje también puede ser un comportamiento reactivo a situaciones laborales previas o a una disonancia cognitiva o valorativa. También puede deberse a una divergencia entre los intereses y competencias del participante y la tarea en la que deberá aplicar lo aprendido (Broad, M. y Newstrom, J. 1998; Pidd, K., s/f; Yamnill, S. y McLean, G., 2001).

Dependiendo de las circunstancias, algunas características individuales pueden tener un impacto positivo o negativo en la transferencia. Es el caso de la *motivación para la capacitación* y las *experiencias previas relacionadas con el aprendizaje*. La *motivación para la capacitación* (Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Haskell, R., 1998) se manifiesta como un deseo específico del participante por tomar contacto con el contenido del programa formativo, aprender y sacar provecho de él. Según los estudios referidos, una escasa motivación por capacitarse predice una transferencia insignificante o nula. Ahora bien, ¿qué factores pueden favorecer u obstaculizar esa motivación y, por ende, aumentar o disminuir las posibilidades de que ocurra la transferencia? En primer lugar, una capacitación voluntaria, elegida o requerida por el individuo, impacta más en el grado de motivación que una obligatoria, impuesta por el jefe. En segundo lugar, contar con información previa acerca de los objetivos, utilidad, importancia, detalles, recomendaciones y tipo de capacitación en la que se va a participar juega un rol importante en la motivación. La percepción de que la capacitación es un tiempo bien empleado también contribuye a la motivación. Por el contrario, si las personas creen que la capacitación no les significará una mejora en el trabajo, en su carrera o en su remuneración, la motivación para la capacitación es muy pobre. En tiempos de destrucción de puestos de trabajo y creciente inseguridad laboral, los trabajadores descreen de la capacitación como pivote hacia la empleabilidad.

Las *experiencias previas relacionadas con el aprendizaje* también pueden influir en la transferencia de modo ambivalente. Según el estudio de Guerrero, S. y Sire, B. (2000) las vivencias del individuo, tanto dentro del sistema educativo formal como fuera de él, así como la historia de sus éxitos y fracasos escolares modelan la actitud con que se acerca a las nuevas situaciones formativas. La evocación de situaciones de aprendizaje anteriores negativas, frustrantes o fracasadas pueden provocar ausencias, falta de atención, tensión, escasez de compromiso y participación, tardanzas, interferencias.

Cuadro 9.2

Profundizando el análisis de las características de la capacitación y la transferencia

La primera característica de la capacitación a tener en cuenta es el *diagnóstico de necesidades de capacitación*. Estudios al respecto han destacado que la recolección de datos y el análisis de las necesidades de capacitación constituyen el paso preliminar más importante para el diseño de un proyecto formativo exitoso (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Phillips, J., 1997; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). La probabilidad de transferencia dependerá, en primer lugar, de una correcta evaluación de las necesidades o problemas a los que la capacitación debe dar respuesta y de la alineación de la misma con características propias de la empresa (entre las que deben mencionarse la secuencia de eventos que condujo a la decisión de capacitar, la cultura de la firma, su estrategia y su estructura). El conjunto de datos recolectados permitirá definir los objetivos, contenidos, prácticas, materiales, recursos, duración, participantes, evaluación y plan de transferencia, e imprimirá al programa de capacitación la orientación requerida para atender a la resolución de los problemas individuales u organizacionales específicos. Diseñadores e instructores necesitan conocer estos datos a fin de lograr el máximo ajuste entre el proyecto formativo y la realidad organizacional. Constituyen, en consecuencia, un prerrequisito para un proceso de transferencia positivo.

Una vez realizado el diagnóstico, el paso siguiente es la elaboración del *proyecto formativo* en el que, para las actividades destinadas, por ejemplo, a la formación en el uso de nuevos equipos o procedimientos se han identificado cinco elementos clave para asegurar la transferencia (Broad, M. y Newstrom, J. 1998; Haskell, R., 1998; Kolb, D., 1976; Ruona, W., Leimbach, M., Holton, E. y Bates, R., 2002; Parry, E., 1997; Phillips, J., 1997; Scobby, F., 2001; Swartz, D., 2002; Taylor, M., s/f; Weatherly, L., 1998; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). Dichos elementos son:

- a. La existencia de una elevada correspondencia entre los objetivos del programa de capacitación y las necesidades de la empresa. Una capacitación que no guarde estrecha relación con lo que el participante deberá aplicar en su trabajo no generará oportunidad para la transferencia (salvo que se trate de una formación de naturaleza general destinada a mejorar la creación de conocimiento por parte de una empresa dinámica, lo que no está dentro de los aspectos considerados en este punto).
- b. Un alto grado de similitud entre las competencias que se transfieran durante la capacitación y las que se desplegarán en el ámbito laboral. El proyecto formativo debería contemplar las condiciones en las cuales las competencias adquiridas serán utilizadas (tipo de transferencia esperada). Deberá existir correspondencia entre lo ejecutado en la fase de aprendizaje y la realidad laboral (en este caso se trata de “transferencia cercana”).
- c. El programa de capacitación debe ofrecer suficientes oportunidades para que todos los participantes adquieran efectivamente las nuevas competencias que requiere la empresa.
- d. El proyecto formativo debe incluir también metodologías y técnicas de enseñanza – aprendizaje variadas, que atiendan a los diferentes estilos cognitivos de los individuos. Para

ello se debe ofrecer diversidades de elementos, técnicas, materiales y actividades que faciliten la adquisición de las competencias requeridas.

e. Se debe incluir un plan explícito de transferencia, que contemple que los participantes realicen, antes de finalizar la capacitación, un análisis anticipado de las dificultades de aplicación que podrían encontrar y la forma efectiva de superarlas. El plan de transferencia también debería incorporar elementos recordatorios que la persona capacitada pueda llevarse a su lugar de trabajo para refrescar procesos, procedimientos y detalles. Estas previsiones, no tenidas en cuenta en la gran mayoría de los casos, son de gran importancia: el sólo hecho de que los individuos estén alertados sobre las posibles dificultades y los cursos de acción para resolverlas favorece la transferencia.

El proyecto formativo debería, preferentemente, ser *validado* por quienes participarán del proceso (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Phillips, J., 1997). Esta validación permitirá realizar los ajustes de objetivos, contenidos, actividades, materiales, plan de transferencia, plan de acción, duración y horarios. En el caso de organizaciones complejas, en las que las actividades formativas puedan afectar a diversos departamentos, es conveniente constituir un comité integrado por representantes de todos los actores que trabaje en la generación de las condiciones de contexto que favorezcan la transferencia.

Un elemento importante de un proyecto formativo es la definición de las competencias de entrada que se requerirán a los participantes, lo que habitualmente se conoce como *requisitos de admisión* (Haskell, R., 1998). Se deben considerar también las expectativas de los participantes y un *ajuste que permita conciliar esas expectativas con los objetivos previstos por la empresa* (Scobby, F., 2001; Taylor, M., s/f; Yamnill, S. y McLean, G., 2001).

En todo tipo de capacitación resulta también relevante - para una adecuada transferencia - la *credibilidad, responsabilidad y solvencia profesional del instructor, facilitador o coordinador* (Broad, M. y Hodges, T., 2002; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Phillips, J., 1997; Pidd, K., s/f; Scobby, F., 2001; Swartz, D., 2002; Taylor, M., s/f), ya que éste es quien asume ante los participantes el rol de experto en la materia, consultor y responsable por la totalidad del proceso. La forma en que asuma su rol influirá en la cantidad y calidad de los aprendizajes y, fundamentalmente, en la predisposición a la transferencia.

Finalmente, una última característica de la capacitación que es necesario tener en cuenta para lograr la transferencia es el *contexto de aprendizaje* del proceso formativo. Las observaciones realizadas al respecto desde la ciencia cognitiva han sido presentadas en el texto principal. Se puede resumir lo allí expuesto señalando, tal como lo hace Haskell, R. (1998) que, siempre está presente la posibilidad de encapsulamiento ya que en el ámbito de la capacitación - a diferencia del laboral - las prácticas se realizan en un marco "protegido": no hay sanciones ni riesgos, no se pone en peligro ningún aspecto del proceso productivo ni de la cadena de servicio. No existe la presión del tiempo ni el estrés de las situaciones cotidianas de trabajo, el clima suele ser más cooperativo y las dudas, errores y consultas forman parte del proceso de aprendizaje, no estigmatizan ni ponen en juego el concepto personal. Las condiciones que optimicen el tránsito del contexto de aprendizaje (protegido) al ámbito real de aplicación constituyen un aspecto aún no resuelto totalmente (pese a que son centrales para el aseguramiento de la transferencia).

Cuadro 9.3

Profundizando el análisis de las características de la organización y la transferencia

Entre las características organizacionales que favorecen la transferencia se encuentra el *soporte y compromiso del superior jerárquico* en todas las fases del proceso de capacitación (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; Phillips, J., 1997; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). Pese a que el superior inmediato es el recurso más poderoso para una efectiva transferencia, suele ser el menos involucrado. La participación y el compromiso del jefe en el proceso de capacitación desde sus etapas iniciales es un factor decisivo para lograr que las competencias se desplieguen en el ámbito laboral. La probabilidad de éxito se incrementa si el responsable de un área interactúa con los participantes del proyecto formativo antes, durante y después del mismo. Previo al inicio, informando al capacitando acerca de la actividad, las razones que la fundamentan, su importancia para los individuos y para la organización, los objetivos de desempeño y las competencias que se espera desarrolle para satisfacerlos.¹ Con posterioridad a la capacitación, es conveniente que el superior se reúna nuevamente con el capacitando para relevar lo acontecido durante el curso y discutir la forma en la que las competencias adquiridas se transferirán al ámbito laboral.² Deberían brindarse también refuerzos positivos – reconocimiento del esfuerzo por utilizar las competencias adquiridas - ya que actúan como impulsores de la transferencia. Si no se procede de esa manera existe un fuerte riesgo de que los individuos reduzcan sus esfuerzos, lo que incrementa la posibilidad de que se produzca el encapsulamiento. En resumen, la preocupación y disponibilidad del superior jerárquico para remover las barreras y solucionar los inconvenientes derivados de la aplicación de las nuevas competencias laborales es un mensaje que indica la prioridad que se le atribuye a su uso (Bandura, A., 2000; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Broad, M. y Hodges, T., 2002; Pidd, K., s/f; Scobby, F., 2001; Tobin, D., 1997; Yamnill, S. y McLean, G., 2001).

Otro de los factores que hacen a la cultura de la organización y que influye de manera decisiva en la transferencia es el *soporte de los pares* (Broad, M. y Hodges, T., 2002; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Haskell, R., 1998; Pidd, K., s/f; Tracey, J., Tannenbaum, S. y Kavanagh, M., 1995). La importancia de este apoyo es consecuencia directa de la fuerza que tienen las normas sociales, no escritas, para alentar o disuadir comportamientos (la persona capacitada necesita, en consecuencia, la aprobación social de los pares para desplegar las competencias adquiridas durante la capacitación). El peso de este apoyo es de

¹ Es importante que, en ese momento, demuestre confianza en el futuro capacitando (este hecho incrementa muy probablemente la motivación).

² Este vínculo debe incluir una retroalimentación que le permita a la persona capacitada saber cuáles son las competencias que está transfiriendo y cuáles aún no está logrando transferir. Si esta retroalimentación no se produce la persona que se capacitó puede interpretarlo como un signo de indiferencia por parte de la organización: poner o no en juego las competencias parece no afectar a la organización y no existe, en consecuencia, justificativo para invertir energía en aquello que no parece importarle a las figuras que representan a la firma ante su personal.

tal envergadura que, de existir inconsistencia entre el soporte de la organización y el de los pares, es más probable que los individuos sean influidos por estos últimos.³

Entre las características organizacionales que inhiben la transferencia se ha estudiado la influencia de la *presión por los resultados*. Al respecto, Broad, M. y Newstrom, J. (1998) y Scobby, F. (2001) han concluido que, ante situaciones de mucha presión en el ámbito laboral, es muy poco probable que la persona capacitada pueda evacuar rápidamente la tarea atrasada, dar una respuesta satisfactoria a los objetivos de desempeño definidos y acordados previamente, a las emergencias y urgencias y, simultáneamente, contar con tiempo para experimentar las nuevas prácticas, con las cuales aún no se encuentra suficientemente familiarizado. Puesto en esta situación termina abrumado por las urgencias, abandonando los intentos de aplicar las competencias que ha adquirido.

La disponibilidad de *recursos* (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Scobby, F., 2001), especialmente tiempo, elementos y responsabilidades constituye un limitante de la transferencia. El factor tiempo es especialmente crítico, porque durante la primera fase del cambio persiste la inercia de los hábitos anteriores y los nuevos comportamientos aún no están sólidamente instalados como para trabajar a un ritmo altamente productivo. Es necesario contemplar este aspecto y darle tiempo al trabajador hasta que logre consolidar los cambios. El *tiempo transcurrido entre la finalización de la capacitación y el inicio de la aplicación* incide directamente en la transferencia (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Swartz, D., 2002). La condición óptima está dada por la aplicación inmediata ya que, a medida que crece el intervalo entre la capacitación y la aplicación, es mayor la posibilidad de que los conocimientos, habilidades o conductas se “extingan” sin llegar a ser utilizadas. El mantenimiento de las competencias es un tema crítico, no sólo en sectores sujetos a emergencias eventuales, como la industria nuclear o aeronáutica, sino en todos los casos en los que no hay oportunidad de utilizar lo adquirido de manera sistemática.⁴

Existen características organizacionales que indistintamente pueden favorecer o inhibir la transferencia de lo aprendido en el contexto de la capacitación al ámbito laboral. Es el caso de la *cultura organizacional*, respecto de la cual mucho se ha estudiado (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Burns, M. y Collins, R., s/f; Haskell, R., 1998; Scobby, F., 2001; Tracey, J., Tannenbaum, S. y Kavanagh, M., 1995; Pidd, K., s/f; Weatherly, L., 1998; Yamnill, S. y McLean, G., 2001). Se ha encontrado que una cultura de aprendizaje continuo (que incluya a la gerencia general de la firma, al gremio, al jefe directo, a los pares y a los administradores de los recursos) favorece la transferencia de conocimientos, habilidades o actitudes al ámbito laboral. De manera similar, tanto el sistema de premios y castigos (formales e informales) como el grado de flexibilidad y tolerancia al error de la organización pueden alentar o desalentar la aplicación de nuevas prácticas.⁵

³ Aparece nuevamente en este caso como recurso que favorece la transferencia la conveniencia de constituir grupos de afinidad dentro de la empresa que puedan transferir conocimientos tácitos o implícitos, analizar problemas, evaluarlos y determinar la mejor forma de resolverlos.

⁴ Un ejemplo muy simple de pérdida de las competencias por desuso es el de las funciones complejas de programas informáticos que, luego de aprendido su uso no se utiliza en la práctica.

⁵ Estructuras fuertemente jerárquicas suelen ser percibidas como amenazantes e inhibitorias. La inercia de las rutinas, los procedimientos establecidos y los modelos mentales pueden agregar una dificultad adicional a la transferencia.

Los trabajos de investigación acerca del *estado del contrato psicológico*⁶ (Burns, M. y Collins, R., s/f; Coyle-Sahpiro, J. y Kessler, I., 2000; Rousseau, D., 1995; Winter, R. y Schmuttermaker, J., 2002; Yamnill, S. y McLean, J., 2001) y de la *seguridad psicológica*⁷ (Baer, M. y Frese, M., 2003; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Chang, H. y Lee, A., 2001; Edmondson, A., 2002) han permitido tanto la definición precisa de los conceptos como el análisis de su impacto en la voluntad de los trabajadores.

La percepción de fractura del contrato psicológico disminuye o anula los comportamientos discrecionales, entendidos como la forma en que se hace el trabajo, más allá de los estrictamente estipulado en el contrato, en términos de calidad, velocidad, cuidado, innovación, estilo, mejoramiento o economía. Del mismo modo, disminuye o anula las conductas cívico-organizacionales,⁸ entendidas como los comportamientos extra-rol que, no siendo obligatorios ni parte de ninguna ocupación específica, promueven un mejor desempeño de la organización.

Las investigaciones citadas han encontrado que cuando existe seguridad psicológica, las personas se sienten con mayor libertad y energía para transferir las competencias a su trabajo (no necesitan estar enfocados en la auto-protección). La percepción de seguridad psicológica aleja el temor al fracaso, incrementa los aprendizajes y su posterior aplicación, facilita la búsqueda de apoyo, permite señalar y reconocer errores y alimenta un análisis productivo de los mismos.⁹

El *estilo gerencial*, constituye uno de los elementos formadores de cultura dentro de una empresa. Los efectos de un estilo predominantemente coercitivo (comando y control)

⁶ Por contrato psicológico se entiende el conjunto de creencias de un individuo acerca de las obligaciones mutuas entre empleado y empleador. Estas creencias surgen de la percepción de que, al establecer la relación laboral, se ha producido un intercambio de promesas (aún cuando estas promesas jamás hayan sido expresadas). Se trata de actos “de buena fe” en términos de mutua credibilidad, obligación y reciprocidad

⁷ En lo que respecta a la seguridad psicológica, se refiere a la percepción que tienen los individuos acerca de las consecuencias que les puede acarrear la toma de riesgos interpersonales en el lugar de trabajo. Incluye las creencias sobre la forma en que los otros van a responder y la imagen que se van a formar cuando se tiene una duda, se realiza una pregunta, se solicita retroalimentación, se reporta un error o se propone una nueva idea.

⁸ Acciones cooperativas y voluntarias en beneficio de otros, contribuciones y actos constructivos no expresados en el contrato, sensibilidad interpersonal y cortesía, obediencia y participación organizacional, desempeño excepcionalmente destacado o auto-exclusión de comportamientos negativos para la organización

⁹ La seguridad psicológica es indispensable en el marco de una organización dinámica que aprende, ya que realizar una acción en situaciones de cambio, incertidumbre o ambigüedad implica la necesidad de hacer preguntas, buscar información, correr riesgos, admitir los errores propios y advertir - sin que ello genere conflictos - sobre errores ajenos, reflexionar críticamente sobre los comportamientos, solicitar ayuda, experimentar con acciones no probadas anteriormente, dar y pedir retroalimentación y hacer sugerencias (en una organización inmadura o que no está preparada para aprender podría conducir a ser visto como ignorante, incompetente, inseguro, vulnerable, negativo, hostil o disruptivo). La mayoría de las personas siente la necesidad de manejar estos riesgos, evitar ser criticadas, rechazadas o sancionadas y proteger la propia imagen (particularmente en el lugar de trabajo, y especialmente frente a quienes están formalmente a cargo de su evaluación). Esta necesidad es al mismo tiempo instrumental (las promociones y otras recompensas pueden depender de las impresiones que uno causa en jefes y supervisores) y socio-emocional (todos preferimos la aprobación antes que la desaprobación de los demás).

impactan negativamente en la transferencia (el personal no actúa si no recibe órdenes, tiene una actitud pasiva; percibe un clima riesgoso o amenazante; siente temor al fracaso; recibe sólo retroalimentación negativa y no se siente estimulado, escuchado ni valorado). Para que las nuevas prácticas se sostengan en el tiempo es necesario un estilo gerencial que brinde retroalimentación balanceada, estímulo, reconocimiento, espacio para la innovación, permita la toma razonable de riesgos y aliente la posibilidad de aprovechar el error como oportunidad de aprendizaje (Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Burns, M. y Collins, R., s/f; Guerrero, S. y Sire, B., 2000; HayGroup, 1996).

El *apoyo planificado de la transferencia* (Broad, M. y Newstrom, J., 1998, Phillips, J., 1997; Weatherly, L., 1998) indica que éste comienza en el momento en que se inicia el análisis de las necesidades de capacitación y debiera dar respuesta anticipada a la pregunta ¿qué barreras impedirían, en esta organización, la transferencia de los nuevos comportamientos al puesto de trabajo? Dejar la transferencia librada al azar o pensar que será automática conduce, muy probablemente, a una relación costo-beneficio desfavorable. En esa línea las *oportunidades de aplicación* de las nuevas competencias constituyen un requisito ineludible para asegurar la transferencia (Bandura, A., 2000; Broad, M. y Hodges, T., 2002; Broad, M. y Newstrom, J., 1998; Weatherly, L., 1998).

El último elemento que se considerará, dentro de los que originan dificultades de transferencia, son las *expectativas poco realistas* (Broad, M. y Newstrom, J., 1998). Al respecto, se ha señalado que con frecuencia se espera demasiado de la capacitación, se aguardan resultados automáticos y se pierde de vista que la transferencia constituye un proceso evolutivo sobre el que impactan múltiples variables.

Segunda parte

APRENDIZAJES

Introducción

El Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT) que, sobre la base de las reflexiones teóricas precedentes, se analizará en esta segunda parte de la obra, tuvo como fin incrementar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) de la provincia de Córdoba mediante servicios de capacitación. Por ello, el objetivo general fue impulsar a los empresarios de las MPyME a invertir en la capacitación de sus recursos humanos en todos los niveles.

Con un presupuesto total de 5 millones de dólares, el Programa fue financiado por una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por recursos provistos por la Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC) y la Fundación de Empresas (FE).

El PCT se inscribe entre los programas de Servicios de Desarrollo Empresarial, una amplia gama de servicios no financieros críticos para el surgimiento, el crecimiento y la supervivencia de las MPyME (Comité de Donantes, 2001).

A fin de lograr sus objetivos, el diseño del Programa previó la puesta en marcha de dos componentes. El primero, denominado Sistema de Bonos de Capacitación (SBC), tuvo como objetivo incentivar la adquisición de “capital humano” por parte de las firmas, a través de dos mecanismos: un sistema de información sobre el mercado de capacitación y un subsidio otorgado a la demanda. La entidad ejecutora de este componente fue la ADEC, integrada por las cámaras empresarias más representativas de la actividad económica provincial, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

El segundo componente, denominado Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP), estuvo destinado a diseñar un proceso de recolección y procesamiento de información que permitiese identificar los problemas prioritarios de las empresas, definir cuáles podrían ser resueltos mediante capacitación y sugerir posibles acciones formativas a ser implementadas por las mismas. La entidad ejecutora de este componente fue la FE, integrada por empresas grandes y medianas de la provincia y sede del Eurocentro Córdoba.

Ambos componentes operaron desde el punto de vista institucional en un sistema de subsidios a la demanda de “tres pisos” que dividió los roles institucionales del siguiente modo:

- En el tercer piso operó el FOMIN, cuyo rol consistió en transferir recursos a dos instituciones intermediarias para la realización de la función de desarrollo de un mercado de capacitación. Dentro de ese piso, el rol del BID, en su carácter de administrador de los fondos, resguardó el adecuado direccionamiento de los mismos.
- En el segundo piso operaron las instituciones ejecutoras, la ADEC para el SBC y la FE para el SIDCAP. El rol de las instituciones de segundo piso, ADEC y FE, fue promover el encuentro entre la oferta y la demanda y facilitarle a esta última la compra de los servicios.¹
- El primer piso estuvo compuesto, en el caso del SBC, por las Instituciones de Capacitación (ICAP) que prestaron sus servicios a las pequeñas empresas y en el caso del SIDCAP por los consultores que realizaron los diagnósticos. El rol del primer piso fue el de vender sus servicios a las empresas demandantes a precio de mercado.

En los capítulos que siguen se realiza una descripción de ambos componentes, un análisis de su funcionamiento, sus logros y dificultades, procurando estudiar no sólo sus resultados sino también el proceso por el que se llegó a ellos. Dicha tarea abarcó los aspectos operativos y conceptuales y fue guiada por una idea fuerza que fue asumida como central por el equipo de consultores: los programas piloto que no son objeto de revisión de errores de ejecución, del análisis crítico de sus fundamentos y de una reflexión estratégica sobre los cambios a introducir, arrojan resultados que luego no son transferibles a los diseños de las políticas.

La descripción del diseño, ejecución y aprendizajes del SBC a partir de la evolución de la demanda y la oferta de capacitación se realiza en el capítulo 10, mientras que los aprendizajes surgidos de la interacción entre los distintos actores se detallan en el capítulo 11. La descripción del diseño, ejecución y aprendizajes del SIDCAP se realiza en el capítulo 12 para la primera versión y en el capítulo 13 para la segunda. El análisis de la evaluación del impacto de ambos componentes es el objetivo de los capítulos 14 (evaluación ex ante) y 15 (evaluación ex post). Reflexiones acerca de la necesidad de políticas integrales se exponen en el capítulo final.

1 Quedaban en este sistema inhibidas de prestar servicios directos a los beneficiarios por existir un conflicto de intereses entre el rol de intermediario de recursos y el de prestador de servicios.

El Sistema de Bonos: ejecución y aprendizajes

Andrés Matta

*La legitimidad intelectual provista por la lógica formal y abstracta
es más valorada por académicos y élites políticas
que por el público en general, que,
pragmáticamente, requiere indicios más concretos y cercanos
respecto de qué funciona y qué no.*

JEFFREY HENIG

El objetivo de este capítulo es describir los principales aprendizajes realizados a partir del diagnóstico, diseño y ejecución del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC). El análisis intenta contribuir a la comprensión de las características de este tipo de programas de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y a la identificación de algunos problemas asociados con su operación.

Dado que el SBC constituyó una experiencia piloto, no sólo se expondrán sus resultados sino que se reflexionará también –tanto en éste como en el próximo capítulo– sobre el proceso que condujo a los mismos.¹ Colaboraron en estas reflexiones Félix Mitnik, Nora Lis Cavuoto, Sandra Marín, César Torres, Florencia Álamo, Fernanda Cordón, Teresa Flores y Lidia Strasier.

1 La distinción entre análisis de resultados y estudio de aprendizajes se basa en el reconocimiento de dos procesos ineludibles en este tipo de políticas: el monitoreo y la evaluación de impacto. Los programas de servicios para la micro y pequeña empresa realizan diversos tipos de acciones de medición a las que suelen denominar en forma genérica como “evaluaciones”. No obstante, sólo algunas de estas actividades deberían llevar ese nombre, mientras que las restantes formarían parte del monitoreo de los programas (Storey, D., 2001b; BID, 2001; Mc Vay, M. y Overy, A., 2000). El objetivo del monitoreo es controlar durante la ejecución si se están logrando los objetivos cuantitativos y cualitativos (tales como el *alcance*, el *acceso*, la *escala* y el *costo-eficacia*), constituyendo una herramienta imprescindible para la gestión. La evaluación de impacto, por su parte, verifica los efectos de los programas, brindando información de vital importancia para quienes diseñan políticas públicas o son responsables de su financiamiento.

El monitoreo en una organización que aprende

De manera habitual hay quienes consideran que la eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas y más aún, su legitimidad, se halla en el ajuste estricto al diseño original. En el SBC, en cambio, se asumieron como propias aquellas teorías organizacionales que, reconociendo el “paradigma de la complejidad” (Morin, E., 1983), identifican a la capacidad de aprender como elemento crítico para el funcionamiento de todas las organizaciones (ver Cuadro 10.1). Flexibilizar las estructuras y los métodos para atender a esta complejidad, favorecer la innovación en un entorno cambiante, permitir el desarrollo de procesos, habilidades y competencias, son demandas de todos los contextos actuales, que no pueden desconocer los programas de desarrollo empresarial, que además se ocupan de señalar la relevancia económica y social del capital humano.²

En coherencia con esta postura, durante la ejecución del SBC se fue buscando aprender colectivamente a partir de la capacitación continua y la realización de actividades que permitieran reflexionar de manera sistemática sobre los datos parciales arrojados por la ejecución.³ La estrategia utilizada fue la promoción de espacios sistemáticos y no sistemáticos (“colectivos de trabajo”) en los que se socializaba el aprendizaje implícito y explícito de la operación, la realización semanal de seminarios internos destinados a la profundización en la teoría que sustentaba al Programa y la permanente participación de consultores, especialistas y universidades para realizar estudios e informes especiales.⁴

Como resultado, no sólo se produjeron cambios en los indicadores cuantitativos de eficacia y eficiencia sino también saltos cualitativos que llevaron a mo-

2 La utilización del término “capital humano” no desconoce la polisemia del concepto y el debate entre diversas teorías (capítulo 4). Se utilizará, por tanto una definición amplia que incluye, tanto los saberes y competencias adquiridos por la escolarización y las instancias de capacitación formales, como los hábitos, valores y disposiciones culturales que incorporan los agentes durante su vida y en particular (a los efectos de este texto) aquéllos que luego son o pueden ser transferidos al campo laboral. Las formas específicas que adquiere este capital se inscriben, además, en el marco de una antropología que tiene en cuenta el rol de las estructuras sociales y de los factores “no racionales” en las prácticas sociales (y que por tanto se distancia de algunos de los supuestos de las primeras teorías del capital humano, como la de G. Becker).

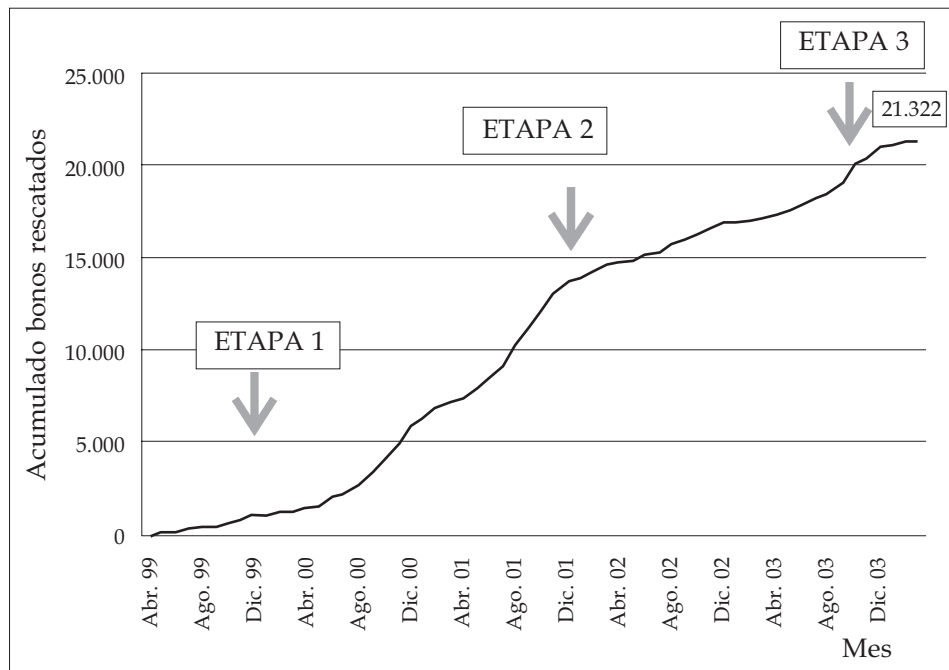
3 Cabe señalar en este caso la conclusión del Informe de Evaluación (Román, E. y Alberti, J.P., 2004): “Uno de los aspectos que más fuertemente nos llamó la atención durante esta evaluación fue el tremendo esfuerzo desarrollado por su equipo técnico en términos de fusionar un significativo esfuerzo operativo, con una reflexión y análisis de la operación muy poco frecuente en otras experiencias análogas... Reunir un equipo interdisciplinario extremadamente competente y motivado, capaz de reunir importante logros operativos con una importante capacidad de reflexión en torno a los mismos, es un logro que no muchos programas pueden exhibir”.

4 Como una manifestación lateral del espíritu de análisis y estudio se señala que la mayor parte del personal realizó estudios de posgrado durante los cinco años en que funcionó el Programa.

dificar estrategias centrales pautadas por el diseño, sin renunciar a los principales objetivos.

Dichas transformaciones se tradujeron, desde un punto de vista práctico, en tres etapas de ejecución (Gráfico 10.1). En la primera, que se extendió durante todo el año 1999, el Programa aplicó sin modificaciones el esquema que surgía del diseño original. En la segunda etapa, y como consecuencia de los aprendizajes acerca de la “realidad del mercado”, se introdujeron diversos ajustes en el diseño a lo largo de los años 2000 y 2001. Esta segunda etapa es la más rica en aprendizajes ya que se dio en un contexto en el que éstos se realizaron paulatinamente, y el impacto de los cambios fue razonablemente evaluado. La crisis económica e institucional de Argentina a partir de los últimos meses del año 2001 dio origen a una tercera etapa que se extendió a lo largo de los años 2002 y 2003 incluyendo modificaciones de manera reactiva. Por este motivo, sólo se analizarán aquí aquéllas que son más relevantes para confirmar los aprendizajes anteriores.

Gráfico 10.1
Las tres etapas de ejecución y la colocación de bonos



Pese a que las etapas expuestas no replican la realidad de programas similares, muchos de los fenómenos observados en la experiencia del SBC han permitido generar criterios de evaluación que podrían ser aplicables a otras experiencias.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el SBC incorporó procesos de análisis crítico en sus operaciones lo que derivó en la implementación de modificaciones y ajustes al diseño inicial.

Diagnóstico y diseño del Sistema de Bonos

Se analizará, en primer lugar, el diagnóstico y diseño del SBC, cuyo núcleo conceptual y operacional estuvo basado en un modelo que había comenzado a utilizarse en distintos programas piloto financiados por organismos multilaterales. El mecanismo elegido para incentivar a la demanda de actividades formativas en las empresas fue la utilización de bonos (*vouchers*). La descripción del diseño inicial se realizará en su dimensión estratégica (misión, objetivos, destinatarios), operativa (procesos y procedimientos) y conceptual (los supuestos del diseño).⁵

La dimensión estratégica

Política de desarrollo de mercados basada en incentivos a la demanda

El diagnóstico (GAMA, 1997) justificó la necesidad de introducir un programa de desarrollo del mercado de capacitación por la existencia de “incertidumbre, variedad y variabilidad” en una “creciente demanda de calificaciones laborales”, que requería de una oferta capaz de cubrirla con flexibilidad y efectividad. De acuerdo a este estudio, y dado que los empresarios tomarían la decisión de capacitación basándose en los costos de oportunidad y en la aplicabilidad de la capacitación, la oferta debería ajustarse a estos parámetros.

Se propuso, en consecuencia, que el SBC aportara al objetivo del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT)⁶ consistente en impulsar a

5 Se analizan los documentos que constituyeron el diagnóstico del Programa: el “Estudio de Mercado de Capacitación y Diseño Técnico del Programa” (mayo de 1997), el Manual de Políticas y Procedimientos, el Memorando de Donantes (agosto de 1998) y el Reglamento Operativo.

6 Fuente: Marco Lógico del Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresa.

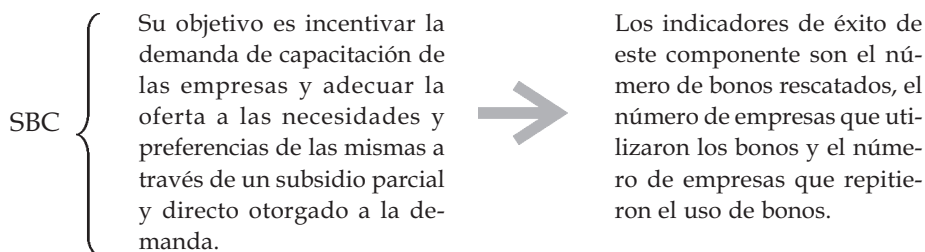
los empresarios de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), a invertir en la capacitación de su personal a todos los niveles (directivos, mandos medios y personal de planta) mediante la “readecuación de la oferta, orientándola a que cubra de un modo más flexible, práctico y concreto las necesidades de calificación y recalificación de recursos humanos de las MPyME”. Estos objetivos aportarían así a una finalidad última: “mediante actividades de capacitación, elevar los niveles de productividad y competitividad de las MPyME en la Provincia de Córdoba”. Para favorecer este mecanismo, el Programa no debería distorsionar –de acuerdo al diseño– las negociaciones entre oferta y demanda sobre adecuación, calidad y precio de los productos de capacitación, y debería generar niveles crecientes de autosustentabilidad.

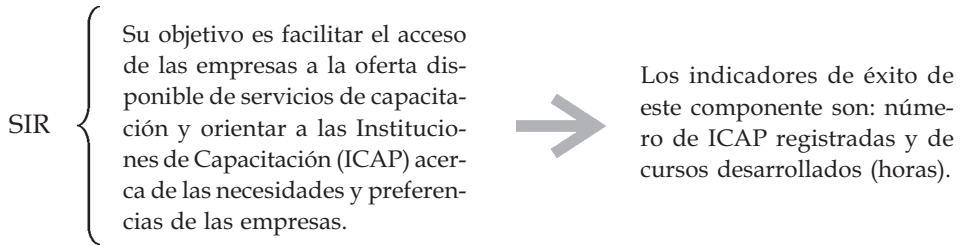
Política focalizada

El SBC fue un programa focalizado dirigido a empresas seleccionadas mediante un criterio geográfico, que circunscribió su área de influencia a la provincia de Córdoba, y un criterio basado en la cantidad de empleados, incluyendo a las firmas que tuvieran entre 0 y 20. No se tuvieron en cuenta otros criterios como la formalidad, el nivel de facturación o el sector de actividad. La definición de la población objetivo excluía a quienes quisieran realizar capacitación sin el aval de las empresas, a desempleados o a jóvenes ingresantes al mercado de trabajo ya que el agente económico a capacitar era el personal de las empresas y no la población económicamente activa (PEA).

Dos herramientas fundamentales: subsidios e información

El SBC incluía, en su diseño inicial, dos componentes: un Sistema de Bonos de Capacitación (SBC) y un Sistema de Información Referencial (SIR), con sus respectivos objetivos e indicadores de éxito:





La dimensión operativa

Servicios prestados por el Programa

Los servicios que debía prestar el Programa eran:

- Subsidio: se haría efectivo mediante un bono de valor fijo y único que se entregaba al beneficiario (ver Anexo 10). El monto se estableció originalmente en U\$S 50. Se estimó, a partir de estudios previos realizados sobre las instituciones más conocidas, que ese monto cubriría aproximadamente un 50% del valor de un curso de 20 horas en el mercado local.
- Información: sería brindado por un “Sistema de Información Referencial” (SIR) que funcionaría en oficinas denominadas “ventanillas”, situadas en diversos lugares de la ciudad, suministrando a la demanda datos acerca de los cursos disponibles, sus modalidades y precios e informando a su vez a la oferta sobre tendencias y necesidades de la demanda. El Programa también podía organizar encuentros presenciales entre demandantes y oferentes (sin intervenir en la decisión de compra).

Los cursos debían reunir las siguientes características:

- Ser ejecutados por ICAP en convenio con el Programa.
- Versar sobre habilidades técnicas vinculadas a la productividad, desde la provisión de insumos hasta la comercialización de productos.
- Ejecutarse en un mínimo de 20 horas reales, en la que ninguna de sus sesiones debía superar las 4 horas.
- Desarrollarse en la provincia de Córdoba (con preferencia a la ciudad capital).

El proceso operativo

El sistema descrito precedentemente funcionaría, para el caso del SBC, tal como se ilustra en el Gráfico 10.2.

- Las “ventanillas” (columna A en el gráfico), ofrecen a los empresarios información acerca de los cursos y entregan los bonos a los beneficiarios.
- Las empresas beneficiarias (columna B) eligen el curso de su interés. Esta elección se realiza en las ICAP (columna C) entre las propuestas inscritas en el Programa.
- Los bonos se utilizan para pagar parcialmente los cursos originando la transferencia desde las empresas (columna B) a las ICAP (columna C).
- Al finalizar el curso los empresarios firman el bono en prueba de conformidad y abonan la diferencia entre el valor del curso y el del bono.
- El bono es entregado al Programa (transferencia de bonos desde la ICAP de columna C al Programa en columna D).
- El Programa abona el valor del bono en efectivo (transferencia de pesos desde la columna D a la columna C). La operación, al igual que en el mercado financiero, se denomina “rescate”.

El rol de supervisión y control

Los procesos detallados en el Gráfico 10.2 debían ser controlados en todas sus instancias críticas. Las más importantes son:

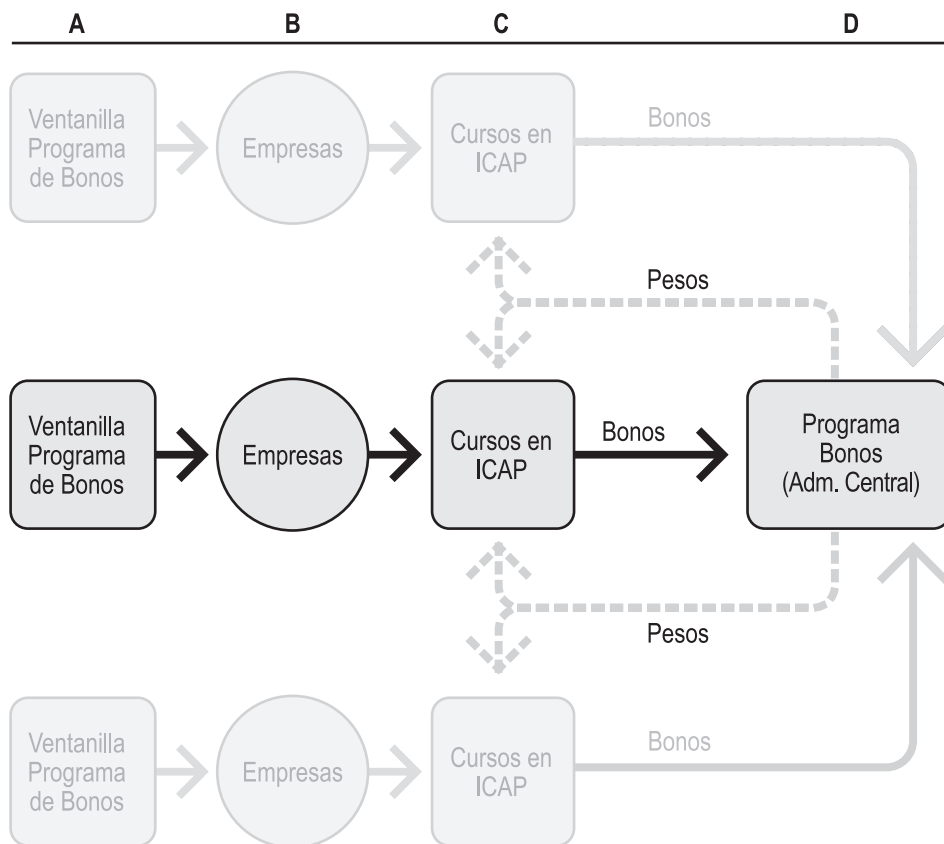
- La validación del bono para su uso (controlando datos de la empresa, del participante y del curso).
- La admisión de la ICAP como proveedora del Programa.
- La aceptación de los diseños de los cursos (con un mínimo de control para no interferir en el libre funcionamiento del mercado).
- La aplicación de una encuesta de satisfacción.
- Los controles durante el desarrollo de los cursos a fin de identificar eventuales desvíos de la normativa del Programa.⁷

⁷ Se debía verificar, entre otros factores, si el curso efectivamente se desarrollaba, si los asistentes eran realmente beneficiarios del SBC, si la lista de asistencia coincidía con la de personas presentes, si la ICAP había realizado los procedimientos vinculados con la administración de bonos de manera correcta, si los beneficiarios conocían sus derechos y deberes y si el servicio brindado por la ICAP y el Programa respondía a los estándares de calidad mínimos establecidos.

- La verificación por muestreo del pago de la alícuota de los cursos a cargo de los empresarios.

Respecto a la evaluación del Programa se previó un estudio al final del mismo y uno al inicio, que permitiese trazar una línea de base (indagación “ex ante”). Esta indagación debía realizarse, idealmente, antes del inicio de la operación del Programa, pero sus resultados estuvieron disponibles recién al inicio del segundo año de ejecución. No se previó –como sucedió en otras experiencias– una evaluación intermedia ni un seguimiento longitudinal.

Gráfico 10.2
Circuito de los bonos en el proceso del SBC



Los supuestos del diseño

Uno de los objetivos centrales de esta obra es mostrar que las prácticas asociadas a una política de desarrollo, en este caso particular de SDE, pueden y deben ser interpretadas a la luz de distintas perspectivas teórico-metodológicas si lo que se desea es realizar aportes al diseño de políticas. Desde esa perspectiva, el diseño inicial del SBC debe ser analizado, tanto a partir de los aspectos “explícitos” como de aquéllos “implícitos” que son parte del diseño aunque no estén explicados en los documentos fundacionales.⁸ Desde las estrategias más generales hasta los criterios más específicos, desde la finalidad del Programa hasta el precio estipulado para el bono, todos los elementos del diseño estuvieron sustentados en una serie de supuestos, modelos teóricos o prejuicios del sentido común, sostenidos por los distintos agentes que intervinieron en el complejo proceso que implica poner en acción una política de este tipo.

¿Por qué indagar sobre los supuestos del diseño? Porque si se lo quiere evaluar, modificar, desechar o mantener, es necesario comprender a qué modelo responde y cuáles son las razones que lo sostienen. Por ese motivo, luego de describir el diseño del SBC, será conveniente vincularlo con algunos de los temas tratados en la primera parte de este libro.

Supuestos de naturaleza general

Los supuestos de naturaleza general incluían aspectos vinculados con la teoría del capital humano, que postula que la inversión en formación específica debe ser financiada por las empresas, y con los modelos que consideran al mercado como arreglo institucional más adecuado para la distribución de la capacitación. Dado que el modelo ideal a alcanzar era el de la “competencia perfecta”, el SBC debía resolver las fallas de mercado de “asimetría de la información” y de existencia de “externalidades”. La primera podría solucionarse a partir del SIR y la segunda mediante un subsidio parcial destinado a las MPyME.

En el marco de las teorías precedentes, se consideró que los agentes actúan dentro del mercado maximizando sus beneficios (racionalidad económica) y que la demanda decidiría entre distintas ofertas de capacitación, sobre la base de estimaciones basadas en los precios de los cursos y en la tasa de retorno de la

8 Los documentos no suelen explicitar los modelos teóricos en que se sustentan o el significado de algunos de los conceptos sobre los que se planifica un programa. La mayor parte de los supuestos deben ser reconstruidos a partir de los fragmentos aportados por la terminología utilizada o de un análisis interpretativo del diseño.

inversión. Con un criterio similar se supuso que la oferta prestaría servicios en función de que sus costos de producción fuesen menores que su precio de venta (manteniendo sus ofertas hasta un volumen tal que el costo de producir una unidad adicional de capacitación fuese igual al ingreso marginal).

La consideración de la firma como el actor responsable de la inversión incluyó la presunción de que los bonos de capacitación serían considerados por las empresas como “bienes preciados” y que, en consecuencia, el incentivo económico representado por el subsidio las llevaría a exigir una oferta de capacitación de calidad, variedad y adecuación a sus preferencias. La racionalidad se extendería al proceso de evaluar, elegir y asistir a acciones de capacitación ofertadas por el mercado, entendiéndolas como inversión y no como gasto, apreciando su utilidad sin mayor entrenamiento y con la sola asistencia de la información dada por los títulos de los cursos y los precios.

Supuestos vinculados a los instrumentos del SBC

El análisis de los supuestos vinculados a los instrumentos con los cuales se implementaría el SBC se limitará, al igual que en el caso anterior, al núcleo de teorías tratadas en los primeros capítulos.

- **Competitividad y servicios de desarrollo empresarial**

Pese a que no se definió operacionalmente la noción de “competitividad” (es decir, mediante criterios e indicadores específicos) se supuso que era reducida en las MPyME (frente a la correspondiente a firmas de mayor tamaño), que podía incrementarse si se lograba la expansión de mercados de servicios financieros y no financieros para el sector y que la capacitación era capaz, en las pequeñas empresas, de lograr impactos verificables.

- **Córdoba como mercado insuficientemente desarrollado**

El diseño del SBC supuso que el mercado de capacitación para MPyME de Córdoba estaba insuficientemente desarrollado debido a discrepancias entre el modelo teórico de competencia perfecta y la realidad, en particular debido a la falla “asimetría de la información”. Por tanto, este mercado podía y debía ser desarrollado con la intervención de un programa que superara dichas fallas.

- **La necesidad de una política focalizada**

La decisión de implementar una política focalizada, considerándola como la más adecuada para desarrollar un mercado, suele partir de dos supuestos: i) una intervención concentrada en un segmento reducido será suficiente para generar un impacto sustentable en todo el mercado; ii) los criterios de focalización son

adecuados, es decir, claramente definidos y pertinentes para los resultados deseados. Revisando el diseño, se observa que el SBC se focalizaría en los empresarios y trabajadores en actividad, pues éstos presumiblemente aprovecharían mejor los servicios del Programa. La decisión supuso también que sería posible verificar y definir el concepto de “actividad” en la mayor parte de las microempresas en las que existe una discontinuidad laboral relevante. La selección de firmas de 0 a 20 empleados para una misma política con idénticas herramientas, supone que existe cierta homogeneidad en los comportamientos y necesidades de los distintos tipos de empresas (formales e informales). La elección de estas “reglas de juego” incluye un supuesto adicional: la confianza en que los criterios serán asimilados, los “jugadores” aceptarán las reglas y los mecanismos de control serán suficientes para mantener la transparencia.

- **La eficiencia y sustentabilidad de programas demanda-orientados**

Se supuso que un programa “conducido exclusivamente por la demanda” constituía la mejor práctica para brindar servicios de capacitación a las MPyME, ya que se obtendría la eficiencia que no lograban los que operaban desde la oferta. Se lograría además la “sustentabilidad” futura del proyecto (dada por un intercambio creciente de los bienes capacitación y diagnóstico) que sería garantizada por el desarrollo del mercado. Se suponía finalmente que era suficiente una intervención “temporalmente acotada” –e independiente de futuros subsidios estatales– para dicho crecimiento.

- **La universalidad del modelo y sus instrumentos**

Se estimó que el modelo teórico y los instrumentos para la solución del problema podrían ser aplicados de manera universal a distintos países y culturas.⁹ En consecuencia, se supuso que sería viable introducir un modelo con una lógica diferente a la mayor parte de las iniciativas estatales del ámbito nacional, provincial y municipal, que los distintos segmentos del mercado reaccionarían de idéntica forma y que era factible definir un valor único de subsidio y una cantidad mínima estandarizada de horas de capacitación.

- **La calidad de la oferta de capacitación**

Se estimó un ajuste automático de la calidad de la oferta que, beneficiada por el incremento de su demanda y ante requerimientos del mercado, tendría incentivos para mejorar de manera continua sus servicios.

9 Esta confianza en la extrapolación del modelo de subsidios a la demanda mediante bonos de capacitación se comprueba observando la variedad de países en los que estos programas se aplicaron sin modificaciones sustanciales.

- **La función del ejecutor**

Se supuso finalmente un rol “neutral” del ejecutor que, como mero “facilitador”, no intervendría en las decisiones de los agentes ni agregaría otras distorsiones que no fueran las que surgían de los instrumentos de subsidio e información. Lo expuesto suponía una estructura organizacional simple limitada a realizar actividades de difusión y cumplir con las exigencias administrativas asociadas a todo subsidio (que no serían percibidas por los actores como “barreras de entrada” ni como “costos de transacción” elevados).

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el PCT funcionó a partir de un modelo que suponía para el ejecutor una gestión basada en la neutralidad y “pasividad” frente a los mecanismos del mercado y en la confianza en la efectividad de un diseño que, habiendo sido aplicado en otros contextos, podría aplicarse sin cambios.

Aprendizajes a partir de la demanda

En este apartado se resumirán los aprendizajes realizados por el SBC en relación con la gestión de la demanda de capacitación. Se explicitarán las razones que motivaron el paso desde las “estrategias pasivas” de la primera etapa, en la que la ejecución respondía al diseño, a las “estrategias activas” con las que se operó en la segunda y tercera etapa (Tabla 10.1).

Tabla 10.1
Estrategias en relación con la demanda de capacitación

Supuestos del diseño: primera etapa	Modificaciones en la segunda y tercera etapa
Estrategias pasivas: Difusión masiva Distribución de información y subsidios	Estrategias activas: Atención de segmentos de mercado Alianza con las ICAP e instituciones próximas a la demanda

La primera etapa: estrategias pasivas

Durante la primera etapa, la gestión del SBC se ajustó al rol sugerido por el diseño, que preveía estrategias pasivas, centradas en una función de mero “facilitador” de la dinámica propia del mercado. Los ejecutores se limitaron, en consecuencia, a ser intermediarios entre los donantes y el mercado de SDE cuidando de “no intervenir” de otro modo en dicha dinámica (lo que en este contexto conceptual equivaldría a “interferir”). Este modelo se ajustaba tan sólo parcialmente a los criterios que, a posteriori de la implantación de este programa, estableció el Comité de Donantes.¹⁰

Coherente con los supuestos sobre el comportamiento homogéneo de la demanda, las acciones hacia las empresas –publicidad masiva¹¹ y difusión en el marco de relaciones institucionales–¹² respondieron a estrategias homogéneas de difusión y distribución, dirigidas a posicionar al Programa entre las firmas de la población objetivo y a motivarlas a participar.

No obstante los resultados cuantitativos, estudios realizados para comprender el comportamiento de la demanda alertaron sobre fenómenos no detectados al momento del diseño (Parisi, A., *et al.*, 1999). Se encontró que existían distintos segmentos de empresas y que el reducido porcentaje que tenía “habitus” proclives a realizar capacitación era el de las firmas de más de 7 empleados, que no surgieron como empresas familiares, de creación más reciente, mayor grado de formalidad y pertenecientes al sector de los servicios. El estudio reveló, además, que las empresas unipersonales capacitaban menos, pero en los casos en que lo hacían la frecuencia era relativamente alta.

10 En el documento “Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes” (BID, 2001), se prevé que los programas gerenciados por “facilitadores de SDE” puedan también proporcionar apoyo a los proveedores de estos servicios (por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevos productos o servicios o el fortalecimiento de su capacidad) y trabajar desde la demanda (por ejemplo, instruyendo a las pequeñas empresas sobre los beneficios potenciales de los servicios o proporcionando incentivos para que los prueben). Entre otras funciones de “facilitación del mercado” de los SDE figuran la evaluación externa del impacto de los proveedores, la garantía de calidad y la promoción para un mejor entorno de políticas para el mercado local.

11 Tal como estaba previsto en el diseño técnico del SBC, se expuso ante las empresas las características del Programa, invitándolas a concurrir a las “ventanillas” distribuidas en la ciudad (aunque sin un criterio geográfico) para retirar la información sobre las ICAP, las ofertas de cursos y los “bonos de capacitación”.

12 En el marco de las relaciones institucionales se destacó el trabajo conjunto con las Cámaras empresarias socias de la ADEC para atraer a sus empresas asociadas. Del mismo modo, se realizaron visitas de carácter institucional a empresas medianas y grandes con el objeto de detectar entre sus proveedores –empresas MPyME– potenciales beneficiarios del Programa.

Para quienes a partir de estos indicios pudieran deducir la existencia de “necesidades de capacitación insatisfechas”, otros datos mostraron que ésta no sería la percepción en las empresas. En efecto, entre aquéllas que no capacitan, las de menor tamaño y las más antiguas señalaron que no consideraban necesaria la capacitación y que podían prescindir de ella.¹³

El estudio halló, por otro lado, una conexión entre la prescindencia respecto de la capacitación y las presunciones referidas al contexto, dado que las empresas más “optimistas” frente a la situación del país y su sector, y con un nivel más alto de “autorresponsabilización”¹⁴ estaban más predispuestas a capacitar.

Claramente, la indagación *ex ante* comenzó a señalar dos realidades que irían tomando importancia en adelante: la heterogeneidad de la demanda y, dentro de dicha diversidad, la presencia de “habitus” poco proclives a la compra de capacitación (relacionada, en muchos casos, con la percepción de que ésta no aporta beneficios a las firmas). Frente a esta heterogeneidad, el Programa ofrecía una solución uniforme, constituida por bonos del mismo valor y entregados en idéntica cantidad (6 por año).

La utilización de mecanismos únicos también se vio reflejada en las metodologías de difusión, que por sus características no lograban llevar el mensaje a los segmentos aludidos. Los dueños y trabajadores de empresas (especialmente los primeros) eran reticentes a asistir a reuniones de información sobre capacitación, lo que dificultaba su acceso a la información del SBC y la detección de sus demandas por parte del Programa. Esta constatación, sumada a la baja repetición en la utilización de los bonos, llevó a los ejecutores a replantear los mecanismos, mensajes y canales óptimos, “segmentando” los destinatarios de las acciones y adaptando los contenidos del mensaje de acuerdo al público objetivo.

La segunda etapa de ejecución: estrategias activas

Las señales recibidas durante la primera etapa de ejecución fueron muy elocuentes respecto de la necesidad de modificar las “estrategias pasivas” asumidas por la gestión del Programa que, en su rol de “facilitador”, asignó prioridad

13 El universo sobre el que resultó posible realizar el análisis estuvo compuesto por alrededor de 6.000 empresas inscriptas en el Registro Industrial de la Provincia de Córdoba, que son el sector más dinámico y no las 86.000 MPyME censadas en la Provincia. Si se hubiera tomado una muestra sobre el universo total el posicionamiento negativo frente a la adquisición de capital humano habría sido significativamente mayor.

14 Esta variable, también denominada “punto de control interno” (Rotter, J., 1966), indica que las personas consideran que su situación depende fundamentalmente de sus acciones y no de fuerzas extrañas relacionadas con el contexto.

a la tarea de informar masivamente y esperar resultados en las “ventanillas”.¹⁵ Se diseñaron entonces “estrategias activas”, que fijaron como prioridad el desarrollo de un vínculo con las empresas mediante acciones segmentadas. Estas iniciativas fueron acompañadas por constantes esfuerzos por indagar y analizar el comportamiento de la demanda ante la capacitación.

Los esfuerzos de esta nueva estrategia recayeron sobre la unidad ejecutora – no preparada inicialmente para esta operatoria– que tuvo que desarrollar habilidades adecuadas en los consultores que atendían las ventanillas (denominados “oficiales de información”) y realizar la tarea con escasos recursos, dado que el monto previsto (0,6% del presupuesto) era consecuente con un diseño muy “optimista” sobre la capacidad de convocatoria del SBC: se supuso, implícitamente, que si se corregían las fallas de mercado habría una rápida reacción del mercado y se difundiría velozmente el beneficio del subsidio, haciendo innecesaria una promoción continua.

Los resultados en cantidad de empresas beneficiadas confirman el éxito de las estrategias orientadas a acercar distintos sectores al SBC (ver Cuadro 10.2). Se destacan, entre las acciones realizadas en el marco de una operación plena según el concepto de mercado, la segmentación de la demanda por cantidad de empleados y por rubro y el diseño de estrategias comunicacionales acordes a cada una; el desarrollo de acciones innovadoras para acceder a los sectores de microempresas no formales; el diseño de acciones para motivar la capacitación de dueños y directivos; la estrategia de asociatividad (mecanismo muy adecuado para motivar la compra de capacitación y orientar la oferta, ver Cuadro I en este capítulo) y la operación mediante convenios institucionales y redes con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil (que permitió penetrar en sectores sociales y geográficos a los que de otra manera no se hubiese podido acceder).

Pese a los esfuerzos expuestos y a la creatividad del equipo ejecutor para incentivar a la demanda, los indicadores relacionados con la reiteración de compra comenzaban a sugerir que el subsidio no constituía un incentivo suficientemente poderoso para motivar la inversión en capacitación por las pequeñas empresas. Entre las causas del problema se encontraban los “habitus” de los empresarios (capítulo 4), la falla de mercado “selección adversa” (capítulo 1), restricciones intrínsecas a las MPyME (capítulo 3) o restricciones del diseño para financiar modalidades de formación más creativas (capítulo 8).

15 Sólo tuvieron un aceptable nivel de colocación tres Cámaras empresarias en las que funcionaron ventanillas del Programa. En las restantes ventanillas que funcionaron en las Cámaras dicha colocación fue extremadamente reducida o nula, lo que constituye una fuerte evidencia acerca de la escasa prioridad que se le asignaba a la capacitación.

Cuadro I

Convenios de Asociatividad. El caso de “Dulzuras y Sabores de Córdoba”

Uno de los casos más destacados de asociatividad entre capacitadores y empresarios durante la ejecución del SBC fue el del Grupo “Dulzuras y Sabores de Córdoba”, compuesto por alrededor de cuarenta microempresas, en su mayoría no formales y familiares, dedicadas a la fabricación de productos artesanales. Desde el año 1984 participan conjuntamente de eventos y ferias donde presentan sus productos. Su mercado abarca, tanto a la ciudad de Córdoba como al interior provincial, siendo el turismo el principal consumidor de sus productos.

Algunos consultores del Programa conocían de la existencia de este grupo de microempresas y se presentaron en sus reuniones a informar de los beneficios y funcionamiento del SBC. A partir de allí se llevaron a cabo numerosas reuniones para articular a la oferta y la demanda de capacitación. Estas reuniones les permitieron “asumirse en su condición de pequeños empresarios” en la que, sorprendentemente, no se reconocían, y despertaron su capacidad de negociación, tanto en el valor de los cursos como en su contenido. Se presentaron tres cursos (de los cuales sólo se desarrollaron dos) a cargo de diferentes capacitadores: manipulación de alimentos, análisis de costos y rentabilidad de la empresa y comercialización de productos artesanales.

Entre otros aprendizajes, las empresas obtuvieron un conocimiento pormenorizado de la legislación bromatológica vigente y de los aspectos a tener en cuenta para el control de sus productos. Además introdujeron cambios en el aspecto exterior de los mismos aplicando nuevos conceptos de *packaging*. Los cursos fueron también un catalizador para despertar su aptitud negociadora colectiva y la creación de alianzas para mejorar la producción. La experiencia con el SBC, sumada al nexo con otras organizaciones locales públicas y privadas ha posibilitado que el grupo se halle en proceso de formalizar su asociación y proyecte nuevos cambios e inversiones en capacitación.

La tercera etapa: mantener la estrategia frente al cambio

La tercera etapa del SBC se origina en circunstancias políticas, sociales y económicas que convirtieron a la Argentina en noticia mundial entre diciembre de 2001 a febrero de 2002. En dicho período se produjeron la incautación de depósitos bancarios, la transición de cinco presidentes en treinta días, la devaluación de la moneda, la declaración unilateral de cesación de pagos de la deuda externa, una creciente incertidumbre y el deterioro de las condiciones de vida. Estas graves circunstancias afectaron las políticas de formación de recursos humanos, estrechamente relacionadas con el mediano y largo plazo. A pesar de la situación, el SBC intentó mantener vigentes sus acciones de difusión, concentrándose en empresas de más de 7 empleados que, se supuso, estaban en mejores condiciones para continuar invirtiendo en sus recursos humanos. Estas acciones se potenciaron mediante el diagnóstico de necesidades de capacitación, utilizando el instrumento desarrollado por el otro componente del Programa, el Sistema de Diagnóstico en Capital Humano (SIDCAP), lo que debía mejorar la pertinencia e incrementar la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral. La continuidad en la participación relativa de los segmentos de la demanda y la tasa de bonos por empresa lleva a pensar que el Programa había llegado a una suerte de “nicho de mercado” estable y con un comportamiento relativamente “previsible” frente a la capacitación.

En este escenario, la hipótesis de una continuidad basada en recursos locales se tornó improbable. La evaluación externa ha señalado al respecto que, pese al concepto muy positivo de la institución ejecutora acerca de la experiencia, sus directivos “no lograron consolidar un curso de acción definido en términos de financiamiento” de origen local (Román, E. y Alberti, J. P., 2004).

Impacto de las estrategias en la composición de la demanda

Los cambios en las estrategias se reflejan en los resultados (ver Tablas 10.2 y 10.3).

Tabla 10.2
Cantidad de bonos colocados por etapa

Año	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3	
	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
Cantidad de bonos en la etapa	1.358	4.583	7.871	2.741	4.769
Cantidad de bonos acumulados	1.358	5.941	13.812	16.553	21.322

Tabla 10.3
Composición de la demanda en las tres etapas de ejecución

	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3	TOTAL
Año	1999	2000	2001	2002-2003	
Cantidad de empresas beneficiadas	690	1.624	2.755	2.683	7.752
Empresas por cant. de empleados					
0 a 1 empleados	49 %	37 %	42 %	45 %	45 %
2 a 6 empleados	28 %	42 %	41 %	38 %	38 %
7 a 10 empleados	14 %	8 %	8 %	8 %	8 %
11 a 15 empleados	6 %	8 %	5 %	5 %	5 %
16 a 20 empleados	3 %	5 %	4 %	4 %	4 %

Se encuentra que el SBC, al superar las metas establecidas, fue muy exitoso desde el punto de vista de los indicadores de monitoreo. Superó en un 287% la meta en cuanto a la cantidad de firmas atendidas (7.752 en lugar de 2.000 previstas) y en un 15% la de colocación de bonos (23.000 en lugar de 20.000 previstos). Mantuvo, además, la participación en lo que hace a tamaño de empresa, sector de la economía y género, en proporciones similares a las del universo total de firmas en la provincia.

Se destaca la importancia de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas durante todo el desarrollo del Programa. Llama la atención que aun con los cambios en el entorno y las estrategias adoptadas, los porcentuales por tamaño de empresa no variaron de manera significativa. Se puede decir en términos de “acceso” o de “focalización” que el SBC cumplió su objetivo al centrar su tarea en las empresas más pequeñas, con una participación de los distintos sectores de actividad similares a los de la totalidad del mercado y una importante participación femenina (del 40%) con respecto al porcentaje de mujeres en la PEA.

Se encontró, además, que la satisfacción de los usuarios, basada en un análisis de sus percepciones, fue elevada (un 84% de los cursos fueron considerados “buenos o muy buenos”). Se debe tener en cuenta, no obstante, que este tipo de resultados registrados por encuestas instrumentadas tan pronto termina un curso (“en caliente”), suele ser siempre positivo. Dado que no aporta ninguna indicación acerca de la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral no brinda información significativa para la toma de decisiones (tema sobre el que existe acuerdo en la literatura especializada).

A pesar de lo cuantitativamente exitoso de los cambios en las estrategias, los mismos no lograron impactar, tal como se analiza en detalle en el capítulo 11, en la profundidad de la intervención (dada por la generación de un mercado autosustentable). Esta afirmación se basa, según se verá, en la existencia de una reducida tasa de repetición en el uso del subsidio que fue durante la primera etapa de 1.9 bonos por empresa y ascendió al 2.7 al finalizar la segunda y hasta el final del Programa.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, se encontró que existían dificultades de focalización y costos de difusión, distribución y control del subsidio asociados con las problemáticas heterogéneas de las MPyME; que la cantidad de empresas atendidas y su baja reiteración de compra de capacitación podrían confirmar que, aun con el subsidio y la información, las empresas mantienen un nivel reducido de acceso al servicio debido a factores racionales y no racionales en la selección y compra de actividades formativas. Estos factores serían los responsables de que las firmas no se “apropien” del subsidio, lo que determina que no se verifique la esperada “tracción por la demanda”.

Aprendizajes a partir de la oferta

El diseño preveía que las ICAP serían fundamentalmente instituciones y empresas del sector privado. Dada la centralidad de estas instituciones como “primer piso” del sistema, debería haber existido un componente de desarrollo y fortalecimiento de la oferta. Ello no ocurrió, probablemente, porque se supuso cierta automaticidad en la adecuación de los proveedores frente a una demanda supuestamente informada y provista de subsidio. Los programas de capacitación con tracción por la demanda, justamente fueron diseñados desde el supuesto de que al otorgar el poder de decisión a las empresas se rompería el círculo vicioso que generaba mala calidad en la capacitación y de los empleos (Marquez, G., 2002). Pero dado que no se produjo este efecto “inmediato e indefectible” fue necesario realizar importantes esfuerzos no previstos para adecuar la amplia oferta existente, pública, privada con fines de lucro y de organizaciones no gubernamentales a los requerimientos del SBC. Por esos motivos, el rol pasivo del SBC en lo que respecta a los oferentes devino progresivamente en una política de intervención jalonada por acciones de fortalecimiento y de vinculación estratégica con los proveedores (Tabla 10.4).

Tabla 10.4
Estrategias en relación con la oferta de capacitación

Primera etapa: diseño inicial	Modificaciones en la segunda etapa	Modificaciones en la tercera etapa
Estrategias pasivas Difusión masiva Control	Estrategias activas Búsqueda de nuevas ICAP Alianzas y formación para mejorar pertinencia y calidad	Estrategias activas (adaptadas al nuevo contexto) Propuestas de formación para mejorar pertinencia y calidad

Estrategias pasivas: primera etapa de la relación con la oferta

La aplicación del modelo de mercado a los SDE conllevaba algunos supuestos acerca de la oferta. Se esperaba que las instituciones proveedoras estuvieran orientadas comercialmente, fueran impulsadas por la demanda y ofrecieran servicios de calidad (incluyendo el diagnóstico preciso de necesidades, un diseño acorde al mismo y una evaluación en la que se analizara especialmente el control de la transferencia de competencias al ámbito laboral). En la presunción de que las ICAP se adecuarían a ese modelo, el SBC se relacionó inicialmente con la oferta a través de funciones de información y control administrativo (concertación de encuentros entre los capacitadores y las empresas e inclusión de los cursos ofrecidos en el SIR).¹⁶

Dado que los resultados de las estrategias pasivas no fueron los esperados, se realizaron indagaciones que demostraron que, en conjunto, la oferta tenía serias debilidades de calidad, gestión comercial y estructura institucional que no se superaban con el subsidio. Buena parte de las ICAP tenían problemas similares a los de MPyME de otros sectores: obstáculos en la comercialización, ausencia de mecanismos de fidelización y dificultades para planificar y ejecutar una estrategia adecuada de promoción.¹⁷ Por otro lado, la mayor parte no utilizaba indagaciones para detectar necesidades de capacitación; tenía un escaso manejo de herramientas de educación de adultos; no diseñaba según las necesidades

16 El control de los cursos implicó una evaluación simple de los diseños (número de horas, cantidad de capacitandos y orientación eminentemente práctica), la supervisión administrativa de los cursos y el rescate de los bonos.

17 El primer relevamiento a cuarenta capacitadores reveló que aproximadamente el 48% no segmentaba ni elaboraba ningún plan de marketing y el otro 52% efectuaba en su mayoría segmentación del mercado por especialidad, ofreciendo cursos específicos (tales como agrocapitación o peluquería). Un número más reducido segmentaba las empresas por cantidad de empleados y trabajaba específicamente con microempresas (Halac, A., 2000).

específicas de los clientes y no evaluaba la transferencia.¹⁸ Pese a estas carencias, la autopercepción de los capacitadores sobre su gestión era positiva y no veían necesidad de mayores aprendizajes, considerando –como la mayoría de las MPyME– que los problemas principales estaban fuera de su control (políticas del Estado hacia la capacitación, situación económica de las PyME o indiferencia de los empresarios).

Estrategias activas: la segunda y tercera etapa de ejecución

La situación expuesta condujo a cambiar la estrategia pasiva por políticas activas respecto de la oferta. Esta nueva visión se asocia con un cambio en el vínculo con las ICAP, a las que se intentó ubicar en un rol de colaboración con el Programa (en lugar de tratarlas como meros proveedores de servicios). Las acciones de apoyo a la oferta incluyeron consultoría en comercialización de cursos para MPyME, formación de alianzas entre ICAP y cursos destinados a mejorar la calidad de la capacitación (ver Cuadro 10.4). Estas acciones no previstas en el diseño estuvieron acotadas por recursos escasos y tuvieron un impacto modesto.

Descripción e indicadores relacionados con la oferta del SBC

Evolución cuantitativa de ICAP inscriptas y de cursos ofrecidos

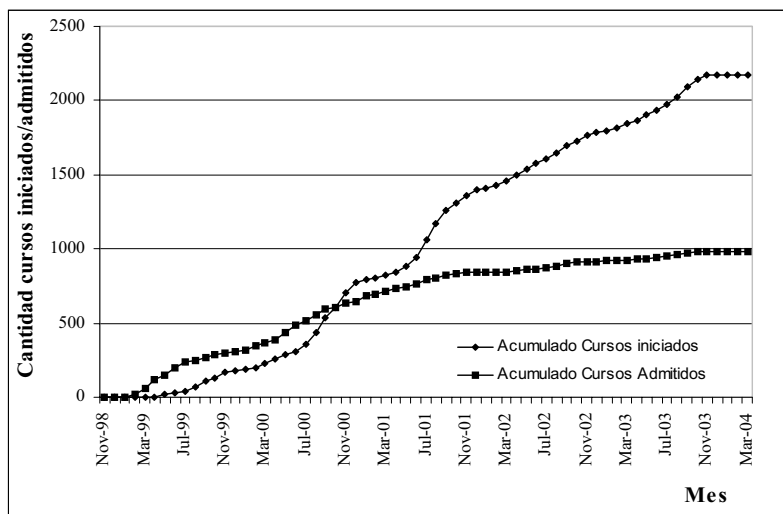
Durante todo el Programa hubo inscripciones de ICAP de manera decreciente (Tabla 10.5). No obstante, esa inscripción no implicó la realización de actividades formativas, ya que sólo un 45% de las instituciones estuvieron “activas”. En términos comparativos, este indicador de “actividad” es más reducido que el de otros programas similares (Addis, C. y Fitzgerald, L., 2000).

Tabla 10.5
Cantidad de ICAP inscriptas por etapa

	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3
Año	1999	2000	2001	2002-2003
Cantidad de ICAP inscriptas	139	85	51	27

18 Si bien este diagnóstico responde a características locales, coincide con el efectuado en otros países de Latinoamérica. Entre los factores relevados se incluyen insuficiente profesionalización gerencial, dificultades en el manejo financiero, precariedad de las articulaciones interinstitucionales y, específicamente entre los capacitadores, obsolescencia de los programas técnico-pedagógicos, ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos y escasa pertinencia de las acciones formativas (ver en Abdala, E., 2000b, la llamada “crisis de los oferentes”).

Gráfico 10.3
Cursos iniciados y admitidos



Un fenómeno inverso se dio con la evolución de cursos admitidos (que superó el millar de diseños) y efectivamente desarrollados ya que en la primera etapa de ejecución la cantidad de cursos admitidos era superior a los desarrollados, tendencia que se revierte merced al crecimiento de los cursos, basado en la reiteración de “diseños” (Gráfico 10.3). Es importante alertar también que la cifra de diseños “oculta” cursos similares con denominaciones diferentes.¹⁹

Dependencia de los bonos y distribución entre los oferentes

Durante el segundo año de ejecución se evaluó cuál era el porcentaje que representaban los ingresos por bonos en los ingresos de las ICAP. El indicador “dependencia de los bonos” (Addis, C. y Fitzgerald L., 2000) permite reflexionar sobre el impacto del Programa en la oferta y la sustentabilidad de sus efectos en el mercado. Se encuentra que el nivel de dependencia en Córdoba podría considerarse bajo pues, en promedio, los bonos sólo representaban el 5% de dichos ingresos (Tabla 10.6).

19 Estos cursos se vincularon inicialmente con tecnologías productivas (33%) y administración general (26%), mientras que en las últimas etapas aumentaron los cursos sobre temáticas relacionadas con los servicios y la comercialización.

Tabla 10.6
Niveles de dependencia de los bonos

Programas y fecha	Ingresos por bonos /ingresos por capacitación (%)	Ingresos por bonos / ingresos totales (%)
Paraguay (dic. 1999)	47	40
Cochabamba (mar. 2000)	33	27
Este de Java (abr. 2000)	10	1
Córdoba (jun. 2000)	12	5

Fuente: Addis, C. y Fitzgerald, L. (2000).

Si se compara este promedio general con los datos relevados al final del Programa (Tabla 10.7) se observa que los bonos no se han distribuido de manera simétrica entre los oferentes. El 10% de las ICAP que mayor cantidad de bonos recibieron, acumularon el 56,5% del total colocado. Este hecho *sugiere que un porcentaje reducido de la oferta aceptó las barreras de entrada y supo atraer a la demanda*. Es posible, por tanto, que en este segmento y en los deciles 2 y 3 la dependencia haya sido mayor.

Tabla 10.7
Porcentaje del total de bonos colocados por deciles

	ICAP por deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
% sobre el total de bonos colocados	56,5	17	9	6,5	4	3	2	1	0,5	0,5

Fuente: Datos del SBC.

La heterogeneidad de la oferta

Buena parte de los resultados y de las dificultades para mejorar la calidad de la oferta han tenido que ver con una subestimación de la heterogeneidad de la oferta (del mismo modo que se minimizaron las consecuencias de las diferencias en la demanda). Los estudios realizados por el SBC señalaron que estos contrastes eran relevantes para comprender el comportamiento de las ICAP frente a los instrumentos que se ofrecían. Dichas diferencias se originan en disparidades en *fortaleza institucional, lógica institucional, trayectoria de los capacitadores y estrategia comercial*.

En lo que respecta a la *fortaleza institucional*, en el SBC se distinguieron dos segmentos de similar tamaño, uno compuesto por ICAP institucionales (empresas con infraestructura, personal dependiente y capacidad operativa) y otro de capacitadores individuales (profesionales o expertos en oficios).

En lo que hace a la *lógica institucional*, se pueden distinguir los capacitadores que siguen prácticas asociadas a la lógica de los sistemas “orientados por instituciones” (mencionados en el capítulo 5), muy común en instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales con una finalidad social, de otros que siguen una “lógica de mercado” y están orientados por el lucro. Estas “lógicas” determinaron que no todas las ICAP reaccionaran de igual modo frente al incentivo del Programa (muchas de ellas solían subsidiar en forma total a sus beneficiarios).

Con respecto a la *trayectoria de los capacitadores* se puede distinguir a “docentes” (con formación pedagógica pero no siempre con experiencia en el mundo del trabajo y las MPyME) de “profesionales y expertos” (con un saber en temáticas de gestión o procesos productivos pero menor formación pedagógica). El SBC encontró dificultades para que ambos segmentos revirtieran el peso de su trayectoria previa y mejoraran la calidad.

Finalmente, en lo referente a la *estrategia comercial*, se debe incluir a los capacitadores que la fundan en la diferenciación (concentrándose en un nicho de alto poder adquisitivo y altos costos fijos en tecnología e infraestructura) de aquellos que se basan en costos reducidos (Porter, M., 1985).²⁰ En el SBC, cerca del 80% de los capacitadores pertenecería al segundo segmento, con una tendencia a ofrecer cursos de valores reducidos y a una “guerra de precios” a expensas de la calidad (por ende, a un proceso de “selección adversa”).²¹

Algunas de las indagaciones realizadas por el Programa permiten afirmar que esta heterogeneidad de lógicas y estrategias tuvo su correlato en la actitud frente al SBC. Para muchas ICAP el Programa implicaba un costo de transacción demasiado elevado en relación con los beneficios económicos, no sólo por sus controles administrativos sino por la rigidez de algunos de sus instrumentos (pese a que la mayor parte reconoció que, comparado con otras políticas de subsidio vigentes, contaba con un mecanismo muy eficiente para el pago).²² Otras

20 Al haber incluido otras categorías antes que ésta, se limita a dos segmentos el modelo que autores como Addis, C. y Fitzgerald, L. (2000) utilizaron para analizar programas de bonos.

21 Se trata de un sector que habría crecido de manera significativa. Extrapolando los resultados del estudio de los CEO de Perú, realizado por Saavedra, J. y Chacaltana, J. (2000), podría sostenerse, utilizando como referencia datos clave (como la cantidad de instituciones inscritas en el programa o en registros provinciales), que hay una evolución cuantitativa muy importante, reducida solidez institucional y una tasa de retorno muy pequeña para la inversión en capacitación que realizan los individuos (o las empresas).

22 Al respecto, un capacitador señaló: “La administración de los cursos era compleja. Requería de la ins-

ICAP, en cambio, habrían podido aprovechar la intervención del Programa para reducir sus costos de comercialización, lo que pudo resultar un incentivo para “capturar” el subsidio sin requerir pago por el empresario.

Algo similar puede decirse de cierta percepción confusa de algunos capacitadores respecto de los diferentes roles de los actores en el SBC. Este hecho resulta fácil de comprender si se tiene en cuenta que el Programa constituyó un “cuerpo extraño” en el marco de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que brindaban subsidios a la oferta.

Consideraciones finales sobre la oferta

La utilización de una estrategia activa con la oferta fue necesaria para contribuir a su desarrollo. Pese a que se trató de una estrategia de carácter “remedial”, contribuyó –si se compara con la situación de partida– a la consecución de resultados cuantitativa y cualitativamente relevantes, en particular en el sector de la microempresa informal, para el que se conformó una alianza de instituciones compenetradas con este segmento. Las acciones llevaron a integrar nuevas ICAP, a mejorar lazos de confianza con los demandantes del sector no formal y a rediseñar iniciativas para adecuarlas a las necesidades y características socio-culturales de los microemprendimientos.²³

Como se ha señalado, los cuatro supuestos de una oferta capaz de contribuir al desarrollo de un mercado eficiente de capacitación estuvieron lejos de darse: la debilidad de los oferentes contrasta con “la orientación comercial de la oferta, el impulso por la demanda, el carácter emprendedor y la prestación de servicios de calidad” que los modelos de desarrollo de mercado requieren. Tampoco se verificó la “tracción por la demanda” (la mayor parte de los cursos surgieron por

titución capacitadora una infraestructura dedicada a la tarea de preparación de la papelería durante y luego del desarrollo de cada curso. La presentación de documentación probatoria del carácter de beneficiario por parte del titular de la empresa, los requerimientos que debía cumplir dicha documentación (autorización del titular para quien asistía y elemento probatorio de empresa en actividad), la cantidad de firmas que se solicitaba a cada participante (en el bono antes del inicio, en cada actividad, durante las supervisiones y luego de terminado el curso) resultaba, desde la perspectiva del asistente, excesiva. Frente a esta situación el comentario de algunos capacitadores era desfavorable (asociaban las firmas con la Dirección General Impositiva o el Ministerio de Trabajo frente a los que existe un elevado temor debido al predominio de la economía informal en lo impositivo y laboral). Es poco dinero el que se aporta con relación a la carga que originan los requisitos. En algunos casos se trata de preguntas sobre las que los productores son renuentes a informar (ventas y número de empleados). También origina alguna dificultad la encuesta de satisfacción anónima, que implica una tarea adicional al finalizar el curso” (entrevista con capacitador, 26 de enero de 2004).

- 23 Debe decirse que las iniciativas de fortalecimiento de la oferta que ejecutó el Programa no han podido resolver los problemas diagnosticados. El impacto si bien fue positivo, fue insuficiente para incidir sobre la cultura, actitudes y “hábitos” profundamente arraigados.

iniciativa de la oferta y en muchos casos no eran pertinentes para las necesidades de las MPyME). Tal circunstancia no obedecería a una “falla” en la información, sino a que la compra de este tipo de servicios se asocia con el precio, con la confianza (capital social) y el “prestigio” (capital simbólico) del capacitador. Los datos expuestos indican que la “tracción parcial por la oferta” que se dio en el SBC debe atribuirse, al menos en parte, tanto al volumen del negocio potencial que éste representó para las ICAP, como a la dificultad –con limitado presupuesto y presencia en el mercado– para reemplazar la eficacia del “boca a boca” realizado por los mismos capacitadores.²⁴

Una de las conclusiones más evidentes de la experiencia del SBC es que, si los Programas de Servicios no Financieros de Desarrollo Empresarial aspiran a comportarse como *facilitadores* dentro de su mercado, deben trabajar simultáneamente con las empresas y los oferentes.²⁵ Si bien esta afirmación parece obvia, muchas experiencias aún depositan sus esfuerzos únicamente en la tracción por la demanda minimizando la importancia de la oferta.

Fenómenos asociados con aspectos culturales en los mercados como los encontrados en la experiencia de Córdoba, sumados a la “crisis de la oferta”, pueden modificar sustancialmente el rol de los facilitadores y obligarlos a invertir esfuerzos y recursos no previstos en el apoyo a los oferentes. Por este motivo, se hace vital un diagnóstico previo que, desde diferentes perspectivas interdisciplinarias, identifique problemas como los aludidos y evite así que se reproduzcan en espacios socioculturales y económicos particulares, modelos que pueden arrojar buenos resultados en otros contextos.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, no se verificaron los supuestos acerca de la existencia de una oferta de calidad. Se encontró, por el contrario, que existen factores racionales y no racionales que determinan que las instituciones capacitadoras, como empresas pequeñas, no inviertan en la formación de su personal, lo que impacta en la calidad de sus servicios y potencia la “selección adversa”.

24 Una consecuencia negativa de la “tracción por la oferta” es que, por razones comerciales, algunas de las ICAP desvirtúan, en la promoción, el objetivo de un sistema de bonos (no les interesa divulgar la existencia de un sistema de información ni de otros cursos que los propios).

25 Por ejemplo, generando sistemas de formación y acreditación de proveedores. Para esto debería comenzarse con el análisis de las competencias requeridas a los capacitadores, seguido por la construcción de normas, la formación según las mismas y finalmente la acreditación. Los sistemas de información referenciales, que se sustentan en el supuesto de un cliente racional que opera en un mercado perfecto, podrían en estos casos, complementarse con otro tipo de “señales” (por ejemplo, “certificaciones de calidad”) generando mayor confianza en el cliente.

ANEXO 10

El bono de capacitación

anverso



DATOS DE LA EMPRESA		Nº	0645
(Para ser completado por la Ventanilla Distribuidora Autorizada)			
Razón Social			
Forma Jurídica:			
CUIT	Representada por	/...../..... fecha emisión
En su carácter de			
<input checked="" type="checkbox"/> MI/LE N°	Edad		
Domicilio			Sello de ADEC
Barrio	Localidad	C.P.	
Actividad	Empleados		
Ventas Anuales Estimadas	Activos Estimados		
Manifiesto, en carácter de declaración jurada, que los datos anteriores son verídicos			
DATOS DEL PARTICIPANTE			
(Para ser completado por el Participante)			
Apellido y Nombre	DNI/CI/REN°		
Puesto, Función ó Tarea	Antigüedad		
Ultimo Nivel Educativo Completado ó Cursado			
Domicilio	Teléfono		
Barrio	Localidad	C.P.	
	Firma Participante	Firma Propietario	
Este Bono de Capacitación carece de valor mientras no esté sellado y firmado por la/s personas autorizadas por el Sistema de Bonos de Capacitación			
DATOS DEL CURSO			
(Para ser completado por la Institución Capacitadora)			
Institución	Reg.Nº		
Título del Curso			
Nombre del Docente			
Duración (horas)	Fecha inicio	/ /	Fecha finalización / /
Domicilio del Curso			
Asistencia del participante (horas)	Costo total del Curso \$		
¡Declaro que los datos contenidos son correctos y presto conformidad para el reintegro de este Bono a la institución de capacitación arriba mencionada.)			
Este Bono es una ayuda parcial para capacitar a las microempresas y PYMES, por lo tanto es entregado en forma GRATUITA a los participantes. Este Bono tiene una vigencia de 90 días desde la fecha de emisión. La ADEC atiende sus consultas, sugerencias o reclamos al teléfono: 201555 y/o al Fax 201595 o personalmente en Ituzingó 270 - Piso 12 - Asunción.			
	Firma Participante		

Cuadro 10.1

Cinco incorporaciones del aprendizaje organizacional al SBC

No sólo es importante el aprendizaje individual sino el organizacional. Autores como P. Senge (1998), C. Argyris y D. Schon (1996), han señalado que aprender como organización implica ser capaz de adoptar nuevas prácticas, aunque hayan surgido de uno solo de sus individuos. Asimismo, involucra no solamente cambiar procesos y métodos sino también los aspectos estructurales y profundos de la cultura y el poder, niveles profundos que son en definitiva los que sustentan las prácticas.

Es conveniente estimular procesos dialécticos y conformar espacios de reflexión colectiva. Dado que el aprendizaje tiene su origen en las dialécticas organizacionales que se generan entre el individuo y la organización, la inercia de la estructura y la respuesta a las demandas del contexto, no sólo se debe estar preparado para realizar cambios sino que la misma organización debería estimular en forma permanente un cierto nivel de tensión entre estos polos. Ello implicará conformar lo que suele denominarse “colectivos de trabajo”, es decir, espacios de aprendizaje que involucren a todos los miembros y gestionen las redes internas.

Es conveniente combinar distintos tipos de experiencias, disciplinas y fuentes de información. Algunos autores, como D. Garvin (1993), señalan que la solución de problemas sistémicos debe incluir distintas actividades como el análisis de datos y la utilización de herramientas estadísticas para reemplazar los prejuicios; la experimentación mediante la generación de programas de aprendizaje o proyectos piloto; el aprendizaje de la experiencia propia; el aprendizaje de experiencias ajenas y la transferencia de conocimientos rápida y efectivamente a través de la organización.

El aprendizaje organizacional debería incorporar el nivel estratégico. Como se dijo, tomar en serio la idea de aprendizaje no sólo debería afectar las conductas a nivel de las operaciones en la organización sino también su estrategia en general. A partir de las ideas de P. Senge (1990), C. K. Prahalad y G. Hamel (1994), I. Nonaka y H. Takeuchi (1996) surgieron líneas de pensamiento que relacionan el aprendizaje organizacional con la formación de la estrategia. H. Mintzberg, por ejemplo, señala que mientras una estrategia deliberada se concentra en el control (y es objeto de las escuelas prescriptivas), existen también “estrategias emergentes” que son el fruto del aprendizaje, la interacción y el conflicto (Mintzberg, H. y Quinn, J., 1993). En ese sentido, la estrategia no sólo equivale a la planificación racional y su ejecución obediente, sino a un “fenómeno emergente” que busca equilibrar lo deseado y lo posible, lo esperado y lo inesperado. Por tanto, no se trata de buscar la estrategia exacta sino de alentar un “pensamiento estratégico” o, como señalan otros autores, una “reflexión estratégica” (Robert, M. y Días, C., 2000). “Emergente”, por tanto, no debería ser sinónimo de “reactiva”, sino el producto de un genuino proceso de aprendizaje.

El aprendizaje organizacional debería incluir a la gestión. Los teóricos de la administración han revisado y evaluado nuevas formas de traducir la clásica secuencia de “planificación, dirección, coordinación y control” y han cuestionado también los supuestos

tradicionales acerca del diseño, la cultura organizacional y la estrategia en función de lograr un aprendizaje compartido. Ya no hay una única y mejor manera de hacer las cosas, sino múltiples buenas respuestas que deben escogerse en el momento oportuno, a partir del conocimiento como recurso estratégico y el aprendizaje colectivo como proceso fundamental. Imitando lo que ha sucedido con estrategias hoy extendidas mundialmente como la “calidad total” la gestión debe procurar que la organización mire no sólo los problemas que plantea la realidad sino sus causas mismas como modo más eficiente y eficaz de responder a su misión.

Cuadro 10.2

Algunas de las acciones orientadas hacia la demanda de capacitación

Estrategias de comunicacion segmentadas: publicación en medios gráficos de circulación masiva, en revistas barriales, publicaciones de las ICAP, diseño de un sistema de comunicación permanente a las empresas ya incorporadas mediante envíos semanales por correo electrónico y participación en ferias y eventos.

Generación de redes con instituciones públicas y de la sociedad civil. Entre las primeras se destacan los acuerdos con programas del Estado Provincial tales como el “Programa Primer Paso” (política activa de empleo para ingresantes al mercado laboral) o con otros proyectos FOMIN tales como el programa “Formujer”. Entre las segundas se mencionan sindicatos y cámaras empresarias. Estas alianzas evidencian un funcionamiento en el que se combinaban el concepto de “libre mercado de la capacitación” con el funcionamiento en red con otros actores sociales. Algunos de estos convenios preveían que las instituciones asumirían parcialmente el aporte a cargo del empresario (tanto en especie como en efectivo). Desde el punto de vista económico, se reducía el monto que les correspondía abonar a los participantes (el mínimo fue, en estos casos, del 10% del valor del curso). Se estima que cerca del 20% de los cursos desarrollados fueron bajo esta modalidad.

Fomento de grupos asociativos. Mediante “convenios de asociatividad” entre empresarios y capacitadores, a los que se ofreció la posibilidad de duplicar la cantidad de bonos disponible como incentivo para promover la repetición de cursos y la realización de planes integrales de capacitación. El cambio introducido en el Reglamento Operativo permitió un diseño de capacitación a medida, mayor pertinencia y una menor posibilidad de desvíos. Hasta finales del año 2001 se habían celebrado 20 convenios que reunieron a 10 sectores productivos o de servicios involucrando a 245 empresas y 22 ICAP, con las cuales se generaron 94 cursos.

Nuevas estrategias para el sector de microempresas no formales. En este caso se apeló a diferentes cambios: la creación de un bono de monto fijo cuyo valor era un 30% menor al destinado a las empresas formales; la definición operativa del sector y la incorporación de nuevos socios estratégicos como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con mayor presencia en este segmento; desarrollo de ventanillas móviles para la entrega y asignación de bonos (reduciendo el costo de transacción de los participantes, a los que se les evitaba la erogación en tiempo y dinero que implicaba trasladarse a una ventanilla). Esta modificación implicó reconocer la importancia del tercer sector, de naturaleza no mercantil, en la historia de la capacitación argentina (sobre la que se ha suministrado información en el capítulo 7).

Estrategias destinadas a generar reiteración de compra de capacitación mediante acciones de comunicación dirigidas a las empresas que ya habían participado del Programa.

Estrategias destinadas a capacitar a directivos y dueños de MPyMEs, entendiendo el rol clave que tienen éstos en la transferencia de conocimientos de manera tácita y en la conformación de cultura de la firma.

Estrategias para mejorar la focalización y pertinencia de los cursos como el fomento de la capacitación “en empresa” y la mejora de los diseños de los cursos ofrecidos por las ICAP (lo que implicó reconocer que no se cumplía la hipótesis del diseño inicial de un ajuste automático de la calidad frente a los requerimientos del mercado).

Cuadro 10.4

Algunas de las acciones realizadas para fortalecer la oferta de capacitación

Consultoría en comercialización de cursos para MPyMEs: asesoramiento individualizado para adecuar la comunicación de la oferta de capacitación a las necesidades de las MPyMEs, mejorando la segmentación y penetración en el mercado. La “compra del servicio” por parte de las instituciones capacitadoras se realizaba mediante un bono, similar al destinado a empresas.

Formación de redes y alianzas entre instituciones capacitadoras: se combinaban capacitadores en cursos complementarios (por ejemplo “peluquería femenina” con “estrategias de comercialización”) o se generaban redes orientadas a un segmento específico (una de ellas, dirigida a empresas no formales, logró vincular a 27 ICAP y mantener reuniones y comunicación periódica). Se logró también la articulación con centros de formación del Estado y con políticas públicas de empleo y formación. Un análisis de impacto del Programa debería incluir este vínculo como una importante externalidad positiva.

Aportes para una mejora de la calidad: las acciones que tuvieron este objetivo fueron creciendo en profundidad. Se iniciaron con 5 talleres breves destinados a entrenar a las instituciones para la formalización de sus diseños, a los que asistieron el 25% de las ICAP inscriptas. Se flexibilizaron algunos criterios del Programa para el diseño de los cursos ya que su rigidez (aceptando sólo cursos “escolarizados” de 20 horas), no permitía el ajuste a ciertas demandas. Como corolario, se organizó un programa de apoyo a la oferta con la participación de especialistas en diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de acciones de capacitación. Dentro de esta estrategia puede incluirse también la cooperación con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ para la realización de un curso de entrenamiento de “facilitadores”.

El Sistema de Bonos: problemas y aprendizajes

Andrés Matta

La teoría es asesinada tarde o temprano por la experiencia.

ALBERT EINSTEIN

En este capítulo se analizan problemas asociados a la interacción entre la demanda y la oferta de capacitación en el marco del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC). Dicha interacción se produce de un modo diferente a las relaciones habituales de mercado, ya que están mediadas por el Programa y por sus instrumentos de ejecución.

El bono de capacitación

El diseño inicial del sistema de bonos

Para cumplir su objetivo de incrementar la competitividad de las empresas de Córdoba, el SBC contó con dos instrumentos: un subsidio otorgado a la demanda mediante bonos y un Sistema de Información Referencial. Se esperaba que, resolviendo las asimetrías de información y motivando a las empresas –mediante el subsidio parcial– a invertir en el capital humano de su personal, se incrementaría la probabilidad de un ajuste automático entre la oferta y la demanda.

En este apartado se profundizará en algunas particularidades de la metodología de subsidio mediante el mecanismo de bonos de capacitación, instrumento central de la intervención. Se intentará, tal como se hizo con la demanda y la oferta de capacitación, mostrar el conjunto de aprendizajes generados por el SBC.

Según el diseño, el subsidio debía ser de valor fijo cualquiera fuera el precio del curso. Se preveía, en consecuencia, financiar porcentajes variables de dicho precio, los que podían oscilar entre límites muy amplios manteniendo, en pro-

medio, un 50%. El valor –U\$S 50– era único, tanto para empresas formales como no formales y la cantidad de bonos por empresa era limitada (6 anuales independiente del número de empleados de la firma). Dichas especificaciones debieron ser modificadas a lo largo de la ejecución (Tabla 11.1).

Tabla 11.1
Cambios en los bonos por etapa

	Primera etapa: diseño original	Modificaciones en la segunda etapa	Modificaciones en la tercera etapa
Valor	Fijo Único	Fijo Diferenciado según formalidad	“Costos compartidos” 50% Diferenciado según formalidad
Cantidad	Fija	Cantidad proporcional al tamaño Incentivos por asociatividad	Cantidad proporcional al tamaño Incentivos por asociatividad y por uso del SIDCAP

Modificaciones en la segunda etapa de ejecución

En la segunda etapa se concretaron ajustes del mecanismo de bonos que afectaron casi todas las especificaciones. En primer lugar se modificó el criterio de valor único del bono, subsidiando en menor medida a las empresas no formales.

La modificación para el sector no formal se sustentó en que los precios de mercado (mayoritariamente de instituciones sin fines de lucro), eran menores que para el sector formal. Se sumaba a ese hecho la probable existencia de subsidios provenientes de otras fuentes, un potencial menor precio por hora del capacitador (dado por su menor costo de oportunidad), una menor incidencia de gastos generales y una reducida incidencia de la amortización en bienes de capital. Como consecuencia, existía una elevada probabilidad de estar asignando un subsidio mayor al 50% del costo de un curso. Por esta razón se creó un bono de menor valor –U\$S 35– para dicho sector. A fin de no introducir modificaciones demasiado significativas en el diseño, se mantuvo vigente el criterio de valor fijo, por lo que los porcentajes de cada curso que se subsidiaban mantuvieron su variabilidad.

En segundo lugar se modificó la restricción sobre la cantidad límite de bonos anuales por empresa que había sido inicialmente de 6, cualquiera fuese el tamaño de la firma, y se aplicaron los siguientes cambios:

- 6 bonos por año para firmas de hasta 6 empleados.
- 1 bono por empleado y por año para firmas mayores de 6 empleados.

- Duplicación del cupo para empresas que aplicasen el Sistema de Diagnóstico (SIDCAP) y para grupos asociativos.

Estos cambios se inscriben en la estrategia de segmentación de la demanda (que se comportaba de manera diferente según tamaño y formalidad) y de brindar incentivos a la asociatividad (amortizando un diseño entre un grupo de firmas, lo que posibilitaba una mejor calidad).

Modificaciones en la tercera etapa de ejecución

La profunda crisis económica y social de fines de 2001 originó una disminución en el valor de mercado de los cursos, lo que determinó que el subsidio se transformara en una parte sustancial de su precio. A fin de eliminar esa distorsión se utilizó el mecanismo de costos compartidos (*"matching grants"*) asignando a cada bono el 50% del valor de un curso (con un límite máximo de U\$S 50 para las empresas formales y de U\$S 35 para las informales).¹ Esta modificación se basó también en que los subsidios que absorben el 50% del valor real de un curso (*"costos compartidos"*) podrían influir en menor proporción en decisiones de los consumidores basadas exclusivamente en precios (la alternativa de subsidio fijo en un mercado de capacitación escasamente desarrollado provoca efectos negativos sobre la calidad).

Aplicar la alternativa de *"costos compartidos"* requiere que se intervenga para evitar la suba de los precios, fijando valores *"de referencia"* por hora y por tipo de curso. Dichos precios de referencia se obtuvieron de la base de datos del SIR.

La decisión de optar por costos compartidos se vio facilitada por el hecho de que la crisis minimizaba la probabilidad de sobrefacturación por parte de los oferentes (un aumento de los precios disminuiría la demanda).

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el análisis de la interacción entre oferta y demanda de capacitación, realizada de manera simultánea a un estudio del contexto, señalaron que un diseño único y de valores fijos de los bonos debía dar paso a un instrumento con mayor flexibilidad para adaptarse a las realidades particulares de cada momento de la ejecución.

1 Un bono de valor fijo presenta la ventaja de procesos comparativamente más simples (lo que no significa que los beneficiarios no lo perciban como complejo). No obstante, puede producir distorsiones si se emplea, tanto para algunos cursos en los que se utilizan bienes de capital o docentes de elevado costo de oportunidad, como para cursos menos costosos. En el primer caso el aporte del subsidio puede ser marginal. En el segundo, muy superior al 50%.

La reiteración en el uso del subsidio²

Uno de los problemas centrales detectados por los ejecutores fue la baja reiteración en el uso del subsidio (y la falta de elasticidad de la reiteración de uso frente a las medidas adoptadas para mejorar la profundidad de la intervención). En consecuencia, si bien se superó rápidamente la meta de “cantidad de firmas atendidas”, no se logró con la misma rapidez colocar la cantidad de bonos esperada. Para analizar este problema, se definieron cuatro indicadores (Tabla 11.2).³

Tabla 11.2

Indicadores relacionados con el uso del subsidio y la reiteración de compra

Denominación	Forma de cálculo
Uso del subsidio	Acumulado de colocación de bonos/Acumulado de empresas beneficiadas
Uso del subsidio por empleado	Cantidad de bonos utilizados/Cantidad de empleados por empresa
Reiteración de compra de capacitación	Cantidad de cursos distintos tomados por empresa
Aprovechamiento de oportunidades de reiteración de compra	Reiteración/Cantidad de bonos disponibles por empresa

Coeficiente de uso del subsidio y uso del subsidio por empleado

Una forma de analizar la profundidad de intervención del Programa es midiendo la cantidad de bonos utilizada por cada empresa, reflejada por el indicador denominado “coeficiente de uso del subsidio”.⁴ Pese a que los diseñadores esperaban una inversión continua por parte de las firmas, este coeficiente se estabilizó a los dos años de ejecución en 2,3 y en algunos períodos en 2,7. Los valores, si bien son bajos, superan a los observados en programas similares ejecutados en Paraguay (1.6), Ecuador (1.8) y Perú (2).

En principio estos datos indican que, en promedio, este tipo de programas no logra desarrollar una demanda permanente de capacitación. Profundizando el análisis se encuentra que, en valores absolutos, las microempresas –la mayor parte de la población atendida– se sitúan en un coeficiente de uso de 2 bonos, cifra

2 Participó en la elaboración y análisis de estos datos el Lic. Gaetan Philippart.

3 El diseño del Programa no preveía una evaluación intermedia y/o una evaluación longitudinal que permitiesen detectar y diagnosticar las causas de éste u otros problemas emergentes. Los datos corresponden a la segunda etapa (julio de 2001).

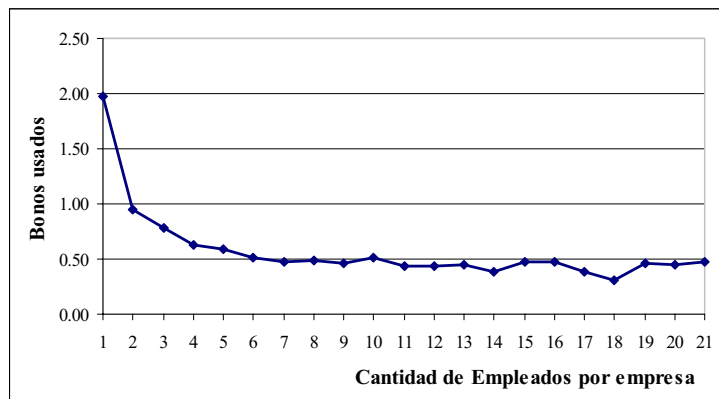
4 Es decir, el cociente entre los bonos acumulados y la cantidad de empresas acumuladas.

que aumenta hasta llegar a una media de 10 bonos en las firmas de 20 empleados. El lector atento evaluará que estas cifras son previsibles (a mayor cantidad de empleados es esperable que se utilicen más bonos), pero que el análisis sería más preciso si se determina cuál fue la utilización de los bonos por cada trabajador. A tal fin se definió el indicador “uso del subsidio por empleado”⁵ que permite observar que las empresas unipersonales son las que proporcionalmente utilizaron más bonos (Gráfico 11.1). Se puede notar también que las microempresas (0-5 empleados) usaron proporcionalmente más bonos por empleado que las firmas de más de 5 empleados. Este hecho puede estar relacionado con los intentos de los trabajadores por cuenta propia por hallar soluciones ante la crisis económica y laboral que caracterizó al país durante la ejecución del programa.

Coefficiente de reiteración y oportunidades de reiteración

Los datos obtenidos a partir de los indicadores sobre “uso del subsidio” son relevantes si lo que se desea es comprobar en qué medida las empresas aprovecharon este instrumento.⁶ No obstante, este método de medición no permite observar el éxito del Programa en la generación de un mercado sostenible. En consecuencia, no resulta posible verificar si las empresas han percibido las ventajas de capacitar a sus trabajadores y, por tanto, continúan contratando nuevos cursos.

Gráfico 11.1
Coeficiente de uso del subsidio por empleado



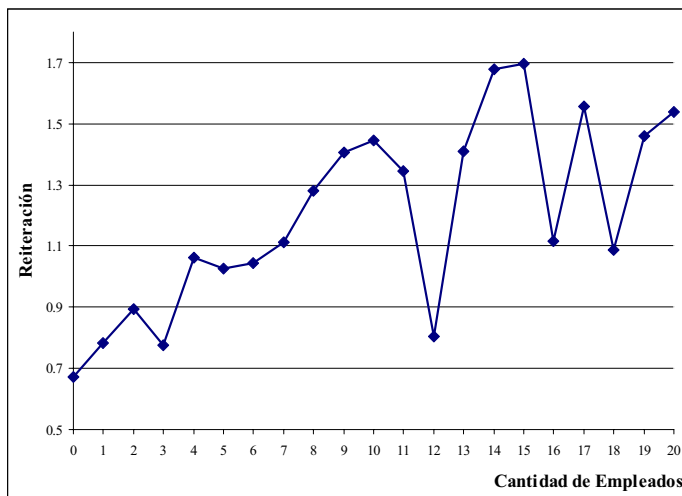
5 Este indicador es un cociente entre el coeficiente de uso del subsidio y la cantidad de empleados, lo que daría como resultado la cantidad de bonos utilizada por trabajador.

6 Este indicador podría ser traducido a valores monetarios para calcular cuál fue el flujo destinado por el Programa a cada segmento de la población atendida.

A fin de discriminar si los bonos utilizados por las empresas correspondían al mismo curso o a cursos diferentes se diseñaron dos nuevos indicadores que posibilitan (a partir de datos del SBC)⁷ aproximarse a un diagnóstico sobre este punto: el “coeficiente de reiteración” y el de “aprovechamiento de oportunidades de reiteración”.

El “coeficiente de reiteración” indica el uso reiterado de los bonos en cursos de capacitación diferentes. Una empresa que ha realizado un único curso tiene un coeficiente igual a 0, si tomó dos cursos 1, y así sucesivamente. Sobre la base de esta definición se elaboró el Gráfico 11.2, que presenta cierta similitud con la tendencia en el uso del subsidio, ya que a mayor tamaño de la empresa la reiteración es ligeramente mayor. El dato significativo a los efectos de esta obra es, sin embargo, que la reiteración es reducida cualquiera sea el tamaño de la firma. La afirmación se puede comprobar observando que las firmas más grandes sólo llegaron, en promedio, a utilizar el subsidio en dos cursos distintos durante tres años de ejecución del Programa. Estos reducidos valores se deben a que el 59% de las empresas no habían reiterado hasta la fecha del estudio la compra de capacitación (Tabla 11.3).⁸

Gráfico 11.2
Coeficiente de reiteración



7 La información que sustenta el análisis no contempla la capacitación que las empresas pudieran haber recibido por fuera del SBC y que, por lo tanto, no ha quedado registrada en el Programa. La probabilidad de que este hecho se haya producido es marginal.

8 El estudio se realizó sobre un 43% de las empresas que participaron del Programa. Los valores de la tabla son similares a los obtenidos en indagaciones sobre el total de las firmas.

Tabla 11.3

Cantidad de empresas que han reiterado la compra de capacitación

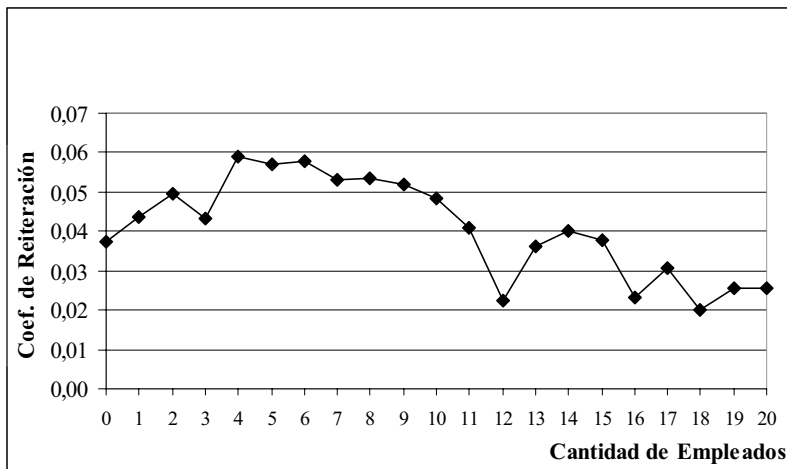
Reiteración	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Empresas	1945	690	268	189	93	52	34	24	14	2	8	7	2
Porcentaje	59,21	21,00	8,16	5,75	2,83	1,58	1,04	0,73	0,43	0,06	0,24	0,21	0,06

Del mismo modo que sucedió con el uso del subsidio, el coeficiente de reiteración no pondera suficientemente las oportunidades brindadas por el Programa a las empresas. Una microempresa, por ejemplo, podría haber realizado un máximo de 18 cursos (ya que recibía 6 bonos por año independientemente de la cantidad de empleados) y una firma de 20 empleados hasta 60 cursos (un bono por empleado por año).

El coeficiente denominado “aprovechamiento de oportunidades de reiteración” al comparar la cantidad de cursos distintos tomados por cada empresa con la cantidad de bonos de que disponía la misma realiza esa ponderación. En el Gráfico 11.3 se observa que nuevamente son las microempresas las que más han aprovechado las oportunidades brindadas por el Programa en términos de cantidad de cursos contratados.⁹

Gráfico 11.3

Aprovechamiento de oportunidades de reiteración



⁹ Lo ideal sería poder comprobar cuántos empleados se capacitaron reiteradamente en cada empresa pero este dato no estaba disponible en el sistema de información.

Se concluye que:

- *El uso del subsidio y la reiteración de la compra de capacitación son menores a los esperados por los diseñadores y ejecutores del Programa.*
- *El uso del subsidio y la reiteración de compra se relacionan de manera positiva con el tamaño de las firmas (medida por cantidad de empleados).*
- *Las empresas unipersonales y las microempresas habrían aprovechado mejor el SBC (mejores tasas de uso del subsidio y de reiteración).¹⁰*

Los valores arrojados por el estudio pueden significar que las empresas más grandes capacitaron en menor proporción, o que el Programa se autofocalizó en la microempresa, y que las firmas de mayor tamaño compraron capacitación sin utilizar los beneficios del Programa.¹¹

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, los resultados relacionados con la “profundidad” de la intervención hacen necesaria una revisión crítica de los resultados logrados en lo que hace al objetivo de “desarrollar un mercado” sostenible de capacitación.

Los problemas de desfocalización

Dentro de los problemas enfrentados durante la ejecución, se encuentran los intentos de oferentes y demandantes por desfocalizar al Programa mediante desvíos o fraudes, situación que obligó a realizar modificaciones reglamentarias y generó elevados costos operativos. El análisis requiere distinciones conceptuales que permitan comprender las relaciones entre la normativa, las prácticas “desviadas” y sus estrategias de control.

Deben diferenciarse en primer lugar las desfocalizaciones originadas por prácticas “dentro” del reglamento de las que se encuentran “fuera” del mismo (Gráfico 11.4) y pueden considerarse como desvíos.

10 Esa realidad estaría aparentemente en contradicción con diversos estudios (Brown, *et al.*, 1990; Cambridge Small Business Research Center, 1992; Deloitte *et al.*, 1989; Elias y Healey, 1994; Managham y Silver, 1986; citados por Storey, D. y Westhead, P., 1997) y la International Adult Literacy Survey (IALS) que sugieren una correlación positiva entre tamaño de firma y cantidad de horas de capacitación por empleado por año. Los datos internos del SBC no podrían refutar esa conclusión ya que no fueron relevantes con similar metodología.

11 Podrían también estar influenciados por el hecho de que la inversión fue sufragada en muchos casos por los propios empleados que, en connivencia con el propietario de las firmas, participó a título personal (abonando el monto que le correspondía a la empresa). Este desvío tendría mayor posibilidad de ocurrencia a menor tamaño de la empresa.

Gráfico 11.4
Desfocalizaciones y Desvíos



Las desfocalizaciones “dentro” del reglamento alteran el espíritu del programa o su objetivo final (errores tipo I expuestos en el capítulo 5) por lo que reclaman una decisión prudencial sobre la adaptación o ajuste del reglamento. Los desvíos, en cambio, constituyen violaciones a las disposiciones del Programa, presentándose diferentes tipologías.

Tipologías de los desvíos

En el marco de las prácticas desviadas o fuera del reglamento, una primera distinción puede realizarse a partir del punto de vista “subjetivo” del transgresor, distinguiendo los desvíos “ingenuos” y los “intencionales”. Los primeros son ocasionados por personas que no entienden la lógica de un subsidio destinado a la actividad productiva y creen, con total buena fe, que el bono puede ser utilizado para financiar la adquisición de cualquier tipo de competencias laborales vinculadas o no a la firma a la que pertenecen (por ejemplo, la compra de cursos que posibiliten acumular capital humano individual de un empleado). Los desvíos intencionales, en cambio, por su naturaleza, pueden incluir prácticas empresariales o individuales más complejas que tienden a generar información espuria con el objetivo de acceder a los beneficios del Programa.

El equipo ejecutor del SBC ha estudiado y elaborado además una tipología de los desvíos, a partir de sus principales modalidades: i) la falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa; ii) el incumplimiento del procedimiento; iii) la falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos y iv) la falta de pertinencia de los beneficiarios (ver Anexo 11.A).

A título de ejemplo, dentro del tipo iii (“falsedad...”), se destacó –tanto en el ámbito de las instituciones de capacitación (ICAP) como en el de las empresas– la tendencia a presentar información falsa en cuanto al carácter de “empleado” de un solicitante del subsidio o a disminuir el número de dependientes a fin de lo-

grar que la empresa ingresara dentro de la población objetivo del Programa. Entre los desvíos individuales se destacó el intento de sustitución de beneficiarios o el de desempleados que se identifican como empresarios unipersonales del sector servicios. Este último desvío fue posiblemente el más frecuente dada la elevada participación de trabajadores por cuenta propia en las actividades del SBC.

Prácticas como las mencionadas obligaron a realizar acciones de supervisión sobre todo el universo de cursos (en lugar de hacerlo, como estaba previsto, sobre una muestra de los mismos). Determinaron también que el Consejo Consultivo de la Dirección, integrado por gerentes de cámaras empresarias, tuviera que dedicar casi la totalidad del tiempo que le asignaba al Programa a la atención de sanciones y descargos. Por otro lado, la misma situación exigió al equipo de ejecución mantener una actitud de apertura, aprendizaje y actualización permanente de sus reglamentos, ya que los desvíos podían interpretarse como un síntoma de los desajustes existentes entre los supuestos y percepciones de los actores del mercado de la capacitación y aquéllos que orientaron a los diseñadores del SBC. Los ejecutores y las autoridades responsables de la reglamentación fueron quienes de manera prudencial debieron decidir en qué casos la realidad demandaba cambios que merecían ser tenidos en cuenta y en qué medida alteraban la sustancia del Programa (se presenta en el Cuadro II un caso ilustrativo).

Cuadro II

Desfocalización y desvíos. Un caso ilustrativo

Como una muestra de la complejidad y de las consecuencias sobre el Programa de las desfocalizaciones y desvíos se presenta el caso de un oferente que incurrió en la mayoría de las transgresiones posibles.

Se trata de una institución capacitadora que –luego de varios meses de operar con el Programa, durante los cuales tuvo ocasión de verificar en detalle el funcionamiento del mismo– fue apercibida en diversas ocasiones por incumplimiento de los reglamentos. Este hecho debería haber sido suficiente para advertirle que la supervisión era minuciosa, sistemática y estaba alertada sobre las distintas tipologías de desvíos. La institución demostró interés en trabajar de manera intensa con el Programa y formó parte de un grupo de ICAP a las que el personal del SBC asesoró para tratar de crear nuevas oportunidades comerciales. Esta estrategia, que se mantuvo vigente durante varios meses, constituyó un intento de respuesta positiva del Programa frente a los desvíos.

Pese a que ese vínculo de trabajo debió constituir un incentivo, la ICAP, que entre sus negocios se dedicaba a la selección de personal, intentó utilizar el formato de un curso para disimular un proceso de búsqueda de empleados para varias firmas (reduciendo sus costos, con esta maniobra, de manera significativa). Al ser descubierta su operatoria, con las consiguientes sanciones, optó por continuar en el Programa ajustándose a sus reglas pero generando, simultáneamente, otra empresa capacitadora sin antecedentes de sanciones que alertasen al SBC. Transcurridos 30 días desde el inicio de los cursos de esta nueva institución, la supervisión detectó documentación de dudosa veracidad e informó al Consejo Consultivo.

Ante las evidencias que surgían de este caso y otros similares, el Consejo sugirió incrementar la frecuencia de las supervisiones en las instituciones a las que se había apercibido (lo que implica que el control no sólo debía abarcar al universo de los cursos sino que era necesario reiterarlo en un mismo curso en varias ocasiones). El mayor control permitió detectar en la nueva ICAP, sucesivas irregularidades en el uso de los bonos (tales como la utilización de nombres y datos impositivos de empresas que no eran participantes del Programa para inscribir a desempleados), en las planillas de asistencia (en los que figuraban como asistentes beneficiarios que no concurrían efectivamente) e inclusive instrucciones escritas acerca de cómo “burlar los controles”. Como consecuencia de estos descubrimientos, se suspendió a la nueva institución como proveedora del Programa pero sus capacitadores optaron ahora por asociarse con una empresa inscrita que no registraba gran actividad con el Programa, la que también fue sancionada tras reincidir en los desvíos.

No conformes, y advertidos sobre la operación del SBC, los capacitadores intentaron una maniobra más compleja para burlar también al Sistema de Diagnóstico, asociándose a una serie de empresarios a los que se ofrecía diagnóstico y capacitación gratuita, costeadas por el subsidio del Programa, y eludiendo la contraparte mediante la elaboración de una factura por un monto mayor. La colusión entre la empresa capacitadora y las empresas beneficiarias que aceptaron esta operatoria determinó que la maniobra fuera detectada casualmente por el comentario de un empleado de estas firmas (aunque resultó imposible acreditarlo de manera fehaciente). Dado que existía total coincidencia entre ambas entidades ejecutoras acerca de la existencia del desvío (lo que podría ser descrito, desde el punto de vista jurídico, como “semi plena prueba”) y de la casi imposibilidad de

probarlo de manera fehaciente se solicitó una modificación del Reglamento Operativo del Programa que permitiese la separación definitiva como proveedores de las empresas capacitadoras y de sus propietarios cuando existiesen pruebas indirectas recogidas por ambas instituciones ejecutoras. El mecanismo de emisión de facturas espurias que permitían fingir el pago de la contraparte demostró ser de muy difícil detección, ya que beneficiaba a contratante y contratado e implicaba un riesgo impositivo pequeño para el capacitador, que es quien quedaba más expuesto con el ilícito. En conclusión, todo este proceso le llevó al Programa más de un año para su resolución definitiva.

Desde el punto de vista cuantitativo, sobre el total de ICAP que participaron del SBC un 53% fue notificado acerca de incumplimientos de normas del Programa, mientras que un 17% recibió sanciones por desvíos mayores. La cantidad de estas acciones se incrementó en las últimas etapas no sólo proporcionalmente a la colocación de bonos sino al aumento de los controles que permitieron identificar los desvíos. Un estudio de las sanciones indica que éstas se aplicaron a ICAP de diferente institucionalidad, localización geográfica y tipo de público destinatario.

Causas de desvíos y respuestas del Programa

Las severas medidas de control adoptadas por el Programa redujeron los casos de desvíos de ICAP o de beneficiarios a un porcentaje de los bonos que, se estima, podría ser inferior al 10% de los mismos (lo que, atento a que las conductas espurias que fueron sancionadas, podría considerarse un valor “razonable”). Esa estimación no incluye, sin embargo, los casos de colusión que se originan por un acuerdo entre la ICAP y el beneficiario (de muy difícil control y por ende, de más improbable sanción).

Para analizar la emergencia de las desfocalizaciones deben tomarse en consideración tres grandes tipos de demandas que presionaron para producirlos: las originadas por los ingresantes al mercado de trabajo por efecto de tasas de desempleo juvenil cercanas al 35% y por la debilidad del sistema educativo (que no forma en competencias requeridas por el mundo del trabajo); las generadas por quienes están empleados y quieren mantener su puesto adquiriendo nuevas competencias y las originadas por los adultos desempleados.

En lo que hace al primer tipo, existió una gran demanda de los ingresantes al mercado de trabajo, a la que le corresponde una importante oferta, quizás la

más desarrollada en el mercado de la capacitación. Este sector presionaba fuertemente sobre el SBC tratando de aprovechar el subsidio, pese a no ser población objetivo del mismo. Para ingresar como beneficiarios apelaban a recursos espurios con o sin la complicidad de las ICAP (consiguiendo, por ejemplo, que un empresario los declarase como empleados no formales o fingiendo una actividad por cuenta propia). Entre las acciones dolosas inducidas por empresas capacitadoras –oportunamente sancionadas– se detectó la utilización de los datos de una empresa obtenidos a través de “informantes” y la falsificación de la firma del propietario. En algunas ocasiones los desvíos fueron inducidos por los vendedores “a comisión” que tienen las ICAP. En otros casos, la población ha “resignificado” el Programa, entendiéndolo como un mecanismo de subsidio para cualquier tipo de capacitación. Esta “resignificación” se comprende con facilidad si se toma en cuenta que gran parte de la población beneficiaria fue formada en un paradigma en el que las inversiones en capital humano eran de responsabilidad de un tercero (generalmente el Estado) y solicitaba el bono sin percibir que el Programa se orientaba hacia un objetivo diferente que el desarrollo de capital humano general. Se entiende, además, si se toma en cuenta que las oficinas centrales del SBC funcionaban en un ámbito municipal, lo que reforzaba la imagen del Programa como parte de este Estado “benefactor”. Para enfrentar esta forma de desfocalización, el Programa aumentó la profundidad de las entrevistas que realizaban los oficiales de ventanilla –implicando altos costos de transacción a la entrada en el SBC– y supervisó rigurosamente el carácter de empleado o microempresario del beneficiario.

La segunda fuente de desvíos se originó en la demanda de cursos por parte de empleados que deseaban mantener actualizado su capital humano individual. Esas demandas no necesariamente guardaban relación con la competitividad de la firma a que pertenecían los beneficiados y constituían, en consecuencia, un desvío de los fines del Programa. Pese a ello, los empleadores brindaban su “complicidad” para que sus empleados obtuvieran un bono, entendiéndolo como la transferencia de un “beneficio social”. El control de este desvío fue muy complejo y se sospecha que casos de colusión podrían haber escapado a los controles.

La tercera fuente significativa de desvíos se originó en la demanda por parte de los desempleados adultos y fue también elevada. En un contexto con tasas de desempleo promedio del orden de entre el 15% y el 20% –y que ascendió a un 35% para la población de bajo nivel de escolaridad– no resultaba sencillo a las ICAP rechazar a un desempleado como beneficiario. En un porcentaje mayoritario de casos no se trataba de desempleados plenos sino de situaciones “grises” de subempleo, donde se buscaba la capacitación como un mecanismo de poten-

cial generación de ingresos en un área de actividad diferente de aquélla en la que operaban. La posibilidad de controlar esta desfocalización fue más reducida y se agravó cuando algunos capacitadores comenzaron a instruir a los potenciales beneficiarios para desvirtuar los mecanismos de control.

En resumen, el aprendizaje realizado en lo que respecta a estos desvíos se tradujo en una mayor capacitación de los supervisores y en la reglamentación de sanciones escalonadas que comenzaban con el apercibimiento en los casos de desvíos leves y culminaban en la suspensión de quienes habían producido desvíos significativos de naturaleza intencional.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, surgen algunas lecciones acerca de la focalización y la institucionalidad de los programas, a partir de la constatación de que los actores resignifican los diseños. Este efecto es muy importante si los fundamentos del diseño contradicen sus percepciones y representaciones sobre el rol de la capacitación, del Estado o de las instituciones ejecutoras. El capital social y la cultura de las instituciones y la comunidad en la que se inserta un programa deben tomarse en consideración al escoger los mecanismos de operación.

Incidencia de los gastos indirectos¹²

Se analizará la relación que existe entre los montos que percibieron los beneficiarios y las erogaciones para concretar dicha transferencia de recursos (ver Anexo 11.B).

Si se considera como principio que un sistema es más eficiente cuanto menor es la incidencia de gastos generales con relación a la inversión directa, la primera conclusión es que el impacto de la carga administrativa del SBC representó un porcentaje elevado de la inversión directa en capacitación. Este hecho no sería consecuencia de una ineficiencia interna ya que un “*benchmarking*” realizado por la consultora internacional que asesoró al Programa señaló que el uso del tiempo de los consultores del SBC de Córdoba era similar o mejor que el de otros emprendimientos del mismo tipo.¹³

12 Este análisis fue realizado por Félix Mitnik y César Torres.

13 Deben efectuarse las siguientes salvedades: i) el cálculo se realizó días antes del cierre, por lo que la cifra de colocación total de bonos que se utilizó, que es de 21.011, resulta ligeramente inferior al total esperado al final del Programa (error inferior al 1%); ii) el *benchmarking* no se realizó sobre la base de

El estudio desagregado de los costos administrativos indica que:

a) *La carga administrativa de recursos FOMIN por bono colocado* fue, en promedio, de \$29 para colocar un bono cuyo valor medio fue de \$48. Si se tiene en cuenta la inversión indirecta adicionando las erogaciones en difusión y consultoría externa se encuentra, para toda la vida útil del SBC, que la relación es \$38 de inversión en gastos generales frente a \$48 de valor medio del bono.

b) *La carga administrativa del ejecutor (ADEC) por bono colocado* fue, en promedio, de \$32 frente a un valor medio de \$47 de aporte de los beneficiarios (por cada peso aportado por los empresarios, el ejecutor aportó \$0,68 como apoyo administrativo, sin contar los gastos en publicidad y auditoría).

c) *La evolución de los precios promedio de los cursos de capacitación y del subsidio* a lo largo del tiempo indica que aun en los momentos de máxima colocación, la carga administrativa equivalió, aproximadamente, al 41% de la inversión por beneficiario y por curso.

La existencia de una carga administrativa como la señalada no constituiría un factor de preocupación si la suma del subsidio más los gastos generales se tradujesen en una elevada tasa de retorno de la inversión que las firmas realizan en capacitación. Lamentablemente esto último es tan necesario como complejo de realizar, tanto por la carencia de información contable fiable en la mayor parte de las firmas pequeñas como por el bajo monto de inversión que representa cada bono.

El análisis de los gastos generales indica que antes de intentar una implementación masiva de un programa de bonos de capacitación para pequeñas empresas se deben estudiar con sumo cuidado sus costos administrativos si lo que se quiere es generar un impacto que justifique su implementación.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el análisis de la incidencia de gastos administrativos y de supervisión, que fueron mayores que los esperados, indican que un sistema de bonos de capacitación podría no lograr el objetivo de normas y procedimientos más simples que los necesarios para producir un servicio estatal. Dicha condición es indispensable para alcanzar mayor eficiencia relativa.

datos sistemáticos sino sobre un registro de uso del tiempo que efectuaron los consultores de manera individual y sobre la apreciación de la consultora internacional acerca de los mismos. Dado que ese trabajo se efectuó de manera cuidadosa, un análisis basado en registros sistemáticos no arrojaría, muy probablemente, información que invalide la afirmación de una eficiencia similar o mejor que la de otros programas de bonos.

Principales aprendizajes

Un programa con un diseño realizado siguiendo los lineamientos que se describieron al comienzo del capítulo anterior responde –si es coherente– a una serie de supuestos que articulan el diagnóstico de un problema y el diseño de los objetivos, mecanismos y operatorias requeridas para su solución. Desde ese punto de vista, se puede afirmar que el diseño original del SBC fue coherente con la filosofía y las metodologías propias del modelo de desarrollo de mercados de Servicios de Desarrollo Empresarial, al que respondieron sus instrumentos y estrategias iniciales.

A pesar de que este capítulo no recoge los datos de la evaluación de impacto sino del monitoreo del SBC, puede decirse –a juzgar por los datos presentados– que el diseño inicial no previó suficientemente el comportamiento de los actores, ya que de ceñirse estrictamente al mismo, el Programa no habría cumplido con sus metas. Es posible, además, sostener la hipótesis de que en otros contextos urbanos de similares características (en cantidad de población, nivel educativo, “habitus” de compra de capacitación, políticas estatales de subsidio pleno y calidad reducida de un porcentaje significativo de la oferta), los problemas hubieran sido similares. Si bien son los datos de la evaluación los que revelan cuáles de los objetivos originales se cumplieron y permiten determinar si los recursos invertidos se justificaron finalmente por su impacto en las poblaciones atendidas,¹⁴ pueden aproximarse algunas conclusiones sobre la base del análisis de la ejecución.

En primer lugar, debe destacarse la flexibilidad permitida por parte de los donantes y las entidades involucradas, que facilitó la realización de un verdadero aprendizaje que abarcó no sólo aspectos secundarios o formales sino cambios sustanciales que implicaron analizar críticamente los supuestos del diseño. La construcción de una “organización que aprende” a partir de este espacio, se unió en este caso a una serie de políticas de gestión interna que favorecieron la “reflexión estratégica” sobre los distintos niveles de las prácticas en el seno de la organización: político, funcional y operativo. Se incluyen en este comentario la capacitación continua de los consultores, la realización de estudios periódicos sobre los problemas emergentes y el monitoreo permanente de la gestión.

Tal como se anticipó, este proceso de aprendizaje determinó la existencia de distintas etapas en la ejecución del SBC. Si bien algunas de ellas fueron condicionadas por la crisis económica, social e institucional que hiciera eclosión en di-

14 El objetivo de aumentar la “competitividad” de las empresas presenta serios problemas de definición y de evaluación en términos teóricos y en su traducción en medidas de política.

ciembre de 2001, la mayor parte de los aprendizajes se realizaron a partir de la observación y el análisis del comportamiento de los distintos agentes dentro del campo de la capacitación laboral destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el caso del SBC se ha señalado que, en términos estratégicos, se pasó de estrategias pasivas centradas en la función de *facilitador* del mercado mediante mecanismos de información uniformes y de control, hacia estrategias activas que implicaron una intervención mayor en aspectos no previstos por el diseño.

Como fruto de estos cambios, el SBC cumplió satisfactoriamente con sus metas en términos de alcance, superando en más de un 287% la cantidad de empresas que se esperaba atender y en casi en un 15% el número de bonos fijado como meta. Los niveles de satisfacción de la capacitación percibidos por los trabajadores (84% como muy buenos o excelentes) y la eficiencia administrativa del programa señalada por parte de las ICAP, fueron elevados.

La implementación de dichas estrategias y la consecución de las metas fueron posibles a partir de distintos aprendizajes, algunos de los cuales pueden resultar orientadores para el diseño y ejecución de políticas similares, mientras que otros pueden sugerir la necesidad de revisar los supuestos en que se basa este tipo de programas, tal como se indica seguidamente.

En primer lugar, el Programa ha tenido una población objetivo extremadamente heterogénea y dispersa si se tiene en cuenta que fue diseñada como política focalizada. Se ha señalado previamente que las problemáticas de las microempresas no se corresponden con las de las pequeñas y las medianas, y que las empresas del sector no formal distan de comportarse de igual modo que las formales frente a la capacitación y a las políticas públicas. A esto se suma la dispersión geográfica de las empresas, que requiere de una organización ejecutora y una red de “socios” tan extendida como la población a atender. Se han observado también los costos que conlleva la focalización cuando los criterios que la fundamentan presentan dificultades de definición o van en contra de las necesidades de la mayoría de la población. Esto sucedió especialmente con el criterio de atender a trabajadores “en actividad”, que generó problemas en los sectores que operan por cuenta propia y creó inconvenientes para su control. La experiencia de ejecución y las estrategias emergentes del SBC señalan que una focalización más eficaz y eficiente debería estar basada en la atención a sectores productivos o segmentos de empresas. Tal estrategia maximizaría la probabilidad de tener una capacitación de calidad (ya que permitiría amortizar costos de diagnóstico, diseño y verificación de las transferencias al ámbito laboral, que no pueden ser absorbidos por una firma aislada). Se debe destacar, incluso, que el

SBC, en definitiva, culminó autofocalizándose en las empresas más pequeñas, ya que más del 80% de las firmas atendidas fueron microempresas.

En segundo lugar, no se hallaron evidencias de que la “necesidad insatisfecha” supuesta por el diseño llevara de manera automática a utilizar el subsidio. Los datos indican un mercado en equilibrio, donde el acceso a la capacitación no está solamente limitado por el capital económico, sino por la realidad y tipología de las empresas, su tecnología física y de gestión, las trayectorias laborales y educacionales de los empresarios y trabajadores y especialmente los “*habitus*” relacionados con la adquisición del capital humano. En este sentido, las evidencias indican que buena parte de las hipótesis señaladas en los capítulos 3, 5 y 8 sobre las causas de este fenómeno serían correctas (aunque excede al Programa ratificarlas científicamente).

En tercer lugar, el paradigma de desarrollo de mercados –tal como se señaló en el capítulo 5– mostró ser un modelo adecuado en términos teóricos, pero que, al menos en el caso de la capacitación, no forma parte ni estructura la totalidad de las prácticas de los distintos agentes. Todos los actores resignifican los mecanismos del Programa y no incorporan de manera pasiva los mensajes que éste les da. Los empresarios no se comportan siempre como inversores racionales, y no sólo por falta de información (lo que en este caso es especialmente importante por los problemas de evaluación de la transferencia y del retorno de la inversión) sino por una serie de disposiciones culturales que ven en la capacitación un gasto, o bien una obligación del Estado. Los trabajadores no eligen la capacitación de manera racional: rara vez parecen ver con claridad cuándo la capacitación es específica y cuándo es general¹⁵ y por tanto quién debe correr con sus costos– y difícilmente encuentren toda la información necesaria en el precio. Todo indica que la confianza en los capacitadores y las recomendaciones de terceros son más determinantes que la información neutra que brinda un precio en una lista de oferentes. Tampoco las ICAP se comportan como empresas de mercado emprendedoras sino que, según su tipología, sus lógicas institucionales y sus trayectorias, se guían por una racionalidad que resulta “razonable” y coherente pero que no es siempre “racional” desde el punto de vista económico. Estas realidades llevan en su conjunto a reforzar la selección adversa, asociada a baja calidad.

En cuarto lugar, la tracción por la demanda merece también ser puesta en discusión si se quiere diseñar programas que aumenten la calidad de la capacitación. La experiencia ha mostrado en este caso que el subsidio no es suficiente para elevar la calidad de los oferentes y fortalecerlos como “empresas comercia-

| 15 Problema que se maximiza debido a que, en la realidad, pocas veces se presentan de manera separada.

les". En este mismo ítem puede incluirse la impresión de que los demandantes no llegan totalmente a "hacer suyo" el bono y percibir que realmente tienen el "poder" que se supone que adquieren en el momento de recibirlo (necesario para que exista verdadera "libertad de elección", como se expuso en los capítulos 2 y 3). Todo indicaría que el bono funciona como "un mecanismo de descuento" ofrecido por las ICAP, que son quienes en realidad ejercen la tracción sobre la demanda, resultado que se condice con el de otros programas como el de Ecuador, donde se ha constatado que más del 90% de los bonos se colocaron en las instituciones capacitadoras (GAMA, 2001).

En quinto lugar, debe mencionarse que las empresas no se organizan como ciertos modelos suponen. Esta realidad, constatada tanto por el SBC como por el Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP), se observó al comprobar que no existe un modelo "ideal" de hacer las cosas, y que debe tenerse en cuenta no sólo el tamaño sino la estructura de la empresa, su historia y sus aspectos culturales y el entorno en el cual cada empresa construye su ventaja competitiva. Como se señaló en el capítulo 8, existen distintas tipologías de empresas, las que requieren de intervenciones formativas diferentes. Esto incluye tener en cuenta el valor del conocimiento tácito y el rol que en las organizaciones pequeñas tienen los dueños-gerentes, aspectos que un diseño estandarizado de cursos como el financiado por el SBC subestimó.

Frente a esta realidad no es posible utilizar mecanismos homogéneos o que depositen toda su factibilidad en modelos de decisión racional. Es por esto que los instrumentos centrales sufrieron diferentes reformas, como el mismo bono de capacitación que hubo de flexibilizar sus valores y cantidades fijas y pasar a un modelo de "costos compartidos".

La gestación de políticas y de instrumentos de este tipo, implica considerar también aspectos vinculados al capital social: la fortaleza de las instituciones, la confianza entre los distintos agentes, y en particular, la legitimidad de las organizaciones ejecutoras frente a los beneficiarios.¹⁶ Las políticas no solamente se legitiman ante los actores sociales por su eficiencia, sino también por lo que las instituciones ejecutoras representan a los ojos de la sociedad. Este hecho es más evidente cuando dichas políticas se inscriben en un medio caracterizado por fuertes demandas colectivas como sucedió en Argentina, con altas tasas de desempleo y subempleo, durante todo el período de ejecución. No se deberían subestimar los riesgos generados por elementos como los mencionados, que influyen en las resignificaciones de las acciones previstas, en las estrategias de resistencia

| 16 Uno de los temas al que el informe final de evaluación del Programa dedica mayor énfasis.

frente a sus mecanismos y en las prácticas fraudulentas. Las consecuencias son una mayor complejidad de la ejecución y un incremento de las erogaciones en tareas de control que, como se ha visto en el caso del SBC, aun extremando las medidas, tienen dificultades para detectar los desvíos si los agentes se ponen de acuerdo para burlar las normas.

Finalmente, el punto anterior lleva a una reflexión sobre la necesidad de que existan “estrategias de salida” y de que se estudie de manera exhaustiva lo que se denomina habitualmente como “sostenibilidad”. Amén de que debe considerarse cuidadosamente la “sostenibilidad de los efectos sobre el mercado” (para lo cual no sólo hay que repensar la cobertura de estos programas sino el modo en el que se podrían evaluar dichos efectos), es necesario considerar la sostenibilidad institucional, o dicho de otro modo, la forma en la que se espera que todos estos aprendizajes sean conservados y aprovechados en la misma o en otras políticas alternativas. Estrechamente ligada a la fortaleza de las instituciones y a la existencia de políticas de largo plazo, difícilmente pueda existir sostenibilidad si los programas, sus aprendizajes explícitos y objetivados (informes, tecnologías y desarrollos) y tácitos (incorporados por sus recursos humanos pero que no se han explicitado) desaparecen junto con el programa piloto. Como señalan E. Román y J. Alberti (2004) en su informe final del Programa, constituyen, en tal caso, “experiencias interesantes pero muy poco relevantes en términos de políticas públicas” locales.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el modelo de desarrollo de mercados de Servicios de Desarrollo Empresarial presentó, al ser aplicado al caso de la capacitación, dificultades que pueden atribuirse a una demanda poco informada, a razones intrínsecas al tamaño de las firmas, a costos de oportunidad muy elevados y –probablemente– mayores que el del curso, al tiempo requerido para lograr que la demanda se adapte a un mecanismo de bonos y a la carencia de sistemas de control de calidad de la oferta.

ANEXO 11.A

Tipología de desfocalizaciones y desvíos

En este anexo se realizará una breve descripción de los tipos de desvíos más frecuentes en el Sistema de Bonos de Capacitación y de los modos en que se actuó en las diferentes instancias en que se expresaron. Creemos que, aunque descriptiva, la tipología que se presenta puede ser de utilidad para quienes deben enfrentar el control de programas semejantes al que se analiza y para aquellos que diseñan sus mecanismos de intervención.

La tipología construida – que puede no ser exhaustiva - incluye los siguientes desvíos: i) falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa; ii) incumplimiento del procedimiento; iii) falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos; y iv) falta de pertinencia de los beneficiarios.

✓ **Falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa**

Este desvío consiste en la omisión de información del Programa por parte de los capacitadores, quienes ofrecen sus cursos a las empresas como “descuento” o “subsidio” sin mencionar al Programa, la existencia de otros capacitadores y de otros cursos donde pueden utilizarse los bonos. En algunos casos las omisiones han llegado a la evasión de la contraparte de la empresa en situaciones donde las ICAP ofrecen los cursos a un precio equivalente al valor del bono. Como consecuencia, las empresas desconocen la totalidad de la oferta de capacitación y no pueden elegir entre diferentes alternativas existentes, lo cual se estima incidirá luego en la escasa repetición de las acciones de capacitación. A esto se agrega el desconocimiento de otros servicios que ofrece el Programa y las instituciones ejecutoras, perdiendo así la ocasión de fortalecer su legitimidad. El tipo de desfocalización vinculado con la carencia de información pone en evidencia la dificultad para generar prácticas ajustadas al modelo de mercado que subyace en el Programa y conspira contra su objetivo de promover un “cambio cultural” donde las empresas tomen capacitación convencidas de que *contribuye con la competitividad* y la consideren como una *inversión*.

✓ **Incumplimiento del Procedimiento**

Dentro de este tipo de desvío, que en general engloba distintas acciones contra el procedimiento administrativo, se incluyen prácticas como omisiones de datos necesarios para realizar las supervisiones (horarios, domicilios, etc.), modificaciones en el desarrollo de los cursos sin aviso al Programa, anomalías en la firma de las planillas de asistencia de los cursos, anomalías o falta de documentación en la presentación de los rescates, entre otras. Como consecuencia de estos desvíos, las ICAP descubiertas se hacen pasibles de diferentes sanciones, entre las que se incluye no cobrar el valor de los bonos. Esto repercute también sobre las empresas a las cuales las ICAP pueden trasladar las consecuencias de la sanción. Durante la ejecución del SBC al menos 16 ICAP fueron identificadas en prácticas contrarias a la normativa. En la mayor parte de los casos, la lista coincide con las que han generado desvíos del tipo anterior e incluyen instituciones de capacitación de antigüedad y prestigio en el mercado.

✓ **Falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos**

Se incluyen en este tipo aquellas prácticas que implican falsedad u omisiones importantes en los datos requeridos por el Programa. Entre los datos falseados se identificaron la incorporación como empleados de personas que no tenían relación de dependencia, llegando a crear datos e incluso falsificar firmas de empresarios; la falsificación de datos de empresas no formales para que obtengan el beneficio correspondiente a empresas formales; la adulteración de los datos declarados por el empresario a posteriori de su firma; el retiro de bonos en nombre de empresas que nunca lo solicitaron, a partir de la falsificación de sus datos; la modificación del número de empleados de la empresa con el fin de acceder al beneficio o de maximizarlo. En el primer caso, tuvo lugar en empresas mayores a 20 empleados y en el segundo en microempresas, tanto para acceder a bonos de mayor valor como para aumentar el cupo de bonos disponible. Este tipo de desvíos es generado tanto por las ICAP como por las empresas.

Las consecuencias negativas de estas prácticas se extendieron a todos los involucrados en el Programa. Por un lado, las empresas se vieron perjudicadas perdiendo el cupo de bonos anual que les correspondía y quedando identificadas públicamente como infractoras. A las ICAP se les aplicaron distintos tipos de sanciones que incluyeron el no cobro del bono. Pero también el Programa y sus instituciones ejecutoras se vieron perjudicados. Por un lado, se generó desconfianza en los empresarios, quienes pusieron en duda la confidencialidad de los datos que brindaban al Programa y al capacitador aumentando los temores de “persecuciones fiscales”. Por otro lado, aumentó la dificultad para el control y sus costos: los oficiales del Programa se vieron obligados a ejercer una supervisión que no fuera intimidante pero que a su tiempo fuera justa y permitiera verificar los datos; las numerosas acciones de investigación de desviaciones consumieron mucho tiempo del personal del Programa, entorpeciendo el normal desarrollo de las actividades y perjudicando a quienes actuaban correctamente.

✓ **Falta de pertinencia de los beneficiarios**

Este desvío consistió en la inclusión en los cursos de personas que se desempeñaban en un puesto que no tenía relación directa justificable con la temática de la capacitación. Más sutil quizás que los anteriores, pudo generarse por desinformación o por ausencia de control por parte de empresarios y de ICAP. En cualquier caso, si esas prácticas eran descubiertas por los supervisores se retiraba el beneficio del bono generando situaciones conflictivas tanto para el participante como para la ICAP.

ANEXO 11.B

Análisis de la incidencia de gastos indirectos

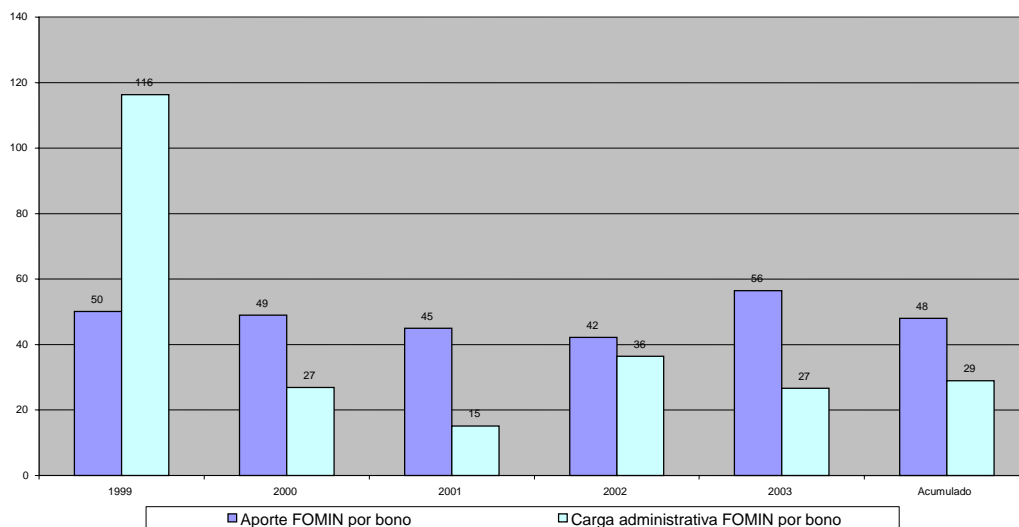
A fin de analizar la incidencia en el Sistema de Bonos de Capacitación de los gastos indirectos por bono se ha evaluado:

- a) La carga administrativa que, por cada bono colocado, se ha originado a fin de realizar todas las operaciones necesarias para ejecutar el Programa. En este cálculo no se han incluido, como carga administrativa, las erogaciones en difusión ni la consultoría externa. Este dato permite deducir, para los fondos de la donación, cuál ha sido a lo largo del tiempo la magnitud de los gastos generales en relación al subsidio. Adicionalmente se analizará la inversión indirecta entendida como la carga administrativa del ítem anterior sumada a las erogaciones en difusión y consultoría externa.
- b) El mismo análisis indicado en el punto a) para el aporte empresario en relación al aporte de apoyo administrativo efectuado por el ejecutor. Adicionalmente se realizará el mismo análisis incluyendo la difusión y consultoría externa.
- c) La evolución de los precios promedio de los cursos de capacitación y del subsidio a lo largo del tiempo.

Carga administrativa de recursos FOMIN por bono colocado

El siguiente gráfico ilustra la evolución de los montos transferidos a los beneficiarios, dados por la primera de las columnas correspondiente a cada año, frente a los gastos administrativos necesarios para poder transferir dichos recursos a sus destinatarios. En ambos casos se consideran exclusivamente los recursos aportados por el FOMIN.

Aporte y carga administrativa FOMIN por bono



Se observa que

a) Durante el primer año de operación del Programa se erogaron \$116 para colocar un bono de \$50. Para interpretar estos valores debe tenerse en cuenta que la inversión administrativa constituye un costo fijo en relación a la cantidad de bonos colocados durante el año. Dicha colocación fue inicialmente reducida, lo que no debe sorprender ya que, salvo inversiones muy significativas en difusión, la penetración en el mercado de este tipo de programas es lenta. Se debe sumar además la menor eficiencia asociada al período de inducción del personal. En dicho período, la excesiva carga administrativa se explica también por el hecho de que los esfuerzos del personal estuvieron concentrados en poner en marcha el sistema y en difundirlo con un impacto reducido en lo que hace a la colocación.

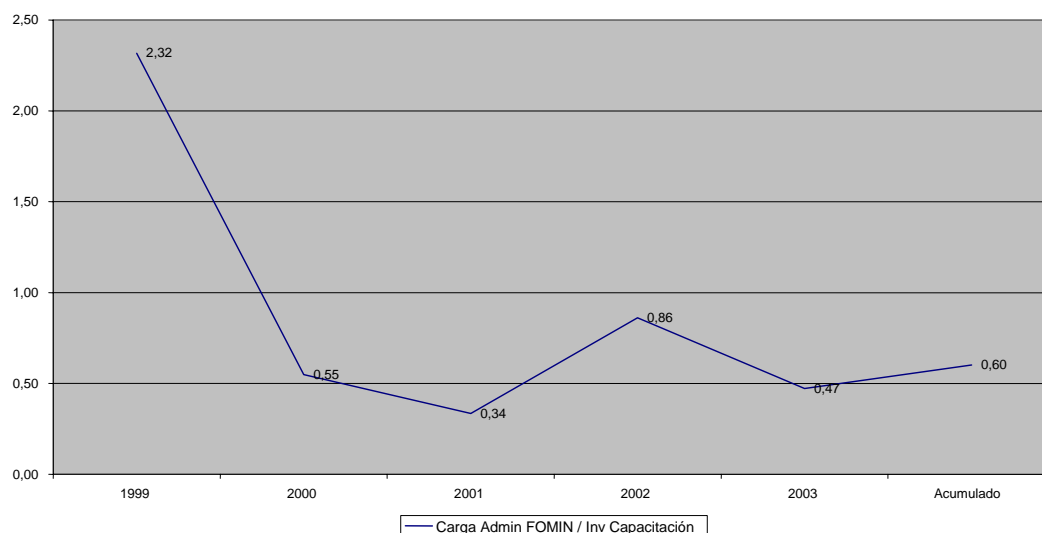
b) En el tercer año de operación el Programa alcanza su mayor eficiencia en términos de la relación entre inversión directa, que fue de \$45 por bono frente a una carga administrativa unitaria de \$15. Es interesante señalar que, a esta altura, el Programa estaba al límite de su capacidad operativa por lo que cualquier incremento en la colocación hubiese determinado un aumento en gastos generales.

c) La situación desmejora notablemente en el año 2002, ya que la colocación disminuye un 61% como consecuencia de la crisis de Argentina de fines de 2001. Mejora en el 2003 como consecuencia de una pequeña reactivación de la economía.

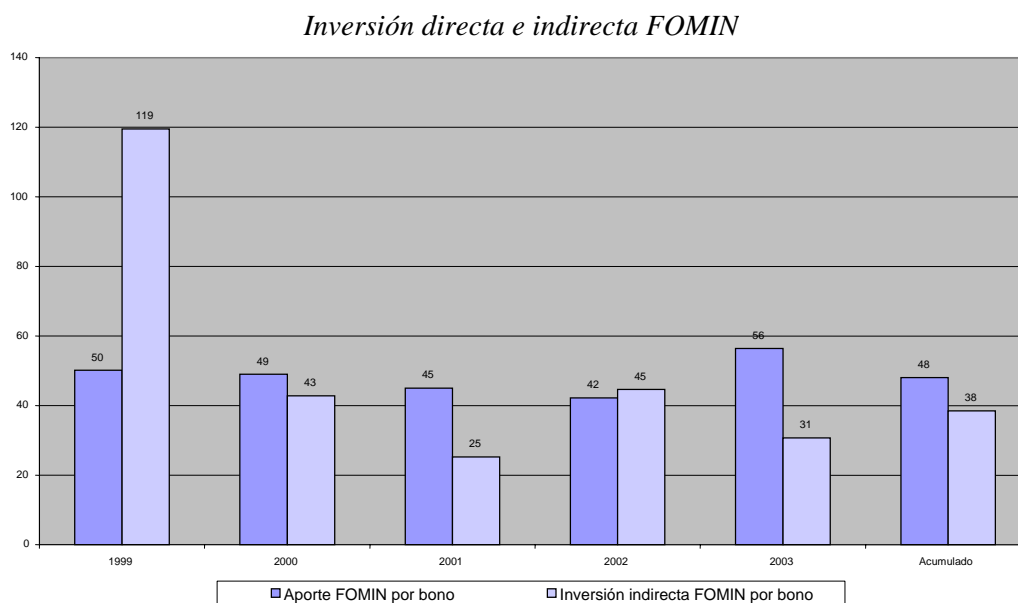
d) En promedio, el Programa erogó \$29 para colocar un bono cuyo valor promedio fue de \$48. Si se eliminase el primer año de la serie la relación sería \$24 a \$48.

Desde un punto de vista porcentual la situación queda descripta por el siguiente gráfico:

Carga Admin. FOMIN / Inv. Capacitación



Si se adiciona a la carga administrativa hasta aquí considerada las erogaciones en difusión y consultoría externa el gráfico que se obtiene es el siguiente:

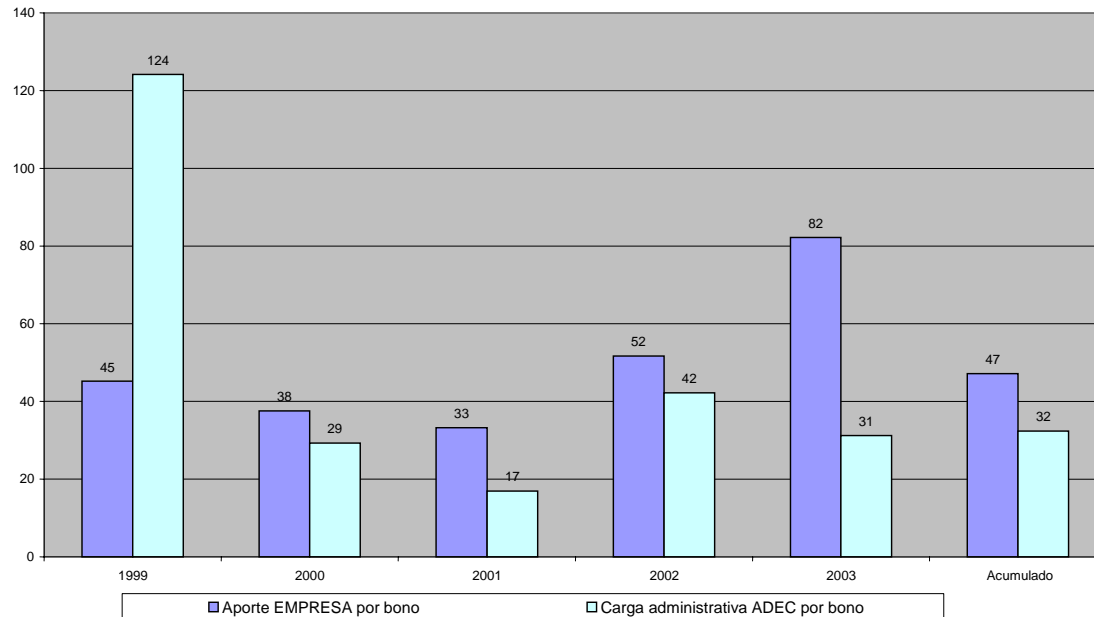


Dado que el valor promedio del bono a ser considerado es el mismo, las relaciones planteadas desmejoran. Se encuentra, para toda la vida útil del Programa, que la relación es \$38 de inversión en gastos generales frente a los \$48 de valor del bono.

Carga administrativa del ejecutor por bono colocado

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los montos aportados por los beneficiarios, dados por la primera de las columnas correspondiente a cada año frente a los gastos administrativos aportados por el ejecutor y que fue necesario erogar localmente.

Aporte empresario y carga administrativa ADEC



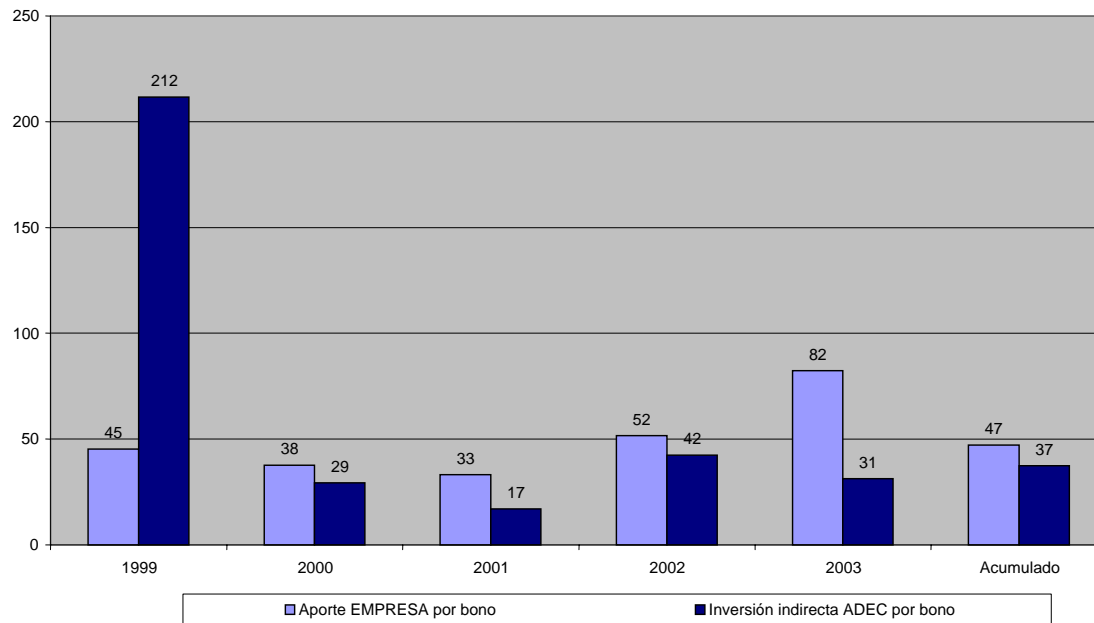
Se observa que:

- a) Durante el primer año de operación del Programa se erogaron \$124 para obtener un aporte empresario de \$45. Valen las consideraciones efectuadas en el apartado a) y b) del punto anterior.
- b) En el tercer año de operación el Programa alcanza su mayor eficiencia en términos de la relación entre el aporte empresario, que fue, en promedio, de \$33 por cada asistente a un curso frente a una carga administrativa unitaria de \$17.
- c) En promedio, el ejecutor erogó \$32 para obtener un aporte empresario por bono cuyo valor promedio fue de \$47. Si, por las razones señaladas en el apartado anterior, se eliminase el primer año de la serie la relación sería \$27 a \$47.

Desde un punto de vista porcentual, en promedio, por cada peso aportado por los empresarios el ejecutor aportó \$0,68 como apoyo administrativo.

Si se adiciona a la carga administrativa hasta aquí considerada las erogaciones en difusión y consultoría externa el gráfico que se obtiene es el siguiente:

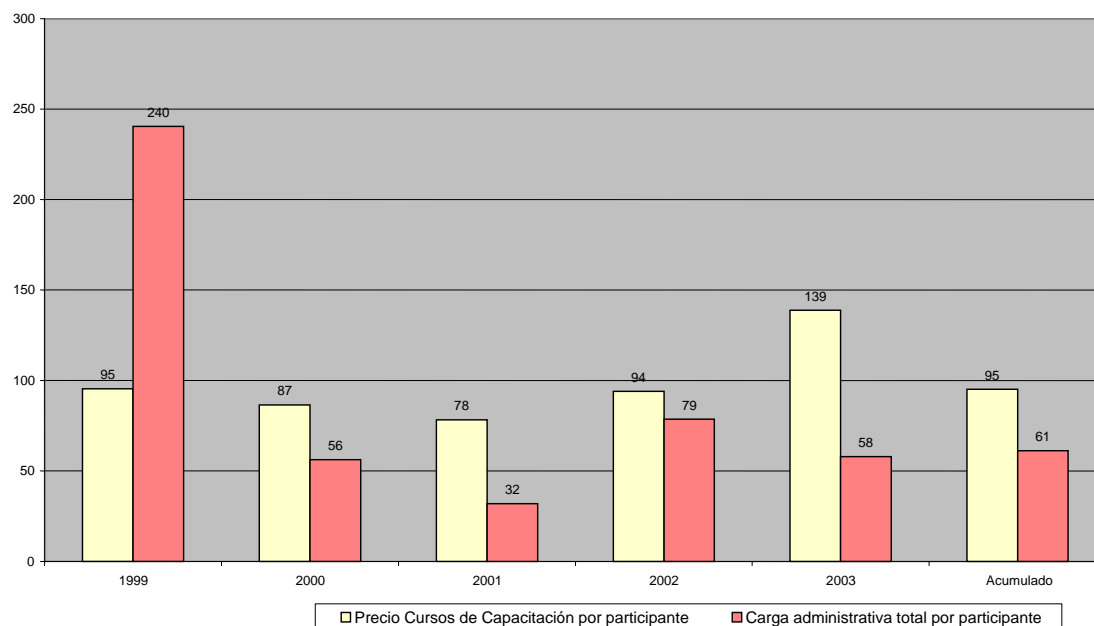
Inversión indirecta ADEC / Aporte empresario para bonos



La evolución del precio de los cursos y de la carga administrativa total

El siguiente gráfico ilustra la evolución de los precios promedio de los cursos y de la carga administrativa total (sin considerar la consultoría externa ni la inversión en publicidad).

Precio y carga administrativa por participante



Del análisis del gráfico anterior surge que, aún en los momentos de máxima colocación, la carga administrativa equivale, aproximadamente, al 41% de la inversión por beneficiario y por curso. Si se sumase la consultoría y la difusión el porcentaje aumenta.

Conclusiones

Los valores expuestos obligan a reflexionar seriamente acerca de la relación entre el monto transferido al beneficiario de manera directa y los costos indirectos de transferir un subsidio, de manera individual, a empresas muy pequeñas. Constituyen temas a indagar si se puede lograr una minimización de la incidencia de los gastos generales trabajando con grupos asociativos y con sectores dinámicos y si la carga administrativa no disminuye utilizando mecanismos de “costos compartidos”.

Es de señalar también que la existencia de una carga administrativa como la señalada no constituiría un factor de preocupación si la suma del subsidio más los gastos generales se tradujesen en una elevada tasa de retorno de la inversión que las firmas realizan en capacitación.

Para estudiar la inversión total deberían adicionarse: i) la erogación efectuada por el beneficiario; ii) el subsidio; iii) los gastos indirectos efectuados con recursos FOMIN y por la contraparte; iv) los costos de transacción de los beneficiarios (facturación perdida por asistir a un curso, erogaciones directas para el traslado y tiempo destinado a la compra de la capacitación).

Estos costos se deberían comparar, en teoría, con el incremento de utilidad de la organización como consecuencia de la inversión. El cálculo es extremadamente difícil de realizar en unidades económicas muy pequeñas, ya que muchas de ellas carecen de registros contables sistemáticos u ordenados por lo que la incertidumbre en la calidad de la evaluación es muy grande. Por otra parte, la inversión realizada es tan pequeña que su monto es, probablemente, inferior al error que introduce la inconsistencia de los datos que pueden suministrar las firmas.

Aún en el caso ideal de una unidad productiva con registros actualizados y acordes al mejor estado del arte contable, el monto de la inversión (un promedio de 100 dólares por firma) es tan pequeño que el impacto en términos de tasa sería, frente al movimiento económico de la mayoría de las firmas atendidas por el programa, marginal (con la excepción de las no formales que deben ser analizadas de manera separada).

La apreciación anterior sólo dejaría de ser correcta si la capacitación, pese a su pequeño costo, permitiese levantar una restricción que traba totalmente el desarrollo de la empresa. En ese caso el valor de dicha tasa tendería a infinito y cualquier cálculo de tasa de retorno se vuelve irrelevante. En esas condiciones se encuentran cursos de actualización tecnológica que, de no ser realizados, dejan al individuo fuera del mercado al que sirven (habitual, por ejemplo, en el caso de los mecánicos de autos modernos). Debe alertarse sin embargo que, en esta circunstancia, un subsidio es innecesario ya que el individuo no tiene otra alternativa que realizar la inversión si desea mantenerse activo laboralmente.

Dejando a un lado el análisis conceptual e ingresando a un análisis de naturaleza práctica puede señalarse que constituye una evidencia de lo reducido de la rentabilidad la existencia de una baja repetición en el uso del subsidio por parte de las empresas. Este hecho, sumado a gastos generales que, frente a otros programas de capacitación, podrían ser muy elevados, obliga - antes de intentar una implementación masiva de un programa de bonos de capacitación para pequeñas empresas - a reflexionar con todo cuidado acerca de las condiciones que deben cumplirse para obtener un impacto que justifique priorizar un subsidio en esta área cuando existen tan diversas y urgentes demandas en lo que hace a una distribución equitativa del capital humano.

El Sistema de Diagnóstico: problemas y aprendizajes

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

*Los modelos de relojería o
las representaciones newtonianas
cada vez reflejan menos la complejidad
de las organizaciones humanas.*

GUY LE BOTERF, SERGE BARZUCCHETTI, FRANCINE VINCENT

En este capítulo se describirá el diseño y ejecución del Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP), uno de los dos componentes del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT); se señalarán algunos problemas asociados con su operación y se sintetizarán los principales aprendizajes que la gestión aportó a partir de sus éxitos y fracasos.

Consideraciones previas

De acuerdo al diseño, y tal como lo refleja el marco lógico, el propósito central del SIDCAP era incrementar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) mediante la aplicación de un instrumento informatizado para el diagnóstico de necesidades de capacitación. El vínculo entre la capacitación y el incremento del capital humano determinó la denominación, quizás poco adecuada, que identifica al instrumento.

La ejecución del SIDCAP estuvo a cargo de la Fundación de Empresas para la Excelencia (FE), entidad integrada por más de 60 firmas dinámicas de la provincia y sede del Eurocentro Córdoba. Las principales metas del componente eran el diseño del sistema y su aplicación en 500 empresas.

Desde el punto de vista de la teoría económica, es dable suponer que la hipótesis de los diseñadores del Programa fue que, detectando las áreas en las

que es necesario capacitar, se resolverían algunas de las fallas que reducen la vocación inversora en recursos humanos por parte de las firmas. Desde esta perspectiva, el SIDCAP debía generar información que le permitiera al empresario definir las áreas en las que fuera necesario incrementar el capital humano específico de su personal. Se resolvería de esa manera el problema de información, al reducir la incertidumbre de una inversión caracterizada por un retorno a mediano o largo plazo.¹ Se garantizaría, además, que al limitar las externalidades positivas, la tasa de retorno de la inversión sería apropiada casi totalmente por la empresa. Resulta más difícil deducir las hipótesis que, desde la perspectiva de la educación de adultos, pueden haber influido en el diseño. Se puede señalar, sólo a título indicativo, que el conocimiento de las demandas de la empresa constituye el punto de partida del diseño de una acción de capacitación de calidad.

Desde el punto de vista institucional, la etapa de transferencia del instrumento al mercado de consultoría operó a través del esquema de “tres pisos”. La institución de tercer piso –el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)– debía asumir las funciones normativas para la definición de las políticas en aspectos tales como los criterios de calificación de los aplicadores del instrumento, los mecanismos de difusión del mismo y los montos a percibir por su uso. La FE debía actuar –una vez desarrollado el sistema– como un administrador de recursos a ser distribuidos a las empresas beneficiarias, para que los utilicen como medios de pago a las entidades de primer piso –firmas consultoras o profesionales individuales– a cambio de la prestación de servicios de diagnóstico. Del mismo modo que la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC) en el Sistema de Bonos de Capacitación (SBC), la FE como intermediaria de los subsidios quedaba inhabilitada para proveer servicios de manera directa. Con este esquema se pretendía facilitar la conformación de un mercado de consultoría en diagnóstico.

Desde un punto de vista práctico, la aplicación del esquema se tradujo, a lo largo de la vida del Programa, en la generación de dos versiones del SIDCAP que constituyeron un desarrollo original para el país. La primera versión, SIDCAP 1.0 –1999 a 2002– fue esencialmente fuente de aprendizajes. La segunda versión, SIDCAP 2.0 –2003 a 2004– reflejó la experiencia adquirida e implicó cambios

1 Siempre desde la perspectiva de la teoría económica, la falta de información pertinente sobre las prioridades de capacitación es la responsable de inversiones ineficientes. Dicha ineficiencia se origina, por un lado, en la existencia de demandas de competencias que no son cubiertas, con lo que se produce una subinversión, ya que las empresas no están alertadas acerca de los problemas que ello origina. Por otro lado existen demandas sobrecubiertas, debido a que aparentan ser más rentables de lo que son, con lo que se produce una sobreinversión.

conceptuales, operativos e informáticos, que hicieron al sistema más flexible y, por ende, más adecuado a las necesidades de las empresas.

En la preparación de este capítulo se han utilizado materiales preparados durante el desarrollo y la evaluación del SIDCAP por Fernando Sastre, Carlos Debandi, Javier Santos Moro, César Torres, Sergio Rodríguez, Germán Burcher, Sebastián Albrisi y Félix Mitnik.

El primer equipo de diseño² sentó las bases conceptuales de tres variantes del instrumento destinadas a industrias medianas y pequeñas, microempresas industriales y sector hotelaría. Este equipo no utilizó de manera explícita los modelos desarrollados por la teoría de la administración, sino que se basó en los conocimientos implícitos de los profesionales que participaron de la tarea (fundamentalmente el aprendizaje que habían realizado a través de su contacto con la realidad empresarial).

La primera hipótesis subyacente en esta decisión fue que las pequeñas empresas argentinas presentaban particularidades que las alejaban de modelos desarrollados para empresas de gran porte. La segunda fue, probablemente, que al analizar las teorías de la administración se observa una “diversidad de discursos teóricos, la existencia de distintas denominaciones de la disciplina³ y la falta de consenso acerca del objeto en estudio” (Torres, J., 1999).⁴

El segundo equipo,⁵ cuya misión era extender las áreas de cobertura, amplió el número de versiones a los sectores comercial y microcomercial, servicios y microservicios.

Antes de completar la aplicación de la primera versión sobre 500 firmas, se realizó una evaluación del sistema que condujo a establecer las bases de una nueva y significativamente mejorada versión del instrumento a la que, como se indicó, se identifica como SIDCAP 2.0.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, fue necesario, como estaba previsto, recorrer dos etapas antes de entrar en operación: una de desarrollo del sistema, incluido el programa informático, y otra de aprendizaje sobre la colocación del mismo, tema del que no existían antecedentes.

2 Integrado por Carlos Debandi, Mariela Camporro, Daniel Blank, Jorge Cassi, Manuel Jaimez, María Teresa de las Casas y Aldo Merlino.

3 Tales como administración, organización o gerenciamiento.

4 Ciencia que explica el comportamiento de las organizaciones o técnica aplicable a su conducción (Kliksberg, B., 1982, citado por Torres, J., 1999). Otros autores hablan de arte o tecnología.

5 Integrado por César Torres, Mariela Camporro, Mariano de Goycochea y Enrique Bianchi.

Diseño e implementación del Sistema de Diagnóstico

Las fases de desarrollo

El desarrollo de los instrumentos se planificó en tres etapas: diseño, prueba piloto y ajuste del sistema.

En la etapa de diseño⁶ se debían establecer, como parte de los instrumentos, los criterios más adecuados para detectar problemas que pudiesen ser resueltos mediante la capacitación. Por razones de operatividad y facilidad en su aplicación, el producto resultante debía estar disponible en soporte informático, lo que requería labores de desarrollo de software.

En la segunda etapa, prueba piloto, se debía verificar el funcionamiento del producto en un grupo de empresas pertenecientes a los sectores seleccionados. En la tercera etapa, ajuste, se esperaba extraer conclusiones y realizar las modificaciones sugeridas por la experiencia.

Se comenzó por determinar cuáles debían ser los niveles de las firmas sobre los que se realizaría el diagnóstico. Se decidió incluir a todas las personas que trabajaban de manera permanente en la empresa: directivos, mandos medios y personal operativo. Para cada nivel se diseñaron encuestas específicas.

La implementación prevista

La fase de implementación del SIDCAP 1.0 se iniciaría una vez realizados los ajustes sugeridos por la prueba piloto mediante la aplicación del sistema en 500 empresas de menos de 50 empleados, localizadas en la provincia de Córdoba. El objetivo de la aplicación era detectar problemas y elaborar planes de capacitación para resolverlos, tarea a cargo de consultores independientes a los que se denominó “aplicadores” (consultores especializados en organización provenientes de diversas especialidades), quienes debían realizar un período de instrucción en la utilización de la metodología.

Como apoyo a la labor de los aplicadores en la difusión y promoción del SIDCAP se previó la incorporación de promotores, que visitarían las empresas para suministrar información y distribuir el producto. La difusión se realizaría también a través de los consultores del SBC.

6 Como insumo para la etapa de diseño se contempló una consulta a las empresas y la realización de foros integrados por firmas representativas de las actividades productivas seleccionadas. Ambas actividades tuvieron una respuesta muy acotada ya que, como se fue evidenciando a lo largo del desarrollo del Programa, la prioridad asignada a la capacitación, y en consecuencia, al diagnóstico, eran limitadas.

Se esperaba que, de este modo, las vías de acceso a la información sobre el componente de diagnóstico fueran múltiples. Por una parte, los empresarios podrían acudir a las ventanillas del SBC donde, además de información referencial sobre cursos ofertados por los capacitadores y bonos de capacitación, podrían obtener información sobre el SIDCAP y sobre los consultores que lo aplicaban. Por otra parte, los promotores y aplicadores acudirían directamente a las empresas a informar y ofertar el diagnóstico de la situación funcional de la firma y la elaboración de planes de formación.

Desde el punto de vista del financiamiento de los gastos de desarrollo, se había previsto que fueran financiados por FE por el FOMIN. En lo que hace a la aplicación del instrumento, se preveía que el 80% fuera soportado por las empresas y un 20% por el FOMIN a través de un bono de diagnóstico que sería entregado a las firmas y rescatado por el Programa.

Esta forma de financiamiento determinó un “doble subsidio”, ya que las empresas sólo pagaban parte de los servicios del aplicador y no afrontaban ninguna alícuota por la amortización de los gastos de desarrollo del sistema.

Desde un punto de vista operativo, el procedimiento para acceder a un servicio de diagnóstico requería de las empresas completar una solicitud de diagnóstico, recibir un bono por el monto de subsidio y una nómina de aplicadores y elegir un aplicador (que recibiría el bono como parte de pago).

El aplicador debía canjear el bono por su valor monetario. Para ello debía entregar una constancia del pago realizado por la empresa y copia del informe.⁷ La información suministrada por los aplicadores debía proveer insumos para difundir entre los capacitadores los requerimientos de la demanda.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, la operatoria propuesta originalmente coincidió con la que se utilizó. Demoras en la etapa de desarrollo determinaron, sin embargo, que el sistema de subsidio a la capacitación mediante bonos funcionase durante dos años sin el apoyo del sistema de diagnóstico. Esta pérdida de sincronización no afectó significativamente a la ejecución ya que los límites superiores de cantidad de empleados eran diferentes en ambos subprogramas: 20 en el SBC y 50 en el SIDCAP. El interés de los ejecutores estaba concentrado, en consecuencia, en los estratos de menor cantidad de empleados para el subsidio a la capacitación y en los de mayor cantidad de empleados para el del subsidio al diagnóstico.

7 Por razones de confidencialidad no se incluía información que permitiese identificar a la firma diagnosticada.

El instrumento

El diagnóstico de necesidades formativas conduce a analizar la problemática global de la empresa y a soluciones que, en muchas ocasiones, no requieren de una inversión en formación del personal sino de cambios en otros aspectos del funcionamiento de la firma, tales como la modificación de estrategias organizativas, la incorporación de bienes de capital, incentivos al personal, cambios en la logística, innovaciones en operaciones, búsqueda de mercados, mejoras en la atención al cliente, resolución de conflictos personales o similares (Gupta, K., 1999; Hodel, C., 2000; Bartram, S. y Gibson, B., 1994; Kirpatrick, D., 1991; Jonson, R., 1971). Coherente con lo expuesto, el SIDCAP resultó un instrumento de análisis integral de la gestión funcional de una empresa, orientado a determinar áreas en las que existen problemas de gestión y a identificar los que pueden ser resueltos mediante la capacitación.

El marco general

En el diseño de la primera versión se supuso que para incrementar la productividad –objetivo final de ambos componentes del PCT– se requeriría la modernización de las MPyME poniendo énfasis en su *organización* productiva o de prestación de servicios de manera simultánea a la incorporación de tecnología. *Planeamiento estratégico, planificación y control, costos, calidad, presupuestos y control financiero, organización comercial y mercadotecnia*, constituirían los ámbitos que requerían mayor atención.

Se supuso, además, que el primer paso en esta dirección estaría dado por la presencia de cuadros directivos y gerenciales capaces de centrar sus esfuerzos en la introducción de mejoras continuas de gestión, mandos medios que se adecuen a los cambios (mediante una rápida y eficiente implementación de nuevas técnicas de organización y control)⁸ y operarios con capacidad de adaptación a nuevas técnicas productivas o de organización del trabajo. En consecuencia, se concluyó que el diagnóstico del *área de gestión* podría tener un alto impacto. Es por ello que el SIDCAP 1.0 puso particular énfasis en esa área. Aportó, en menor medida, elementos para la detección de problemas y demandas de capacitación en el área de tecnología y de relaciones humanas.

8 Lo que implica alguno o todos de los siguientes saberes: alfabetización informática, producción y transferencia de información, comprensión de nuevos criterios organizativos y retributivos del trabajo, polifuncionalidad y manejo de idiomas.

Necesidades de capacitación: su diagnóstico

El análisis de necesidades de capacitación debería incluir tres tipos de acciones:

- a) El diagnóstico de la gestión de la firma en su conjunto, a efectos de determinar las áreas en las que existen problemas que pueden ser resueltos mediante capacitación.
- b) La identificación de los actores que determinarán la posibilidad de éxito efectivo de la capacitación.⁹
- c) La determinación de las diferencias entre lo que el personal debe hacer para eliminar el problema y lo que efectivamente sabe hacer.¹⁰

La acción mencionada en primer lugar, corresponde a un diagnóstico macro de capacitación y constituyó el principal objetivo del SIDCAP 1.0. La segunda y tercera acción corresponden a un diagnóstico micro de capacitación. El SIDCAP 1.0 ofrecía información útil al respecto, que requería ser complementada con otras técnicas, entre las que se pueden mencionar entrevistas con informantes clave, reuniones de indagación y, de ser económicamente posible, la identificación de las competencias cognitivas, actitudinales y operativas del personal de todos los niveles.¹¹

En el SIDCAP 1.0 se priorizó la *gestión* como área en la que efectuar el diagnóstico, lo que se reflejó en el diseño de los cuestionarios. Las dimensiones de análisis abarcadas fueron: dirección estratégica; organización funcional; comunicaciones internas; planificación y control; capacitación; funciones de la empresa; problemas y dificultades; actividades; fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Tabla 12.1).

9 La nómina de actores puede incluir, entre otros, a la gerencia general y departamental, a los supervisores y jefes del capacitando, al propio capacitando, a sus compañeros, al sindicato y, si fuere el caso, al agente externo que financia la capacitación.

10 Esta diferencia es la que determina los objetivos de la capacitación. Se puede originar en desempeños insatisfactorios, lo que implica una “necesidad de capacitación por discrepancia” tendiente a suministrar las competencias faltantes; en una modificación prevista en la manera en que se efectúan algunas tareas, lo que implica una “necesidad de capacitación por cambio”; o un proyecto de crecimiento, que determina “necesidades de capacitación por incorporación” (los textos entre comillas corresponden a denominaciones utilizadas por Blake, O., 2000).

11 Esta tarea puede realizarse a través de las metodologías descritas en la bibliografía especializada y entre las que se hallan el análisis funcional (propio de la escuela británica), el DACUM o AMOD (propios de la escuela canadiense) o similares.

Tabla 12.1
Dimensiones consideradas en los cuestionarios

Dimensión /Función	Descripción
Dirección Estratégica	Evalúa la dirección estratégica de la empresa a partir del análisis del proceso de planificación estratégica, el control de gestión, la valoración de la competencia, la innovación empresarial, el rol de la tecnología y la gestión de proyectos.
Organización Funcional	Evalúa la organización formal: funciones, procedimientos, procesos, coordinación, flexibilidad de adaptación a cambios de estrategia, innovación operativa y productividad en el trabajo.
Comunicaciones internas	Analiza los sistemas de información formal y la comunicación interpersonal.
Planificación y Control	Evalúa aspectos generales de la planificación y el control y las áreas funcionales de los procesos.
Capacitación	Agrupar los antecedentes, actividades planeadas y requerimientos, sugerencias y expectativas de capacitación de quienes trabajan en la empresa.
Funciones de la Empresa	Analiza las funciones comercial, administración, calidad, compras y recursos humanos, en las dimensiones: objetivos, planificación, gestión, control y autoevaluación.
Problemas y Dificultades	Agrupar las dificultades y problemas detectados por el personal, los mandos medios y los directivos o dueños.
Actividades	Permite conocer las tareas y funciones del personal de la empresa y sus conocimientos, habilidades y destrezas.
Generalidades	Agrupar datos para tipificar a la empresa y al personal.
FODA	Analiza las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas detectadas por los dueños y mandos medios.

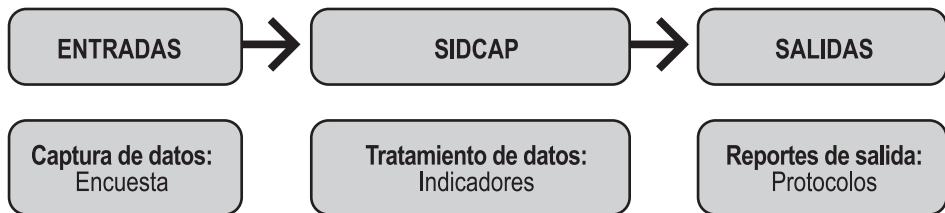
Fuente: Manual del Aplicador: SIDCAP 1.0.

Otra decisión estratégica importante fue la de no utilizar el organigrama de la firma como indicador de su funcionamiento ni de su estructura; es decir, ignorar la organización formal y considerar exclusivamente la real. En consecuencia, las encuestas indagan sobre las tareas que se realizan y la percepción del desempeño en cinco sectores de la organización: i) dueños o directivos; ii) mandos superiores y medios; iii) operarios; iv) personal administrativo; v) vendedores. Estos sectores se agruparon a su vez en tres niveles: propietarios o gerentes, mandos medios y personal operativo (operarios, administrativos y vendedores).¹²

Las encuestas se diseñaron con el fin de indagar a todos los niveles sobre todas las dimensiones (excepto *dirección estratégica*, de la que se excluyó al personal operativo).

La lógica del sistema incluía encuestar a todos los niveles de la firma, cargar los datos en un programa informático y procesarlos de manera automática. Dicho procesamiento vincula las respuestas entre sí y con las diferentes dimensiones de análisis. Los resultados se presentan en forma de protocolos que permiten a un consultor debidamente entrenado realizar un diagnóstico de la empresa desde la perspectiva de la gestión, identificando las áreas prioritarias en que debería formarse al personal (Gráfico 12.1).

Gráfico 12.1
Lógica de aplicación del SIDCAP 1.0

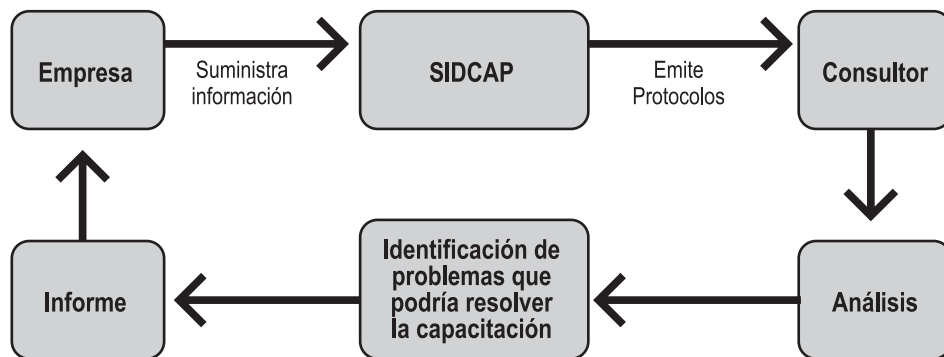


El proceso de aplicación del SIDCAP 1.0

Una vez aplicada la encuesta, cargados los datos y procesada la información por el sistema, éste emite un cuadro resumen que permite visualizar la totalidad de las dimensiones valoradas por los diferentes actores. Se pretende obtener de esta manera una visión “macro” de la gestión de la organización tal como es percibida por sus integrantes (Gráfico 12.2). Cada uno de los pasos es analizado en detalle en los párrafos siguientes.

12 Áreas no incluidas en alguno de estos niveles se incorporaron a uno de los tres indicados (eligiendo aquel que tenga mayor proximidad).

Gráfico 12.2
El proceso de aplicación del SIDCAP



Obtención de la información

El primer paso es la obtención de información de la empresa. Para ello se debe suministrar a todo el personal la encuesta –en soporte papel o magnético– correspondiente al sector al que pertenece.¹³

Procesamiento de datos y análisis de la información obtenida

El segundo paso es la carga de los datos en el programa de procesamiento, que analiza automáticamente las respuestas, las ordena según las dimensiones de análisis y los niveles considerados y las sintetiza en protocolos parciales y resumen.

En cada protocolo parcial se identifican la cantidad de personas que eligieron una opción de respuesta y el promedio ponderado de los valores asignados por el programa a las respuestas cuantificables.¹⁴ El más importante de dichos

13 En las versiones destinadas a las microempresas –dadas las características de esas pequeñas organizaciones– sólo se utilizan dos formularios: los correspondientes a los dueños y al personal operativo.

14 Tanto el promedio como la desviación deben ser utilizados teniendo en cuenta que el sistema opera simultáneamente sobre variables ordinales y cardinales y que las muestras son reducidas, lo que haría objetable la validez de la información estadística. Sin embargo, esta limitación queda salvada desde un punto de vista práctico ya que basta observar visualmente el agrupamiento de las respuestas para extraer conclusiones. Por ejemplo, respuestas coincidentes o con una dispersión muy reducida identifican una dimensión de la gestión de la firma que es valorada de la misma manera por todo el personal del sector analizado. Respuestas dispersas indican una valoración diferente entre sectores. Respuestas coincidentes asociadas a una calificación insatisfactoria identifican un problema serio de la empresa.

protocolos es el de diagnóstico global de la empresa, ya que refleja el funcionamiento de cinco aspectos de la firma tal como lo visualizan los diferentes sectores y de cada una de las áreas principales según el criterio de su propietario o máximo responsable. Enumera también los principales problemas de la firma, seleccionándolos a partir de las frecuencias de repetición de las respuestas a los cuestionarios.

Elaboración del diagnóstico: el informe final

El tercer paso es la elaboración del informe final que se entrega a la empresa. La estructura sugerida por el equipo de diseño para dicho informe incluye un resumen ejecutivo, un análisis funcional, un diagnóstico de los problemas que pueden ser resueltos mediante capacitación y recomendaciones al empresario.

El resumen ejecutivo brinda información precisa y breve acerca de las conclusiones y constituye un elemento clave del informe, ya que probablemente es el único documento que analizarán con detenimiento la dirección y los gerentes. El resto del informe podría ser utilizado –en las firmas de mayor tamaño– por el área de recursos humanos.

El análisis funcional de la organización considera las dimensiones incluidas en las encuestas (Tabla 12.1). Podría ser útil como documento de trabajo interno o como informe destinado a terceros vinculados a la firma (consultores o socios no activos).

Si los datos suministrados indicaran que el problema central relevado podría ser efectivamente resuelto mediante capacitación, correspondería a un capacitador analizar los resultados del diagnóstico y diseñar la estrategia de intervención.¹⁵ Las conclusiones del informe final trascienden el ámbito del capital humano ya que, como se señaló precedentemente, diagnostican integralmente la gestión de la organización.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, la decisión de orientar la herramienta al análisis de los problemas de gestión era coherente con el objetivo previsto. En lo que hace al modelo de empresa a utilizar, el equipo de desarrollo empleó una clasificación habitual de áreas centrales en la gestión para definir las dimensiones del diagnóstico.

15 Considerando la historia de capacitación de la empresa, la adecuación de las acciones con su plan de negocios, los proyectos, los intereses de su personal y demás elementos mencionados en los capítulos 6 a 9.

Estrategias de aplicación de la primera versión

En este apartado se analizará la experiencia recogida al diagnosticar 500 empresas aplicando el SIDCAP 1.0. Se describirá, en particular, la reacción de las firmas frente a los estímulos de naturaleza económica que se les ofrecían.

Se supuso inicialmente que un precio “reducido” para acceder al sistema constituiría un incentivo suficiente para que 500 MPyME demandasen diagnósticos. Se comenzó a operar con un precio de venta compuesto de un monto básico y un monto variable proporcional a la cantidad de empleados de la empresa. Ese precio estaba subsidiado. Sin embargo, las dificultades para inducir a las firmas a adquirir el diagnóstico fueron tan elevadas que el subsidio resultó insuficiente para mantener el interés de los aplicadores por vender sus servicios a empresas que no consideraban prioritaria esa inversión.

Como respuesta a estos problemas algunos aplicadores podrían haber optado por ofrecer un “diagnóstico superficial” aunque “formalmente aceptable”. En estas condiciones, la empresa se beneficiaba con el derecho de utilizar el doble de bonos en el SBC (ver capítulos 10 y 11). La ausencia de incentivos para atraer a los “mejores” consultores redujo la calidad de las aplicaciones (fenómeno en alguna medida similar al que se presentó con la falla selección adversa en el SBC) e introdujo, probablemente, colusión entre aplicadores y empresarios de muy difícil comprobación (de manera similar a los intentos de fraude registrados en el SBC).¹⁶ Estos problemas se intentaron solucionar en sucesivas etapas en lo que hace a la estrategia de comercialización del SIDCAP.

Durante la primera etapa se mantuvo total correspondencia con el diseño inicial, que contemplaba que las aplicaciones debían hacerse mediante promotores y aplicadores individuales. El resultado no fue contundente en cuanto a la cantidad de diagnósticos colocados (Gráfico 12.3), posiblemente por una subestimación del aporte personal del aplicador dentro del proceso de diagnóstico. Como consecuencia, la relación entre el tiempo requerido para elaborar los informes y la remuneración ofrecida no era la adecuada. El resultado fue que no se logró modificar la baja motivación de los aplicadores para ofrecer sus servicios en un mercado de consultoría de reducida demanda. Este hecho se reflejó en la insensibilidad de la colocación frente a las diversas estrategias de mercadotecnia que se ensayaron (ver Cuadro 12.1).

16 Con el objeto de no obligar al lector a reiterar la lectura de la detallada descripción de las presiones para apartarse de las reglamentaciones que afectaron a este componente, se lo remite al apartado referido a los problemas de desfocalización en el capítulo anterior.

La necesidad de aumentar la tasa de aplicaciones llevó a instrumentar, en una segunda etapa, una opción de distribución más ambiciosa, mediante un convenio entre la entidad ejecutora, el Ministerio de la Producción y Empleo de la Provincia de Córdoba y un grupo de cuatro universidades públicas y privadas. Este convenio se denominó “Córdoba Ciudad Competitiva” y fue suscripto por las máximas autoridades de los Estados provincial y municipal y de las cuatro casas de estudio.

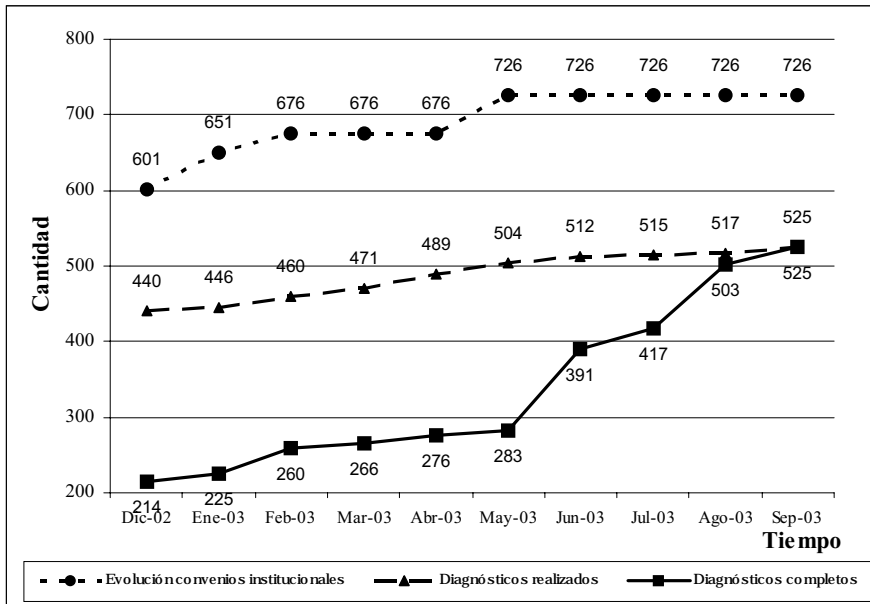
Para evaluar los resultados de la segunda etapa es necesario distinguir la fase en la que se releva información de la fase final.

Los resultados obtenidos fueron exitosos en lo que hace a la primera fase del diagnóstico –que incluye, desde el contacto inicial con la firma hasta la emisión de los protocolos– debido, seguramente, a los canales de difusión que poseen las instituciones involucradas. No ocurrió lo mismo con la segunda fase –que abarca, desde el análisis de los protocolos hasta la emisión del informe por parte del aplicador– en la que las demoras de las universidades para entregar el informe final fueron significativas. Estas demoras pueden atribuirse a dificultades operativas de la versión 1.0 (que se resolvieron en la segunda versión), a la insuficiencia del incentivo ofrecido y, fundamentalmente, a la rigidez del programa informático frente a la diversidad de funciones asumidas por los actores en las MPyME.

En la tercera etapa –en la que la colocación se centró en acuerdos con universidades e instituciones no gubernamentales– se previó una intervención de “mayor profundidad” en lo que hace a la indagación previa en la firma y a la devolución de los resultados. Este modelo, unido a un sistema flexible frente a la realidad empresarial es el que, finalmente, se adoptó para el SIDCAP 2.0. El éxito relativo de esta última etapa estuvo determinado por la fortaleza institucional de las organizaciones signatarias de los acuerdos.

El Gráfico 12.3 muestra la evolución de las tres variables relevantes para analizar la evolución de las aplicaciones del SIDCAP a lo largo del tiempo. La línea superior representa la evolución de la cantidad acumulada de empresas que aceptan ser diagnosticadas. La línea intermedia indica la cantidad de empresas efectivamente relevadas por los aplicadores. Finalmente, la línea inferior indica la cantidad de informes producidos.

Gráfico 12.3
Evolución de las aplicaciones del SIDCAP
(Período diciembre 2002-septiembre 2003)



Se observa que la cantidad de aplicaciones de la primera versión del SIDCAP fue de 525, por lo que los objetivos cuantitativos fueron cubiertos. Un análisis más detenido indica, en primer lugar, que la “vocación de diagnóstico” fue de 726 aplicaciones, es decir que excedió a los efectivamente realizados. El desfase entre ambas variables está reflejado por la distancia entre la curva que ilustra la “vocación de diagnóstico” y la de aplicación de las encuestas.

Se observa, en segundo lugar, una brecha entre la curva intermedia y la inferior, que representa la demora desde la recolección de datos hasta la producción de los diagnósticos, con la consecuente pérdida parcial de vigencia de los mismos. Esta demora responde, probablemente, a la necesidad de invertir varias horas para producir un diagnóstico (lo que contradecía la hipótesis de una reducida demanda de tiempo resultante de la automatización).

En tercer lugar, se puede ver cómo la producción de diagnóstico se incrementó bruscamente durante los dos últimos meses del período de aplicación de la primera versión. La explicación reside en la oferta que se realizó a las entidades

de participar en la segunda versión, de mejor calidad y con incentivos mayores, a cambio de una mejora en el cumplimiento.

La conclusión obvia es que, en el caso de subsidios al diagnóstico, el incentivo debería incluir premios por plazo de terminación, castigos por demoras y la adopción de recaudos para que no se pierda la calidad.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el lanzamiento al mercado del instrumento, no se realizó de acuerdo a las previsiones. Se intentaron diversos esquemas de aplicación hasta encontrar la combinación de incentivos y responsabilidad institucional más adecuada. Se constató que la reducción en el tiempo de diagnóstico se limitaba al tiempo de preparación de las encuestas.

La evaluación de la primera versión

Al finalizar 400 aplicaciones se consideró conveniente evaluar el instrumento de diagnóstico y así obtener insumos para definir una segunda versión.

El trabajo de evaluación incluyó una indagación cualitativa –mediante entrevistas semiestructuradas que permitieron conocer la perspectiva de los actores involucrados en el diseño, la comercialización y la aplicación del instrumento– y un taller de trabajo con informantes clave.

La nómina de personas a entrevistar constituyó una “muestra razonada” definida por la Dirección del SIDCAP (Tabla 12.2). La indagación sobre cada estrato se interrumpía cuando se producía la “saturación” de respuestas similares.

El taller de trabajo reunió durante dos días a más de veinte consultores (diseñadores del instrumento, responsables de su comercialización, aplicadores, especialistas en informática y académicos).

Como resultado de las actividades reseñadas se extrajeron las conclusiones acerca de la filosofía de la primera versión, los niveles y dimensiones de análisis, la recolección de datos, los protocolos y el informe. Las mismas se exponen a continuación.

Tabla 12.2
Cantidad de personas relevadas en la indagación cualitativa

Estrato	Relevado	Porcentaje relevado
Consultores que participaron del equipo de diseño de las tres versiones iniciales del SIDCAP	5	71
Consultores que participaron del equipo de diseño de las cuatro versiones adicionales del SIDCAP	3	75
Consultores que comercializan el SIDCAP	4	100
Aplicadores universitarios	6	67
Promotores	16	75

Fuente: Evaluación del SIDCAP desde la perspectiva de los aplicadores (mimeo, 2000).

Filosofía de la primera versión

La mayor parte de los participantes en la indagación acordaban con ciertos aspectos de la concepción inicial del instrumento. Entre éstos, se destacaban la organización funcional como área de debilidad de las MPyME argentinas, la necesidad de diagnosticar los problemas de la firma e identificar cuáles pueden ser resueltos mediante capacitación, la conveniencia de diseñar una intervención en la empresa basada en su estructura real, que incluya encuestas autoadministradas y la informatización del procesamiento.

El grupo que participó de la tarea de revisión crítica encontró aspectos adicionales a incluir en un nuevo diseño:

- Adoptar un modelo de empresa que contemple esquemas conceptuales desarrollados por la teoría de las organizaciones, adaptándolos a la realidad de las firmas.
- Incluir una entrevista previa al gerente, que permitiese “armar” cuestionarios individualizados para cada empresa.
- Incorporar el planeamiento estratégico como un tema a profundizar.¹⁷

17 Se consideró que la misma constituía un área de reducida reflexión en las MPyME, librada implícitamente al accionar del dueño, por lo que era necesario indagar con mayor detalle, durante la entrevista previa, en las ideas que tiene al respecto el propietario y explicitar así sus criterios implícitos.

- Capacitar a los aplicadores en la producción de informes.
- Minimizar el tiempo de recolección de datos, procesamiento de la información y producción del informe.
- Definir el problema central de la empresa y proponer la solución más adecuada (capacitación o asistencia técnica, compra de tecnología, mejora de productos o envases, cambios en circuitos administrativos o similares).
- Flexibilizar el instrumento permitiendo al aplicador incorporar preguntas o reorganizarlas.
- Contrastar, antes de la entrega del informe, los resultados del programa informático con la percepción del destinatario del documento.

Los niveles relevados y las dimensiones de análisis

En relación con los niveles y dimensiones de análisis, la evaluación permitió detectar tres problemas.

En primer lugar, dificultades para ubicar a algunas empresas de manera unívoca dentro de una única área de actividad económica: industrial, comercial o de servicios. Se acordó que, para cada caso, la selección del sector requería de un trabajo de campo previo y que, para adecuar la herramienta a la diversidad de actividades que realizan las empresas reales se requería de un sistema flexible que reflejase esa diversidad.¹⁸

En segundo lugar, dificultades para ubicar las actividades de los miembros de la firma en sólo uno de los tres niveles previstos. Si bien se ratificaron las decisiones de ignorar en el análisis la estructura formal de las empresas, para centrarse en la estructura real, y de reducirla a tres niveles, existió consenso en la dificultad de vincular a cada persona de la firma con un conjunto muy acotado de actividades. Se acordó diseñar un nuevo programa informático que permitiese al aplicador adaptar los cuestionarios a la diversidad de funciones que, en la práctica, realizan los dueños y empleados.^{19, 20}

18 Al respecto, uno de los consultores que participó de la indagación señala: “En las empresas que brindan soluciones informáticas, las mismas pueden pasar, tanto por el servicio de asesoramiento o de consultoría como por la venta e instalación de los cables y del hardware, es decir, por comercio y servicio”.

19 Un caso ilustrativo del origen de este requerimiento está dado por el testimonio de los aplicadores del Centro de Desarrollo Empresarial de la ciudad de Rafaela. En su experiencia, la mayoría de las empresas concentraba la función ventas en el propietario. En consecuencia, al aplicarle los cuestionarios de su nivel, quedaban sin responder preguntas referidas a una actividad central de la firma.

20 Esta conclusión reconoce que las empresas funcionan de una manera diferente a lo que se supone, por razones de simplicidad, en las descripciones de “laboratorio” o “aula”, en las que se esquematizan

El tercer problema aparecía asociado a las dimensiones de análisis de la información. Al respecto se recomendó que en una segunda versión las mismas se organizaran sobre la base de modelos teóricos de una empresa, en los que se consideren sus relaciones con el entorno y al interior de la misma. Se propuso, en particular, evaluar la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones como el clima laboral, el perfil personal del empresario (en particular sus características proactivas o “schumpeterianas” y el impacto de las mismas sobre la empresa), la lógica estratégica de la firma, la tecnología y la situación financiera. En este último aspecto, se enfatizó que no se debía cometer el error de convertir este instrumento en una herramienta de análisis situacional (que permite evaluar problemas financieros), ya que existen para ello otros instrumentos en el mercado. Sólo se debía recoger información situacional relacionada con el origen de los problemas funcionales que se pretendía detectar.

La recolección de datos

Se analizó la información recabada, la factibilidad de aplicar las encuestas en la modalidad “autoadministrada”, el lenguaje a utilizar, el momento adecuado y la calidad de los datos obtenidos.

En lo que hace a la información recabada, se propuso incrementar la claridad de las preguntas, a fin de que puedan ser comprendidas por diferentes tipos de actores.²¹ En la misma línea, se sugirió adecuar el idioma utilizado de manera que pueda ser interpretado por el personal de menor educación formal y analizar la posibilidad de utilizar ideogramas para las encuestas correspondientes al personal operativo. Se consideró necesario, también, que una nueva versión incluyese un mecanismo de naturaleza “interna” al sistema que realizase el control de consistencia de las respuestas.

En lo que hace a la factibilidad de aplicar las encuestas en la modalidad “autoadministrada” la opinión fue negativa, ya que se consideró necesario el seguimiento para asegurar que los cuestionarios sean efectivamente contestados.

En lo que respecta al tiempo entre la distribución de las encuestas y su reco-

sus funciones. Dichos esquemas son imprescindibles para visualizaciones de carácter general pero dificultan, si no se dispone de una herramienta flexible, reconocer la compleja y heterogénea realidad de las MPyME.

- 21 Se sugirió que las preguntas sean planteadas en tiempo real, no potencial, adecuadas al lenguaje de quien responde y en lo posible con ejemplos (si la complejidad así lo requiere y se trata de niveles operativos). Finalmente, se propuso eliminar las preguntas abiertas ya que, según el testimonio de un aplicador, “dificultan la estandarización e implican subjetividad de quien contesta y de quien procesa”.

lección, se aconsejó que este lapso fuese el menor posible. Un período de un mes sería el máximo razonable para no perder el carácter de “fotografía instantánea” de la empresa que, en mercados turbulentos, deben caracterizar a un diagnóstico. Se tuvo en cuenta que al período destinado a relevar los datos se sumarán luego el de procesamiento y diagnóstico y que sucesivas demoras pueden conducir a resultados que se alejen de la realidad vigente en la empresa al momento de la entrega definitiva del informe.

Finalmente, se estableció la existencia de un porcentaje de preguntas sin respuesta o con la respuesta incompleta, que era necesario minimizar. De lo contrario, la información relevada presentaría un sesgo hacia las opiniones de quienes hayan tenido los incentivos adecuados para responder o las competencias necesarias para comprender la pregunta. Se propuso que una nueva versión incluyese el diseño de mecanismos que aumenten la probabilidad de un elevado número de respuestas frente a los aspectos críticos.

Los protocolos

Según los testimonios, los protocolos serían el mecanismo idóneo de presentación de resultados. Se señaló que los mismos son más útiles cuanto mayor es el número de empleados, ya que si se trata de una empresa muy pequeña –del orden de 10 personas– el diagnóstico puede realizarse mediante un análisis directo de las respuestas a las encuestas.

Entre las principales recomendaciones referidas a los protocolos se encuentran: verificar que toda la información relevada sea utilizada, incorporar –siempre que sea posible– gráficos ilustrativos de los resultados, vincular las dimensiones de análisis permitiendo validar la información, detectar eventuales inconsistencias en las respuestas y facilitar la visualización de los comentarios en las pantallas con los resultados parciales.

El informe

La indagación acerca del informe abarcó, entre otros aspectos, los objetivos, la definición del destinatario, la estructura, el tiempo que se necesita para prepararlo y su aplicabilidad a empresas muy pequeñas.

En lo que hace al objetivo del diagnóstico hubo acuerdo en que debía suministrar una imagen de cómo los actores perciben las falencias organizativas y poner en evidencia cuáles pueden ser resueltas mediante capacitación. Este acuerdo ratifica que la eficacia de un proyecto de capacitación se juega al momento de detectar las necesidades o problemas a los que la capacitación dará respuesta y

se alinea esa respuesta con características propias del negocio tales como la cultura de la organización, sus estrategias o su estructura (capítulos 6 a 9). No se registraron, sin embargo, respuestas que identificasen, dentro de los objetivos del informe, la detección de algunos de los elementos necesarios para la transferencia (capítulo 9).

La definición del destinatario del producto final del SIDCAP influyó en su contenido, extensión y lenguaje. Según la percepción de los dos primeros equipos de diseño, en las firmas pequeñas y medianas el destinatario es el propietario mientras que en las de mayor envergadura es el gerente general y/o el gerente de recursos humanos. Dada la diversidad de tareas que debe ejecutar un propietario, dispone de poco tiempo, por lo que se requiere de material que pueda ser leído rápidamente y en el que se identifique en términos simples el mayor o mayores problemas detectados y su potencial solución.

En lo que respecta a la estructura se detectaron dos posturas. La primera sostenía que un aporte importante de la segunda etapa del SIDCAP 1.0 fue la generación automática de una estructura para el informe. En dicha estructura los protocolos quedaban “acomodados”, lo que facilitaba el análisis y redacción. Otros consultores consideraron que la generación automática de la estructura del informe implicaba una pérdida de creatividad. Ambas alternativas, como se había previsto, exceden a la capacitación ya que en muchos casos se detectaron problemas que no incluyen a la formación entre las herramientas necesarias para resolverlos.

Existió acuerdo en lo que respecta al elevado tiempo que demanda la elaboración de los datos generados por el sistema informático antes de producir un informe. Ese tiempo podría disminuir a medida que el aplicador adquiere experiencia en el uso de la herramienta.

En lo que respecta a la aplicación del instrumento a las empresas muy pequeñas –lo que origina un número limitado de respuestas– sería posible analizar los resultados sin procesarlas mediante el sistema informático.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, la introducción de una evaluación cualitativa intermedia implicó un cambio no previsto. Este cambio permitió realizar una indagación con profundidad que posibilitó sistematizar los aprendizajes realizados durante el desarrollo y la aplicación de la primera versión. Se dejaron sentadas, de esa manera, las bases para una segunda versión de mayor flexibilidad y calidad que, superando los requerimientos originales de diseño del proyecto, abarcase a un amplio espectro de empresas.

Cuadro 12.1

Diversificando las estrategias de colocación

Con el objetivo de encontrar la mejor vía para incentivar la colocación del servicio de diagnóstico, se ensayaron diversas estrategias que incluyeron la posibilidad de entrenar aplicadores a distancia, incrementar la distribución de información por correo, coordinar la política comercial de ambos componentes del PCT potenciando la “sinergia” entre los mismos, realizar presentaciones en cámaras empresarias, ferias comerciales y rondas de negocios, visitar empresas individuales, realizar envíos por correo electrónico y negociar acuerdos con bancos para que beneficiaran a sus clientes haciéndose cargo de parte de los costos de diagnóstico correspondientes a las firmas.

Dentro de este abanico de acciones, la que tuvo mayor valor conceptual partió de considerar que un diagnóstico de calidad debería constituir la llave para el otorgamiento de subsidios destinados a actividades formativas. De manera coherente con esa postura se planteó a las autoridades nacionales la obligatoriedad de un diagnóstico (el SIDCAP u otro equivalente) como condición previa a la recepción del subsidio estatal a la demanda de capacitación empresarial (denominado en Argentina “Programa de Crédito Fiscal para la Capacitación”). Estas gestiones tuvieron como objetivo, además, establecer criterios para homologar las herramientas de diagnóstico que debían utilizarse como condición de acceso a los subsidios. Se esperaba contribuir de esa manera a que la tasa social de retorno de la inversión en el Crédito Fiscal fuese mayor que la que se origina cuando el beneficio se otorga libre de controles en lo que hace a la satisfacción de necesidades reales de las empresas (se evitaría la tracción por la oferta).

Una estrategia original, dentro de las ensayadas, para motorizar la colocación fue la de un acuerdo con un importante grupo administrador de fondos de pensión para utilizar sus canales de venta. La crisis argentina de fines de 2001 no permitió concretar esa posibilidad.

El Sistema de Diagnóstico: aprendizajes y rediseño

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

*Las organizaciones proyectan falsamente hacia el futuro
las estrategias que han funcionado para ellas en el pasado.*

CHRIS ARGYRIS

En este capítulo se analizará cómo se han reflejado los resultados de la evaluación de la primera versión del Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP) en el diseño de una segunda versión, de mayor riqueza conceptual y operativa.¹

Consideraciones previas

El objetivo de los diseñadores de la segunda versión fue facilitar el diagnóstico de las necesidades de capacitación, mejorar su precisión y disminuir su costo, a través de la entrega de un gran número de preguntas validadas y de la informatización del proceso. El producto obtenido sigue siendo un instrumento de análisis integral de la gestión funcional de una empresa, orientado a determinar las áreas en las que existen problemas, asignarles una prioridad e identificar los que pueden ser resueltos mediante la capacitación.

En la segunda versión también se analiza la gestión de la empresa a través de la evaluación que todos los integrantes realizan de su funcionamiento. A partir de allí se puede evaluar cuáles de los problemas detectados pueden ser resueltos mediante capacitación y establecer de manera genérica los objetivos a

1 En la segunda versión intervinieron, en los aspectos conceptuales, Sebastián Albrisi y Germán Burcher. Los aspectos informáticos estuvieron a cargo de Gustavo Pérez Ares y de la empresa Ayi & Asociados.

alcanzar por la misma. Al igual que en el caso anterior se cruzan, de manera informática, los datos que se relevan mediante encuestas realizadas a todos los integrantes de la firma.

La diferencia entre ambas versiones radica en la utilización de tres modelos conceptuales, cambios en la importancia de la entrevista previa destinada al encuadramiento del personal de la firma en la organización real, el contenido de las encuestas, un incremento en las dimensiones de análisis y una forma diferente de armar los protocolos (Gráfico 13.1).

Gráfico 13.1

El proceso de aplicación del SIDCAP 2.0

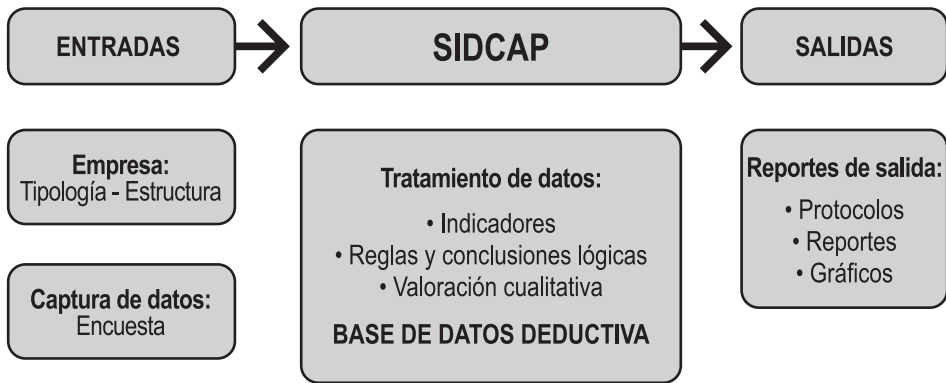


Fuente: Manual del Aplicador SIDCAP 2.0

Este nuevo instrumento presenta una única versión para analizar la variedad de firmas que pueden clasificarse como micro, pequeña y mediana empresa (MPyME). Para ello, utiliza un sistema informatizado de combinación de preguntas que permite adecuarlas a los resultados del análisis previo de las funciones de cada individuo (Gráfico 13.2). El sistema se caracteriza por su potencia informática y el funcionamiento desde una página web.² Se mantiene la idea de reducir la intervención del consultor en el proceso, disminuyendo, en consecuencia, los costos del diagnóstico. Queda fuera del alcance del instrumento la realización de “un balance de competencias”, es decir, la determinación de las diferencias entre lo que el personal sabe hacer y lo que la firma requiere de él y la definición de las estrategias de formación a utilizar.

Gráfico 13.2

Lógica de aplicación del SIDCAP 2.0



Fundamentos conceptuales

Los elementos que se utilizaron como referencia conceptual explícita en el diseño del SIDCAP 2.0 han sido el enfoque sistémico de las organizaciones, el modelo de cadena de valor y la estructura jerárquica de la organización.

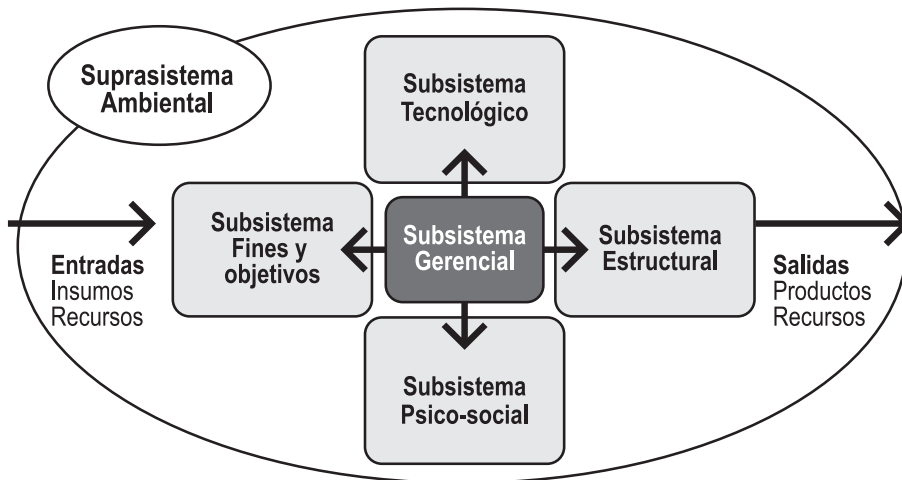
Enfoque sistémico

Se adoptó el enfoque de sistemas aplicado a la administración de las organizaciones, desarrollado por F. Kast y J. Rosenzweig (1988). De acuerdo a estos autores, cada empresa puede ser visualizada como un sistema, “un todo organizado y unitario, compuesto de dos o más partes interdependientes, componentes o subsistemas y delineado por límites identificables que lo separan de su suprasistema ambiental” (Kast, F. y Rosenzweig, J., 1988).

Este modelo brinda una definición de organización muy general, por lo que puede ser utilizado para definir el comportamiento de diversos tipos de empresas: pequeñas y grandes, informales y formales, simples y complejas, y que cubran amplia variedad de actividades y funciones (Kast, F. y Rosenzweig, J., 1988).

Gráfico 13.3

La organización como sistema socio-técnico estructurado
El modelo de Kast y Rosenzweig



Fuente: Manual del Aplicador SIDCAP 2.0

Este enfoque supone que las organizaciones constituyen sistemas insertos en un medio social. Deben alcanzar sus objetivos considerando al *suprasistema ambiental*, al que se deben adaptar de manera de recibir los insumos que precisan para llevar a cabo sus actividades. Dichas actividades, por otra parte, influyen en la sociedad de la que forman parte.

Según el modelo de Kast y Rosenzweig una empresa puede ser analizada descomponiéndola en cinco subsistemas principales. El *subsistema de fines y objetivos* incluye el conjunto de propósitos o finalidades establecidos en forma dinámica por la empresa para alcanzar su misión global en la sociedad. Incluye la visión, la misión y los valores empresarios; los objetivos generales y las estrategias para alcanzarlos y las políticas y metas específicas.

El *subsistema tecnológico* comprende las metodologías, entrenamientos, conocimientos, herramientas y técnicas para desarrollar las tareas y procesos y alcanzar los objetivos de la organización.

El *subsistema psicosocial* abarca a los diferentes actores de la empresa y a sus relaciones entre sí y con la organización. Involucra la conducta individual, las relaciones humanas y factores culturales.

El *subsistema estructural* incluye la formalización de las relaciones entre el subsistema tecnológico y el psicosocial. Se refiere a la manera en que están divi-

didadas y coordinadas las tareas de la organización e involucra a la estructura formal e informal. Incluye división, organización y coordinación de las tareas y funciones; descripciones de puestos, reglas y procedimientos; líneas de autoridad o responsabilidad, comunicación y flujos de trabajo.

Por último, el *subsistema gerencial* aglutina, organiza y controla los otros subsistemas, facilita la interacción entre los mismos y promueve el aumento de efectividad de la organización en su conjunto. Incluye los procesos administrativos y los sistemas de decisiones, autoridad, funciones administrativas de planificación, dirección y control.

Estos subsistemas están presentes en todas las organizaciones empresarias y por ende, son identificables en las firmas a las que se aplica el SIDCAP. En el diseño del SIDCAP 2.0 se decidió enfatizar, dentro de este esquema, al subsistema de fines y objetivos, al subsistema gerencial, al subsistema tecnológico y, parcialmente, al estructural.

Se puso menor énfasis en el subsistema psicosocial ya que el mismo implica analizar aspectos complejos vinculados con la cultura organizacional (tales como valores y creencias comunes, presunciones no conscientes, ritos, héroes o las representaciones sociales acerca de la firma y sus miembros), el clima organizacional (los niveles de motivación, el grado de conflictividad o de respeto, los niveles de integración, confianza, cohesión y similares) y las relaciones humanas (la comunicación, la existencia de grupos no formales, el liderazgo y las relaciones de poder, el estatus o los mecanismos no formales de control, de castigos y de recompensas). La decisión de no profundizar en el subsistema psicosocial ha sido adecuada, ya que una herramienta informatizada sólo puede proporcionar una primera aproximación a su análisis. Profundizar en esta dimensión requiere de otro tipo de métodos menos estandarizados –generalmente cualitativos– y de personal especializado en este tipo de técnicas.

Tampoco se incluyó en la primera y en la segunda versión el análisis de las estructuras de personalidad de los actores, para cuya determinación existen otras metodologías que han sido extensamente validadas.

No obstante esta limitación, la integración de los distintos subsistemas en la empresa supone que algunos de los problemas psicosociales pueden emerger durante el análisis de la gestión o en la entrevista previa en profundidad que, en este diseño, constituye un elemento central del diagnóstico.

Similares reflexiones valen para el suprasistema ambiental que, en la realidad empresarial global, se caracteriza por una fuerte incertidumbre, constituyendo lo que acertadamente se ha denominado “contexto turbulento” (Schlemenson, A., 1993). Esta incertidumbre parecería estar potenciada en Latinoamérica. El

SIDCAP 2.0 realiza una indagación muy limitada sobre este aspecto que, sin embargo, para algunos estrategias del análisis organizacional es central.

En la realidad empresarial los subsistemas mencionados, que se distinguen por razones de simplicidad de análisis, funcionan de manera integrada. Como consecuencia, si bien el SIDCAP no fue diseñado para analizar la dimensión psicosocial o ambiental, puede suministrar algunos insumos para una indagación sobre estas áreas.

Otro de los temas que, quizás en línea con lo previsto en el diseño inicial no ha sido considerado por el SIDCAP y que surge del carácter estático del modelo de organización seleccionado, es el del aprendizaje colectivo y la innovación (la organización como productora de saber). Autores como P. Senge (1998) o C. Argyris y D. Schon (1996), han enfatizado la importancia del aprendizaje organizacional que permite la adopción de nuevas prácticas, aunque hayan surgido de uno solo de sus individuos. La identificación de la importancia de este aprendizaje puede considerarse, también, como una consecuencia de la teoría económica evolutiva que analiza los continuos cambios y la heterogeneidad del mundo económico. El enfoque evolutivo trata de explicar cómo se presentan estos cambios, tanto en el corto como en el largo plazo, y sus implicancias para el análisis organizacional. Dado que las técnicas para la exploración de estos aspectos “implican más un trabajo artesanal destinado a capturar singularidades que a la identificación de un patrón de conductas” (Pujol, A., 2004), el esfuerzo para estudiar esas dimensiones constituiría una tarea a ser ejecutada de manera independiente por personal especializado.

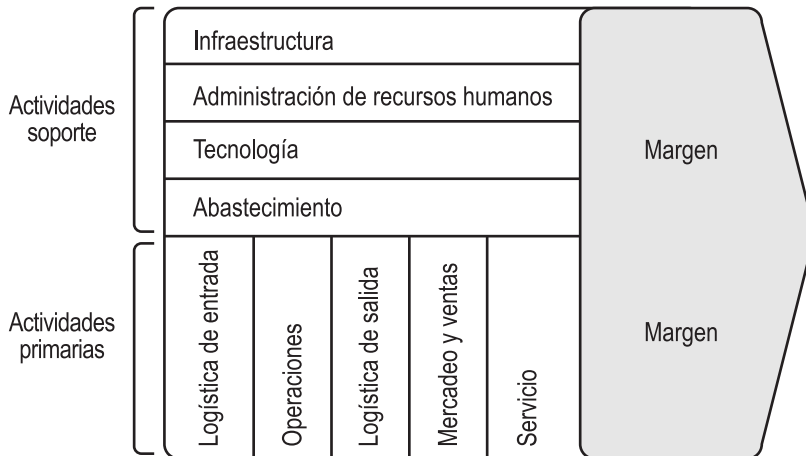
Cadena de valor

El esquema de la cadena de valor resulta adecuado para describir, analizar y diagnosticar la capacidad de generar ventajas competitivas de una empresa. Según este modelo, las firmas buscan obtener ventajas competitivas frente a sus rivales, derivadas de “la forma en que las empresas organizan y llevan a cabo sus actividades” (Porter, M., 1991).

Esas actividades deben crear valor para los compradores. Dicho valor se mide “por el precio que los compradores están dispuestos a pagar por el servicio”. “Para conseguir ventaja competitiva respecto a sus rivales una empresa ha de ofrecer un valor comparable al comprador pero llevar a cabo las actividades de forma más eficiente que sus competidores” (Porter, M., 1991). Alternativamente se pueden obtener ventajas competitivas mediante una diferenciación del producto que permita cobrar un precio mayor por el mismo. El modelo plantea-

do por Michael Porter agrupa las actividades empresarias que generan valor agregado en nueve categorías (Gráfico 13.4).

Gráfico 13.4
La cadena del valor de Porter



Fuente: Manual del Aplicador SIDCAP 2.0

Las *actividades primarias* son las cinco categorías básicas que integran el esquema competitivo de cualquier negocio: logística de entrada, operaciones, logística de salida, mercadeo y ventas, y servicio. Se puede dividir cada una de las cinco actividades primarias en un número de subactividades (cuya cantidad dependerá del sector o del tipo de empresa).

La *logística de entrada* está determinada por actividades asociadas a la provisión de materia prima o insumos. Incluye elementos como compras, recepción, almacenamiento, asignación o relación con proveedores. Las *operaciones* son actividades relacionadas con la transformación de materia prima o recursos en el producto o servicio final. La *logística de salida* involucra actividades vinculadas a la entrega del producto a los compradores y a todos los procesos administrativos (facturación, cobranzas, distribución física, entre otros). El *mercadeo y ventas* comprende actividades asociadas con los procesos de planificación y análisis comercial y mecanismos de captación de clientes (tales como la fuerza de ventas, publicidad, promoción, punto de venta, canales de distribución). El *servicio* es una actividad que tiene por objetivo acrecentar o mantener el valor del producto luego de que éste haya sido adquirido por el comprador (atención al cliente, gestión de

reclamos, instalación, cambios, ajustes o reparaciones, entre otras actividades).

Por otra parte, las *actividades soporte* “son aquéllas que proporcionan recursos humanos, tecnología e insumos comprados o funciones generales de infraestructura para apoyar a las otras actividades” (Porter, M., 1991). En el esquema utilizado en el SIDCAP 2.0 se las denominó infraestructura, gestión de recursos humanos, tecnología y abastecimiento.

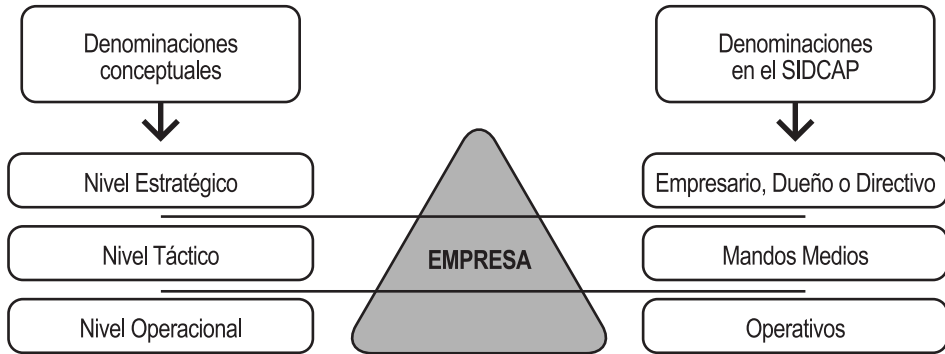
La *infraestructura* comprende un conjunto de actividades relacionadas con los procesos administrativos, de dirección y gestión, incluyendo los medios físicos que posee la empresa (dirección general, planeamiento, finanzas, contabilidad, gestión de costos, asuntos legales, control de gestión, sistemas de calidad e infraestructura física). La *administración de los recursos humanos* comprende la gestión de todos los aspectos que hacen al desarrollo del personal de una firma (búsqueda, selección, inducción, formación continua, desarrollo, incentivos y, en general, la gestión de todos los aspectos que hacen a la relación del personal con la empresa). La *tecnología*, sistematización de conocimientos y prácticas aplicables a la actividad de la empresa, se utiliza para definir los procesos y los productos en cada una de las actividades primarias (investigación y desarrollo, ingeniería, diseño, sistemas de información y comunicación o métodos y procedimientos). El *abastecimiento* representa a las actividades asociadas a la función de incorporar los recursos e insumos que se utilizan en la cadena de valor (aprovisionamiento de materia prima y otros elementos).

Niveles de la organización

El SIDCAP 2.0 ha mantenido el esquema piramidal clásico, limitado a tres niveles de actuación y responsabilidad, que fue utilizado en la primera versión.³ Acorde al mismo, es factible ubicar a todos los miembros de una firma en las categorías de empresario o directivo, mandos medios y personal operativo. La diferencia con la versión anterior está dada por la posibilidad de personalizar las encuestas a fin de adaptarlas a la diversidad de situaciones que se encuentran en una empresa real, en la que una persona que pertenece a un nivel puede cumplir simultáneamente funciones de diferentes niveles (Gráfico 13.5).

3 La representación piramidal ha sido reemplazada en la demografía industrial actual por un hexágono. Este cambio se origina en la tendencia creciente, al menos en las firmas más avanzadas tecnológicamente, a incrementar el personal técnico intermedio a expensas de una reducción del personal operativo (Le Boterf, G., Durand-Gasselin, P. y Pechenart, J. M., 1991).

Gráfico 13.5
Niveles de Organización del SIDCAP 2.0



Fuente: Manual del Aplicador SIDCAP 2.0

A cada nivel de la organización le corresponden distintos roles y funciones y sus actividades tienen diferentes alcances en cuanto a tiempo y amplitud.

En el nivel de actuación estratégico se distinguen como actores al empresario o a los cuadros gerenciales. El contenido de las acciones llevadas a cabo en este nivel es genérico y sintético, ya que esta labor estratégica incluye la determinación de objetivos y planeación de la estrategia, el diseño de la estructura organizacional, la definición de tableros de comando y la evaluación del desempeño de la firma. El horizonte temporal de este nivel es el largo plazo y tiene una amplitud “macro”, al enfocar a la empresa como totalidad.

En el nivel de actuación táctico, el SIDCAP identifica como actor a los mandos medios. El contenido de las acciones de este nivel es menos genérico y más detallado, ya que se consideran actividades como planeamiento de mediano plazo, asignación de recursos, elaboración de rutinas y procedimientos, realización de controles y evaluación del desempeño departamental. El horizonte temporal de este nivel es el mediano plazo. La amplitud de su enfoque es más limitada, ya que analiza cada unidad de la empresa o cada conjunto de recursos, por separado.

En el nivel de actuación operacional, el actor identificado por el SIDCAP es el personal operativo. El contexto temporal es el corto plazo y tiene una amplitud “micro” porque enfoca cada tarea u operación por separado.

Estructura del diagnóstico en la segunda versión

La estructura del modelo de diagnóstico SIDCAP 2.0 se construyó sobre la base de los conceptos anteriores: dimensiones y subdimensiones de análisis, funciones desarrolladas en la empresa y niveles de la organización.

Las dimensiones y subdimensiones de análisis son las variables a diagnosticar que están presentes transversalmente en la firma, recorriendo todas las funciones o actividades desarrolladas en la misma. La definición de estas dimensiones se ha realizado a partir del análisis sistémico de la organización propuesto por Kast y Rosenzweig, en el que los aspectos estratégicos,⁴ estructurales, culturales,⁵ tecnológicos y de gestión⁶ constituyen los elementos que permiten realizar la caracterización. Estas dimensiones están presentes en todas las funciones – y en consecuencia en todas las actividades– de la empresa y en todos los niveles de la misma.

Las dimensiones se desagregan a su vez en subdimensiones, también transversales, que permiten segmentar y focalizar el análisis en cada uno de los aspectos de interés en la empresa. Acorde con la estrategia de recolección de información del SIDCAP, la evaluación de dimensiones y subdimensiones es realizada mediante información recogida a través de encuestas. El entorno o medio ambiente es estudiado por medio de un cuestionario denominado “análisis interno/externo” que se realiza al empresario y a los mandos medios. Las respuestas a este cuestionario –elemento central del diagnóstico– no son procesadas por el sistema informático. Las secciones que componen este cuestionario son el análisis del producto o servicio, el análisis del mercado, el análisis de la competencia, el análisis FODA y la indagación sobre los factores clave de éxito.

Las funciones desarrolladas en la empresa son las distintas actividades descriptas sistemáticamente por el modelo de la cadena del valor de Porter. Estas actividades están interrelacionadas entre sí y pueden utilizarse para caracterizar el o los roles que las personas desempeñan en las firmas. Es posible de esta manera detectar problemas, identificar oportunidades de mejora y analizar fuentes de ventajas competitivas.

Las funciones, a diferencia de la versión anterior del SIDCAP, no son examinadas como compartimentos estancos, ya que se tienen en cuenta sus vinculaciones y las relaciones cliente-proveedor en un enfoque de proceso.

4 Fines y objetivos en la nomenclatura original.

5 Psicosocial en la nomenclatura original.

6 Gerencial en la nomenclatura original.

Es importante señalar que tanto el origen como el objetivo de las actividades está en el mercado (ya sea al identificar las necesidades del cliente o al satisfacerlas). Dado que al diseñar las encuestas se tuvo en cuenta esta consideración, se ha enfatizado el vínculo empresa-mercado.

Los niveles de la organización –tercer elemento conceptual que ha incidido en este diseño– representan las posiciones jerárquicas de los miembros de la firma. Cada uno de ellos se define a partir de la estructura piramidal clásica de tres niveles y no son necesariamente los correspondientes a las posiciones formales que están presentes en el organigrama de la empresa. Para detectar la organización real, se utiliza una entrevista previa que permite asignar el nivel que le corresponde a cada empleado en la pirámide organizacional.

La identificación de los niveles de la organización y las encuestas aplicadas a todos los integrantes de la firma constituyen un aspecto del SIDCAP 1.0 que es retomado en esta versión. Esa información, que corresponde a la modalidad de encuesta 360^{o7} permite realizar cruces de información y analizar interrelaciones verticales y horizontales que enriquecen el diagnóstico.

La definición de los niveles de la organización es, además, un elemento importante a la hora de encuadrar como PyME o microempresa a una firma.

Tabla 13.1

Descripción de las variables que caracterizan a las PyME y microempresas

Variable	PyME	Microempresas
Estructura	Formalizada, con departamentos, áreas y mandos medios.	No formalizada, sin mandos medios.
Toma de decisiones	Relativamente descentralizada.	Centralizada en el empresario.
Cantidad de empleados	Mayor a 10 integrantes (no determinante).	Hasta 10 integrantes (no determinante).
Tecnología	Nivel medio-alto.	Nivel bajo, mano de obra intensiva.

Fuente: Manual del Aplicador SIDCAP 2.0.

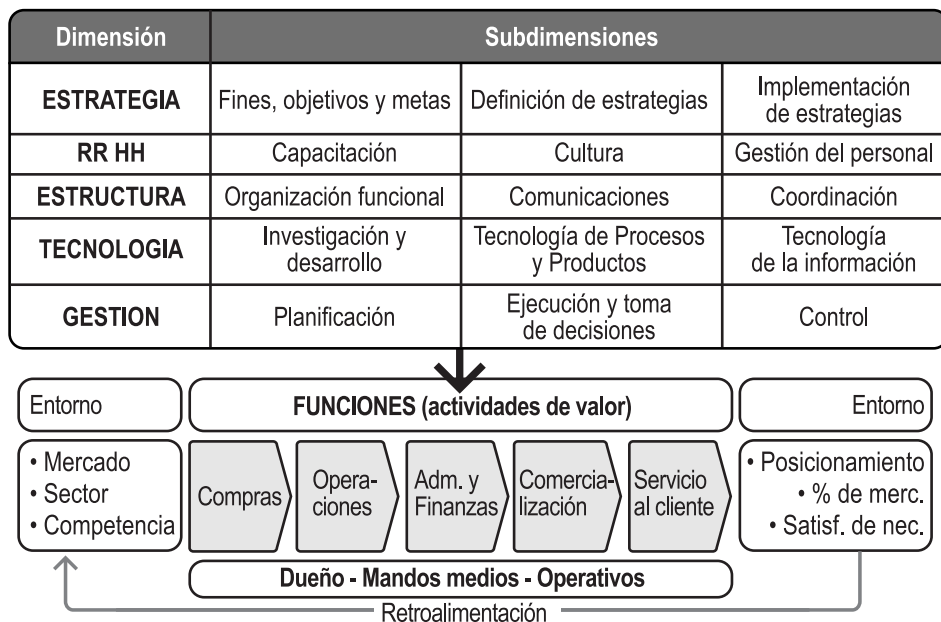
La variable de encuadramiento proviene de los modelos de la administración de empresas y utiliza como indicador la existencia o no de áreas o departamentos definidos y de mandos medios. A medida que la empresa se torna más pequeña y más informal su estructura se hace más difusa y el nivel mando me-

| 7 Cada nivel opina sobre el funcionamiento de los restantes.

dio se torna más indefinido. En el caso extremo en el que no existe una estructura formal, no se encuentra el nivel mando medio y todos los procesos están concentrados en el propietario, se está, para el SIDCAP, frente a una microempresa.⁸ Como marco de referencia para posibilitar el encuadramiento de una empresa en uno u otro tipo, se utilizan las pautas detalladas en la Tabla 13.1.

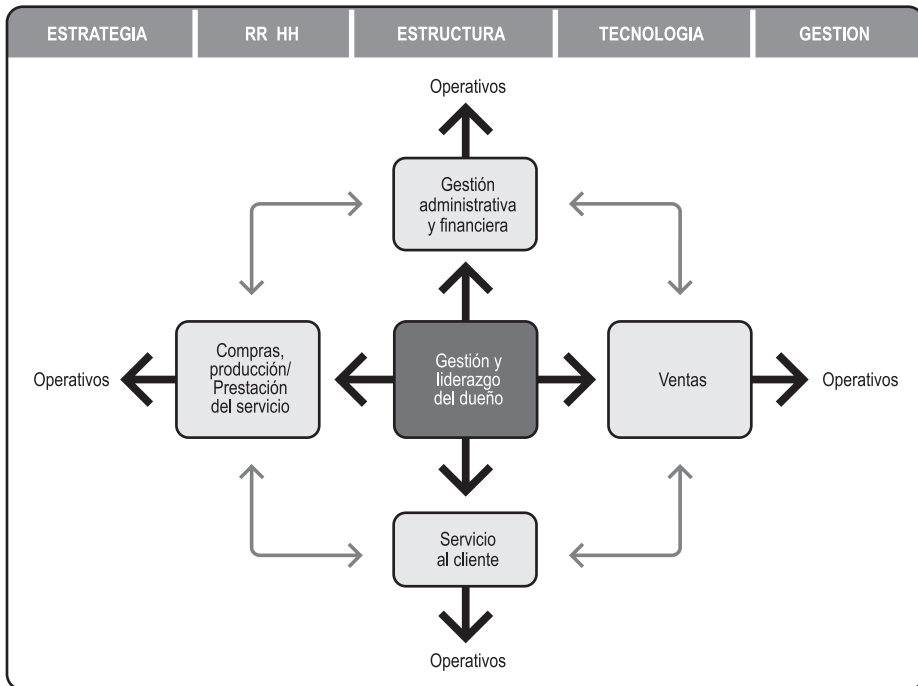
Lo expuesto se puede sintetizar en dos esquemas. El primero describe el modelo que ha desarrollado el SIDCAP 2.0 para realizar un diagnóstico de las necesidades de capacitación de las PyME (Gráfico 13.6). Se ilustra la presencia de cada una de las dimensiones y subdimensiones, identificadas por el modelo de Kast y Rosenzweig, en forma transversal para cada una de las funciones de la firma y también para cada uno de los niveles jerárquicos de la organización. Ilustra también la forma en que dicho modelo es combinado con el de cadena de valor de Porter, lo que permite orientar el sistema de diagnóstico hacia el mercado, ya que la clasificación de las funciones de la empresa que se realiza al analizar la cadena de valor considera aquellas tareas que son “críticas” para que la firma profundice su “ventaja competitiva”.

Gráfico 13.6
Estructura del SIDCAP 2.0 aplicable a PyME



8 Independientemente de que tenga gran cantidad de empleados o un volumen de facturación importante.

Gráfico 13.7
Estructura del SIDCAP 2.0 aplicable a microempresas



El segundo esquema (Gráfico 13.7), muestra el modelo de diagnóstico de las microempresas y considera una estructura jerárquica más difusa, en consonancia con la preeminencia otorgada al dueño de la firma en todas las actividades realizadas por esas empresas. Se trata, en definitiva, de un esquema donde la toma de decisiones es muy centralizada y donde hay una alta vinculación entre la empresa y la personalidad del empresario. En la representación están también presentes, en forma transversal, las dimensiones identificadas en el modelo de Kast y Rosenzweig.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, estaba previsto que la convergencia a una versión óptima sería resultado del trabajo de un año. El cambio de concepción demandó poco más de cuatro años y condujo a introducir cambios en el concepto básico (herramienta flexible frente a varias herramientas específicas), en la relación con modelos explícitos de organización y en la potencia informática.

Aplicación de la segunda versión

Para la aplicación de la segunda versión se adoptaron tres decisiones coherentes con la experiencia recogida. Por un lado, se fijó un precio del producto acorde a lo previsto en el diseño original. Por el otro, se concentró la aplicación en universidades y organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo local. En tercer lugar, se mejoró la calidad del entrenamiento brindado a los aplicadores, incluyendo los fundamentos del diseño, las instrucciones para la utilización del programa informático y el análisis de una empresa tipo. Se trabajó, además, en una primera definición del perfil del aplicador, se diseñó un curso de capacitación destinado a los mismos, y se desarrollaron manuales de capacitación presencial y a distancia.

La decisión de proceder de esta manera es una consecuencia de los resultados obtenidos al ensayar diferentes estrategias de aplicación de la primera versión que indicaban la necesidad de recurrir a instituciones de prestigio para motivar a la demanda e incrementar el monto del subsidio por diagnóstico. El valor del subsidio, que en la versión 1.0 se había establecido en una fracción del máximo previsto por los diseñadores del SIDCAP, se llevó en la segunda versión a dicho máximo (adicionalmente, las universidades y las organizaciones de desarrollo local pusieron a disposición personal, infraestructura y otros gastos, lo que constituyó un subsidio implícito que debe sumarse al anterior).

El precio pagado por las empresas fue, como consecuencia de lo expuesto, comparativamente reducido. Se beneficiaban de un subsidio con recursos FOMIN que debido a la devaluación brusca y significativa del peso argentino, se había convertido en un monto atractivo para las universidades, y del aporte que dichas instituciones estaban dispuestas a efectuar afectando parte de sus costos hundidos.

En conjunto se colocaron más de 500 diagnósticos, superando así el objetivo trazado al comienzo de la etapa de comercialización de la segunda versión. Este logro, de por sí importante, tiene mayor significación si se toma en cuenta que estas aplicaciones se realizaron en sólo cuatro meses (noviembre y diciembre de 2003 y febrero y marzo de 2004). La eficacia demostrada en el entrenamiento y la aplicación ha sido, en consecuencia, significativamente mayor.⁹

⁹ Los datos de una encuesta realizada sobre 523 empresas a las que se aplicó la segunda versión del SIDCAP muestran que el 51% decide la compra de capacitación basándose en sus necesidades (frente a un 23% que la decide sobre la base del costo) y que el 64% califica a la capacitación como una inversión (el 23% como una necesidad y el 2% como un gasto). Para el 56% de las empresas los resultados del diagnóstico permiten orientar la inversión.

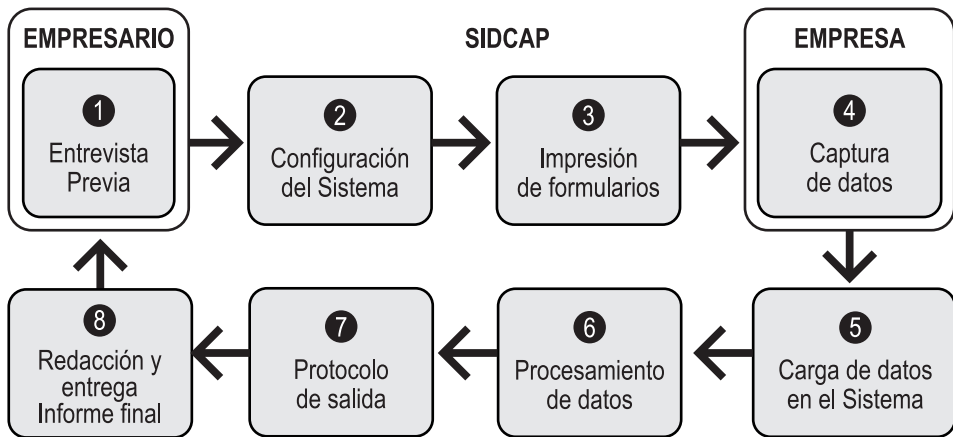
Los resultados han sido menos satisfactorios en lo que hace a la homogeneidad de los diagnósticos, los que dependiendo de la entidad que realizaba la aplicación, continuaban difiriendo en calidad.

Funcionamiento de la herramienta

En esta sección se resumirán las sucesivas etapas a seguir para realizar una aplicación del SIDCAP 2.0 (Gráfico 13.8).

Las etapas de aplicación del SIDCAP 2.0 incluyen: entrevista previa con el empresario; configuración del sistema; aplicación de las encuestas; captura, carga y procesamiento de los datos; obtención de los protocolos de salida y redacción y entrega del informe final.¹⁰

Gráfico 13.8
Descripción del funcionamiento del SIDCAP 2.0



La entrevista previa con el empresario –o el gerente general– tiene como finalidad brindarle detalles sobre la metodología del diagnóstico, obtener el compromiso necesario para que el mismo sea realizado con éxito y relevar datos básicos relativos a la empresa y a su forma de gestión. Se incluyen preguntas sobre el negocio, la visión, el estilo de liderazgo, el uso de su tiempo y su posición frente a la capacitación.

10 Al igual que lo que ocurría en el SIDCAP 1.0, el proceso de aplicación debería repetirse si, como consecuencia de la volatilidad de los mercados o por decisiones empresarias que obligan a modificar la organización funcional, cambian las condiciones de operación de la firma.

La configuración del sistema informático se realiza a partir de los datos recogidos en dicha entrevista: tipo de empresa, sector, cantidad de niveles y funciones de los miembros de la organización. Sobre la base de esa información, el SIDCAP genera las encuestas personalizadas para cada integrante de la firma.

La captura de datos requiere, como paso previo de una presentación de la metodología, a todos los integrantes de la organización. La tarea incluye el asesoramiento a quien realice el seguimiento interno y el control de la entrega de la totalidad de las encuestas.

La información relevada es cargada en el sistema, que realiza el procesamiento de los datos de manera automática y en tiempo real. Los resultados del procesamiento se presentan en forma de protocolos. Éstos suministran pautas para el análisis interno y externo de la firma, resumen de las respuestas a las preguntas vinculadas con las dimensiones y subdimensiones, análisis parcial de las respuestas a las preguntas sobre las subdimensiones, análisis de relaciones causa-efecto y protocolos –resumen y parciales– de las funciones.

Sobre la base del análisis de la información contenida en los protocolos se prepara el informe final, en el que queda plasmado el diagnóstico de la empresa. Se detallan, tanto los resultados proporcionados por el sistema informático como la interpretación que de los mismos realiza el consultor. Constituye el documento que recibe el empresario como cierre del ciclo de diagnóstico.

El informe debe presentar el análisis de la organización, tanto desde un punto de vista funcional como de la relación con el contexto, y debe contener, fundamentalmente, una definición del o de los problemas centrales de la firma y una propuesta de mejora que pueda implementarse mediante asistencia técnica, capacitación o ambas. Los problemas deberían, idealmente, estar clasificados según sus prioridades relativas.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el aprendizaje realizado al diagnosticar empresas utilizando la segunda versión indica que es necesario establecer una norma de competencia para los aplicadores, entrenarlos acorde a la misma y evaluar dichas competencias antes de autorizarlos a utilizar el sistema.

Aprendizajes y desafíos

En este apartado se realizará una comparación de los objetivos propuestos con los alcanzados y se analizarán las razones de las discrepancias entre metas y

logros. Se señalarán también algunos desafíos que, de acuerdo a los aprendizajes realizados durante la ejecución, deberían ser resueltos en el futuro.

El objetivo del SIDCAP fue impulsar a los empresarios de las MPyME a invertir en la capacitación de sus recursos humanos a todos los niveles (directivos, mandos medios y personal de planta). El mecanismo elegido fue el desarrollo de un sistema para diagnosticar necesidades y programar actividades de capacitación. Los indicadores de éxito deberían haber sido una mayor inversión en servicios de capacitación, un cambio en la percepción sobre la calidad de la oferta, una percepción de mayor utilidad de capacitación después de haber realizado el diagnóstico y una mayor eficiencia, calidad de proceso o productividad en las operaciones de aquellas firmas diagnosticadas que, como consecuencia, resolvían los problemas detectados invirtiendo en capacitación.

Las metas operativas fueron ampliamente superadas ya que no sólo se logró diseñar una versión del instrumento y probarlo –como estaba previsto– en 500 empresas, sino que fue posible realizar una segunda versión, conceptual y operativamente mucho más elaborada y probada en más de 500 firmas adicionales (disponible en la web). Los cuestionarios y el manual han sido traducidos al portugués e inglés con lo que, al momento de edición de este libro, el programa informático debería estar en condiciones de ser utilizado en el mercado de consultoría de Latinoamérica.

En lo que hace a las metas conceptuales, el SIDCAP ha probado que constituye un buen disparador y orientador de un diagnóstico. No permite, sin embargo, producir dicho diagnóstico de manera totalmente automática, sino luego de un proceso de reflexión y análisis que requiere de un consultor con una amplia formación y cuyas competencias deberían ser normalizadas y acreditadas por una entidad independiente. El carácter de “disparador de diagnóstico” puede ser, quizás, lo máximo que se puede lograr con un instrumento automatizado, que supone de manera simplificada una organización que funcione acorde a un modelo único. Contar con ese disparador implica la satisfacción de la meta propuesta en el diseño del proyecto.

Como toda experiencia de análisis de organizaciones sociales presenta limitaciones ya que no permite relevar la mayor ventaja competitiva de una empresa –el conocimiento tácito– ni considera la dimensión psicosocial. Además, no se ha podido verificar plenamente, pese a la cantidad de diagnósticos realizados, si sirve de manera similar para evaluar casos simples y complejos.¹¹ En lo que hace

11 Algunos aplicadores estiman que, en estos últimos casos, la información que suministra el instrumento sólo constituiría una guía para profundizar los análisis y no un mecanismo automático para desarrollar un programa de acción adecuado a una empresa dada. Para preparar dicho programa se

a la generación de un mercado de diagnóstico debe señalarse la dificultad para lograr que las empresas abonen en su totalidad el porcentaje del precio que se había previsto (fue necesario un subsidio adicional proveniente de recursos locales, suministrado por instituciones de elevado prestigio social como son las universidades, para motivar a los empresarios a invertir en el diagnóstico de su firma). El pago pleno del costo de un diagnóstico por los empresarios es una alternativa que será explorada en las etapas siguientes de comercialización del instrumento (ejecutada sin el apoyo de un subsidio FOMIN).

Como contrapartida, se ha encontrado que entre las fortalezas de la solución que ofrece el SIDCAP está la posibilidad de una focalización muy precisa de potenciales subsidios estatales a la capacitación. A tal fin, los otorgantes de esos subsidios deberían establecer la obligatoriedad del diagnóstico como paso previo al otorgamiento de recursos estatales. Podría incluso pensarse, como una alternativa a evaluar, en subsidiar exclusivamente los diagnósticos y no la capacitación. Se reducirían de esa manera las restricciones asociadas a una inversión que, para las MPyME, presenta aristas desfavorables debido a los problemas de información que dificultan la decisión acerca de en qué invertir para aumentar la productividad de los trabajadores (ver capítulo 1), para lo cual no alcanza con un sistema de información.

Por otra parte, y dado que el programa permite como mínimo “disparar” el diagnóstico de problemas que pueden ser resueltos por el conjunto de herramientas de apoyo a las MPyME y no sólo mediante capacitación, se constituye en un instrumento potencialmente poderoso para definir las prestaciones a realizar a una firma por parte de un Servicio de Desarrollo Empresarial. Su efecto se potenciaría aún más si se trabaja realizando análisis de sectores dinámicos (en lugar de hacerlo sobre empresas individuales). La perspectiva que abre el instrumento de diagnóstico es, en consecuencia, amplia.

La limitación de la solución que ofrece el SIDCAP reside en que, en alguna medida la capacitación y, por ende, el diagnóstico, no puede resolver los problemas de competitividad de cualquier MPyME, ya que constituye una solución aislada. Es importante señalar, a este respecto, que los autores comparten el creciente convencimiento acerca de que el problema de las MPyME, al igual que el resto de los problemas de las sociedades latinoamericanas, debe ser resuelto mediante soluciones sistémicas, que sólo se pueden construir a través de acuerdos nacionales que permitan generar políticas de Estado. Esas políticas deben

requeriría, siempre a criterio de estos aplicadores y en los casos más complejos, ratificar mediante técnicas convencionales de análisis que el o los problemas relevados son los que efectivamente afectan a la firma.

incluir grandes reformas macroeconómicas y la construcción de marcos institucionales que transfieran el poder a las normas, generando, en consecuencia, un funcionamiento imparcial que resuelva ordenadamente los conflictos en condiciones de eficacia y eficiencia administrativa (puesto de otra manera, en la resolución de los problemas de debilidad institucional que aquejan a casi todas las sociedades latinoamericanas). Desde un punto de vista sistémico, el objetivo establecido para el SIDCAP, un instrumento de nivel micro (es decir que actúa en el plano de la competitividad de las firmas individuales), no podría lograrse si no se producen simultáneamente modificaciones macroeconómicas, modificaciones en el nivel meso (es decir en el plano institucional) que generen un entorno adecuado para los negocios (políticas de inversión, en capital humano, en infraestructura física, en promoción de la tecnología y en adecuadas regulaciones del intercambio) y si no se realiza una reconstrucción del capital social (es decir una modificación de los criterios de funcionamiento de la sociedad que abarque la responsabilidad cívica, la ética, la confianza y la vocación de los actores sociales de operar de manera asociada).

Las dificultades que tuvo el SIDCAP para interesar a los empresarios en contratar su aplicación y la necesidad de transferir la responsabilidad a instituciones en condiciones de contribuir con su infraestructura a financiar las aplicaciones, son una muestra más de que soluciones aisladas no resultan atractivas para resolver problemas que, por su complejidad, no tienen epicentro en las propias empresas sino que están condicionados por funcionamientos inadecuados del medio en el que se desenvuelven.

Otra limitante del impacto esperado para el SIDCAP puede residir en la hipótesis de un mercado de capacitación para las MPyME que, por razones estructurales, está en equilibrio en bajo nivel de consumo (ver capítulo 3). Esa hipótesis estaría parcialmente validada por lo expuesto acerca del aprendizaje tácito como la principal herramienta de generación y apropiación de conocimientos en las pequeñas empresas maduras (ver capítulo 8). El diseño de una indagación orientada a analizar este problema podría contribuir a determinar las condiciones en las que soluciones puntuales, como el SIDCAP, puedan tener un alto impacto. Entre dichas condiciones se encontrará seguramente que los grupos asociativos o las firmas que operen en sectores dinámicos constituyen segmentos del mercado a los que el instrumento podría brindar respuesta.

Queda también como un problema sobre el que se debe profundizar, el de la homogeneidad en la calidad de los diagnósticos. La experiencia del SIDCAP indica que la misma oscila entre extremos muy amplios. Dado que la figura del aplicador es clave para ese diagnóstico y que resulta difícil prever, en el corto

plazo, que se pueda lograr un programa inteligente que permita automatizar totalmente la operatoria, una potencial solución pasaría por la definición de las competencias de los aplicadores, su entrenamiento para satisfacer los requerimientos de la norma y su certificación por una entidad independiente.

Resta resolver, por otra parte, la integración del SIDCAP con otros insumos clásicos del diagnóstico que permiten detectar problemas que la capacitación puede resolver o programas futuros a los que la capacitación puede contribuir. Se pueden citar, entre ellos, el análisis del plan de negocios, el estudio de las inversiones futuras de la firma, los indicadores del área de recursos humanos (rotación de personal, registros de ausentismo o sistema de incentivos), la comparación con firmas similares del ramo (en lo que hace a indicadores tales como la productividad del personal o el porcentaje del mercado), el análisis de las crisis o el estudio de las quejas de los clientes.

Han quedado también sin resolver problemas tales como el análisis del aprendizaje colectivo y la innovación y, en consecuencia, una evaluación del conocimiento implícito de la organización.

Pese a las limitaciones señaladas y como síntesis de lo expuesto en este capítulo se señala que el balance de fortalezas y debilidades realizado por la evaluación externa, indica que se ha logrado un sistema de diagnóstico “plenamente sintonizado con las expectativas que originalmente se cifraron en él” (Román, E. y Alberti, J. P., 2004).

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, un objetivo implícito pero central del mismo –el aprendizaje– ha sido plenamente logrado. Queda por delante un camino abierto para profundizar ese aprendizaje de manera continua.

Evaluación de impacto: la medición inicial

Eduardo Bologna

Vanina Fraire

*Sería un error pensar que las demandas de empleadores
y de individuos por competencias
coinciden con las demandas de la economía...*

FUERZA DE TAREAS EN COMPETENCIAS, GRAN BRETAÑA, 1988

Este capítulo se desarrolla en torno a dos interrogantes ¿qué requisitos debe cumplir, tanto un programa como el diseño de su evaluación para tener certeza acerca de su impacto sobre los beneficiarios? ¿Cuáles fueron los efectos del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT)?

Condiciones y posibilidades de una evaluación

Un proceso de evaluación constituye una comparación entre dos o más estados. En términos generales se pueden identificar dos tipos de evaluación; por un lado, la de resultados y por otro, la de procesos. En el primer tipo, la comparación se establece entre una situación dada y un valor estándar al que se considera deseable. En una evaluación de procesos, la comparación se realiza entre dos momentos a fin de observar los cambios sucedidos.

Si se requiere hacer un juicio sobre el nivel de capacitación en una sociedad, se compara un indicador de este nivel con un valor considerado óptimo. Dado que el valor de referencia no puede elegirse arbitrariamente, se podrían utilizar los correspondientes a los países que se encuentran en las mejores condiciones en ese rubro, tomando estos niveles como ejemplares. Por el contrario, si el objetivo es decidir si una intervención dada ha tenido consecuencias apreciables sobre una población objetivo, deben medirse los cambios ocurridos en esa población que puedan ser atribuidos a la intervención que se evalúa.

En el caso del programa que se está analizando, debe suponerse que los diseñadores realizaron un análisis teórico que condujo a la conclusión de que las empresas alcanzaban un nivel de inversión sustancialmente inferior al óptimo. La detección de esta carencia constituyó el fundamento del PCT. Para explicar esta reducida inversión podría plantearse que tanto los individuos como las firmas tienen dificultades para predecir los costos y beneficios de la capacitación. Esta fue, probablemente, la hipótesis de partida de los diseñadores del Programa.

La meta de este capítulo es dar cuenta del impacto que el PCT tuvo sobre las empresas a las que se dirigió. Antes de ello será necesario detenerse un momento en las condiciones en que puede realizarse la evaluación de tal impacto y los medios disponibles para llevarla a la práctica.

Una primera condición que se debe satisfacer antes de diseñar un dispositivo de evaluación es que sea posible identificar con claridad los objetivos que se planteó la intervención. La distancia entre el estado realmente alcanzado y aquél que se esperaba alcanzar a través de la implementación de un programa será la medida de su éxito. Ante ello, es posible realizar el análisis a partir de diferentes enfoques que, lejos de ser excluyentes, deberían considerarse como complementarios para asegurar una evaluación integral. En las secciones siguientes se presentan dos de dichos enfoques y una alternativa de síntesis.

Evaluación subjetiva: la apreciación de los participantes

La más elemental de las comparaciones que permite realizar una evaluación consiste en interrogar a los participantes acerca de su percepción sobre las consecuencias de la intervención. Una primera manera de formular esta indagación es solicitar que se identifique el rol jugado por el programa en los cambios que sufrió la empresa. Un refinamiento en este modo de preguntar recurre al planteo de un escenario contrafáctico e interroga sobre el destino que el empresario cree que habría seguido su empresa en caso de no haber participado del programa (Storey, D., 2001a). Este modo de evaluar permite valorar el grado de satisfacción de los involucrados y hacer conjeturas acerca de las decisiones que tomarían ante una nueva oferta similar, pero presenta desventajas en más de un aspecto.

En primer lugar, no puede saberse cuál es el elemento que los interrogados toman como “estado de base” (referencia respecto de la cual realizar las comparaciones) por lo que la validez de las respuestas se ve amenazada. Por ejemplo, la respuesta puede darse comparando lo que se alcanzó con lo que el empresario habría esperado de la intervención, o bien con las condiciones en que su empresa

se encontraba antes de haber participado, sin poder separar los efectos de la intervención de otros factores que pudieron haber afectado esas condiciones.

En segundo lugar, al realizar una evaluación según percepciones, las respuestas pueden tener un sesgo, ya que luego de haber hecho un esfuerzo para obtener un resultado se tiende a valorarlo de manera más positiva, como forma de compensación cognitiva. Desde la perspectiva sociológica, dicho sesgo surge del modo variable en que los agentes eligen aspectos de la realidad para construir sus percepciones (ver capítulos 4 y 5).

Objetivación de las variables: límites del diseño experimental

A fin de reducir los inconvenientes mencionados pueden introducirse variables objetivas en la indagación (tales como inversión en tecnología, facturación total, facturación por empleado o volúmenes de exportación) y un conjunto de indicadores vinculados al aspecto sobre el que se haya previsto impactar. La constatación de un incremento en estos indicadores puede sugerir un impacto positivo de la intervención.

El uso de variables objetivas presenta la ventaja de soslayar la valoración que los participantes asignan a la participación en el programa, por ser mediciones externas a los mismos. Así, por ejemplo, si un programa formula el objetivo de incrementar la productividad por empleado en pequeñas empresas de un determinado sector de actividad, será necesario medir el nivel promedio y la variabilidad de la productividad por empleado antes de implementar el programa y una vez finalizado el mismo. Este procedimiento presenta algunas limitaciones. En primer lugar, no es frecuente que los objetivos se formulen con precisión. En segundo lugar, los indicadores seleccionados pueden presentar problemas de acceso a nivel desagregado (por empresa), ya que tanto su cantidad como el grado de detalle requerido pueden ser elevados para permitir una caracterización adecuada de los estados entre los que se realizará la comparación. Por otro lado, las variaciones en los indicadores elegidos deben tratarse con cautela ya que las condiciones generales del campo en que la empresa opera introducen distorsiones para la medición. Las empresas participantes pueden inclusive haber empeorado alguno de los aspectos que se esperaba mejorar pero, en un contexto de deterioro generalizado, su pérdida puede ser menor al promedio del sector, con lo cual la participación en el programa debería valorarse positivamente. Por ello, la simple comparación entre un estado anterior y un estado posterior es una pobre aproximación a los efectos de la participación sobre las características en las que se quiere influir.

Se concluye que es necesario aislar los resultados logrados efectivamente por la intervención de la influencia de factores ajenos a ella ya que éstos pueden introducir variaciones, tanto haciendo aparecer mejoras que se habrían producido sin la intervención, como ocultando sus efectos reales.

A fin de superar la dificultad originada por la interferencia de factores externos a la intervención, puede utilizarse el “diseño experimental” (DE). Para aplicarlo se requiere una especificación precisa de los objetivos que se pretende alcanzar. Dichos objetivos se deben plantear, por un lado, en términos operativos, es decir, identificando las variables y los indicadores en que se reflejan y, por otro lado, de manera cuantitativa, lo que permitirá mayor certeza en la evaluación.

En esencia, el DE –que reconoce sus orígenes en los experimentos de laboratorio– busca identificar los efectos producidos por una variable (la intervención) sobre otra (el aspecto que se pretende modificar). Para ello se deben poder separar estos efectos de los que producen otras variables que actúan simultáneamente. A los fines de la evaluación, estas variables constituyen factores externos, que deben tratarse como ajenos a la intervención. Para lograr la separación se deben utilizar dos grupos –tan homogéneos como resulte posible– sobre los cuales se medirá el valor de la variable que se quiere modificar. A fin de asegurar la similitud de los grupos, los individuos (empresas, en el caso del PCT) se asignan de manera aleatoria a cada uno de ellos. Uno de estos grupos (llamado “grupo experimental”) es sometido a la acción de la variable independiente (en este caso, la participación en el Programa), mientras que el otro (al que se denomina “grupo control”) permanece al margen. Antes y después de la intervención se realizan mediciones que permiten observar las diferencias. Los cambios que acusa el grupo que fue sometido a la intervención deben atribuirse al efecto conjunto de la misma y de los factores externos a ella, mientras que los cambios que manifieste el grupo que no participó, sólo se deberán a los factores externos. Si se deducen de los efectos combinados (manifestados por los cambios del grupo participante) los efectos externos, se obtienen los efectos netos producidos por la variable independiente (en este caso, las consecuencias de haber participado del Programa excluyendo los efectos del contexto).

Dada la gran dificultad para respetar las exigencias del DE, en especial en cuanto a la asignación aleatoria de los individuos a los grupos experimental y control, suelen utilizarse procedimientos indirectos para estimar los efectos de la participación. Estos procedimientos son complejos y demandan datos de buena calidad, lo que puede ser una limitación insuperable cuando se trata con universos como el de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME). Por otro lado, hay cierta evidencia empírica que muestra que cuando se compara un dise-

ño experimental riguroso con la correspondiente estimación indirecta, los desvíos pueden llegar a ser de importancia (Lalonde, R., 1986).

Una perspectiva de síntesis

Ante las limitaciones que presenta un DE en sentido riguroso y la insuficiencia de contar sólo con las apreciaciones subjetivas de los participantes, es posible intentar medir los eventuales efectos *indirectos* de una intervención. En este caso, indirectos se refiere a las consecuencias que la aplicación del Programa podría haber tenido no sólo sobre las empresas que lo adoptaron sino también sobre aquéllas que no lo hicieron. Estos efectos surgirían como resultado de un componente objetivo y uno subjetivo. El primero se refiere a los beneficios que efectivamente habrían obtenido las empresas participantes del Programa.¹ El segundo consiste en la apreciación de estos beneficios por parte de las empresas y el reconocimiento de ellos como resultado de la intervención. Esto último es lo que suele conocerse como “efecto demostración”.

Una de las formas que asume el efecto demostración es aquélla por la cual, luego de una acción subsidiada (de capacitación o diagnóstico en este caso), el empresario “descubre” los beneficios asociados a ella y las ventajas de invertir en esas intervenciones. En este caso, la empresa experimenta acciones que no había ensayado antes y, como consecuencia de la experiencia, realiza posteriormente esfuerzos para reiterarlas (por ejemplo, invierte en capacitación o diagnóstico de manera regular). Este tipo de efecto demostración puede denominarse “longitudinal”, a fin de destacar que es la misma empresa la que, como resultado de una experiencia, introduce cambios en su comportamiento. En el caso de la intervención aquí analizada, dichos cambios pueden expresarse en que las empresas pasen de no invertir en capacitación a hacerlo, que incrementen la inversión o que comiencen a tener en cuenta aspectos de la oferta de capacitación que no valoraban.

Otra forma que asume el efecto demostración es la “copia” por una firma colega, en la medida en que las empresas participantes se constituyen –merced a los beneficios obtenidos– en modelos a ser imitados por sus competidoras. Esta modalidad del efecto demostración se denomina “transversal”, al centrarse en la difusión de logros hacia firmas que no participaron de un programa.

1 Tales como incrementos en su participación en el mercado (expresados en un aumento del número de clientes, del nivel de facturación o de la diversificación de la oferta de productos o servicios), en la calidad de los productos o servicios ofrecidos, en una expansión –en términos del número de empleados– o en un uso más intensivo de capital a través de la incorporación de tecnología.

Ambas formas del efecto demostración deben tenerse en cuenta para evaluar el éxito de la intervención, en especial en cuanto a su sustentabilidad que en este caso estaría dada por la puesta en funcionamiento de un mercado de capacitación. La primera forma se pone de manifiesto en la repetición de una actividad (a su cargo en este caso) por parte de las empresas que participaron. La segunda, de naturaleza global, tiene consecuencias sobre un conjunto más amplio de empresas.

En el caso del PCT, la importancia del efecto demostración radica en que la difusión de los beneficios asociados a la capacitación es un requisito para que ésta se instituya como un bienpreciado y se pueda instaurar un mercado para ese bien. En ambos componentes del PCT, de existir el efecto demostración “longitudinal” se debería encontrar que la participación puso de manifiesto la utilidad de la capacitación. La verificación de la existencia de este efecto debió ser, para el caso del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC), una repetición en la compra de capacitación y en el caso del Sistema de Diagnóstico en Capital Humano (SIDCAP), su uso para la toma de decisiones. Dado que existía la posibilidad de repetir los cursos de capacitación o el diagnóstico de necesidades de capacitación, era posible evaluar de manera continua la respuesta de las empresas a los respectivos subsidios y leer esta respuesta como la valoración que hacían de las acciones subsidiadas. En cuanto al efecto demostración “transversal”, las expectativas en el PCT eran algo limitadas, lo que se explica, tanto por la dispersión geográfica como por la heterogeneidad en términos de rubros a que estuvo dirigida la intervención. A estas características del universo se suma la alta incidencia de la informalidad, así como el reducido capital social que, en términos de asociatividad, detentan las MPyME, lo que dificulta la circulación de información entre empresas. Como consecuencia, era de esperar que esta forma del efecto demostración fuera, en el mejor de los casos, tenue y eventualmente imperceptible.²

Diseño de la evaluación

La evaluación se construyó a partir de dos relevamientos. En primer lugar, un estudio *ex ante*, que buscó caracterizar el universo de las MPyME en cuanto a su tendencia a invertir en capacitación. El mismo tuvo lugar en 1999 a los pocos

2 La situación puede ser diferente en el caso de universos acotados, en los que la información circula fácilmente, como las empresas de determinadas ramas de actividad con una localización espacial muy delimitada, donde los beneficios asociados a la participación en el programa pueden ser claramente visibles y volverse deseables para las firmas restantes.

meses de iniciado el Programa. En segundo lugar, un estudio ex post realizado en el año 2003, cuando la ejecución se encontraba avanzada en un 90%, en el que nuevamente se recogieron datos a fin de identificar efectos atribuibles a la implementación del SBC y del SIDCAP.

Como se mencionó en la introducción de la segunda parte de la obra, el PCT tuvo como objetivo general elevar los niveles de productividad y competitividad de las MPyME. El objetivo específico fue impulsar a los empresarios de las MPyME a invertir en capacitación.

Con respecto al primero de los aspectos en que se pretendió incidir –la productividad– hay consenso en considerarla –en términos amplios– como una relación entre el volumen de producción y los recursos utilizados (materia prima, energía, tiempo e información).³ La competitividad, por su parte, se entendió como la capacidad de la empresa para participar en el sector al que pertenece. Esta capacidad depende de las características de la firma, del marco competitivo, de la posición relativa de la empresa frente a sus concurrentes y de la forma de generar valor (en términos de beneficio, rentabilidad o excedente económico y/o financiero).⁴

A partir de estos objetivos y de lo expuesto acerca del diseño experimental, las condiciones óptimas de evaluación del PCT habrían exigido la selección aleatoria de un grupo de empresas que hubiesen participado del mismo (grupo experimental) y de otro grupo de firmas que no lo hubiesen hecho (grupo control). Sobre ambos conjuntos se debería haber medido una serie de variables “objetivas” (tamaño, nivel de facturación, grado de uso de tecnología, inserción en el mercado, posición relativa ante los competidores, entre otras), así como otras “subjetivas” (tales como valoración de las acciones de capacitación, conocimiento de los puntos fuertes y débiles de la empresa, opinión sobre la efectividad de sus decisiones). Luego, debió haberse repetido esta medición al finalizar el Programa y comparar los cambios sufridos por ambos conjuntos de empresas.

Aun en esas condiciones, hay dos problemas que habrían invalidado el diseño. El primero se origina en que no es el investigador el que distribuye aleatoriamente las empresas en dos grupos homogéneos sino que la asignación se da por la elección que los empresarios hacen acerca de participar o no en el Programa. El efecto de esta selección no aleatoria de los grupos es que aquellas empresas que optaron por participar pueden diferir de las demás en ciertas características y

3 Es posible hablar, por ejemplo, de la productividad media (o alternativamente marginal) del trabajo o de la productividad media (o alternativamente marginal) del capital.

4 Sin embargo, no suele ofrecerse una definición operacional de la competitividad, interpretándola en términos generales como evolución favorable de largo plazo.

quitar validez al supuesto de identidad de los grupos. El segundo problema es la mortalidad diferencial, ya que en la evaluación ex post sólo puede interrogarse a las empresas que sobrevivieron durante el período y esta supervivencia puede ser diferente independientemente de la participación en el PCT.

Como consecuencia de estas dos limitaciones resultó necesario diseñar un procedimiento de evaluación diferente que, adaptándose a la población objetivo y capturando las opiniones de los empresarios, pudiera también aislar en la mayor medida posible los efectos del PCT sobre las empresas que participaron.

Estudio ex ante

Objetivo de la evaluación inicial

El diseño original del PCT preveía que la evaluación ex ante operara como una medición de línea de base, es decir, como identificación de un estado previo a la intervención que iba a ser contrastado con el estado posterior a la aplicación del Programa, tanto en las empresas tratadas como en un grupo de empresas de control. Tal como se anticipó, no hubiera resultado factible utilizar un diseño experimental, razón por la cual se optó por plantear la caracterización y análisis de las MPyME cordobesas en un momento específico del tiempo, en búsqueda de criterios que permitiesen clasificar el universo que constituía la población objetivo del Programa. Se fijó como objetivo establecer una tipología de las empresas que pusiera en juego, al mismo tiempo, características propias de la firma (como el tamaño, la edad o su grado de formalidad) y cualidades del empresario, a fin de ponerlas en correspondencia con el nivel de inversión en capacitación. Para ello se construyó un perfil de empresas/empresarios según su mayor o menor propensión a invertir en la formación de sus recursos humanos.⁵

Entre los factores que se decidió evaluar como rasgos característicos de los empresarios se encuentra una aproximación al grado en que consideran que sus esfuerzos tienen consecuencias para la marcha de la empresa. Partiendo de que la actitud de los empresarios es una cualidad fuertemente condicionante del futuro de la pequeña empresa (capítulos 5 y 8) algunas preguntas del estudio ex ante indagaban si éstos se sienten con el poder de conducir sus emprendimientos o bien creen que el destino de la firma se halla fuera de lo que pueden hacer. El concepto fue sintetizado en una variable a la que se denominó “índice de

5 El haber incorporado los resultados de este estudio al diseño del PCT habría llevado a decidir entre orientar las acciones hacia las empresas más inclinadas a capacitar reforzando así su vocación por la capacitación y otorgar más chances al éxito de las intervenciones, o bien dedicar los esfuerzos a las empresas que tienden a capacitar en menor medida.

autorresponsabilización” y que ofrece una aproximación al grado en que el empresario percibe el poder de sus decisiones sobre la marcha de su negocio.

El instrumento de recolección de datos

Para la captura de los datos se elaboró un cuestionario compuesto por tres subconjuntos de preguntas. El primero estuvo destinado a obtener información que permitiera una caracterización general de las empresas. Con la segunda batería de preguntas se generó información acerca de las actividades de capacitación llevadas adelante por las firmas visitadas. Un tercer subconjunto indagó sobre el modo en que los empresarios perciben la situación del país y del sector al que pertenecen, así como la actitud frente a la capacitación de su personal. El objetivo de estas preguntas excede en parte los objetivos previstos; sin embargo, se consideró que a través de su implementación sería posible construir información de interés, a partir de la cual se podrían responder, al menos parcialmente, interrogantes relacionados con el lugar que ocupan los propios esfuerzos y los procesos exógenos en el conjunto de las percepciones de los propietarios de MPyME.

Para la evaluación de la “autorresponsabilización” de los empresarios se solicitó responder a preguntas en las que se debía optar por asumir la responsabilidad por determinados estados de cosas o atribuirla a factores externos.

El procedimiento de muestreo

El tamaño de la muestra se calculó suponiendo *muestreo aleatorio simple*, con el objetivo de estimar proporciones. En este caso, para una confianza del 95% y un error de muestreo del 6%, se construyó una muestra de 300 empresas. Se realizaron previamente consultas telefónicas que mostraron una tasa de fracaso elevada debido a la desaparición o reubicación geográfica de algunas de las empresas seleccionadas (por eventual obsolescencia de los listados) y la negativa de los empresarios a participar del estudio. A fin de subsanar esta posible pérdida de unidades de observación y para alcanzar el tamaño previsto (300 casos distribuidos de manera uniforme en las ramas metalmecánica, agroalimentaria y servicios), se acordó comenzar seleccionando 150 unidades de cada categoría. Se presentaron circunstancias (ligadas sobre todo a la inadecuación de los listados) que hicieron que tal previsión resultara insuficiente, obligando a multiplicar las reposiciones.⁶

| 6 Para la selección de las empresas se contó con el listado provisto por la Dirección de Industria de la

El problema expuesto delata una falencia común al sector de las MPyME: la ausencia de registros de calidad que permitan conocer el universo de manera precisa. Uno de los componentes de la escasa calidad de dichos registros es la falta de exhaustividad. Más allá de que se implementaron distintas medidas para contrarrestarlas (multiplicando las reposiciones, aumentando el número de telefonistas y la intensidad de los llamados), estas dificultades hicieron que el tamaño de la muestra se redujera a 183 casos. Resultó, por otra parte, imposible incluir en la muestra a las empresas no formales que constituirían, en el caso del PCT un porcentaje significativo de la población a ser tratada.

Estudio ex post

Objetivos

El planteo del estudio ex post estuvo condicionado por las limitaciones para usar los procedimientos clásicos del diseño experimental. Como consecuencia, el relevamiento se diseñó de modo que, respetando el necesario rigor en la medición, tuviera en cuenta las características particulares del universo de las MPyME a que se estaba dirigiendo. Estas particularidades se refieren especialmente a las dificultades encontradas al momento de acceder a las empresas en procura de información.

La medición a posteriori debía informar, por un lado, sobre la valoración que los empresarios hicieran de las consecuencias de su participación en el PCT y por otro, acerca de los cambios positivos en las firmas participantes como consecuencia de las acciones implementadas en el marco del Programa.

El instrumento de recolección de datos

La encuesta aplicada en el estudio ex post utilizó cuestionarios diferentes para interrogar a las empresas participantes y no participantes en cada uno de los componentes del PCT.

Las preguntas de caracterización de las empresas, así como las que evalúan la frecuencia de uso de capacitación y la apreciación general sobre la misma, fueron comunes a los tres grupos. A las empresas no participantes les correspondió un cuestionario más breve, en el que se interrogaba acerca del conocimiento

Secretaría de Industria y Comercio de la Provincia de Córdoba, la Fundación de Empresas y la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba. Una vez fusionadas las bases, fue elaborada una base única que operó como marco para el muestreo, de la que se seleccionaron las empresas correspondientes al tamaño de 1 a 25 empleados.

que habían tenido del Programa y, para aquéllas que respondían afirmativamente, las razones de no haber participado en él.

La modalidad que se utilizó para captar la evaluación subjetiva de los participantes fue la de solicitar asignación de puntajes numéricos a diferentes aspectos en que la intervención podía haber impactado. Los datos obtenidos no admiten comparaciones directas, ya que el mismo valor numérico puede tener significados diferentes para quienes responden. Sin embargo, el procedimiento resulta adecuado para comparar el *orden* en que se ubican los aspectos valorados como afectados por la intervención, según la importancia que los empresarios les atribuyeron.

Dado que los datos se obtuvieron por vía telefónica, no fue factible extenderse en el número de preguntas y reeditar el índice de autorresponsabilización que se había construido en el estudio *ex ante*. Como aproximación, el cuestionario incluyó una pregunta orientada a distinguir entre los empresarios con vocación “emprendedora” y los que están obligados a desempeñarse como tales.⁷ Esta pregunta, que se incluyó en los tres cuestionarios, permitió evaluar diferencias en actitud entre los empresarios cuyas firmas participaron del PCT y aquéllos cuyas firmas no lo hicieron.

El procedimiento de muestreo: las empresas pares como grupo control

Ante la necesidad de contar con una base con la cual comparar los efectos de la intervención, se acompañó a la muestra aleatoria de empresas que habían participado de una segunda muestra de igual tamaño compuesta por empresas que no formaron parte del PCT. Esta última se construyó controlando la rama de actividad, la ubicación geográfica, el tamaño y la edad. Se seleccionó, para cada empresa participante a ser encuestada, una empresa “par” de iguales características. El diseño preveía encuestar 200 firmas tratadas por el SBC y similar cantidad para el SIDCAP. Se encuestarían además a 400 firmas “control”. Las dificultades para acceder a los empresarios (o para que dispusieran del tiempo necesario para responder a la encuesta) determinaron que se cumplimentaran 200 encuestas en participantes del SBC, 200 en pares no participantes, 190 en diagnosticadas por SIDCAP y 190 en pares no diagnosticadas. La aplicación de los cuestionarios se realizó de manera telefónica con una supervisión del 20%.

En las tablas de resultados que se presentan en el Anexo 14.B, cada pregunta puede tener cantidades diferentes de casos perdidos, lo que hace que los totales de cada una de ellas no siempre alcancen al número de observaciones de la mues-

| 7 El interés por esta distinción surge de lo expuesto en el capítulo 5.

tra completa.⁸ Con los tamaños de muestra mencionados, el error de estimación de diferencias alcanza el 10%, por lo que se asegura la significación de diferencias mayores a este valor. Aquellas diferencias de menor magnitud a la señalada pueden o no ser significativas, dependiendo de las proporciones y del número de casos válidos.

Un problema que debe enfrentarse al comparar entre empresas participantes y no participantes proviene del sesgo en la selección, es decir, la no aleatoriedad de las primeras. Si el primer grupo ha decidido su participación, se encuentra autoseleccionado y puede diferir del grupo par en las características que lo llevaron a esta decisión (invalidando las conclusiones). Se ha incorporado una pregunta que permite aproximarse a este posible sesgo: “Si le ofrecieran un trabajo en relación de dependencia en el que ganara lo mismo que ahora, ¿aceptaría o no?” La misma fue pensada para identificar diferencias en el punto de partida, es decir, un rasgo que haría distintas a las empresas participantes de las no participantes por razones ajenas al hecho de haber participado del PCT. De este modo se agregó un componente subjetivo a los criterios de similitud que se indicaron anteriormente.

Resultados del estudio ex ante: condiciones en 1999

Se presentarán los resultados más destacados de la evaluación “ex ante”. Como se señaló, dicho relevamiento incluía tres dimensiones: i) una caracterización general de las empresas que serían destinatarias del Programa; ii) una exploración de las actividades de capacitación llevadas adelante por las mismas (incluyendo frecuencia y valoración de dichas actividades); iii) la indagación acerca del modo en que los empresarios percibían la situación del país y del sector al que pertenecen (que incluía la actitud frente a la capacitación de su personal y el índice de “autorresponsabilización”).

El universo y la composición de la muestra

La inexistencia de bases de datos que incluyan al total de empresas hace que el universo considerado al efectuar la encuesta incluyera solamente a las empresas más formalizadas desde el punto de vista impositivo (las que figuran en el

8 Una de las razones por las que se han perdido casos es que a menudo la persona que responde al cuestionario no siempre es la más indicada para dar información sobre aspectos de la empresa (puede tratarse de familiares del dueño o profesionales externos tales como “el contador”).

Registro de Industria de la Provincia de Córdoba). En consecuencia, los resultados obtenidos sólo puedan extrapolarse a una pequeña fracción del total de MPyME, que no es azarosa sino que contiene a las empresas más “visibles” desde el punto de vista de la formalidad.

Dentro del universo considerado (empresas de menos de 25 empleados) se optó por distinguir entre las que contaban con menos de 7 empleados y las de 7 o más. La muestra incluyó un 38% de empresas del menor tamaño. La no coincidencia de esta distribución con los datos del Censo Económico Nacional 1994 indica que la selección del universo introduce un segundo sesgo.

Se planteó una distribución uniforme de casos en los tres sectores que se pretendía analizar (agroalimentario, metal mecánico, servicios).⁹ Los ligeros desvíos con respecto a la uniformidad buscada tienen origen en las limitaciones de los listados utilizados para el muestreo y en los problemas operativos que se derivaron de ellas. La selección por sectores privilegió levemente a las empresas metal mecánicas (41% de la muestra). El resto se distribuyó de manera casi uniforme entre agroalimentarias y de servicios (30% y 29% respectivamente).

De las firmas encuestadas, más de las dos terceras partes (70,7%) declaró que había sido fundada como empresa familiar. En la clasificación según el año en que fueron fundadas, el 23% fue anterior a 1985 y el 42% posterior a 1995. Esta distribución, que privilegia a las empresas más jóvenes, es consistente con el dato que indica que alrededor del 50% de las MPyME superan los primeros años de vida. En cuanto a la forma jurídica, una proporción elevada (43,4%) se declara unipersonal. En la modalidad más formal –la Sociedad Anónima– sólo se ubica el 9% de las firmas consultadas.

Sintetizando, el universo al que se dirigió la encuesta ex ante presenta una composición que privilegia a las empresas jóvenes, familiares, unipersonales o sociedades de hecho y no representa al total de MPyME cordobesas de los tres sectores considerados sino a aquéllas de más alto grado de formalidad. Es altamente probable, sin embargo, que las respuestas del conjunto de empresas a las que no pudo acceder fuesen más desfavorables hacia la capacitación que la que se vislumbra a la luz de los resultados que se expondrán.

| 9 Los dos primeros constituirían aproximadamente el 80% del producto bruto geográfico industrial.

Actividades de capacitación y opiniones al respecto¹⁰

Características de las empresas que invierten en capacitación

En términos generales, algo más de la mitad de los encuestados declara llevar adelante actividades de capacitación; entre ellos, casi el 40% lo hace sólo ante necesidades puntuales. ***La existencia de una política regular de inversión en capacitación no parece ser la norma en este universo:*** sólo se ubica en esta categoría alrededor del 15% de los entrevistados.

Al analizar estas respuestas según las características de las empresas que se indicaron en la descripción de la muestra (Tablas 14.1 a 14.5 del Anexo 14.B) puede deducirse que ***aquellas empresas que más se inclinan a realizar acciones de capacitación tienden a ser las de más de 7 empleados, las que se crearon como emprendimientos no familiares, las más “jóvenes”, las pertenecientes al sector servicios y aquéllas cuya forma jurídica se acerca a un mayor grado de “formalidad” (S.A. y S.R.L.).***¹¹ Esto permite delinear un perfil de empresas predispuestas a invertir en capacitación, tomando en cuenta las diferencias de grado detectadas (ver Cuadro 14.1).

La frecuencia con que se invierte en capacitación

Si se consideran exclusivamente aquellas empresas que declaran realizar algún tipo de capacitación, se encuentra que más del 80% indica una frecuencia de una vez o más por año, lo que conduce a pensar que para este subconjunto de firmas la capacitación formaría parte de su cotidianeidad. Dado que son pocas las pequeñas empresas que cuentan con políticas habituales de capacitación, la intensidad declarada puede responder más a acciones puntuales que a una política regular. Se debe ser muy cauteloso al extraer conclusiones dado que en cualquier encuesta, aunque se extremen las precauciones en el modo de administración, existe el riesgo de captar respuestas desde el “deber ser” y no desde el “ser”. Dicho de otra manera, una apreciación abstracta del valor de la capacitación y de la importancia de invertir en ella, puede dar lugar a que el encuestado responda como cree que el encuestador espera.

10 No se incluyen las respuestas según nivel (operativo, mandos medios y gerenciales) debido a la inadecuación de estas categorías para el universo de referencia. Tampoco se muestran tabulados que incluyan los montos invertidos debido a la imposibilidad, en una alta proporción de casos, de acceder a ese dato.

11 Sociedad Anónima y Sociedad de Responsabilidad Limitada, respectivamente.

En las tablas que muestran distribuciones conjuntas de la intensidad con que los empresarios responden que recurren a la capacitación, se ha clasificado esta respuesta según las características de las empresas que se señalaron precedentemente (Tablas 14.6 a 14.10 del Anexo 14.B). Estos resultados permiten continuar con la línea de argumentación iniciada en la sección anterior: pareciera haber un *perfil* de empresas que tiene una relación más activa con la capacitación. Este *perfil* es, hasta cierto punto, susceptible de ser caracterizado a partir de los datos obtenidos. En efecto, y tal como sucediera con la predisposición a capacitar, *son las empresas de origen no familiar, las más “jóvenes” y las correspondientes al sector servicios las que lo hacen más frecuentemente*. En este caso, sin embargo, *el tamaño no parece tener una incidencia decisiva*. Por su parte, *la variable forma jurídica tiene también cierto peso explicativo, aunque en menor medida* que en el caso del punto anterior: nuevamente, las empresas constituidas como S.A. se concentran en la respuesta “más de una vez al año”. Entre las empresas unipersonales que capacitan, un alto porcentaje lo hace más de una vez al año (44,1%). Pareciera que, si bien capacitan menos, cuando se inclinan a hacerlo la frecuencia es relativamente alta (ver Cuadro 14.2).

Nivel declarado de satisfacción

Dentro del conjunto de firmas que declararon haber capacitado, se encuentra un elevado nivel de satisfacción, ya que más del 90% juzga positivamente los resultados obtenidos y una cuarta parte los califica como muy satisfactorios.

Esta *satisfacción generalizada no muestra irregularidades significativas al considerarse el tamaño, el origen, el año de fundación ni la forma jurídica* (Tablas 14.11 a 14.15). Una variación ligera, aunque digna de ser destacada, se aprecia cuando se atiende al sector: los empresarios pertenecientes al sector agroalimentario aparecen como los “menos satisfechos”, ya que son los únicos en superar el 10% de respuestas negativas. Más allá de este matiz, la expresión general de satisfacción que se declara no es en modo alguno un dato menor; al contrario, debería considerarse como una herramienta adecuada para utilizar en la difusión de las ventajas de la capacitación. Esta pregunta es menos susceptible de recibir la respuesta “socialmente aceptada” a que se aludió antes, ya que lo que se pide es una evaluación de la experiencia y no está en juego la valoración que el empresario hace de la capacitación en abstracto.

Sin embargo, los resultados deben leerse nuevamente con cautela porque se trata sólo de una aproximación a las consecuencias de la participación. Por un lado, el empresario que declara su insatisfacción reconoce implícitamente haber tomado una decisión equivocada, es decir que la respuesta negativa tiene un

costo psicológico mayor. Por otro lado, la evaluación sobre el impacto percibido por el empresario se limitó a evaluar el grado de satisfacción declarado por el participante sin avanzar sobre el aprendizaje, la transferencia, el impacto y la tasa de retorno de la inversión (ver capítulo 9).¹²

Capacitación y rentabilidad

Al analizar la relación entre los costos asociados de las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos se encuentra una valoración mayoritariamente positiva en más de dos tercios del total de empresas que capacitaron. Esta apreciación positiva se presenta en menor medida que cuando se solicitaba una evaluación de la capacitación en términos generales, sin considerar explícitamente la relación “costo/beneficio”. La caída obedece a que este ítem plantea un interrogante más concreto –que exige comparar la inversión con el resultado– y la respuesta es menos sensible al sesgo propio de la búsqueda de gratificar al encuestador.

Considerando las respuestas a este ítem de acuerdo al tamaño de las firmas se aprecia mayor dificultad de las más pequeñas para evaluar la relación costo/beneficio de la inversión. El sector de actividad arroja una variación que conviene señalar: los empresarios del sector agroalimentario son los que se concentran en mayor medida en las valoraciones negativas. Al considerar las demás características de las empresas (año de fundación, forma jurídica, origen) no se encuentran diferencias en los resultados. La relativa certeza sobre la compensación de los costos de la capacitación es homogénea dentro de la muestra relevada.

La limitación de esta pregunta es que no recurre a elementos de juicio objetivos. Una alternativa que podría haber mejorado sustancialmente la evaluación habría sido la de interrogar a los empresarios, antes de contratar la capacitación, acerca de algunas variables clave como el nivel de facturación por empleado, y volver sobre la pregunta con posterioridad, solicitando la apreciación sobre el efecto de la capacitación en los cambios operados.

Las razones de quienes no capacitan

Al indagar sobre las razones por las cuales no se decide la inversión en capacitación, se encuentra una marcada dispersión entre las respuestas. Sin olvidar que los empresarios muy a menudo “no saben todo lo que hacen” y por contrapartida, probablemente “no hacen todo lo que dicen”, las respuestas recogidas

12 Niveles basados en las obras de Kirkpatrick, D. (1998) y Phillips, J. (1997).

llevan a concluir que varios factores operarían conjuntamente condicionando la actitud hacia la capacitación (ver capítulo 4).

Casi un tercio de los encuestados no creen que sea un medio para introducir mejoras en sus empresas. Una proporción similar señala que carece de recursos (se trataría de empresarios que valoran la capacitación, pero no la ubican en primer lugar entre las prioridades de inversión). Poco menos de un cuarto de quienes no capacitan dice que no hay ofertas adecuadas a sus necesidades. Estos tres grupos de empresarios demandan intervenciones diferenciadas. Para el primero y el segundo, las acciones deberían encaminarse hacia la “promoción” de la capacitación como medio eficaz para mejorar las condiciones de la empresa. El tercero, que constituye una porción apreciable de quienes no capacitan, requiere que se indague si realmente hay una inadecuación de la oferta a las demandas de las empresas e intervenir de manera acorde a la respuesta que se encuentre.

El conjunto de respuestas aquí encontradas debe interpretarse en el marco de las características específicas de las MPyME, poco propensas a invertir en capacitación (ver capítulos 3 y 8) y con una fuerte influencia de las disposiciones del propietario para atender a su formación o a la de su personal (ver capítulos 4 y 5). Tal como surge de los resultados de las distribuciones conjuntas (Tablas 14.21 a 14.25), *entre quienes no capacitan, las razones son variadas y los datos dispersos en función de las características de las empresas. Las firmas más pequeñas y las más antiguas son las que manifiestan con mayor frecuencia que no capacitan por considerar que no es necesario. La falta de recursos es la razón que se presenta en un número mayor de casos entre las empresas más grandes y del sector metal mecánico* (ver Cuadro 14.3).

La “cultura” de los empresarios y la capacitación

Además de los rasgos objetivos que caracterizan a las empresas (como el tamaño o la forma jurídica) la evaluación “ex ante” incluyó una variable que distingue entre empresarios que tienen la capacidad para sentirse protagonistas de los cambios y evalúan sus acciones como las determinantes de la evolución de sus firmas y aquéllos que son sujetos pasivos de condiciones externas: el Estado, los Bancos o la marcha de la economía. En términos operativos, se construyó un “índice de autorresponsabilización” que asigna a los encuestados una de cuatro categorías, según hayan respondido a un conjunto de preguntas atribuyendo mayoritariamente la responsabilidad por la evolución de la empresa a sus propias decisiones o a factores externos. Así, los más “autorresponsables” se ubican en la categoría “factores internos (intenso)” mientras que los “menos autorrespon-

sables” explican su situación por cuestiones ajenas a sus decisiones están en la categoría “factores externos (intenso)” (Tablas 14.26 a 14.30 del Anexo 14.B).

En la muestra sobre la que se trabajó, la distribución de frecuencias indica que casi dos tercios de los empresarios consultados se inclinan a autorresponsabilizarse, es decir, a considerar que sus decisiones y acciones han incidido en los cambios acaecidos en su sector. Por su parte, las categorías extremas muestran que casi un 30% de empresarios no creen que de ellos dependan los cambios. Existe una leve superposición entre este rasgo del empresario y las características de la empresa. Si el índice que se ha definido es capaz de describir *un rasgo que sería razonable encontrar entre los empresarios más favorables a invertir en acciones de mejora* (como el diagnóstico y la capacitación), entonces *es entre las empresas más grandes, las de origen no familiar y las más jóvenes*, donde éste puede ser encontrado con mayor frecuencia.

El grado de “autorresponsabilización” de los empresarios está vinculado con la intensidad de la capacitación y con el nivel de satisfacción por los resultados obtenidos (Tablas 14.30 a 14.33 del Anexo 14.B). Quienes se sienten más protagonistas tienden a mostrar un mayor compromiso y una mayor satisfacción. Las evidencias indican que *los empresarios “autorresponsables” son los que tienen en mayor medida una política regular de capacitación con una frecuencia de más de una vez por año y los que califican sus experiencias de capacitación como muy satisfactorias* (ver Cuadro 14.4).

El estudio ex ante y la difusión del Programa

Por constituir un sector imprecisamente definido, heterogéneo, envuelto en general en un cúmulo de rutinas ancladas en la urgencia, las MPyME revelan un considerable grado de “impermeabilidad” al estudiar sus realidades. Cabría preguntarse si esta impermeabilidad para “proveer” información no contiene, como contrapartida, una impermeabilidad en el sentido inverso, el referido a la “recepción” de información. Este último interrogante lleva a pensar que no sólo es preciso definir con el mayor grado posible de precisión la población-objetivo de los programas orientados a las pequeñas empresas, sino también refinar y valorizar las estrategias de comunicación empleadas para difundirlos. En la medida en que la información acerca de los programas de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) llegue de manera dispar a empresas de diferentes características o, dicho de otra manera, si la asimetría en la información no es resuelta, se corre el riesgo de subsidiar la capacitación de trabajadores en empresas que, sin el subsidio, lo harían de todos modos y, al mismo tiempo, no alcanzar con el programa a las que efectivamente lo necesitarían. Este hecho puede tener como re-

sultado ampliar la brecha entre empresas dinámicas y maduras. Para resolver el problema identificado, las acciones de difusión de SDE deberían ser muy enérgicas y desarrollarse durante un período suficientemente largo como para alcanzar efectivamente a un elevado porcentaje de los potenciales beneficiarios. Si, como los resultados de la presente indagación parecen señalarlo, hay un conjunto mayoritario de empresas que resultan “invisibles” y es esa invisibilidad la que las vuelve más importantes como objetivo de las políticas de desarrollo empresarial, entonces el esfuerzo destinado a alcanzarlas con información acerca de esas políticas debe ser prioritario.

Se concluye también que habría sido de utilidad realizar la evaluación ex ante como parte del diseño. Según pudo determinarse a posteriori, dos de los hallazgos de dicha evaluación habrían contribuido a tomar algunas decisiones sobre el curso del Programa. El primer hallazgo es que la propensión a invertir en la formación de los recursos humanos de las empresas está asociada a características de las mismas y de sus dueños y que existiría un sector relativamente dinámico entre las pequeñas empresas cordobesas que tiende a prestar especial atención a la capacitación de sus recursos humanos. Haber puesto en juego este conocimiento habría contribuido a decidir si se orientaban los esfuerzos hacia aquellas empresas que estaban en mejores condiciones de aprovecharlo, es decir las más propensas a invertir en capacitación o bien si se dirigía la atención de manera preferencial hacia las empresas más desfavorecidas, es decir, las menos inclinadas a invertir en acciones de formación. Esta discusión, que incluye elementos políticos y estratégicos, habría ayudado en la aplicación del PCT. El segundo aporte de la evaluación ex ante fue el de poner en evidencia las dificultades de la circulación de información entre las MPyME. Nuevamente, se trata de información que podría haber sido útil a la hora de diseñar la estrategia de difusión y comunicación del Programa, ya que hubiese permitido tener en cuenta las diferencias de los destinatarios e incorporar ajustes en el diseño. Es muy probable que la expectativa por una “tracción por la demanda” se hubiese moderado, al considerar las grandes limitaciones que tienen las MPyME para acceder a la información.

ANEXO 14.A

Los instrumentos de recolección de datos

Cuestionario dirigido a empresas participantes del Sistema de Bonos de Capacitación

P1. ¿En qué año fue fundada esta empresa?
#

P2. Al momento de su creación, esta empresa fue:

1. Familiar
2. No familiar
3. Unipersonal

P3. ¿En qué ocasiones recurre a la inversión en capacitación?

la empresa cuenta con una política de inversión habitual en capacitación
sólo se capacita cuando se reciben ofertas convenientes
sólo capacita cuando se detectan necesidades puntuales
en otras ocasiones (asignar código)
nunca
1, 2 y 3

P4. Ante una oferta de capacitación: ¿qué elemento tiene en cuenta en primer lugar para decidir si le conviene o no?

costo	pasa a P6.
adecuación a las necesidades de la empresa	pasa a P6.
respaldo institucional de quien lo ofrece	
otro (asignar código)	pasa a P6.
6.1, 2 y 3	
Tiempo	

P5. ¿Qué institución considera que ofrece mejor respaldo? (No leer las opciones)

Universidades
Instituciones capacitadoras nacionales, provinciales o municipales
Organismos no Gubernamentales (ONGs)
Instituciones capacitadoras privadas
Cámaras, sindicatos o centros.
Otros

P6. De las siguientes formas de apoyo no crediticio a las empresas, ¿qué servicios estaría dispuesto a comprar antes que capacitación?

asistencia o consultoría técnica
asesoramiento contable o legal
continuaría eligiendo la capacitación
ninguno le interesa
no sabe
6. Todos

P7. *¿En qué medida los programas que usted conoce resultan adecuados a las necesidades de su empresa?* Le pido que asigne un puntaje entre cero y diez donde cero significa que son completamente inadecuados y diez que se adecuan perfectamente a lo que su empresa necesita
#

P8. *¿Cómo obtuvieron, en su empresa, la primera información acerca del programa de bonos?*
Codificación de campo
algún representante de instituciones de capacitación realizó una visita e informó sobre la existencia del Programa
por referencia de amigos o colegas
como resultado de una visita del personal del Programa
por medios gráficos tales como revistas, diarios, etc.
por información que le brindaron en su cámara empresaria
por convocatorias realizadas por reparticiones públicas
por convenios con universidades o el Ministerio de Agricultura u otros organismos
otro modo (asignar código)
No participó

P9. *¿Cómo calificaría, entre cero y diez el beneficio que el programa trajo a la empresa?*
Considerando que cero es nada, diez que hubo un gran beneficio
#

P10. *¿En qué medida, cree que se justificó el esfuerzo que le costó participar en un curso del sistema de bonos?*, póngale un nota donde poco es cero y mucho es diez
#

¿Podría señalar en qué medida se aprecian las principales ventajas de haber participado en el Programa? Nuevamente aquí usamos el sistema de nota: para cada aspecto que le voy a leer, cero si no se aprecia ninguna ventaja y diez si las ventajas fueron muy importantes

P11. mejor calidad de su producto /servicio	#
P12. aumento en la facturación	#
P13. mayor satisfacción de sus empleados	#
P14. mejor calidad de atención al cliente	#
P15. nuevas tecnologías	#
P16. nuevos servicios o productos	#
P17. habilidades adquiridas que mejoran la productividad	#
P18. otros asignar código	#

P19. Con el mismo sistema de puntaje entre cero y diez y en relación a otras empresas competidoras, *¿en que medida cree usted que haber participado del Programa mejoró su posición?* Cero significa que su posición no mejoró en nada y diez que ahora considera que se encuentra en una posición mucho mejor que antes de participar del Programa.
#

P20. Otra vez con el sistema de puntaje entre cero y diez: *¿En que medida, cree usted que participar de este tipo de programas ayuda a mantenerse en el mercado?* Cero significa que participar del programa no tendría ningún efecto en la permanencia o no en el mercado y diez que tiene mucho efecto.
#

P21. Usted calificaría a la capacitación como:
un gasto, tal como una indemnización
una inversión, tal como incorporar tecnología
una necesidad, tal como comprar productos / materiales
de otra manera (asignar código)
5. 2 y 3

P22. Desde que se enteró de la existencia del programa ¿contrató acciones de capacitación que no pertenecían al sistema, es decir, sin usar bonos?:
sí
no

P23. Si el sistema no continúa funcionando en el 2004 ¿seguiría realizando acciones de capacitación?
sí
sí, pero algo menos
sí, pero mucho menos
no

P24. ¿Qué número de empleados tiene en total la empresa?
(Si la respuesta es ninguno, pasa a P27)

Sólo para aquellas empresas que tengan al menos un empleado

P25. Para usted, ¿la capacitación, beneficia más a la empresa, más al que se capacita o a ambos por igual?
más al empleado
más a la empresa
a ambos por igual

P26. En el caso de los cursos pertenecientes al Programa, ¿quién pagó la diferencia entre el valor del bono y el del curso?
los empleados que se capacitaron en todos los casos
compartido entre la empresa y los capacitandos

P26B. Aproximadamente ¿qué porcentaje pagó la empresa?
menos de la mitad
la mitad
más de la mitad
siempre la empresa
a veces la empresa otras los empleados
ni la empresa ni el empleado

P26C. ¿quién lo pagó? (asignar código)

P27. Una última pregunta, casi personal: si le ofrecieran un trabajo estable en relación de dependencia en el que ganara aproximadamente lo mismo que gana ahora y tuviera que dejar su empresa: ¿aceptaría o no?

Le agradecemos su colaboración

Cuestionario dirigido a empresas participantes del Sistema de Diagnóstico de Capital Humano

Nombre de la empresa y responsable:

P1. ¿En qué año fue fundada esta empresa?

#

P2. Al momento de su creación, esta empresa fue:

1. Familiar
2. No familiar
3. Unipersonal

P3. ¿En qué ocasiones recurre a la inversión en capacitación?

la empresa cuenta con una política de inversión habitual en capacitación

sólo se capacita cuando se reciben ofertas convenientes.

sólo capacita cuando se detectan necesidades puntuales

en otras ocasiones (asignar código)

nunca

1, 2 y 3 (No leer esta opción)

P4. Ante una oferta de capacitación: ¿qué elemento tiene en cuenta en primer lugar para decidir si le conviene o no?

costo

pasa a P6.

adecuación a las necesidades de la empresa

pasa a P6.

respaldo institucional de quien lo ofrece

otro (asignar código)

pasa a P6.

1 y 2 (No leer esta opción)

P5. ¿Qué institución considera que ofrece mejor respaldo?

Universidades

Instituciones capacitadoras nacionales, provinciales o municipales

Organismos no Gubernamentales (ONGs)

Instituciones capacitadoras privadas

Cámaras, sindicatos o centros.

Otros

P6. De las siguientes formas de apoyo no crediticio a las empresas, ¿qué servicios estaría dispuesto a comprar antes que capacitación?

asistencia técnica o consultoría

asesoramiento contable o legal

continuaría eligiendo la capacitación

ninguno le interesa

no sabe

P7. ¿En qué medida los programas que usted conoce resultan adecuados a las necesidades de su empresa? Le pido que le asigne un puntaje entre cero y diez donde cero significa que son completamente inadecuados y diez que se adecuan perfectamente a lo que su empresa necesita.

#

P8. *¿Cómo obtuvieron, en su empresa, la primera información acerca del subprograma SIDCAP?*

Codificación de campo

algún representante de instituciones de capacitación realizó una visita e informó sobre la existencia del programa

por referencia de amigos o colegas

como resultado de una visita del personal del programa

por medios gráficos tales como revistas, diarios, etc.

por información que le brindaron en su cámara empresaria, su sindicato, etc.

por convocatorias realizadas por reparticiones públicas

por convenios con universidades, u otros organismos

otro modo asignar código

P9. *¿Cómo calificaría, entre cero y diez el beneficio que el subprograma SIDCAP trajo a la empresa?* Considere que cero es nada, diez que hubo un gran beneficio

#

P10. *¿En qué medida, cree que se justificó el esfuerzo que le costó participar en el sistema de diagnóstico?*, póngale un nota donde poco es cero y mucho es diez

#

¿Podría señalar en qué medida se aprecian las principales ventajas de haber participado en el Programa? Nuevamente aquí usamos el sistema de nota para cada aspecto que le voy a leer: cero si no se aprecia ninguna ventaja y diez si las ventajas fueron muy importantes

P11. mejor calidad de su producto /servicio	#
P12. aumento en la facturación	#
P13. mayor satisfacción de sus empleados	#
P14. mejor calidad de atención al cliente	#
P15. nuevas tecnologías	#
P16. nuevos servicios	#
P17. mejor clima organizacional	#
P18. habilidades adquiridas que mejoran la productividad	#
P19. otros asignar código	#

P20. Con el mismo sistema de puntaje entre cero y diez y en relación a otras empresas competidoras, *¿en qué medida, cree usted que haber participado del Programa mejoró su posición?* Cero significa que su posición no mejoró en nada y diez que ahora considera que se encuentra en una posición mucho mejor que antes de participar del programa.

#

P21. Otra vez con el sistema de puntaje entre cero y diez: *¿En que medida, cree usted que participar de este tipo de programas ayuda a mantenerse en el mercado?* Cero significa que participar del programa no tendría ningún efecto en la permanencia o no en el mercado y diez que tiene mucho efecto

#

P22. *Usted calificaría a la capacitación como:*

un gasto, como una indemnización

una inversión, como incorporar tecnología

una necesidad, como comprar insumos

de otra manera (asignar código)

P23. ¿Usó los resultados del diagnóstico para orientar la inversión en capacitación?

1. si

2. no (pasa a P26)

P24. Con la misma escala de cero a diez, estas acciones de capacitación ¿justificaron el esfuerzo que costaron? Tomando como cero que no se justificaron para nada y diez que se justificaron plenamente

#

P25. Si el sistema no continúa funcionando en el 2004 ¿seguiría realizando acciones de capacitación?

sí

sí, pero algo menos

sí, pero mucho menos

no

P26. ¿Qué número total de empleados tiene la empresa?

(En caso de contestar “ninguno”, pasa P28)

Sólo para aquellas empresas que tengan al menos un empleado

P27. Para usted, ¿la capacitación, beneficia a la empresa, al que se capacita o a ambos?

más al empleado

más a la empresa

a ambos por igual

P28. Una última pregunta, casi personal: si le ofrecieran un trabajo estable en relación de dependencia en el que ganara aproximadamente lo mismo que gana ahora y tuviera que dejar su empresa: ¿aceptaría o no?

Le agradecemos su colaboración

Cuestionario dirigido a empresas no participantes del Programa

P1. ¿En qué año fue fundada esta empresa?

#

P2. Al momento de su creación, esta empresa fue:

Familiar

No familiar

P3. Durante los últimos tres años ¿Ha invertido en capacitación?

si

no (pasa a P5.)

P4. ¿En qué ocasiones recurre a la inversión en capacitación?

la empresa cuenta con una política de inversión habitual en capacitación

sólo se capacita cuando se reciben ofertas convenientes.

sólo capacita cuando se detectan necesidades puntuales

en otras ocasiones (asignar código)

nunca

P5. Independientemente que la use o no, ¿cree que la oferta de capacitación ha mejorado en los últimos tres años?

si

no

P6. Ante una oferta de capacitación: ¿qué elemento tendría en cuenta en primer lugar para decidir si le conviene o no?

Codificación de campo

costo

pasa a P8.

adecuación a las necesidades de la empresa

pasa a P8.

respaldo institucional de quien lo ofrece

otro (asignar código)

pasa a P8.

P7. ¿Qué institución considera que ofrece mejor respaldo?

Universidades

Instituciones capacitadoras nacionales, provinciales o municipales

Organismos no Gubernamentales (ONGs)

Instituciones capacitadoras privadas

Cámaras, sindicatos o centros.

Otros

P8. De las siguientes formas de apoyo no crediticio a las empresas, ¿qué servicios estaría dispuesto a comprar?

asistencia técnica o consultoría

asesoramiento contable o legal

capacitación

ninguno le interesa

no sabe

P9. ¿Supo usted acerca de la existencia de algún programa de estímulo a la capacitación en los últimos tres años?

1. si
2. no (Pasa a P14)

P10. ¿Recuerda el nombre de alguno de esos programas?

1. si, ¿podría mencionar los que recuerde? (abierta, transcribir del modo en que se diga)
2. no

P11. ¿De qué manera les llegó la información sobre ese programa?

Codificación de campo

algún representante de instituciones de capacitación (o aplicador del SIDCAP) realizó una visita e informó sobre la existencia del programa
por referencia de amigos o colegas
como resultado de una visita del personal del programa
por medios gráficos tales como revistas, diarios, etc.
por información que le brindaron en su cámara empresaria
por convocatorias realizadas por reparticiones públicas
por convenios con universidades, el Ministerio de Agricultura u otros organismos
otro modo (asignar código)

P12. ¿Cuál podría decir usted que fue la principal razón por la que su empresa no participó del Programa?

Codificación de campo

el costo era excesivo	<i>Pasa a P14.</i>
no es necesaria la capacitación o diagnóstico	<i>Pasa a P14.</i>
no correspondía a las necesidades de su empresa	<i>Pasa a P14.</i>
no cumplía con las exigencias para participar	<i>Pasa a P14.</i>
no estaba pensado para empresas como la suya	

P13. ¿Para qué tipo de empresas cree que se pensó el Programa?

Codificación de campo

de mucha facturación
muy bien organizadas
con mucho personal
de alta tecnología
otra característica (Asignar código)

P14. ¿Qué número de empleados tiene en total la empresa?

P15. Una última pregunta, casi personal: si le ofrecieran un trabajo estable en relación de dependencia en el que ganara aproximadamente lo mismo que gana ahora y tuviera que dejar su empresa: ¿aceptaría o no?

Le agradecemos su colaboración

ANEXO 14.B

Resultados del estudio ex ante

Tabla 14.1

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según número de empleados

Ocasiones en que se capacita	Número de empleados		
	menos de 7	7 ó más	Total
Política habitual	7,5	19,3	15,4
Ante ofertas de capacitadores	9,6	18,2	15,4
Ante necesidades puntuales	20,5	23,3	22,4
En otras ocasiones	5,5	3,0	3,8
Nunca	56,8	36,1	43,0
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.2

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según carácter de la empresa al momento de su fundación

Ocasiones en que se capacita	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
Política habitual	12,1	21,7	14,9
Ante ofertas de capacitadores	13,4	20,9	15,6
Ante necesidades puntuales	19,5	27,9	22,0
En otras ocasiones	4,9	1,6	3,9
Nunca	50,2	27,9	43,6
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.3

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según año de fundación

Ocasiones en que se capacita	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
Política habitual	12,0	18,5	17,2	15,4
Ante ofertas de capacitadores	12,0	19,9	15,2	15,4
Ante necesidades puntuales	23,4	13,9	33,3	22,4
En otras ocasiones	4,7	0,0	8,1	3,8
Nunca	47,9	47,7	26,3	43,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.4

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según sector al que pertenece

Ocasiones en que se capacita	Sector			
	agroalimentario	metal mecánico	servicios	Total
Política habitual	3,3	16,1	25,0	14,6
Ante ofertas de capacitadores	19,0	11,5	18,3	15,3
Ante necesidades puntuales	21,5	20,8	23,1	21,6
En otras ocasiones	4,1	2,6	6,7	4,1
Nunca	52,1	49,0	26,9	44,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.5

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según forma jurídica actual

Ocasiones en que se capacita	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	unipersonal	Total
Política habitual	4,8	20,4	35,0	10,8	15,5
Ante ofertas de capacitadores	17,7	16,4	15,0	14,1	15,5
Ante necesidades puntuales	30,6	20,4	7,5	24,9	22,6
En otras ocasiones	0,0	2,6	7,5	5,4	3,9
Nunca	46,8	40,1	35,0	44,9	42,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.6

Distribución de la intensidad con que se realizan acciones de capacitación según número de empleados (sólo para quienes declaran realizarlas)

Frecuencia con que se capacita	Número de empleados		
	menos de 7	7 ó más	Total
Más de una vez al año	44,4	45,5	45,2
Todos los años	38,1	37,4	37,6
Cada dos años o más	17,5	17,1	17,2
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.7

Distribución de la intensidad con que se realizan acciones de capacitación según carácter de la empresa al momento de su fundación (sólo casos válidos para quienes declaran realizarlas)

Frecuencia con que se capacita	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
Más de una vez al año	39,5	55,2	45,1
Todos los años	41,4	31,0	37,7
Cada dos años o más	19,1	13,8	17,2
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.8

Distribución de la intensidad con que se realizan acciones de capacitación según año de fundación (sólo casos válidos para quienes declaran realizarlas)

Frecuencia con que se capacita	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
Más de una vez al año	39,6	42,5	56,5	45,2
Todos los años	41,6	41,3	27,5	37,6
Cada dos años o más	18,8	16,3	15,9	17,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.9

Distribución de la intensidad con que se realizan acciones de capacitación según sector al que pertenece (sólo para quienes declaran realizarlas)

Frecuencia con que se capacita	Sector			
	agroalimentaria	metal mecánica	servicios	Total
Más de una vez al año	33,3	38,9	59,5	44,6
Todos los años	43,9	37,9	31,6	37,2
Cada dos años o más	22,8	23,2	8,9	18,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.10

Distribución de la intensidad con que se realizan acciones de capacitación según forma jurídica actual (sólo para quienes declaran realizarlas)

Frecuencia con que se capacita	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	unipersonal	Total
Más de una vez al año	25,8	48,4	61,5	44,1	45,2
Todos los años	67,7	35,2	30,8	32,4	37,6
Cada dos años o más	6,5	16,5	7,7	23,5	17,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.11

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según número de empleados (sólo para quienes declaran realizarla)

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Número de empleados		
	menos de siete	siete ó más	Total
Muy satisfactorios	28,1	24,1	25,1
Satisfactorios	70,2	66,7	67,5
Escasamente satisfactorios	1,8	5,7	4,8
No satisfactorios	0,0	3,4	2,6
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.12

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según carácter de la empresa al momento de su fundación (sólo para quienes declaran realizarla)

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
Muy satisfactorios	23,4	29,8	25,8
Satisfactorios	66,0	67,9	66,7
Escasamente satisfactorios	7,1	1,2	4,9
No satisfactorios	3,5	1,2	2,7
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.13

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según año de fundación (sólo para quienes declaran realizarla)

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
Muy satisfactorios	22,2	19,5	35,9	25,1
Satisfactorios	70,0	75,3	54,7	67,5
Escasamente satisfactorios	6,7	2,6	4,7	4,8
No satisfactorios	1,1	2,6	4,7	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.14

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según sector al que pertenece (sólo para quienes declaran realizarla)

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Sector			
	agroalimentario	metal mecánico	servicios	Total
Muy satisfactorios	19,6	29,2	21,9	24,4
Satisfactorios	64,7	66,3	75,3	69,0
Escasamente satisfactorios	11,8	0,0	2,7	3,8
No satisfactorios	3,9	4,5	0,0	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.15

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según forma jurídica actual (sólo para quienes declaran realizarla)

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	unipersonal	Total
Muy satisfactorios	28,6	18,8	8,3	34,0	25,1
Satisfactorios	67,9	72,9	91,7	56,4	67,5
Escasamente satisfactorios	3,6	7,1	0,0	4,3	4,8
No satisfactorios	0,0	1,2	0,0	5,3	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.16

Distribución de la compensación apreciada entre los costos asociados a las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos a partir de su implementación según número de empleados (sólo para quienes declaran capacitar)

Compensación entre costos y beneficios de la capacitación	Número de empleados		
	menos de siete	siete ó más	Total
En gran medida	26,8	23,2	24,0
Parcialmente	44,6	44,6	44,6
No sabe	10,7	1,7	3,9
En general, no	12,5	19,8	18,0
Definitivamente, no	5,4	10,7	9,4
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.17

Distribución de la compensación apreciada entre los costos asociados a las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos a partir de su implementación según carácter de la empresa al momento de su fundación (sólo para quienes declaran capacitar)

Compensación entre costos y beneficios de la capacitación	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
En gran medida	19,7	29,4	23,3
Parcialmente	49,3	36,5	44,5
No sabe	5,6	1,2	4,0
En general, no	13,4	27,1	18,5
Definitivamente, no	12,0	5,9	9,7
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.18

Distribución de la compensación apreciada entre los costos asociados a las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos a partir de su implementación según año de fundación (sólo para quienes declaran capacitar)

Compensación entre costos y beneficios de la capacitación	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
En gran medida	22,8	22,1	28,1	24,0
Parcialmente	45,7	44,2	43,8	44,6
No sabe	2,2	3,9	6,3	3,9
En general, no	17,4	20,8	15,6	18,0
Definitivamente, no	12,0	9,1	6,3	9,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.19

Distribución de la compensación apreciada entre los costos asociados a las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos a partir de su implementación según sector al que pertenece (sólo para quienes declaran capacitar)

Compensación entre costos y beneficios de la capacitación	Sector			
	agroalimentario	metal mecánico	servicios	Total
En gran medida	3,6	30,0	26,8	22,2
Parcialmente	43,6	43,3	52,1	46,3
No sabe	5,5	5,6	1,4	4,2
En general, no	30,9	13,3	15,5	18,5
Definitivamente, no	16,4	7,8	4,2	8,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.20

Distribución de la compensación apreciada entre los costos asociados a las acciones de capacitación y los beneficios obtenidos a partir de su implementación según forma jurídica actual (sólo para quienes declaran capacitar)

Compensación entre costos y beneficios de la capacitación	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	Unipersonal	Total
En gran medida	12,9	22,0	19,2	30,9	24,0
Parcialmente	58,1	36,6	69,2	40,4	44,6
No sabe	6,5	3,7	3,8	3,2	3,9
En general, no	12,9	25,6	3,8	17,0	18,0
Definitivamente, no	9,7	12,2	3,8	8,5	9,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.21

Distribución de las razones dadas para no realizar acciones de capacitación según número de empleados (sólo para quienes declaran no realizarlas)

Razones para no capacitar	Número de empleados		
	menos de 7	7 ó más	Total
No es necesario	40,5	16,7	28,8
Faltan recursos	24,3	33,3	28,8
La oferta no es adecuada	24,3	25,0	24,7
Otra razón	10,8	25,0	17,8
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.22

Distribución de las razones dadas para no realizar acciones de capacitación según carácter de la empresa al fundarse (sólo para quienes declaran no realizarlas)

Razones para no capacitar	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
No es necesario	28,8	28,6	28,8
Faltan recursos	27,1	35,7	28,8
La oferta no es adecuada	27,1	14,3	24,7
Otra razón	16,9	21,4	17,8
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.23

Distribución de las razones dadas para no realizar acciones de capacitación según año de fundación (sólo para quienes declaran no realizarlas)

Razones para no capacitar	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
No es necesario	37,5	20,7	25,0	28,8
Faltan recursos	25,0	37,9	16,7	28,8
La oferta no es adecuada	18,8	31,0	25,0	24,7
Otra razón	18,8	10,3	33,3	17,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.24

Distribución de las razones dadas para no realizar acciones de capacitación según sector al que pertenece (sólo para quienes declaran no realizarlas)

Razones para no capacitar	Sector			
	agroalimentario	metal mecánico	servicios	Total
No es necesario	26,1	28,9	36,4	29,2
Faltan recursos	17,4	39,5	18,2	29,2
La oferta no es adecuada	21,7	26,3	27,3	25,0
Otra razón	34,8	5,3	18,2	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.25

Distribución de las razones dadas para no realizar acciones de capacitación según forma jurídica actual (sólo para quienes declaran no realizarlas)

Razones para no capacitar	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	Unipersonal	Total
No es necesario	41,7	30,4	0,0	27,3	29,2
Faltan recursos	25,0	26,1	50,0	27,3	27,8
La oferta no es adecuada	16,7	21,7	0,0	33,3	25,0
Otra razón	16,7	21,7	50,0	12,1	18,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.26

Distribución del índice de “auto responsabilización” según número de empleados

Atribución de responsabilidades	Número de empleados		
	menos de siete	siete ó más	Total
Factores externos (intenso)	34,8	24,3	28,3
Factores externos (moderado)	9,1	7,5	8,1
Factores internos (moderado)	15,2	17,8	16,8
Factores internos (intenso)	40,9	50,5	46,8
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.27

Distribución del índice de “auto responsabilización” según carácter al fundarse

Atribución de responsabilidades	Carácter de la empresa al fundarse		
	familiar	no familiar	Total
Factores externos (intenso)	31,4	22,0	28,7
Factores externos (moderado)	9,1	6,0	8,2
Factores internos (moderado)	17,4	14,0	16,4
Factores internos (intenso)	42,1	58,0	46,8
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.28

Distribución del índice de “auto responsabilización” según año de fundación

Atribución de responsabilidades	Año de fundación			
	antes de 1985	entre 1985 y 1994	desde 1995	Total
Factores externos (intenso)	44,6	20,7	9,8	28,3
Factores externos (moderado)	6,8	10,3	7,3	8,1
Factores internos (moderado)	20,3	10,3	19,5	16,8
Factores internos (intenso)	28,4	58,6	63,4	46,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.29

Distribución del índice de “auto responsabilización” según sector al que pertenece

Atribución de responsabilidades	Sector			
	agro alimentario	metal mecánico	servicios	Total
Factores externos (intenso)	22,9	39,2	19,5	29,4
Factores externos (moderado)	8,3	8,1	4,9	7,4
Factores internos (moderado)	25,0	12,2	14,6	16,6
Factores internos (intenso)	43,8	40,5	61,0	46,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.30

Distribución del índice de “auto responsabilización” según forma jurídica actual

Atribución de responsabilidades	Forma jurídica actual				
	S. de H.	S. R. L.	S. A.	Unipersonal	Total
Factores externos (intenso)	28,6	27,8	7,1	32,9	28,5
Factores externos (moderado)	14,3	1,9	21,4	7,9	8,1
Factores internos (moderado)	7,1	18,5	28,6	17,1	16,9
Factores internos (intenso)	50,0	51,9	42,9	42,1	46,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.31

Distribución de las ocasiones en que se invierte en capacitación según índice de “auto responsabilización”

Ocasiones en que se capacita	Atribución de responsabilidades				
	factores externos (intenso)	factores externos (moderado)	factores internos (moderado)	factores internos (intenso)	Total
Política habitual	5,2	13,8	8,7	23,8	15,4
Ante ofertas de capacitadores	19,8	31,0	14,5	11,4	15,6
Ante necesidades puntuales	16,4	10,3	31,9	24,8	22,6
En otras ocasiones	4,3	0,0	1,4	4,0	3,4
Nunca	54,3	44,8	43,5	36,1	43,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.32

Distribución de la intensidad con que se invierte en capacitación según índice de “auto responsabilización”

Frecuencia con que se capacita	Atribución de responsabilidades				
	factores externos (intenso)	factores externos (moderado)	factores internos (moderado)	factores internos (intenso)	Total
Más de una vez al año	25,9	44,4	27,0	57,9	44,7
Todos los años	44,4	50,0	43,2	30,2	37,0
Cada dos años o más	29,6	5,6	29,7	11,9	18,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 14.33

Distribución del grado de satisfacción declarado con los resultados de la capacitación realizada según índice de “auto responsabilización”

Satisfacción declarada con los resultados de la capacitación	Atribución de responsabilidades				
	factores externos (intenso)	factores externos (moderado)	factores internos (moderado)	factores internos (intenso)	Total
Muy satisfactorios	16,0	31,3	21,2	29,9	25,5
Satisfactorios	70,0	68,8	75,8	62,4	66,7
Escasamente satisfactorios	12,0	0,0	3,0	3,4	5,1
No satisfactorios	2,0	0,0	0,0	4,3	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro 14.1

Análisis de las empresas inversoras

Las tablas 14.1 a 14.5 del Anexo 14.B permiten analizar las empresas inversoras en términos de tamaño, carácter de las empresas al momento de su fundación, edad, sector y forma jurídica.

En términos de *tamaño*, las empresas de menos de 7 empleados declaran con mayor frecuencia no invertir en capacitación. Mientras que para estas empresas más pequeñas la proporción de quienes no capacitan es del 57%, para las más grandes sólo alcanza al 36%. La existencia de una política habitual de capacitación es declarada por el 7,5% de las más pequeñas y por el 19,3% de la de más de 7 empleados.

Al considerar el *carácter de las empresas al momento de su fundación*, de aquellas que nacieron como familiares un 50% niega invertir en capacitación, cifra que alcanza a no más del 28% de las que se fundaron como no familiares. El 12% de las firmas de origen familiar señalan contar con una política habitual de inversión en capacitación, mientras que las no familiares casi duplican este porcentaje, acusando un 22%.

La *edad de la empresa* muestra rasgos diferenciadores sólo para las creadas en los últimos años de la década del '90. Entre estas empresas, sólo el 26% dice no capacitar; para las fundadas con anterioridad, este porcentaje es del 48%. Las demás categorías de respuesta no manifiestan diferencias regulares que puedan asociarse a algún cambio explicado por la edad.

El *sector* servicios es el que declara mayor recurrencia a actividades de capacitación, sólo un 27% de las empresas de este sector manifiesta no capacitar. Esta cifra contrasta con la que se lee en el sector metal mecánico (49%) y más aún con la de las agroalimentarias, que casi duplican a las de servicios, alcanzando un 52% de no capacitación. El sector de servicios es también el que alberga a la mayor proporción de empresas que dicen contar con una política habitual de capacitación. Así, esta respuesta alcanza al 25% de las empresas de servicios, al 16% de las metal mecánicas y sólo al 3% de las agroalimentarias.

La *forma jurídica* actual de las empresas encuestadas no acusa diferencias significativas en cuanto a que se capacite o no. Cualquiera sea la forma jurídica, la proporción de las que no capacitan es elevada. Dentro de las que invierten en formación se aprecian diferencias en cuanto a la existencia de una política habitual de capacitación: se destacan las empresas que adoptaron la forma de Sociedad Anónima (SA), con un 35%, seguidas de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL), con un 20%. Las unipersonales y Sociedades de Hecho (SH) muestran porcentajes muy inferiores.

Cuadro 14.2

Análisis de la frecuencia de la inversión

Las tablas 14.6 a 14.10 del Anexo 14.B, permiten analizar la frecuencia de la inversión en términos del tamaño, origen, edad, sector y forma jurídica.

El *tamaño* de las empresas no permite distinguir la intensidad con que se recurre a la capacitación. Más del 40% de las firmas indica una frecuencia de más de una vez al año, sin diferencias significativas entre los dos grupos en que se dividió la muestra.

En cuanto al *origen*, las empresas fundadas como no familiares acusan una mayor intensidad de uso de capacitación. El 55% de ellas declara más de una vez al año, contra el 39% concentrado en esta respuesta para las que nacieron como familiares.

En relación con la *edad*, el porcentaje de firmas que responden que capacitan con la mayor intensidad (más de una vez al año) muestra una tendencia creciente a medida que se consideran empresas más jóvenes. Así, la proporción de empresas fundadas más temprano (antes de 1985) que dice que capacita más de una vez al año es levemente inferior al 40%, cifra que asciende al 56,5% para las fundadas con posterioridad a 1995.

El *sector* de actividad al que pertenecen las empresas establece diferencias: las del sector servicios manifiestan el mayor compromiso con las acciones de capacitación, ya que casi el 60% de ellas respondió hacer un uso intenso de la capacitación. Este valor se reduce a menos del 40% entre los demás sectores.

La caracterización de empresas en términos de su *forma jurídica* vuelve a señalar a las más formalizadas como las más activas en inversión en capacitación. Las S.A., con el 61%, son seguidas por las S.R.L., de las que un 48% declara capacitar más de una vez al año. Las firmas constituidas como S.H. concentran una proporción sensiblemente más baja de respuestas en esta categoría.

Cuadro 14.3

Razones para no capacitar y características de las empresas

Las tablas 14.21 a 14.25 del Anexo 14.B permiten analizar las razones de quienes no capacitan en función del tamaño, origen, edad, sector y forma jurídica.

En relación con el *tamaño* se observa que para las más pequeñas la capacitación aparece como menos necesaria, mientras que las más grandes señalan como principal razón la falta de recursos. La proporción de los que consideran que la oferta no es adecuada no varía entre los dos grupos. En cuanto al *origen*, las empresas que se fundaron como no familiares tienden a indicar con mayor frecuencia la falta de recursos que la inadecuación de la oferta.

El *momento en que fueron fundadas* permite identificar a las más antiguas en situación similar a las más pequeñas, aduciendo en primer lugar el carácter prescindible de las actividades de capacitación.

En cuanto al *sector*, las empresas metal mecánicas son las que acusan con mayor frecuencia los problemas asociados al financiamiento de la capacitación.

El muy escaso número de empresas constituidas como S.A. que declara no capacitar impide analizar la distribución de sus respuestas. Las demás *formas jurídicas* no acusan diferencias significativas entre sí.

Cuadro 14.4

Una aproximación a la relación entre empresarialidad y capacitación

Las tablas 14.26 a 14.30 del Anexo 14.B permiten analizar el vínculo entre el índice de auto responsabilización (que constituye una aproximación de la empresarialidad) y las características de las firmas. El análisis vincula como siempre, tamaño, origen, edad, sector y forma jurídica con la variable analizada (en este caso, auto responsabilización). En segundo lugar se utilizan las tablas 14.31 a 14.33 del Anexo 14.B para poner de manifiesto el vínculo entre la auto responsabilización y la capacitación.

En relación con el *tamaño*, las empresas de menos de 7 empleados se ubican un 10% por debajo de las más grandes en la proporción de los empresarios que se señalan a sí mismos como responsables. Esta diferencia es casi simétrica en el otro extremo: los que culpan a las condiciones externas constituyen el 34% de las firmas pequeñas y el 24% de las de mayor tamaño.

En cuanto al *origen*, el hecho de haber sido fundadas como familiares o no, se muestra como criterio más claro para destacar las diferencias. Las primeras se concentran en menor medida en la posición más responsable. Allí encontramos a un 42% de fundadas como familiares y un 58% de las demás.

Si se analiza la *edad* de las firmas, se verifica una tendencia creciente en la proporción de empresarios que se auto responsabilizan a medida que se consideran empresas más jóvenes. La proporción de casos en esta categoría crece desde el 28% para las fundadas antes de 1985 hasta el 63% para las posteriores a 1995. Con respecto a la edad, resulta interesante la regularidad creciente observada, que sugiere un *proceso* de cambio, según el cual habría una tendencia a que los empresarios que estén comenzando su actividad sean “auto responsables” en mayor proporción. Esto puede sostenerse si se considera que los empresarios con mayor antigüedad sobrevivieron a épocas de cambios frecuentes en las reglas de juego económico. Dicho de otra manera, sufrieron los efectos de decisiones ajenas a ellos que cambiaron de manera sustancial el escenario en que operaban.

El *sector* de actividad establece diferencias tenues. El sector servicios se mostraría más auto responsable que el resto.

Tampoco la *forma jurídica* parece ser un criterio claramente diferenciador. La mayor proporción de “auto responsables” se ubica para las S.A. y S.H.

Las tablas 14.31 a 14.33 del Anexo 14.B ponen de manifiesto el vínculo entre la empresarialidad - medida por su proxi, la auto responsabilización - y la capacitación. Se deduce de dichas tablas que casi una cuarta parte de quienes privilegian los factores internos en mayor medida, es decir los más “auto responsables”, declaran disponer de una política regular de capacitación, por oposición a quienes ubican las responsabilidades “fuera” del ámbito de la empresa. Entre estos últimos, esta política habitual sólo alcanza al 5%.

Teniendo en cuenta sólo aquellos empresarios que realizan algún tipo de inversión en capacitación, la frecuencia con que ésta se contrata también difiere sustancialmente. Entre los “auto responsables”, más de la mitad lo hace más de una vez al año; en el polo opuesto, un cuarto de los que deslindan la responsabilidad de los cambios mencionan esta frecuencia de capacitación.

La calidad de las experiencias en capacitación acusa la misma tendencia. Por un lado, casi uno cada tres de los “auto responsables” señala como muy satisfactorios los resultados obtenidos; por otro lado, sólo uno cada seis de quienes no se identifican como responsables emite ese juicio.

Evaluación de impacto: la medición ex post

Eduardo Bologna

Vanina Fraire

Lo importante es no dejar de hacerse preguntas.

ALBERT EINSTEIN

Pocos meses antes de la finalización del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT) se realizó la indagación destinada a medir su impacto. Se encuestó, a tal efecto, a una muestra estadísticamente significativa de firmas participantes del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC) y a otra muestra de empresas beneficiarias del Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP). Las respuestas obtenidas se compararon con las correspondientes a un grupo control.

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los componentes del PCT y se reexaminan las posibilidades y limitaciones para la evaluación, destacando dos aspectos: la importancia de la elaboración clara y precisa de los objetivos de un programa de intervención y la necesidad de tener en cuenta un amplio conjunto de variables que caracterizan a los empresarios y que resultan condicionantes de la toma de decisiones.

Evaluación del Sistema de Bonos de Capacitación

El análisis de los resultados incluye una caracterización, tanto de las empresas encuestadas como de las oportunidades y criterios en la compra de capacitación –para las participantes y no participantes– y una evaluación de las percepciones de los beneficiarios acerca de los efectos de su participación.

Caracterización de las empresas encuestadas

Tal como surge del capítulo anterior, dos dimensiones de particular interés a los fines de caracterizar a las firmas, son el tiempo transcurrido desde la fundación y el nivel de compromiso del propietario con la empresa. El primer aspecto se analizará para las empresas tratadas. El segundo, tanto para las tratadas como para las no tratadas (lo que permite analizar la homogeneidad de ambos grupos). La discusión de estos resultados permite evaluar el vínculo entre el alcance del Programa y el nivel de compromiso.

En lo que hace al primer aspecto, la evaluación *ex ante* había acusado diferencias en la tendencia a invertir según la edad de las empresas, ubicando entre las más proclives a capacitar a las de fundación más reciente. Por esta razón, se describirán inicialmente las edades de las empresas formales y no formales que participaron en el Programa.

Las firmas no formales tienden a ser de fundación más reciente, con una edad promedio de 9 años, mientras que entre las empresas formales esta media llega hasta los 15 años. La mitad de las empresas formales encuestadas tiene 10 o más años de edad, mientras que entre las no formales el 50% tiene 4 años o más.¹

En lo que hace al segundo aspecto de interés, el nivel de compromiso, una forma de clasificar al universo de empresas es considerar que algunos de los empresarios se dedican a esta actividad por “espíritu empresarial”² y otros porque carecen de alternativas, ya que un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) de América Latina constituyen salidas de coyuntura a situaciones de desempleo (ver capítulo 5 y 8). La clasificación en términos del grado de compromiso constituye una aproximación al índice de “autorresponsabilización” que fue utilizado en la evaluación *ex ante*, ya que puede suponerse que dicho compromiso con la empresa implica también la creencia acerca del control que se tiene sobre el destino de la firma.

La pregunta sobre nivel de compromiso³ con la firma mostró que sólo una cuarta parte de los encuestados dejaría su empresa por un trabajo asalariado.

1 Esta diferencia en edad puede entenderse, en parte, por la mayor tendencia a la desaparición de las empresas no formales y en parte por un proceso de formalización. En este último caso se trataría de empresas que funcionaron durante sus primeros años de vida como no formales y que habrían accedido posteriormente a la categoría formal. Dado que la informalidad sería propia de empresas que operan como salida a situaciones transitorias de desempleo, el recorrido posterior en la historia de la firma podría ser el de formalizarse o desaparecer. Según este supuesto, el carácter de informal no sería perdurable en el tiempo sino más bien un estado transitorio (se regresará sobre esta hipótesis a partir de una pregunta específica).

2 Caracterizada en el capítulo anterior como empresarialidad.

3 Relevado con la pregunta: “Si le ofrecieran un trabajo en relación de dependencia en el que ganara lo mismo que ahora y tuviera que dejar su empresa ¿aceptaría o no?”.

Esta pregunta permitió clasificar a los empresarios en dos categorías: “comprometidos con la firma” para hacer referencia a quienes no aceptarían cambiar su condición de empresarios e “incómodos en el rol” para quienes preferirían ser empleados.

Cruzando esta información con el grado de formalidad de las empresas se encuentra que entre las formales, el compromiso resulta más frecuente. Sin embargo, hay una proporción elevada de empresarios no formales que se manifestaron en el mismo sentido. Por lo tanto, no es posible afirmar taxativamente que los “incómodos con su rol” conduzcan siempre empresas informales. Si para algunas empresas el estado de informalidad es transitorio, es de esperar que sea el caso de aquéllas conducidas por quienes ostentan “empresarialidad” en mayor grado (que en este caso se están asimilando a los “comprometidos”).

Además del uso descriptivo de esta pregunta y de las posibilidades que abre para caracterizar tipos de empresarios, sirvió para analizar la homogeneidad entre el grupo de empresas participantes y no participantes. Se encontró que la tendencia a no aceptar un trabajo en relación de dependencia se mantiene marcadamente constante entre las empresas de ambos grupos⁴ (ver Tabla 15.25 en el Anexo 15).⁵ Se puede afirmar que *los conjuntos son homogéneos en el criterio de comparación seleccionado*. De esto se deduce que las diferencias en las respuestas –dentro de las limitaciones de toda indagación basada en apreciaciones– pueden atribuirse a la participación de las empresas en él (ver Cuadro 15.1).

El intento de caracterizar a las firmas más proclives a invertir en capacitación según su tamaño, edad o rasgos actitudinales de los empresarios, supone que la inversión depende de estas cualidades y que, expuestos de igual modo a la información, algunas firmas capacitarían y otras no. Como consecuencia, la distribución uniforme de información es un punto vital y constituye un requisito para verificar si es posible plantear diferencias en las características de las empresas que capacitan y las que no lo hacen. Por esta razón, se interrogó a las empresas de la muestra de no participantes, acerca de su conocimiento del PCT y se encontró que sólo el 20% respondió afirmativamente (una sola empresa dentro de este grupo fue capaz de recordar el nombre). *El supuesto de distribución uniforme de la información no parece sostenerse*: el primer obstáculo para no haber participado del Programa es no haberse enterado de su existencia.⁶

4 La diferencia entre las proporciones no es significativa.

5 Al igual que en el capítulo anterior, debe tenerse en cuenta que en las tablas los totales de cada pregunta pueden no alcanzar al número de observaciones de la muestra por la existencia de casos perdidos.

6 Además de la información sistematizada que se viene analizando, fue posible acceder a algunas entrevistas con representantes de las instituciones capacitadoras. Un resultado obtenido a través de

Oportunidades en las que se decide la compra de capacitación

A continuación se analizará si los empresarios de las firmas tratadas invierten en capacitación porque creen que es necesario (o cuando creen que lo es) o bien cuando son invitados a hacerlo. Esta distinción pretende aproximarse a la diferencia entre acciones orientadas por la demanda (de los empresarios) o por la oferta (de las instituciones de capacitación, el Estado u otros organismos).

Cuando se interroga por las ocasiones en que se recurre a invertir en capacitación, la respuesta más frecuente es la referida a la recepción de ofertas convenientes (Tabla 15.2 del Anexo 15). Para poco menos de la mitad de las empresas encuestadas, la oferta juega un papel crucial en la decisión de invertir en capacitación.

Algo menos de un 25% de las empresas declaran invertir regularmente en capacitación. Se trata de un resultado que invita a la reflexión, ya que la escasa repetición en el uso del subsidio indicaría que la compra de capacitación es más escasa de lo que se declara. Es posible que la “política regular de inversión en capacitación” sea la respuesta que el empresario cree que debe dar. Si se considera que en Argentina hay una valoración alta de la educación, así como una persistente confianza en ésta como medio de promoción social, puede explicarse que exista en el imaginario de los empresarios una concepción prestigiosa de la educación en sus diversas formas y que por ello elijan responder tratando de acercarse a un hipotético ideal de “respuesta correcta”.⁷

El grado de formalidad de las empresas introduce diferencias leves (ver Tabla 15.2). El patrón de respuestas no difiere entre los dos tipos de empresas; en ambos grupos la tracción por la oferta parece más frecuente que la búsqueda activa. Sin embargo, puede apreciarse que las no formales están ligeramente más concentradas en la respuesta “pasiva”, es decir, la opción que las muestra decidiendo en función de lo que se ofrece mientras que, entre las formales se encuentran casos de firmas que compran capacitación cuando les hace falta.

las mismas confirma el papel activo jugado por la oferta y agrega que los oferentes de los cursos debieron amortiguar muchas de las dificultades (barreras de entrada) que el PCT presentaba (en especial a las empresas más pequeñas). Se puede conjeturar que la aparente simplicidad que los empresarios encontraron en los trámites de acceso a los bonos proviene de un importante esfuerzo hecho por las instituciones de capacitación por acercar propuestas que permitieran el uso de los subsidios.

- 7 Una indagación cualitativa posterior a la recolección de los datos, mostró que la idea de “política regular de capacitación” se relaciona con la necesidad de actualizarse, de realizar los cursos que sean necesarios para no quedar atrás de las innovaciones. La respuesta aparece como cercana a la detección de necesidades, en este caso se trataría de una necesidad en particular: la de estar al día con los cambios en el negocio.

No se observan diferencias en cuanto a la existencia de políticas regulares, que en ambos tipos de empresa alcanza a poco menos de un cuarto de la muestra.⁸

Esta señal sobre la importancia de la oferta en la compra de capacitación, invita a interrogarse sobre los criterios que se utilizan para sostener la decisión. Debe atenderse aquí al riesgo que significa que la oferta oriente la compra. Si los empresarios deben decidir basados en la información que proveen los oferentes, hay pocas chances para que la calidad de estas ofertas mejore. La posición opuesta –que debería promoverse– es aquella en la que la empresa determina qué necesita en términos de capacitación y lo exige a las instituciones capacitadoras. Por ese camino podría lograrse una mejora de la calidad de los servicios de capacitación ofrecidos.

Criterios de compra de capacitación

Al analizar el criterio por el que se adopta la decisión de comprar capacitación en las firmas tratadas se encuentra, de modo dominante la manifestación “oferta adecuada a lo que la empresa necesita” (ver Tabla 15.3 del Anexo 15). El costo de la oferta de capacitación aparece mencionado en segundo lugar. Por su parte, el aval de quien ofrece la capacitación ocupa el tercer lugar en la cantidad de menciones. Este último resultado parecería indicar que las empresas no son capaces de discriminar a priori acerca de la calidad de la oferta, lo que refuerza la hipótesis de la falla de mercado “selección adversa” como responsable de la reducida repetición en el uso del subsidio.

La combinación de la imposibilidad de establecer criterios para conocer a priori la calidad de una oferta y la valoración del costo como medio para decidir, lleva a un ciclo en que la calidad de las ofertas se reduce. Por este camino se va hacia un estado en el que el equilibrio se alcanza en condiciones de baja calidad y costo. Si las empresas no atienden a la calidad, es decir, no atienden a la “señal” que podría brindarles el respaldo del capacitador y sólo tratan de abonar el precio más bajo, es posible que estén apartando del mercado a las oferentes de mayor calidad, o bien estén incentivando a estos últimos a optar por prestaciones más baratas y en el fondo menos efectivas.

Nuevamente aquí las empresas formales y no formales siguen el patrón general de respuestas. Las no formales parecen más preocupadas por el costo de la capacitación, con una diferencia superior al 9%. Entre las empresas no formales

8 Esta respuesta, como ya se señaló, tiene una elevada probabilidad de corresponder a una pauta cultural de elevada valoración por la educación más que a la realidad.

las limitaciones financieras pueden ser un escollo casi insalvable para acceder a la capacitación, lo que explicaría que el costo sea valorado como el factor condicionante. Sin embargo, esta preocupación por el costo puede ser una señal de una evaluación negativa acerca de la tasa de retorno de la inversión en capacitación. Este hecho podría coincidir con la existencia de un elevado número de empresas no formales de “subsistencia” o “capitalización simple” e incrementa la probabilidad de que se genere un circuito diferencial de baja calidad dedicado a atender sus necesidades (efecto que podría potenciarse cuando operan programas de subsidios).

Oportunidades y criterios: efectos comparados

En este apartado se analizan, de manera comparada, las respuestas a las preguntas sobre oportunidades y criterios de inversión en capacitación entre empresas que recibieron y no recibieron el subsidio (tratadas y no tratadas).

En lo que respecta a las oportunidades en que se invierte, se encuentran diferencias marcadas entre ambos tipos de firmas (Tabla 15.4 del Anexo 15). Para las que fueron beneficiarias del Programa, la inversión está ligada a la existencia de ofertas que se evalúen como convenientes (46%), a una política regular de capacitación (25%) y a la existencia de necesidades concretas (24%). Para las que no participaron del Programa el patrón de respuestas no difiere en la proporción de las que tienen una política regular de inversión en capacitación (25%). Sin embargo, la proporción de las que no capacitan es mucho mayor (44% contra un 5% de las participantes).

La política regular de inversión sería, en consecuencia, independiente de la participación en el Programa, lo que conduce a la hipótesis de que *las firmas participantes fueron aquéllas que lograron informarse a través de la oferta*, que utilizó el subsidio para reemplazar parcial o totalmente el pago empresario. *Todo indicaría que el Programa habría subsidiado a la oferta pero no habría alterado la proporción de firmas que capacitan con regularidad.*

En cuanto al criterio que permite decidir cuándo una oferta es conveniente, la combinación de respuestas se mantiene estable entre las empresas que participaron del Programa y las que no lo hicieron (Tabla 15.5). Leves diferencias observadas no resultan significativas. La participación en el Programa no habría afectado los criterios que las empresas ponen en juego para evaluar a priori la conveniencia de las ofertas que reciben (ver Cuadro 15.2). Es decir, no se habría producido un aprendizaje en este sentido.

La evaluación general del Programa

El procedimiento que se utilizó para evaluar la apreciación general que las firmas tratadas realizaban sobre el Programa fue el de solicitar que se asignaran puntuaciones numéricas a diferentes dimensiones del impacto percibido.

Como se indicó en la descripción del instrumento de recolección de datos, el procedimiento de cuantificar la valoración que se hace de determinados aspectos de la intervención tiene el inconveniente de no poder analizar los resultados absolutos (no es posible afirmar que un cierto promedio implique una valoración buena, muy buena o excelente, ya que la misma depende del significado que los encuestados atribuyan a los valores numéricos). Sin embargo, una utilidad importante de este modo de preguntar es que permite las comparaciones, es decir las valoraciones relativas. Dicha valoración puede efectuarse, según se verá seguidamente, desde dos perspectivas.

En primer lugar, dado un conjunto de aspectos, disponer de calificaciones más altas o más bajas permite establecer un orden entre ellas que permite señalar cuál es el mejor o peor valorado (se observa cómo valora cada empresa encuestada las diferentes dimensiones en que se pueden desplegar los resultados de la intervención).

En segundo lugar, pueden compararse las valoraciones numéricas que firmas de diferentes características asignan al mismo aspecto (evaluando así cuáles son las empresas que aprovecharon mejor la intervención y qué aspectos de su participación les fueron más provechosos a diferentes tipos de empresas).

La primera dimensión para la que se analizará la percepción es la adecuación global a las necesidades de la empresa de “los programas de apoyo que conoce”. Este interrogante se planteó buscando captar la impresión general del empresario hacia estos programas, sin avanzar aún sobre su opinión acerca del SBC. Los puntajes promedian los 7 puntos. La distribución de estos puntajes tiende a concentrarse en los valores más altos: sólo el 28% atribuye calificaciones inferiores al valor promedio.⁹

La segunda dimensión para la que se analizará la percepción se refiere al principal beneficiario de la capacitación: la empresa o el trabajador que se capacita. Se encuentra un grado de acuerdo importante en señalar que se trata de ambos en igual medida ya que 86,8% elige esa opción. Sin embargo, es una res-

⁹ Debe tenerse en cuenta, al analizar el resultado, el desconocimiento acerca de esos programas que, como se mencionó, se encontró en una indagación en profundidad sobre unos pocos casos de empresas que habían respondido a la encuesta. En la diferenciación por grado de formalidad, se aprecia un desvío hacia la asignación de calificaciones menores por parte de las formales, aunque ambas continúan evaluado positivamente a estos programas.

puesta que debe considerarse sesgada por la perspectiva empresaria (dentro de un Programa que intentó ofrecer capacitación específica, el beneficio que se asigna al empleado podría subsistir mientras éste pertenezca a la firma).¹⁰

La tercera dimensión de este análisis es el primer acercamiento del empresario al Programa. Los resultados de esta pregunta (Tabla 15.6 del Anexo 15) muestran que la proporción más alta se encuentra en la propuesta de alguna institución capacitadora. No existen, en esta opción de respuesta, diferencias estadísticamente significativas entre las empresas formales e informales.

La cuarta dimensión sobre la que se realizará este análisis es la percepción de las ventajas que brindó haber participado del Programa. El resultado constituye una apreciación subjetiva acerca del mismo y tiene el valor de permitir anticipar la actitud hacia una futura repetición de las acciones contratadas. Presenta como limitación la necesidad del empresario de recibir la compensación cognitiva a la que se hizo referencia en el capítulo anterior (ver Tabla 15.7 en Anexo 15).

El puntaje promedio más alto se asigna a la “justificación del esfuerzo”. Puede pensarse que, de manera similar a lo que ocurre con la compensación cognitiva, la persona sobrevalorará los beneficios del Programa (para autojustificar el esfuerzo que significó la participación). Sin embargo, es un interrogante que obliga a comparar los costos y los beneficios y a reflexionar sobre las ventajas de haber intervenido. Coherente con lo esperado la calificación positiva asignada a esta pregunta es señal de satisfacción global con la decisión de participar, pero no profundiza en el aprendizaje, la transferencia al ámbito laboral, el impacto o la tasa de retorno de la inversión.

La dispersión resulta mayor –lo que indica un menor consenso– en aquellos atributos pasibles de medición objetiva (mejora en la productividad, nuevas tecnologías, nuevos servicios y aumento en la facturación). Considerando que se trata de los beneficios que se pueden evaluar con mayor certeza, este resultado ofrece evidencia, tanto acerca de la disparidad en la calidad de la oferta como acerca de la dificultad de las empresas para elegir lo que resulta más adecuado a sus necesidades.

El aumento en la facturación comparte con la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos productos o servicios la marcada heterogeneidad en los puntajes asignados. No parecería ser percibido por los empresarios como un resultado que pueda atribuirse a acciones de capacitación emprendidas.

La clasificación entre empresarios “comprometidos con la firma” e “incómodos con el rol” permite apreciar la valoración diferencial que realizan. Se en-

10 Se alerta sin embargo que la división neta entre capital humano general y específico, útil a los fines taxonómicos, no se presenta en la realidad (capítulos 6 a 9).

cuentra que la satisfacción de los empleados es la única característica en la que los “comprometidos” asignan un puntaje superior –con la salvedad de que se trata de un aspecto escasamente relevante– ya que, debido a la preponderancia de empresas que carecen de empleados, sólo atañe a poco más de la mitad de la muestra. Para los demás aspectos, el puntaje se iguala o bien es menor al que asignan los empresarios “comprometidos” (ver Cuadro 15.3).

La quinta dimensión para la que se realizará el análisis es la identificación del lugar que ocupa la capacitación entre las erogaciones que hace un empresario. En el instrumento se presentaron algunas expresiones (gasto, inversión o necesidad), con las cuales se solicitó asociar la asignación monetaria que se requiere para desarrollar una actividad formativa (Tabla 15.8 del Anexo 15). Se encontró un importante grado de acuerdo en cuanto a calificarla como una inversión.

La sexta dimensión que se considera en el análisis es el efectivo pago de la diferencia entre el valor del bono y el precio de la capacitación. Se encontró que, en general, las empresas declaran que éste estuvo a su cargo (lo que coincide con lo previsto en el diseño del Programa). Debe hacerse la salvedad del número importante de casos perdidos en esta pregunta, no sólo por las empresas carentes de empleados sino por la imposibilidad de dar una respuesta por parte de casi el 20% de los consultados. Podría tratarse de un tema especialmente conflictivo a juzgar por el elevado volumen de no respuesta, por lo cual no resulta posible extraer una evaluación concluyente sobre la realidad del pago por parte de las empresas.¹¹

La última dimensión de análisis que se considerará es la permanencia de una política regular de capacitación por parte de los empresarios una vez finalizado el Programa. Esta dimensión contribuye a evaluar el logro de uno de los objetivos de política. Al respecto, los empresarios participantes responden de manera mayoritaria que al cabo del Programa seguirían realizando acciones de capacitación, por lo que la continuidad en la compra parecería estar asegurada. ***Sin embargo no es posible asegurar que este resultado se deba a la intervención del Programa ya que, como se señaló en el estudio ex ante y en la introducción a este análisis, las empresas que podrían haber participado del Programa son las más motivadas a invertir en capacitación*** (con o sin Programa). Tal como se

11 Un sistema de bonos de capacitación tiene implícitos incentivos para la colusión (ver capítulos 3 y 11). Las acciones de control reducen su eficacia a medida que avanza el aprendizaje acerca de los mismos por parte de las instituciones capacitadoras. La posibilidad de ratificar las presunciones de desvío –obtenidas por evidencias indirectas– se podrían ver obstaculizadas por el uso de elementos de presión por parte de los capacitadores basados en el conocimiento del accionar de las empresas en el marco de una “economía ambigua” (que opera parcialmente de manera formal y parcialmente de manera no formal).

indicó precedentemente, es la oferta la que, ante la carencia de un sistema masivo de publicidad, les informó acerca del Programa al que podrían haber utilizado, en consecuencia, como un mecanismo de descuento sobre los precios habituales de compra de estos servicios.

Suponiendo que el resultado se deba al Programa, es conveniente señalar que en esta variable se encuentran comportamientos disímiles según el tamaño, la edad y el grado de formalidad (Tabla 15.26 del Anexo 15).

En general habría una tendencia a afirmar que la inversión en capacitación continuaría más allá del Programa. *Las empresas que lo manifiestan con mayor frecuencia son las de mayor tamaño, más jóvenes y formales, caracterización que se aproxima a la encontrada en el estudio ex ante al identificar a las empresas con mayor propensión a realizar esta inversión. Este resultado pone en evidencia una aparente contradicción: las empresas no formales, que son las que más aprecian los resultados del Programa son las que –por carencia de recursos– menos invertirán luego de su terminación, contradicción que se vincula con la alternativa de hierro que enfrentan los programas de capacitación para pequeñas empresas: el compromiso entre objetivos económicos y sociales.*¹²

Evaluación del Sistema de Diagnóstico

En este apartado se analizarán los resultados de la encuesta aplicada a las empresas que participaron del SIDCAP y a su conjunto de empresas pares. Como se señaló en el capítulo anterior, los criterios para separar los grupos de empresas difieren, en primer lugar, porque el universo de participantes SIDCAP es menos heterogéneo en tamaño que el del SBC y, en segundo lugar, porque quienes estuvieron a cargo de la aplicación del diagnóstico variaron a lo largo del tiempo (existen evidencias de impactos diferentes que podrían haber introducido distorsiones en los resultados obtenidos al aplicar la encuesta). Se analizarán a continuación las oportunidades y criterios en la compra de capacitación y el nivel de satisfacción con el diagnóstico como herramienta de competitividad.

12 Entre las empresas que no participaron del Programa, poco más de la mitad (54% de los casos) responde haber invertido en capacitación en los últimos tres años, porcentaje que las aproxima a los niveles de compra de capacitación fuera del Programa que declaran las participantes. Tal como se ha alertado reiteradamente, el paradigma prevaleciente en la sociedad argentina acerca de la capacitación como bien meritorio determina que estas manifestaciones podrían haberse formulados desde el “deber ser” y no desde el “ser”. También podría atribuirse al elevado porcentaje de personas autoempleadas entre las cuales existe un importante porcentaje que efectivamente ha venido invirtiendo a lo largo de su vida (ver capítulo 7).

Oportunidades y criterios en la compra de capacitación

Las oportunidades y criterios en las que se realizan inversiones se analizan de manera similar a la utilizada en el apartado anterior.

En lo que respecta al primer aspecto, las oportunidades, la utilización de la capacitación ante necesidades puntuales (37,4% para las tratadas y 20,0% para las no tratadas), así como la respuesta a ofertas (25,3% y 18,9%), son más manifiestas entre las empresas diagnosticadas. Podría atribuirse este resultado a que el diagnóstico influiría efectivamente en la capacidad para identificar necesidades y, en menor medida, para reconocer la conveniencia de ofertas. La conclusión se ve reforzada por el hecho de que dentro de las empresas que realizaron el diagnóstico existe un pequeño porcentaje que no capacitaba (6,8%). En el grupo control el porcentaje se eleva considerablemente (38,4%).

Los resultados de la encuesta muestran también que dentro de las que tienen política regular no existen diferencias tan notables entre firmas diagnosticadas y el grupo de control (según surge de la Tabla 15.9 del Anexo 15, los porcentajes fueron 27,4% y 22,6% respectivamente). La escasa diferencia puede atribuirse a que el diagnóstico se aplicó durante un período menor que el subsidio, que dicho período estuvo ubicado más cerca de la finalización del Programa y que la realización de un diagnóstico requiere de un tiempo para incidir en la puesta en marcha de una política regular de inversión en capacitación (lo que no puede evaluarse en una encuesta realizada antes de que finalice el Programa). ***Sería conveniente que las evaluaciones continúen durante varios años posteriores a la finalización de un programa para tener mayor certeza en lo que hace a los resultados.***

En lo que respecta al segundo aspecto a considerar, los criterios que se tienen en cuenta para decidir la conveniencia de una oferta de capacitación, aparece en primer lugar, la adecuación a las necesidades de la empresa. Ésta sería la respuesta que demuestra la mayor reflexión a la hora de contratar capacitación. Sin embargo, esta respuesta no acusa diferencias significativas entre las empresas que participaron y las que no lo hicieron (Tabla 15.10 del Anexo 15), por lo que no puede atribuirse al diagnóstico el haber contribuido a incrementar dicha actitud reflexiva. Por otra parte, debe considerarse que el SIDCAP se aplicó durante el período de crisis económica aguda de Argentina durante el cual el costo fue un factor limitante de las inversiones en capacitación. En consecuencia, la inexistencia de diferencias entre las empresas que diagnosticaron y las que no lo hicieron no debería interpretarse linealmente como ausencia de efectos del Programa.

En un análisis según el marco institucional en que se realizaron los diagnósticos, se destaca que el incremento de la habilidad para detectar las necesidades es más marcado en las empresas que aplicaron el diagnóstico a través de convenios (realizados con instituciones de reconocido prestigio). *Este hecho sugiere que ese tipo de convenios, asociado a la capacidad de convocatoria, al poder de difusión masiva de instituciones de gran envergadura y a una potencial mejor calidad, podría constituir un camino adecuado para la aplicación de instrumentos de diagnóstico.*

Es factible realizar un comentario respecto de las oportunidades y criterios para la compra de capacitación en relación con la edad de las empresas. En términos de las ocasiones en que se recurre a la capacitación, el impacto del diagnóstico se aprecia principalmente en las más jóvenes (Tabla 15.13 del Anexo 15). Para este grupo se verifica una diferencia sustancial en la proporción de las que declaran capacitar regularmente según hayan o no utilizado el SIDCAP. Este hecho confirma que las empresas más jóvenes serían, en promedio, más proclives a modificar hábitos regulares que las de mayor antigüedad.

Por su parte, dentro del conjunto de empresas fundadas antes de 1991, parecería fortalecerse la habilidad para detectar necesidades que requieran capacitación. Entre estas empresas de mayor antigüedad el beneficio del diagnóstico se concentraría en mejorar la calidad de su autodiagnóstico.

Al observar los elementos que se valorizan para concluir sobre la calidad de una oferta (Tabla 15.14 del Anexo 15), las empresas más nuevas aparecen como las más afectadas por la aplicación del SIDCAP, ya que las que diagnosticaron se diferencian marcadamente del grupo no diagnosticado en la proporción que responde que tiene en cuenta la adecuación a las necesidades de la empresa. También dentro de este grupo de las más jóvenes, se aprecia una reducción de las que creen que el costo es el primer criterio para optar. Resulta sin embargo, inesperado, el resultado de la comparación del volumen de las empresas que valoran el respaldo de quien ofrece el curso, ya que aquí aparece una menor referencia a este criterio por parte de las que diagnosticaron.

El nivel declarado de satisfacción

El grado de satisfacción a que dio lugar la participación en el Programa puede verse desde dos perspectivas. Por un lado, indagando por otras formas de apoyo que los empresarios habrían preferido antes que capacitación, resultado que puede compararse entre empresas participantes y no participantes. Por otro, de un modo más directo, solicitando sólo a los empresarios que participaron,

una evaluación cuantitativa del grado en que creen que la participación en el Programa contribuyó a beneficiar a la empresa en diferentes aspectos.

Desde la primera perspectiva –otras formas de apoyo preferidas– se observa que la diferencia que puede atribuirse a la aplicación del diagnóstico se manifiesta en especial en que las empresas diagnosticadas mencionan a la capacitación como la mejor alternativa de apoyo no crediticio en una proporción sustancialmente mayor que las que no participaron (Tabla 15.15 del Anexo 15). Entre el grupo de empresas participantes hay, además, un menor desconocimiento sobre qué otra forma de ayuda podría servirles. Esta diferencia sugiere nuevamente un efecto positivo sobre la habilidad de los empresarios que participaron del diagnóstico por reconocer sus necesidades y utilizar la capacitación (resultado sesgado por lo considerado “socialmente meritorio”).

Cuando se observan estas alternativas a la capacitación según el modo en que el diagnóstico fue aplicado, se encuentra que quienes diagnosticaron a través de convenios muestran una tendencia ligeramente mayor a preferir la capacitación (Tabla 15.16 del Anexo 15). Las empresas que participaron del CCC,¹³ pese a las limitaciones de este emprendimiento, mantienen un nivel elevado de respuestas “ninguna”, lo que identifica a empresas que no creen que haya servicios de apoyo alternativos a la capacitación que puedan serles de utilidad. El resultado puede atribuirse a desconocimiento acerca de otros servicios o al efecto del “bien socialmente meritorio”.

En lo que se refiere a la segunda de las dos perspectivas de análisis –la calificación numérica que se solicita acerca de los resultados atribuibles a la realización del diagnóstico– constituye un indicador del grado de satisfacción que el empresario percibe como impacto de su participación en el Programa.¹⁴ Esta evaluación dio como resultado un promedio general de 5 puntos, con una marcada variabilidad, tanto entre empresas consultadas como entre ítem por los que se indaga (Tabla 15.17 del Anexo 15).

Los aspectos evaluados pueden ser organizados en tres conjuntos correspondientes a calificaciones mayoritariamente altas, medias o inferiores, como puede verse en la siguiente tabla.

13 “Córdoba Ciudad Competitiva” (ver capítulo 12).

14 Podría temerse que se otorgaran valoraciones sobreestimadas, como respuestas “de cortesía”. Para reducir este efecto se puso el esfuerzo en independizar la evaluación de la aplicación de los diagnósticos. Las respuestas obtenidas sugieren que esto se logró, ya que las valoraciones muestran una sustancial capacidad discriminativa, permitiendo identificar puntos fuertes y débiles en los resultados del diagnóstico.

Tabla 15.1
Categorías de organización de resultados atribuidos
a la realización del diagnóstico

Aspectos valorados positivamente	Aspectos calificados con notas intermedias	Aspectos valorados negativamente
Beneficio que trajo el Programa	Adecuación de los programas a las necesidades de la empresa	Incorporación de nuevas tecnologías
Justificación del esfuerzo	Mejor calidad producto/ servicio	Aumento de la facturación
Calidad de atención al cliente	Habilidades adquiridas	Incorporación de nuevos servicios
Mantenerse en el mercado	Mejora en la posición sobre competidores	Satisfacción de los empleados

Al analizar las diferencias en la calificación de los diferentes aspectos del SIDCAP según la modalidad con que se aplicó el diagnóstico (Tabla 15.19 del Anexo 15) se encuentra que las empresas que fueron diagnosticadas en el marco de los convenios asignaron valoraciones más positivas en la mayoría de los ítem. Los únicos dos aspectos que resultan mejor valorados por las que fueron diagnosticadas a través de aplicadores individuales son: “mantenerse en el mercado” y “mejora de la posición frente a los competidores” (en el Cuadro 15.4 se analizan con mayor detalle tres de los aspectos que recibieron valoraciones más positivas).

Verificando el logro del objetivo de política

En este apartado se revisará, a la luz de la experiencia, lo expuesto en el capítulo anterior acerca de las condiciones y posibilidades de una evaluación de impacto. El análisis permitirá poner en el contexto dado por las limitaciones de toda evaluación la validez de las afirmaciones acerca del logro del objetivo de política.

El primer elemento a considerar es, tal como se señaló, la correcta definición de los objetivos que persigue el programa. Las metas que se espera alcanzar deben explicitarse de manera exhaustiva ya que constituyen el criterio para conocer en qué medida los resultados se acercan a lo previsto. Pero no se trata solamente de evaluar a posteriori los resultados de la intervención, sino de poder

monitorizarla *en el curso* de su aplicación. Este control, que incluye una evaluación del proceso, es lo que permite introducir correcciones. Además de la claridad, la formulación de los objetivos debe permitir que éstos puedan ser efectivamente medidos. Siempre es preferible que se ofrezca una expresión cuantitativa de las metas, ya que de este modo puede medirse el grado en que éstas fueron (o están siendo) alcanzadas.

El programa bajo análisis se planteó como objetivo la mejora en la productividad y en la competitividad de las MPyME. Dado que la competitividad es un concepto que implica la comparación entre empresas, no es una idea unívoca (a menos que se especifique el sector en el que se busca producir cambios). En el caso de una política implementada por el Estado nacional, el interés estará puesto en el incremento global de la competitividad de, por ejemplo, las empresas de un sector de la economía o de la totalidad de ellas respecto de las empresas extranjeras. En una intervención restringida al ámbito de una localidad, la búsqueda del incremento de la competitividad de las empresas puede estar dada en relación con la competitividad de otras firmas de la región o del resto del país. En suma, la idea de competitividad puede tener significados diferentes según cómo se recorte el universo de empresas a que se refiere. La delimitación adquiere interés al considerar que, desde un punto de vista macro, un incremento general de la competitividad puede implicar que los beneficios que obtiene una empresa que aprovecha la intervención sean al precio de perjuicios ocasionados a las que no lo hacen. El aumento de la competitividad es un objetivo razonable bajo la hipótesis de economías en expansión, cuando es posible pensar que todas las empresas se vuelven más competitivas y generan más riqueza. Por el contrario, en casos de estancamiento, puede suceder que los logros de algunos sean a costa de los de otros, con lo que el beneficio neto será nulo.

Una vez establecidos con precisión los objetivos es necesario definir el universo al que se espera alcanzar. Las unidades sobre las que se aplica la intervención pueden o no conformar el universo completo al que se quiere beneficiar. Se abren así dos líneas para la evaluación: si el programa se ha planteado metas que sólo afecten a las empresas participantes es sobre ellas que será necesario realizar la evaluación; a la inversa, si la intervención pretendió tener un alcance mayor y afectar indirectamente a otras empresas, la evaluación deberá captar los efectos recibidos por este universo.

La primera de estas líneas de evaluación es la que se utilizó en el PCT. Este dato cobra relevancia en la medida en que existe el riesgo de pedir al programa resultados que sólo podrían alcanzarse si se planteara un universo de mayor amplitud. Un ejemplo ilustrativo es el objetivo “crear un mercado de la capacita-

ción". Dado que el Programa intervenía sobre una proporción muy pequeña del universo de MPyME cordobesas, la creación de tal mercado no podía lograrse sólo por los efectos que tuviese sobre ese conjunto de empresas. Para que el mercado surgiese era necesario esperar un impacto apreciable sobre una porción mayor del universo. Para que este "efecto demostración transversal" hubiese tenido lugar, deberían haberse satisfecho condiciones no previstas en el PCT.

La evaluación del PCT se ha realizado, tal como preveía el diseño, por aplicación de una encuesta ex ante y una ex post. No se habían establecido criterios acerca del contenido ni del procesamiento de los resultados.

El estudio ex post buscó mensurar las consecuencias que la intervención tuvo sobre el conjunto de empresas participantes. No se pudo implementar el "diseño experimental" debido a la imposibilidad de construir un grupo control de iguales características (dado que la participación en el Programa era necesariamente voluntaria, lo que constituye un factor de diferenciación con el grupo control).¹⁵ El "grupo par" seleccionado operó como sustituto del grupo control en un diseño experimental. Para que la comparación entre el grupo experimental y el grupo par sea válida y las diferencias que se encuentren puedan atribuirse a la participación en el programa, debe asegurarse la identidad (o al menos una elevada similitud) entre los dos grupos de empresas. Presentado de manera diferente, se busca disponer de dos grupos de empresas que sólo se diferencien en que un grupo participó y el otro no lo hizo. El problema es encontrar cuáles son las características que definen la participación. Si este problema se resuelve de manera exitosa, se reducirá notablemente el efecto de autoselección que, de otro modo, volvería incomparables a ambos grupos.

Debido a estos impedimentos para reproducir las condiciones de un diseño experimental en sentido riguroso, la alternativa que se ha presentado en esta obra, fue adecuada. Aun así, existieron algunas limitaciones que se exponen seguidamente.

Los criterios de emparejamiento "tamaño", "sector de actividad" o "ubicación geográfica" son relativamente inmediatos. Se trata de variables de las que puede razonablemente suponerse que hayan influido en el acceso a la información que las empresas tuvieron o bien en las limitaciones financieras que pudieron haber encontrado para incorporarse al Programa. Pero además de estas características, cada intervención tiene una especificidad que hace que el criterio de diferenciación sea distinto. En el caso del PCT, el estudio anterior a la inter-

15 La única manera de eliminar la diferencia hubiese sido seleccionar de manera aleatoria a las empresas que van a participar. Dicho procedimiento, además de alejarse definitivamente de la "tracción por la demanda", sólo puede aplicarse en casos altamente controlados.

vención –ex ante– estableció algunas variables que diferencian a las empresas en relación con el aspecto en que se va a intervenir. La propensión a invertir en capacitación se mostró correlacionada con características que se supone que tienen cierta relación con la “empresarialidad” del propietario (la tendencia a manifestar que la evolución de su empresa depende de sus decisiones). Esta variable, medida a través del índice de “autorresponsabilización” predeciría la participación en el Programa de aquellas empresas que accedieran a la información sobre su existencia.

Si bien fue posible identificar en el estudio ex ante los rasgos de los empresarios que predecían la participación, ello no pudo realizarse de modo integral en la segunda etapa. Para hacerlo, hubiera sido necesario tomar una muestra de mayor tamaño de firmas no participantes, evaluar el índice de “autorresponsabilización” en cada una de ellas y emparejarlas con las participantes que alcanzaran puntajes similares de esta variable (descartando aquellas empresas no participantes cuya puntuación no correspondiera a ninguna que hubiese participado).¹⁶ En razón de la complejidad de esta operación, se procedió a reemplazar la medición de este índice por una pregunta que buscó medir el grado de compromiso del empresario con su firma. Si bien se trata de una aproximación al criterio proveniente del estudio ex ante, su validez puede sostenerse ya que consiste en un rasgo del empresario (y no de la empresa) y se acerca a evaluar en qué medida el empresario siente “suya” la firma.

Sistematizar este procedimiento y tenerlo previsto en el diseño de futuros programas implicaría un aumento en la calidad de las evaluaciones, en especial cuando no pueden satisfacerse los requisitos del diseño experimental.

Los resultados reseñados deberían servir –con las limitaciones expuestas– para responder a la pregunta planteada en el capítulo anterior ¿cuáles fueron los efectos sustantivos del PCT? Las evidencias recogidas por la evaluación ratifican lo que surge en los capítulos 10 y 11 en lo que hace al impacto en el ámbito de las firmas. Dichos efectos pueden haber sido importantes sólo para algunas de ellas. Dilucidar en cuáles, requiere de técnicas de análisis de elevada relación costo/beneficio (tales como el estudio de las tasas de retorno, es decir, del nivel 5 de la evaluación). Esos resultados no permiten explicar, sin embargo, la reducida reiteración en el uso del subsidio, elemento que surge del monitoreo y que indica que no se habría cumplido con el objetivo de política “generar un mercado de capacitación autosustentable”.

16 La dificultad práctica de este procedimiento no se limita al tamaño de la muestra sino también a la compleja batería de preguntas que se requieren para evaluar el índice mencionado (ver la reproducción del instrumento en el Anexo 14. A).

Ese hecho pone en duda la respuesta de quienes afirman que cuentan efectivamente con una política regular de capacitación. Si así fuese ¿por qué utilizaron solamente alrededor del 6% de un subsidio que reducía los costos de compra a un 50%? ¿Por qué existieron dificultades para vender el diagnóstico? Pone en duda también la sustentabilidad de las inversiones por parte de las firmas participantes. Si bien dichos empresarios responden mayoritariamente que continuarían realizando acciones de capacitación una vez finalizado el Programa, no es posible asegurar que este resultado se deba a la intervención del mismo, ya que las empresas que podrían haber participado son aquellas para las que la no inversión traba su desarrollo, por lo que invierten –en la medida en que lo necesitan– aun sin incentivos externos.¹⁷ Esta hipótesis tiene asidero experimental, ya que las empresas que manifiestan con mayor frecuencia la intención de continuar invirtiendo en capacitación son las de mayor tamaño, más jóvenes y formales, las que fueron caracterizadas en el estudio ex ante como aquellas con mayor propensión a realizar dicha inversión.

En el curso de la obra se han planteado un conjunto de hipótesis que, desde diversas disciplinas, aportan elementos teóricos que explicarían el problema de la reducida reiteración. Algunos de esos elementos, como la presencia de la falla de mercado “selección adversa”, han sido ratificados por la evaluación ex post. Otros, como las diferencias de conducta entre diferentes tipos de firmas, ya habrían sido anticipados por la evaluación ex ante. Temas más complejos, como los habitus, la multiplicidad de factores que afectan la transferencia, la reducida calidad de las intervenciones o razones estructurales asociadas al tamaño de las firmas requieren de nuevas experiencias en las que cada uno de los factores que, según surge del análisis teórico, determinan la reducida vocación de compra, sea evaluado experimentalmente. Ningún análisis podrá resolver, sin embargo, la cuestión crucial que se ha planteado previamente: el compromiso entre objetivos económicos y sociales que se presenta cuando un programa atiende de manera simultánea a población formal y no formal, lo que reduce sus posibilidades de éxito y hace más compleja la evaluación.

Una perspectiva crítica de la evaluación

Es posible profundizar en la revisión de la evaluación identificando aspectos sobre los que no se ha reflexionado hasta aquí. El análisis acerca de la conveniencia de una política pública se realiza habitualmente a través de una relación

| 17 Se trata de lo que, en el lenguaje de la evaluación se conoce como “sesgo en la selección”.

costo/beneficio, que demanda, como primer insumo, la identificación de factores asociados con ellos. Esta determinación es relativamente más compleja en programas de adquisición de capital humano que para el caso de bienes físicos (ver capítulos 4 y 5). Un estudio previo como el que realizó el PCT puede suministrar información de carácter exploratorio, pero no suficiente para identificar otros factores que podrían haber incidido. Para salvar esa dificultad se podría haber realizado un estudio que combinara mediciones estáticas (resultados obtenidos al finalizar el Programa) y dinámicas (proceso generado en las firmas participantes).

La evaluación de resultados habría permitido separar los efectos de la intervención de los provenientes de otras variaciones, sean del entorno, sean de características de las empresas o de los empresarios. Tal evaluación de resultados se logra utilizando un diseño experimental, cuyas limitaciones ya han sido señaladas. Sin embargo, corresponde destacar aquí que existen técnicas que permiten corregir uno de los inconvenientes más graves del DE: el sesgo en la selección. Estas técnicas (Heckman, J., 1979; 1995) identifican cuáles son las variables que se asocian con la participación en el programa y corrigen luego las diferencias encontradas entre los dos grupos, considerando que el grupo formado por las empresas participantes asumía valores diferentes en esas variables. Sin embargo, la gran heterogeneidad del universo puede neutralizar inclusive esta corrección del sesgo, impidiendo identificar las variables decisivas de la participación, que suelen estar asociadas a rasgos personales de los empresarios, cuya medición es muy discutible.

La segunda evaluación, de proceso, habría buscado seguir los cambios experimentados por las empresas participantes a medida que el programa avanzaba. A este objetivo se corresponde un diseño de panel, que consiste en una selección inicial de empresas que son observadas de manera periódica durante todo el lapso de aplicación del programa. Tampoco este diseño pudo usarse, ya que la alta mortalidad de las empresas hace que el panel pierda integrantes continuamente.

Además de las limitaciones expuestas, el proceso de evaluación completo se desarrolló bajo los efectos de dos restricciones fundamentales: la inestabilidad de las condiciones macroeconómicas y la falta de previsión de la estrategia de evaluación en el diseño del programa. Estas restricciones y los consecuentes recaudos con que deben tratarse las conclusiones de la evaluación, impidieron alcanzar el nivel de información necesario para aportar a las decisiones sobre la universalización de la experiencia.

La primera de las restricciones mencionadas se originó en una hipótesis de diseño, que constituía un supuesto básico del marco lógico y que no se materia-

lizó: la existencia durante la ejecución de “condiciones macroeconómicas estables”. Por el contrario, la Argentina estuvo inmersa en ese período en un desorden económico-social de tal envergadura que el gobierno debió tomar medidas extremas y violar garantías constitucionales de respeto por la propiedad privada. Ese proceso impactó de manera severa en las posibilidades de utilizar, para la evaluación ex post un mecanismo de entrevista presencial similar al que se utilizó en la medición ex ante. Era difícil, dada la magnitud de la crisis, lograr que los empresarios respondiesen a una encuesta que demanda más de una hora de un tiempo, que en momentos de conflictos, constituía un recurso escaso. Debido a ello se reemplazó la encuesta presencial por una telefónica, de corta duración, en la que no se pudieron incluir más de una veintena de preguntas. En mejores condiciones se habría podido profundizar la indagación acerca de la empresariedad de los agentes (que había sido definida en esta evaluación por la autorresponsabilización).

La segunda restricción estuvo dada por el hecho, ya señalado, que el desarrollo de la estrategia de evaluación no formó parte, como hubiese sido ideal, del diseño detallado del PCT. Como consecuencia, la evaluación ex ante se aplicó cuando el mismo se encontraba avanzando en su ejecución, limitando así la información que se recogió.

ANEXO 15

Resultados del estudio ex post

Tabla 15.1

Resumen descriptivo de la edad de las empresas participantes del SBC que fueron encuestadas según carácter formal o no

	Empresas formales	Empresas no formales	Total
Número de casos válidos	123	65	188
Media	14,6	8,9	12,6
Mediana	10	4	8
Desviación típica	12,7	12,6	12,9
Asimetría	1,6	3,7	2,2

Tabla 15.2

Oportunidad en que se recurre a la inversión en capacitación según se trate de empresas formales o no formales (sólo empresas participantes del Programa, porcentaje sobre el total de cada grupo)

Ocasiones en que se capacita	Formal	No formal	Total
Política regular	23,6	23,5	23,6
Cuando se reciben ofertas convenientes	41,5	51,5	45,0
Sólo ante necesidades puntuales	26,8	20,6	24,6
En otras ocasiones, depende, si hace falta	2,4	2,9	2,6
Nunca	5,7	1,5	4,2
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.3

Criterio para decidir por la inversión en capacitación según se trate de empresas formales o no formales sólo empresas participantes del Programa (porcentaje sobre el total de cada grupo)

Elemento que se tiene en cuenta en primer lugar para decidir si una oferta de capacitación conviene o no	Formal	No formal	Total
Costo	24,4	33,8	27,7
Adecuación a las necesidades de la empresa	40,7	42,6	41,4
Respaldo institucional del oferente	18,7	16,2	17,8
Otro criterio	0,8	1,5	1,0
Todo	12,2	4,4	9,4
Duración, tiempo	3,3	1,5	2,6
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.4

Porcentaje de empresas encuestadas según oportunidad en que se recurre a la inversión en capacitación y participación o no en el Programa

Ocasiones en que se recurre a la inversión en capacitación	Empresas	
	Participantes	No participantes
Política regular	24,5	25,0
Cuando se reciben ofertas convenientes	45,5	11,5
Sólo ante necesidades puntuales	23,5	18,0
En otras ocasiones, depende, si hace falta	2,5	1,0
Nunca	4,0	44,0
Ns/nc	0,0	0,5
Total	100,0	100,0

Tabla 15.5

Porcentaje de empresas encuestadas según criterio para decidir por la conveniencia de una oferta de capacitación y participación o no en el Programa

Elemento que se tiene en cuenta en primer lugar para decidir si una oferta de capacitación conviene o no	Empresas	
	Participantes	No participantes
Costo	29,5	25,0
Adecuación a las necesidades de la empresa	40,5	41,0
Respaldo institucional del oferente	17,0	17,5
Otro criterio	1,0	4,5
Todo	9,5	0,0
Duración, tiempo	2,5	0,0
Ns/nc	0,0	12,0
Total	100,0	100,0

Tabla 15.6

Forma en que se accedió a la primera información acerca del Programa según grado de formalidad de las empresas encuestadas

Modo en que se obtuvo la primera información acerca del programa	Formal	No formal	Total
Representante ICAP	30,8	32,4	31,4
Referencias de colegas / amigos	28,2	17,6	24,3
Visita de personal del Programa	0,9		0,5
Revistas, diarios	6,0	11,8	8,1
Informó su asociación empresaria	16,2	16,2	16,2
Convocatorias de reparticiones públicas	12,0	11,8	11,9
Convenio con Universidades u otros organismos	2,6	4,4	3,2
De otro modo	3,4	5,9	4,3
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.7

Resumen descriptivo de los puntajes asignados por empresas participantes del SBC a distintos aspectos del mismo

Puntaje asociado a:	Número de casos	Media	Mediana	Desviación estándar	Coefficiente de variación	Asimetría
Justificación del esfuerzo	191	7,7	8	2,0	0,3	-1,8
Mantenerse en el mercado	185	7,5	8	2,4	0,3	-1,6
Beneficio que el Programa trajo para la empresa	190	7,4	8	2,3	0,3	-1,5
Mejor calidad producto / servicio	193	7,0	8	2,6	0,4	-1,6
Mejora en productividad	191	7,0	8	6,7	1,0	9,2
Mejora de posición sobre competidores	177	6,9	8	2,6	0,4	-1,5
Calidad de atención al cliente	189	6,4	8	3,3	0,5	-1,1
Satisfacción empleados	109	6,3	7	3,1	0,5	-1,1
Nuevas tecnologías	188	5,4	7	3,5	0,7	-0,6
Nuevos servicios o productos	189	5,3	7	3,6	0,7	-0,5
Aumento de facturación	185	4,8	6	3,5	0,7	-0,2

Tabla 15.8

Formas de identificar a la capacitación comparado con otras erogaciones de la empresa

Calificación de la capacitación	Formal	No formal	Ns/nc	Total
Gasto	3,3	2,9	0,0	3,0
Inversión	65,9	72,1	55,6	67,5
Necesidad	26,8	19,1	22,2	24,0
Necesidad e inversión	4,1	5,9	22,2	5,5
Ns/nc	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.9

Distribución de frecuencias de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según participación en el SIDCAP

Oportunidades en que se capacita	Participantes	No participantes
Política regular	27,4	22,6
Cuando reciben ofertas convenientes	25,3	18,9
Sólo ante necesidades puntuales	37,4	20,0
Otra	1,6	0,0
Nunca	6,8	38,4
Ns/nc	1,6	0,0
Total	100,0	100,0

Tabla 15.10

Primer criterio para decidir sobre la conveniencia de una oferta de capacitación según participación o no en el SIDCAP

Criterio con que se decide por la conveniencia de la oferta	Participantes	No participantes
Costo	19,5	17,9
Adecuación a las necesidades de la empresa	50,5	46,3
Respaldo institucional del oferente	10,5	13,2
Otro	2,6	3,2
Todos	14,7	14,2
Tiempo	0,0	1,6
Ninguno	0,5	0,0
No sabe	1,6	3,7
Total	100,0	100,0

Tabla 15.11

Distribución de frecuencias de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según modalidad de aplicación

Oportunidades en que se capacita	Aplicador individual	Convenios	CCC	Total
Política regular	72,7	27,0	17,8	27,5
Cuando reciben ofertas convenientes	9,1	26,2	28,9	25,8
Sólo ante necesidades puntuales	18,2	40,5	35,6	37,9
Otra	0,0	1,6	2,2	1,6
Nunca	0,0	4,8	15,6	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.12

Primer criterio para decidir sobre la conveniencia de una oferta de capacitación según modalidad de aplicación del diagnóstico

Criterio con que se decide por la conveniencia de la oferta	Aplicador individual	Convenios	CCC	Total
Ninguno	0,0	0,8	0,0	0,5
Costo	18,2	16,7	28,3	19,7
Adecuación a las necesidades de la empresa	54,5	53,2	47,8	51,9
Respaldo institucional del oferente	0,0	10,3	10,9	9,8
Otro	0,0	2,4	4,3	2,7
Todos	27,3	15,9	8,7	14,8
No sabe	0,0	0,8	0,0	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.13

Distribución de las ocasiones en que se realizan acciones de capacitación según año de fundación y participación o no en el subprograma SIDCAP

Oportunidades en que se capacita	Participantes		No participantes	
	Antes de 1991	Desde 1991	Antes de 1991	Desde 1991
Política regular	25,7	30,2	25,0	19,8
Cuando reciben ofertas convenientes	26,7	24,4	19,4	18,5
Sólo ante necesidades puntuales	40,6	34,9	19,4	21,0
Otra	1,0	2,3	0,0	0,0
Nunca	5,9	8,1	36,1	40,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.14

Criterio para decidir sobre la conveniencia de una oferta de capacitación según año de fundación y participación o no en el subprograma SIDCAP

Criterio con que se decide por la conveniencia de la oferta	Participantes		No participantes	
	Antes de 1991	Desde 1991	Antes de 1991	Desde 1991
Costo	19,4	20,0	16,0	21,8
Adecuación a las necesidades de la empresa	47,6	55,3	50,0	44,9
Respaldo institucional del oferente	12,6	8,2	13,2	14,1
Otro	1,9	3,5	5,7	3,9
Todos	16,5	12,9	14,2	15,4
Ninguno	1,0	0,0	0,0	0,0
No sabe	1,0	0,0	0,9	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.15

Distribución de las empresas encuestadas según formas de apoyo no crediticio que elegiría antes que capacitación y participación o no en el subprograma SIDCAP

Servicio preferible a la capacitación	Empresas participantes	Empresas no participantes
Asistencia técnica o consultoría	24,7	28,9
Asesoramiento contable o legal	16,3	18,4
Capacitación	49,5	37,4
Ninguno	4,2	7,9
No sabe	5,3	7,4
Total	100,0	100,0

Tabla 15.16

Distribución de las empresas encuestadas según formas de apoyo no crediticio que elegiría antes que capacitación y modalidad de aplicación del diagnóstico

Servicio preferible a la capacitación	Aplicador individual	Convenios	CCC	Total
Asistencia técnica o consultoría	36,4	22,0	29,8	24,9
Asesoramiento contable o legal	18,2	16,5	17,0	16,8
Continuaría eligiendo la capacitación	45,5	52,8	38,3	48,6
Ninguno	0,0	2,4	10,6	4,3
No sabe	0,0	6,3	4,3	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.17

Resumen descriptivo de los puntajes atribuidos a diferentes aspectos en que el Programa podría haber impactado

	Válidos	Perdidos	Media	Mediana
Adecuación programas a las necesidades de la empresa	170	20	6,75	7
Justificación del esfuerzo	168	22	6,55	7
Beneficio que trajo el Programa	166	24	6,49	7
Mantenerse en el mercado	157	33	5,83	7
Calidad de atención al cliente	159	31	5,3	7
Mejor calidad producto / servicio	153	37	5,29	6
Mejor clima organizacional	160	30	5,23	7
Mejora de posición sobre competidores	152	38	5,09	6,5
Habilidades adquiridas	155	35	4,93	6
Satisfacción empleados	159	31	4,86	6
Nuevos servicios	156	34	3,47	4
Aumento de la facturación	155	35	3,23	3
Nuevas tecnologías	155	35	2,77	0

Tabla 15.18

Distribución de la calificación atribuida a diferentes aspectos solicitados de valoración

	Hasta cuatro puntos	De cinco a siete	Ocho o más	Ns/nc	Total
Adecuación programas a las necesidades de la empresa	8,4	47,4	33,7	10,5	100,0
Beneficio que trajo el Programa	13,7	33,2	40,5	12,6	100,0
Justificación del esfuerzo	12,6	35,8	40,0	11,6	100,0
Mejor calidad producto / servicio	24,2	33,7	22,6	19,5	100,0
Aumento de la facturación	48,4	22,6	10,5	18,4	100,0
Satisfacción empleados	33,7	22,6	27,4	16,3	100,0
Calidad de atención al cliente	28,4	24,2	31,1	16,3	100,0
Nuevas tecnologías	53,7	17,9	10,0	18,4	100,0
Nuevos servicios	45,3	24,7	12,1	17,9	100,0
Mejor clima organizacional	27,4	28,9	27,9	15,8	100,0
Habilidades adquiridas	27,4	32,1	22,1	18,4	100,0
Mejora de posición sobre competidores	25,8	31,1	23,2	20,0	100,0
Mantenerse en el mercado	20,0	30,5	32,1	17,4	100,0

Tabla 15.19

Distribución de la calificación atribuida a diferentes aspectos de la intervención, según modalidad de aplicación del diagnóstico

	Aplicador individual	Convenios	CCC	Total
Adecuación programas a las necesidades de la empresa	4,67	7,09	6,28	6,76
Beneficio que trajo el Programa	6,36	6,99	5,31	6,51
Justificación del esfuerzo	5,27	6,89	5,81	6,50
Mantenerse en el mercado	7,18	5,94	5,33	5,86
Mejor calidad producto / servicio	5,00	5,92	4,12	5,36
Mejor clima organizacional	5,09	5,67	4,28	5,25
Calidad de atención al cliente	5,45	5,91	3,57	5,24
Mejora de posición sobre competidores	6,36	5,29	4,27	5,10
Satisfacción empleados	4,45	5,7	3,17	4,92
Habilidades adquiridas	3,91	5,5	3,76	4,91
Nuevos servicios	3,18	4,1	2,02	3,46
Aumento de la facturación	2,27	3,7	2,55	3,27
Nuevas tecnologías	1,64	3,34	1,74	2,77

Tabla 15.20

Puntaje asignado al beneficio general que el Programa trajo a la empresa, según año de fundación

Beneficio que trajo el Programa	Año de fundación		Total
	Antes de 1991	Desde 1991	
Hasta cuatro puntos	12,2	19,7	15,7
De cinco a siete	42,2	32,9	38,0
Ocho o más	45,6	47,4	46,4
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.21

Puntaje asignado a la justificación del esfuerzo de haber participado en el Programa, según año de fundación

Justificación del esfuerzo	Año de fundación		Total
	Antes de 1991	Desde 1991	
Hasta cuatro puntos	13,0	15,8	14,3
De cinco a siete	39,1	42,1	40,5
Ocho o más	47,8	42,1	45,2
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.22

Puntaje asignado a la mejora en la calidad de la atención al cliente, según año de fundación

Calidad de atención al cliente	Año de fundación		Total
	Antes de 1991	Desde 1991	
Hasta cuatro puntos	34,9	32,9	34,0
De cinco a siete	27,9	30,1	28,9
Ocho o más	37,2	37,0	37,1
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.23

Puntaje asignado a la mejora en la calidad de la atención al cliente, según modalidad de aplicación del diagnóstico

Calidad de atención al cliente	Aplicador individual	Convenios	CCC	Total
Hasta cuatro puntos	18,2	31,7	45,2	34,4
De cinco a siete	54,5	22,8	38,1	29,2
Ocho o más	27,3	45,5	16,7	36,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.24

Puntaje asignado al aporte que la participación en el Programa podría hacer al mantenimiento de la empresa en el mercado, según año de fundación

Mantenerse en el mercado	Año de fundación		Total
	Antes de 1991	Desde 1991	
Hasta cuatro puntos	23,8	24,7	24,2
De cinco a siete	42,9	30,1	36,9
Ocho o más	33,3	45,2	38,9
Total	100,0	100,0	100,0

Tabla 15.25

Clasificación de los empresarios encuestados según si aceptarían o no un empleo en relación de dependencia a igualdad de ingresos según participación o no en el PCT (porcentaje sobre el total de empresas encuestadas de cada categoría)

Caracterización de los empresarios según su compromiso con la firma	Empresas	
	participantes	no participantes
“incómodos en el rol de empresarios”	29,3	26,3
“comprometidos con la firma”	70,7	73,7
Total	100,0	100,0
Casos válidos	191	186

Tabla 15.26

Porcentaje de empresas que seguiría realizando acciones de capacitación aunque el Programa no continúe, según diferentes características

Número de empleados		Edad		Formalidad	
menos de 7	7 o más	12 años o menos	más de 12 años	No formal	Formal
68,5	78,1	72,0	66,2	66,2	70,7

Cuadro 15.1

Alcance y compromiso ¿hay diferencia entre firmas tratadas y no tratadas?

La tabla 15.25 del Anexo 15 permite comenzar a responder a la pregunta acerca de la existencia de características que distingan a las firmas que participaron de aquellas que no lo hicieron, mostrando que ***el alcance del Programa no se diferenció en términos del grado de compromiso de los dueños con su firma***. Por esta vía podría pensarse que no se sostiene la hipótesis que asociaría una mayor tendencia a participar en acciones de capacitación con quienes se involucran activamente en su proyecto de empresa. Sin embargo, este razonamiento es válido bajo la condición de que el empresario decida reflexivamente si compra capacitación o no lo hace. Como se verá más adelante, resulta elevada la proporción de quienes dijeron que la compra de capacitación depende de la existencia de ofertas y de su adecuación a las necesidades de la empresa. En la misma dirección, se mostrará que los representantes de las instituciones capacitadoras jugaron un rol activo en cuanto a proporcionar información sobre el PCT. Dicho de otra manera, el alcance del Programa estuvo influido por la oferta, ***por lo cual la participación o no en él no dependería tanto de características del empresario sino de haber sido alcanzado por la información acerca del Programa***.

En condiciones ideales, la información habría estado idénticamente disponible para todos los potenciales adquirentes de capacitación. Si así hubiese sido, los empresarios habrían podido decidir su participación o no en el Programa, decisión que sin duda habría estado influida por algunos de los elementos expuestos en los análisis teóricos. ***De existir capacidades para evaluar un bien intangible como la capacitación, existirían quizás posibilidades de que juegue un rol fundamental la adecuación de la oferta a sus necesidades***. También habrían jugado su papel algunas características distintivas de la empresa o de la persona del empresario (tales como el compromiso, la auto responsabilización, la empresarialidad). El informe ex ante mostró ciertos rasgos de tamaño y carácter de las empresas que parecían más predispuestas a la inversión en capacitación, pero los datos observados en la evaluación ex post ubican al empresario en una posición más pasiva. ***El hecho de haber estado o no expuesto a la información tendría más incidencia sobre su participación en el Programa que el grado de compromiso con la empresa***.

Cuadro 15.2

¿Existen mejores opciones que capacitar?

Al presentarse a los encuestados alternativas sobre otras formas de apoyo no crediticio que eventualmente elegirían a cambio de la capacitación se encuentran diferencias que pueden atribuirse a los efectos de la participación en el Programa. La respuesta dominante que ofrecen las empresas que fueron parte del Programa es que seguirían eligiendo capacitación. Aunque en las no participantes la respuesta mayoritaria es la misma, la concentración es sustancialmente menor.

Las empresas que tuvieron oportunidad de experimentar los efectos de la capacitación, se inclinan con mayor frecuencia a señalarla como preferible, las demás se dispersan en otras opciones, incluyendo un aumento de la respuesta por desconocimiento sobre lo que sería más conveniente. En la lectura de estos resultados debe tenerse presente que los encuestados están respondiendo a la evaluación de un sistema cuya participación los benefició, por lo que no debe descartarse un sesgo en la respuesta.

Para algunas empresas, el Programa podría haber ofrecido una oportunidad de conocer los efectos de la capacitación y de valorarla por encima de otras formas de apoyo. Cuando, a posteriori, se profundizó esta pregunta a través de algunas entrevistas no estructuradas, se encontró que, en general, es alto el grado de desconocimiento acerca de otras formas de apoyo no crediticio para pequeñas empresas lo que le podría restar valor a este resultado.

Cuadro 15.3

Diferencias en la evaluación según tres atributos principales

En este cuadro la atención se concentra en las formas diferentes en las que se evalúan diferentes dimensiones. Se utilizan algunos de los criterios de clasificación utilizados en la medición ex ante a que hace referencia el capítulo anterior. Estos resultados constituyen una ratificación de lo expuesto en el capítulo 5 acerca de la heterogeneidad del sector de pequeñas empresas.

Con relación a la *edad* de las empresas se consideró un punto de corte en los 12 años, es decir que se separó un grupo de las fundadas antes de 1991 y otro de las que se crearon con posterioridad a ese año. En la evaluación de la participación en el Programa, se aprecian diferencias en tres aspectos: el beneficio general que el Programa trajo a la empresa, la justificación del esfuerzo por participar y la mejora en la calidad del producto o servicio. En dichos aspectos las empresas más jóvenes asignan puntajes significativamente mayores. Se puede conjeturar que estas empresas, que nacieron durante el período de las grandes transformaciones de la economía argentina, pudieron haber hecho un aprovechamiento mayor del Programa que las que ya existían desde antes. Aunque los coeficientes de correlación no resultan suficientemente significativos, interesa señalar que el puntaje varía en forma inversamente proporcional a la edad de las empresas, es decir que a mayor edad, menores resultarían los puntajes asignados. Este resultado de la medición ex post coincide con lo previsto en la medición ex ante (allí se había detectado una menor tendencia a capacitar por parte de las empresas de mayor antigüedad, ahora se verifica una menor valoración de los beneficios asociados a la capacitación).

El *tamaño* de las empresas, dividido como se hizo en la evaluación ex ante entre empresas con menos de 7 empleados y con 7 o más, sólo señala diferencias significativas en los puntajes asignados al aumento de facturación, aspecto al que las empresas más pequeñas atribuyen una nota superior, siempre dentro de la baja calificación otorgada. Si bien el aumento en la facturación es un beneficio que en general no se verificó, o bien lo fue en escaso grado, las empresas de mayor tamaño parecen haber notado aún en menor medida esta consecuencia (se puede conjeturar que ***un subsidio tan pequeño como el que otorgaba el Programa*** – que era inicialmente fijo y que se modificó para hacerlo proporcional al número de empleados - ***perdía relevancia frente a potenciales necesidades de inversión de firmas de mayor tamaño***).

Por su parte, el *grado de formalidad* es la característica que establece las diferencias más claras en los puntajes. En el beneficio aparejado al Programa, la mejor calidad del producto o servicio, el aumento de facturación, la incorporación de nuevas tecnologías, nuevos productos o servicios, la mejora en productividad y la mejora de posición sobre los competidores; se encuentra que ***las empresas no formales asignan sistemáticamente puntajes más altos***. Este resultado puede interpretarse como una apreciación más favorable de los beneficios por parte de las empresas no formales o como un nivel de expectativas más alto por parte de las formales. Podría estar asociado también a un menor nivel de educación que tendrían los propietarios de empresas no formales quienes, en consecuencia,

se sienten culturalmente condicionados a asignar una valoración muy elevada a esta oportunidad formativa que el Programa les brinda.

Cuadro 15.4

Los beneficios del Programa

En este cuadro se profundiza el análisis de los beneficios del SIDCAP en términos generales, por la justificación del esfuerzo y por el efecto en la permanencia en el mercado.

El beneficio que el Programa trajo a la empresa fue calificado, en promedio, con 6,5 puntos. Esta cifra muestra variaciones apreciables entre los diferentes tipos de empresas, ya que las más jóvenes tienden a asignar calificaciones mayores o menores de manera más decidida. Puesto de otra manera, la proporción de estas empresas que califica con puntajes intermedios es menor que la que se manifiesta en las empresas de más edad (tabla 15.20). El modo en que las puntuaciones se dispersan sugiere una mayor capacidad para discriminar si hubo o no beneficios por parte de las empresas más jóvenes.

En lo que hace a la justificación del esfuerzo, se solicitó que se sopesasen los beneficios que proveía (o que se esperaba proveyese) la participación en el Programa, frente al “esfuerzo” demandado. El ítem recibió un puntaje promedio de poco más de 6,5 puntos. Las variaciones según la edad de la empresa muestran nuevamente a las más jóvenes como las más críticas sobre este aspecto de la participación. Sin embargo, las diferencias son de menor envergadura que el ítem anterior. Las empresas de mayor antigüedad, por su parte, no sólo atribuyen puntajes más altos sino que muestran elevado consenso en esta valoración: casi la mitad se concentra en la categoría más alta.

La evaluación del efecto de la participación en el Programa en relación con la permanencia en el mercado constituye una apreciación sobre el “plus” que implica participar, valorado en comparación con empresas competidoras que no lo habrían hecho. El año de fundación introduce ciertos desvíos en relación al patrón de respuestas del conjunto de empresas encuestadas. Las más jóvenes son ahora las que mejor califican. Casi la mitad de ellas asigna 8 o más puntos, lo que las diferencia de las más antiguas. Valorar este aspecto como un beneficio es una señal positiva sobre las perspectivas de repetir la participación en programas similares.

La valoración promedio que el SIDCAP recibió, la apreciación positiva sobre la relación costo/beneficio y la percepción de potenciales ventajas sobre la competencia que no participó ***constituirían un indicador de la vocación para emprender nuevas acciones de esta naturaleza en el futuro.***

Esta afirmación sería particularmente válida para la segunda versión del instrumento, lo que se fundamenta en dos hechos. En primer lugar, en la referencia que los encuestados, muestra compuesta por beneficiarios de la primera versión, hacen a la dificultad para interpretar los informes diagnósticos recibidos. Se trata probablemente de firmas que recibieron el informe con posterioridad a diciembre del 2001, es decir, en el momento pico de la crisis macroeconómica nacional, o de empresas en las que se había relevado la información para el diagnóstico antes o durante el año 2001 y que, a la hora de recibir el informe, estaban inmersas en un contexto macroeconómico tan diferente que lo tornaba anacrónico.

Estas apreciaciones coinciden en parte con los resultados de una indagación cualitativa que, por encargo del Programa, realizó personal de la unidad académica en la que se realizó la evaluación. Los resultados de esta última indagación condujeron a la revisión completa del contenido y de la operatoria del SIDCAP 1.0 y dieron origen a la segunda versión, SIDCAP 2.0 que se ha analizado en el capítulo 13 y con la que, a la fecha de edición de esta obra, se han realizado varios cientos de aplicaciones. Esta segunda versión se aplica en un contexto macroeconómico relativamente estable y prevé mecanismos más ágiles para la devolución de los resultados a las empresas. Lo expuesto hace esperar una valoración más positiva que la que surge de analizar los resultados obtenidos al aplicar la encuesta.

Reflexiones finales

Félix Mitnik

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

JOHN KENNETH GALBRAITH

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

MARTÍN BUBER

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

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

Complejidad y diseños a medida

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

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

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

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

La necesidad de intervenciones sistémicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capacitación y educación general

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

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

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

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

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

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

Hacia acciones integrales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| 2 Este concepto fue sugerido por Guillermo Ordóñez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Esta nómina sólo incluye las referencias citadas en la obra. La bibliografía completa se puede consultar en www.adec.org.ar/biblioteca/bonos y www.fundemp.org.ar/investigacion

- Abdala, E. (2000) *Jóvenes, formación y empleo*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Documento electrónico.
- . (2000) Experiencias de capacitación laboral de jóvenes en América Latina. *Ultima década*. Viña del Mar. n.14, abr. 2001. p. 113-135.
- Addis, C.; Fitzgerald, L. (2000) *Developing Performance Indicators for Voucher Programs: The Córdoba Experience*. Development Alternatives Incorporated (DAI). Mimeo. Realizado para United States Agency for International Development (USAID)
- ADEC-FE (1999) Manual de políticas y procedimientos.
- . (1999) Reglamento operativo.
- Alberti, J. P.; Castagnola, J. L. (2000) *Vouchers para el desarrollo de mercados de servicios empresariales: ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de orientación por demanda?* Washington: BID. Documento de trabajo.
- Alberti, J. P.; Soler, S.; Castagnola, J. L. (2002) *Lecciones operativas de las experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo en programas de bonos y fondos compartidos (matching grants)*. Informe de Trabajo.
- Alburquerque, F. (1999) Servicios empresariales y desarrollo económico local: una reseña temática. En: *Conferencia Forjando un Sector de Servicios de Desarrollo Empresarial Moderno y Eficaz en América Latina y el Caribe*, Río de Janeiro.
- American Society for Training and Development (ASTD) (2002) *State of the Industry Report*. Alexandria, Virginia.
- Argyris, C.; Schon, D. (1996) *Complex Organizations. A Critical Essay*. Nueva York: Random House.
- Arias, R. (2000) *Qué podemos esperar de las computadoras en las escuelas. Hacia una evaluación de las tecnologías educativas en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Novum Millenium. Serie documentos. Mimeo.
- Aronna, C. (1995) Régimen de la contratación laboral en la pequeña empresa. *Doctrina Laboral*. Buenos Aires, Errepar. n. 121.
- Atkinson, A. (1995) On targeting social security: Theory and western experience with

- family benefits. En: Van de Walle, D.; Nead, K., *Public Spending and the Poor: Theory and Practice*. John Hopkins University.
- Bachelard, G. (1934) *Le nouvel esprit scientifique*. PUF (2003).
- Baer, M.; Frese, M. (2003) Innovation is not enough: climates for initiative and psychological safety, process innovations and firm performance. *Journal of Organizational Behavior*. n. 24.
- Baldwin, T.; Ford, J. (1988) Transfer of training: a review and directions for future research. *Personnel Psychology*. n. 41.
- Banco Mundial (1990) *World Development Report*. Oxford.
- Bandura, A. (2000) *Cultivate self-efficacy for personal and organizational effectiveness*. Stanford University. Working Paper
- Barnow, B. (2000) Vouchers for federal targeted training programs. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G. ; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Barro, R. (1991) Economic growth in a cross- section of countries. *Quarterly Journal of Economics*. n. 106.
- Barron, J.; Berger, M.; Black, D. (1997) *On-the-Job Training*. Upjohn Institute.
- Bartram, S.; Gibson, B. (1994) *Training Needs Analysis*. Londres: Gower .
- Becker, G. (1964) *Human Capital*. 3rd. New York: Columbia University.
- . (1975) *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special relevance to education*. New York: NBER.
- Bedê, M.; Azzoni, C. (2001) *Sobrevivência e mortalidade das empresas paulistas de 1 a 5 anos*. Relatório final. San Pablo: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).
- Bernstein, B. (1993) *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata.
- Besharov, D.; Samari, N. (2000) Child-care vouchers and cash payments. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- BID (2001) *Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes*. Washington: BID. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Bishop, J. (2000) Privatizing education: lessons from Canada, Europe and Asia. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Blake, O. J. (2001) Aquel primer programa de capacitación en Argentina. El caso del Banco Nacional. *Desarrollo y Capacitación*. Buenos Aires. n. 55.
- Booth, A.; Snower, D. (1996) *Acquiring skills. Market failures. Their symptoms and policy responses*. Cambridge: CEPR; Cambridge University.
- Bourdieu, P. (1988) *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- . (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P.; Passeron, J.; Chamboredon, J. (1998) *El oficio del sociólogo*. 20^a ed. México: Siglo XXI.

- Bradford, D.; Shaviro, F. (2000) The economics of vouchers. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Bransford, J. D.; Brown, A. L.; Cocking, R. R. et al. (1999) *How people learn. Brain, mind, experience and school*. Washington: Committee on Development in the Science of Learning; National Research Council; National Academy.
- Brink, B.; Munro, J.; Osborne, M. (2002) Online learning technology in a SME work-based setting. *Educational Technology & Society*. v. 5, n. 2.
- Broad, M.; Hodges, T. (2002) *The evaluator's transfer guide*. Alexandria, Virginia: American Society for Training and Development (ASTD). ROI Network Conference "Measure & Evaluate Today, Influence & Improve Tomorrow".
- Broad, M.; Newstrom, J. (1998) *Transfer of training: Action-packed strategies to ensure high payoff from training investments*. Massachusetts: Perseus Books.
- Brooks, J.; Brooks M. (1999) *In search of understanding: The case for constructivist classrooms*. Alexandria, Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Bruner, J. (1990) *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid: Alianza.
- Burbules, N.; Callister, T. (2000) *Educación: riesgos y promesas de las nuevas tecnologías de la información*. Barcelona: Granica.
- Burns, M.; Collins, R. (s.f.) *Organizational citizenship behavior in the IS context: A research agenda*. Tampa: University of South Florida. Department of Information Systems and Decision Sciences.
- Cabal, M.; Hidalgo, M. S.; Monroy, P. (1997) *Caracterización estática y dinámica de las microempresas beneficiarias y no beneficiarias del Plan Nacional de la Microempresa*. Santafé de Bogotá: Fundación Corona. Departamento Nacional de Planeación. Mimeo.
- Cabal, M.; Martínez, A.; Hoyos, A.; García, L. (1998) *Evaluación de los programas de apoyo a la microempresa 1997-1998*. Santafé de Bogotá: Corporación para el Fomento de la Microempresa. Departamento Nacional de Planeación; Fundación Corona. Mimeo.
- Carpio J.; Novacovsky I. (Comps.) (1999) *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO.
- CEPAL (2003) *Apuntes para una estrategia PyME en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo de Políticas PyME.
- Cinterfor/OIT (2001) *Formación para el trabajo decente*. Montevideo. Trazos de la formación, 12.
- Chang, H.; Lee, A. (2001) The relationship between psychological safety, organisation context support and team learning behaviour in Taiwan. *Global Journal of Engineering Education*. v. 5, n. 2.
- Chartier, R. (2000) *Las revoluciones de la cultura escrita. Diálogos e intervenciones*. Barcelona: Gedisa.
- Chubb, J.; Moe, T. (1990) *Politics, markets & America's schools*. Washington: Brookings Institution.
- Coleman, J. (1988) Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*. n. 94 (Suplemento): S95-S120.

- Collier, P.; Gunning, J. (1999) Explaining african economic performance. *Journal of Economic Literature*. n. 37.
- Collins, A.; Brown, J.; Newman, S. (1989) Cognitive apprenticeship: Teaching the crafts of reading, writing, and mathematics. En: Resnick, L. (Ed.) *Knowing, learning, and instruction: Essays in honor of Robert Glaser*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Cornia, G.; Stewart, F. (1995) Two errors of targeting. En: Van de Walle, D.; Nead, K. *Public spending and the poor: Theory and practice*. Washington: John Hopkins University.
- Cosh, A.; Duncan, J.; Hughes, A. (1998) Investment in training and small firm growth and survival: An empirical analysis for the UK, 1987-95. Sheffield. *Research Report*. n. 36.
- Coyle-Shapiro, J.; Kessler, I. (2000) Consequences of the psychological contract for the employment relationship: A large scale survey. *Journal of Management Studies*. v. 37, n. 7.
- Crouch, C. (1997) Skills-based full employment: the latest philosopher's stone. *British Journal of Industrial Relations*. v. 35, n. 3.
- Crouch, C.; Finegold, D.; Sako, M. (1999) *¿Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*. Oxford: Oxford University.
- De Moura Castro, C. (2002) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- De Saussure, F. (1986) *Curso de lingüística general*. 24ª ed. Buenos Aires: Losada.
- Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS) (1991) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000.
- DfEE (1998) *The learning age*. Sheffield. Department for Employment and Education.
- Dusell, I.; Caruso, M. (1999) *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Buenos Aires: Santillana.
- Easterly, W. (2000) *Happy societies: The middle class consensus and economic development*. Washington: Banco Mundial. Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo.
- Echeverría, R. (2003) *La empresa emergente*. Buenos Aires: Granica.
- Edgcomb, E. (2002) What makes for effective microenterprise training? *Journal of Microfinance*. v. 4, n.1. p. 99-114.
- Edmondson, A. (2002) *Managing the risk of learning: Psychological safety in workteams*. Boston: Harvard Business School. Research paper.
- Ertmer, P. A.; Newby, T. J. (1993) Behaviorism, cognitivism, constructivism: Comparing critical features from an instructional design perspective. *Performance Improvement Quarterly*. v. 6, n. 4. p. 50-70.
- Esser, K.; Hillebrandt, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1996) Competitividad sistémica: nuevo desafío para las políticas públicas. Santiago de Chile, CEPAL. *Revista de la Cepal*. n. 59.
- European Union Labour Force Survey (2001)
- Evans, P. (1992) The State as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. En: Haggard, S.; Kaufman, R. (Eds.) *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University.

- . (1995) *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University.
- . (1996) Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*. v. 24, n. 6. p. 1119-32.
- FIEL (1996) *Las pequeñas y medianas empresas en la Argentina*. Buenos Aires.
- Foster, J. (1999) *Focalización en políticas de salud*. Trabajo Final : Seminario sobre Presente y futuro de las políticas sociales. Cecilia Zaffaroni. Maestría en Políticas Sociales. Instituto Universitario CLAEH, Montevideo.
- Furlán, A. (1996) *Currículum e institución*. Michoacán: IMCED.
- Gagné, R.; Briggs, L.; Wager, W. (1992) *Principles of instructional design*. 4a. ed. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jobanovich College.
- Gallart, M. A. (1989) *The diversification of the educational field in Argentina*. París: International Institute for Educational Planning. Research Report, 73.
- . (2002) *Veinte años de educación y trabajo*. Montevideo: Cintefor/OIT.
- GAMA (1997) *Estudio de mercado de capacitación y diseño técnico del programa*. Mimeo.
- . (2001) *Consultoría de planificación, desarrollo y ejecución del Programa Piloto de Servicios Empresariales para la Microempresa: Informe final*. Quito. Mimeo.
- Gardner, H. (1988) *La nueva ciencia de la mente. Historia de la revolución cognitiva*. Barcelona: Paidós.
- Geertz, C. (1995) *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Giddens, A. (1995) *Sociología*. Madrid: Alianza.
- Gill, I. S.; Fluitman, F.; Dar, A. (2000) *Vocational education and training reform. Matching skills to markets and budgets*. Washington: Oxford University. Publicada para el Banco Mundial
- Giner de los Ríos, F. (1989) Microindustria y unidad doméstica. En: Oliveira, O. de (Comp.) *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*. México: El Colegio de México.
- Giordano, O.; Mitnik, F.; Torres, A.; Álvarez, A.; Ordóñez, G. (1998) *Elementos para una estrategia de educación para el trabajo en el istmo Centroamericano*. Informe final del proyecto conjunto Unión Europea-BID (ATN/CU-5099 y RG-CR/B7-310/96/18). Mimeo.
- Glaeser, A. (2000) *Divided in unity: Identity, Germany, and the Berlin Police*. Chicago: University of Chicago.
- Golbert, L. (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales* Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Serie Estudios, 12.
- Goldin, A. (1995) *Regulaciones laborales y empleo. Relaciones laborales y seguridad social*. Buenos Aires, Interoceánicas. v. I, n. 6.
- Gore, E. (2003) *Conocimiento colectivo. La formación laboral y la generación de capacidades colectivas a la luz de un análisis de casos*. Buenos Aires: Granica.
- Greenhalgh C. (1999) Adult vocational training and government policy in France and Britain. *Oxford Review of Economic Policy*. Knowledge, Skills and Competitiveness. v. 15, n. 1.
- Grossman, H. (1991) A general equilibrium model of insurrections. *American Economic Review*. v. 81, n. 4. p. 912-21.

- Grubb, W. (1995) *Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations*. Ginebra: OIT. Training Policy and Program Development Branch. Training Policy Study, 17
- Guerrero, S.; Sire, B. (2000) *Motivation to train from workers perspective: Example of French companies*. Toulouse: Université Toulouse. Research Paper.
- Gupta, K. (1999) *A practical guide to needs assessment*. New York: Jossey Bass/Pfeiffer.
- Hager, P. (2004) Front-loading, workplace learning and skill development. *Educational Philosophy and Theory*. v. 36, n. 5. p. 523-534.
- Halac, A. (2000) *Programa de capacitación para trabajadores en empresas. Informe final de consultoría en marketing diciembre 1999-febrero 2000*. Mimeo.
- Hamermesh, R.; Anderson, M.; Harris, J. (1978) Strategies for low market share businesses. *Harvard Business Review*. v. 56, n. 3. p. 95-102.
- Haskell, R. (1998) *Reengineering corporate training. Intellectual capital and transfer of learning*. Westport: Quorum Books.
- HayGroup (1996) *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao: Deusto.
- Heckman, J. (1979) Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*. n. 47. p. 153-161.
- . (1995) *Instrumental variables: A cautionary tale*. National Bureau of Economic Research. NBER Technical Working Papers 0185
- Henig, J. (1994) *ethinking school choice. Limits of the market metaphor*. New Jersey: Princeton University.
- Hernández, D. (2003) *Estudio 1.eg. 3.3. Estudios sobre empleo*. Buenos Aires: CEPAL. A solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación (versión preliminar sujeta a revisión).
- Hillage, J.; Pollard, E. (1998) *Employability: Developing a framework for policy analysis*. Londres: Department for Education and Employment's. Research Brief, 85.
- Hodel, C. (2000) *ISD from the ground up*. Alexandria: American Society for Training and Development.
- Holmlid, S. (1997) *Transfer of training: An attempt to interpret subjectively perceived usability*. Linköping University. Research Paper.
- International Adult Literacy Survey (IALS, 1994-98) Disponible en el sitio web: <http://www.nifl.gov/nifl/facts/IALS.html>
- Jodelet, D. (1986) *La representación social: fenómenos, concepto, y teoría*. Buenos Aires: Paidós.
- Jonson, R. (1971) Determinación de las necesidades de entrenamiento. En: Craig, R.; Bittel, L. *Manual de entrenamiento y desarrollo de personal*. México: Diana.
- Kantis, H. (2003) Estudios sobre el desarrollo emprendedor: marco conceptual, resultados principales y recomendaciones de política. En: Kantis, H. (Coord.) *Estudio en el área del desarrollo empresarial en la República Argentina. La creación de empresas en la Argentina y su entorno institucional*. Buenos Aires: Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA); Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Mimeo.

- . (Ed.) (2004) *Desarrollo emprendedor, América Latina y la experiencia internacional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H.; Ishida, M.; Komori, M. (2002) *Empresarialidad en economías emergentes. Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia: resumen*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kast, F.; Rosenzweig, J. (1988) *Administración en las organizaciones*. México: Mc Graw Hill.
- Keck, M.; Sikkink, K. (1998) *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Kirkpatrick, D. (1991) *Necesidades de formación en la empresa*. Barcelona: Epise.
- . (1998) *Evaluating training programs*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Kliksberg, B. (1999) Inequidades y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación. En: Carpio, J.; Novacovsky, I. (Comp.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Knack, S.; Keefer, P. (1995) Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics*. v.7, n. 3. p. 207-27.
- . (1997) Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*. n. 112. p. 1251-88.
- Kolb, D. (1976) *Learning style inventory, self-scoring test and interpretation booklet*. Boston: McBer.
- Lalonde, R. (1986) Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data. *The American Economic Review*. American Economic Association. v. 74, n. 4. p. 604-620.
- Lave, J. (1991) *La cognición en la práctica*. Buenos Aires : Paidós.
- Laville, J.L. (2002) *Sociologie économique. L'Etat des connaissances*. http://www.iresco.fr/labos/lsci/socio_eco/socioeco.pdf
- Le Boterf G.; Durand-Gasselín, P.; Pechenart, J.M. (1991) *Cómo invertir en formación*. Barcelona: Gestión 2000.
- Le Boterf, G.; Barzuchetti, S.; Vincent, F. (1993) *Cómo gestionar la calidad de la formación*. Barcelona: AEDIPE-Ediciones Gestión 2000.
- Leigh, D. (1998) *A Brief History of Instructional Design*. International Society for Performance Improvement (ISPI). Performance Improvement Global Network. www.pignc-ispi.com/articles/education/
- Lindemboin, J. (1990) Microempresa, situación ocupacional y precariedad. *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Litwin, E. (Comp.) (1996) *Corrientes didácticas contemporáneas*. Buenos Aires: Paidós.
- Lucas, R. (1988) On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*. n. 22.
- Lundgren, U. P. (1997) *Teoría del curriculum y escolarización*. Madrid: Morata.
- Lynch, L. (Ed.) (1994) *Training and the private sector. International comparisons*. NBER; The University of Chicago.
- Lynch, L.; Black, S. (1995) *Beyond the incidence of training: evidence from a national employers survey*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau Economic Research. Working Paper 5231

- Manassero, I.; Ríos, S. (2000) Microempresas y mujeres: una aproximación al perfil de las microempresas de la ciudad de La Rioja y al nivel de participación de la mujer en el sector. En: *Microempresa Desafío 2000*. Buenos Aires: Fondo de Capital Social.
- Márquez, G. (2002) *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina ¿qué debe hacerse?* Buenos Aires. III Seminario técnico Regional BID.
- Marshall, R.; Tucker, M. (1992) *Thinking for a living, education and the wealth of nations*. Nueva York: Harper Collins.
- Marshall, T. (1965) *Class, citizenship and social development*. New Cork: Anchor.
- Mauss, M. (1991) *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.
- Mc Lagan, P. (2004) Where to, the field? *Training and Development*. Alexandria, American Society for Training and Development. v. 58, n. 5.
- Mc Vay, M.; Overly, A. (2000) *Buenas prácticas emergentes en los servicios de desarrollo empresarial*. Documento General. Primer seminario Anual OIT.
- Méndez, J. L. (1998) La modernización administrativa. *Revista Enlace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. may.-jun.
- Miles, R.; Snow, C. (1986) Network Organisations, new concepts for new forms. *California Management Review*. n. 28. Spring. p. 62-73.
- Mintzberg, H.; Quinn, J.B. (1993) *El proceso estratégico*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Mitnik, O. (1998) *Educación y crecimiento económico provincial en la Argentina*. ILADES-Georgetown University. Mimeo.
- Moffit, R. (2000) Lessons from the Food Stamp Program. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Molnar, A. (1997) Computers in education: a brief history. *Technological Horizons in Education*. v. 24, n. 11.
- Monteiro Leite, E. (2002) Educación y trabajo. Nuevos actores, viejos problemas. En: Ibarrola, M. de (Coord.) *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Morin, E. (1983) *El método II*. Madrid: Cátedra.
- Morrison, A. (2002) *Políticas activas de mercado laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE*. Seminario técnico Regional, III, Buenos Aires.
- Moscovici, S. et al (1986) *Psicología social, II*. Buenos Aires: Paidós.
- Murray, C. (1984) *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New Cork: Basic Books.
- Musgrave, R.; Musgrave, P. (1991) *Hacienda pública: teórica y aplicada*. 5ª ed. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Najberg, S.; Pimentel Puga, F.; Ikeda, M. (2001) *Criação e fechamento das firmas brasileiras: uma análise por porte*. Río de Janeiro: BNDES. Area de Assuntos Fiscais e de Emprego. AFE, 32.
- Narayan, D. (1999) Bonds and bridges: Social capital and poverty. *Policy Research*. Washington: Banco Mundial. Red de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza. Documento de Trabajo, 2167
- National Competitiveness Council (1998) <http://www.forfas.ie/ncc/reports/nccskills>

- Niemiec, R.; Walberg, H. (1989) From teaching machines to microcomputers: some milestones in the history of computer-based instruction. *Journal of Research on Computing in Education*. USA. v. 21, n. 3. p. 262-276.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1999) *La organización creadora de conocimiento; cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. México: Oxford University.
- North, D. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University.
- OCDE (2003) *Beyond rhetoric, adult learning policies and practices*. París
- OIT (1999) Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, 1999. *Trabajo decente: memoria del Director General*. Ginebra, 1999.
- OIT (1998) Registro de observación del Primer Taller de Discusión sobre aspectos para una Ley Provincial/Nacional de la Microempresa, Grupo N° 1 ¿Qué es una Microempresa?, San Carlos de Bariloche, 22 de octubre.
- OIT (1998) *Revista Trabajo*. Ginebra. n. 25, jun.-jul. 1998.
- Pain, A. (1996) *Capacitación laboral*. Buenos Aires: UBA. Facultad de Filosofía y Letras; Novedades Educativas.
- Parisi, A.; Acin, A.; Arguello, C.; Dietrich, E.; Gattino, S.; Morey, C.; Barrellio, M. A.; Piotti, M. L. (1999) *Formación y trabajo: una incursión en las PyMEs de la Ciudad de Córdoba en el contexto de la globalización*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba; Secretaría de Extensión Universitaria.
- Parisi, A.; Bologna, E.; Kozel, A.; Merlino, A.; Arola, A. (1999) *Encuesta a pequeñas empresas de la ciudad de Córdoba*. Instituto de Investigaciones de la Opinión Pública; Universidad Empresarial Siglo 21.
- Parry, E. (1997) A Cross-National comparative study of new product development processes: Japan and the United States. *Journal of Marketing*. v. 61, n. 2. p. 1-18.
- Perkins, D. (1995) *La escuela inteligente. Del adiestramiento de la memoria a la educación de la mente*. Barcelona: Gedisa.
- Peterson, G. (2000) Housing vouchers: the U.S. experience. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Phillips, J. (1997) *Return on investment on training and performance improvement programs*. Houston: Gulf.
- Pidd, K. (s.f.) *Organisational barriers to training transfer: The role of workplace social controls and normative behaviour in workforce development*. Adelaide: Flinders University. National Centre for Education and Training on Addiction (NCETA).
- PNUD (2002) *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina. Un enfoque integral*. Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1947) *La gran transformación*. Buenos Aires: Claridad.
- Porter, M. (1985) *Competitive advantage*. Free Press.
- . (1991) *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Buenos Aires: Ediciones B.
- . (1998) *On Competition*. Cambridge, Mass: Harvard Business School Press.
- Portes, A.; Castells, M.; Benton, L. (Eds.) (1989) *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: Johns Hopkins University.

- Posner, P.; Yetvin, R.; Schneiderman, M.; Spiro, C.; Barnett, A. (2000) A survey of voucher use: variations and common elements. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Pozo, I. (1989) *Teorías cognitivas del aprendizaje*. Madrid: Morata.
- . (1996) *Aprendices y maestros. La nueva cultura del aprendizaje*. Madrid: Alianza.
- Pujol, A. (2004) Los procesos de aprendizaje organizacional: dimensiones relevantes en las prácticas de investigación. *Revista Gestión y Estrategia*. México.
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice*. Harvard University.
- Rodrik, D. (1998) *Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses*. Cambridge, Mass. National Bureau of Economic Research. NBER Documento de Trabajo n. 6350.
- . (1999) *Making openness work*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University.
- Rojas, E.; Catalano, A.; Hernández, E.; Marx, J.; Puccio, I.; Rosendo, R.; Sladogna, M. (1997) *La educación desestabilizada por la competitividad. Las demandas del mundo del trabajo al sistema educativo*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Román, E. (2000) *Chile: bases y antecedentes para definición de una política de Estado hacia las pequeñas y medianas empresas*. Santiago de Chile: OIT. Mimeo.
- . (2003) *El fomento productivo en una economía de mercado*. Mimeo.
- Román E.; Alberti, J. P. (2004) *Evaluación externa del Programa. Informe final*. Santiago de Chile. Mimeo.
- Rosenshine, B. (1995) Advances in research on instruction. *The Journal of Educational Research*. v. 88, n.5. p. 262-268.
- Rotter, J. B. (1966) Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs*. v. 33, n.1. p. 300-303.
- Rousseau, D. (1995) *Psychological contracts in organizations*. Sage: Thousand Oaks.
- Ruona, W.; Leimbach, M.; Holton, E.; Bates, R. (2002) The relationship between learner utility reactions and predicted learning transfer among trainees. *International Journal of Training and Development*. v. 6, n. 4.
- Russ Russo, G. (1995) *ISO 9000 and Malcom Baldrige in training and Education*. Kansas: Charro.
- Saavedra, J.; Chacaltana, J. (2000) Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional en Perú. En: Gallart, M. (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: Cinterfor /OIT.
- . (2001) *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE.
- Salomon, G. (2000) No hay distribución sin la cognición de los individuos: un enfoque interactivo dinámico. En: Salomon, G. (Comp.) *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- San Martín Alonso, A. (1995) *La escuela de las tecnologías*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Santoni Rugiu, A. (1996) *Nostalgia del maestro artesano*. México: UNAM; Porrúa.

- Sawhill, I.; Smith, S. (2000) Vouchers for elementary and secondary education. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Schlemenson, A. (1993) *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Paidós.
- Schonewille, M. (2001) Does training generally work? Explaining labour productivity effects from schooling and training. *International Journal of Manpower*. Holanda, University of Nijmegen. V.22, n.1-2.
- Schumpeter, J. A. (1952) *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguilar.
- Scobby, F. (2001) *Barriers to transfer of training to the workplace*. Southern Illinois: University Carbondale. Research Paper.
- Sen, A. (1995) The political economy of targeting. En: Van de Walle, D.; Nead, K. *Public spending and the poor: theory and practice*. John Hopkins University.
- . (2000) Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT. v. 119, n. 2. p. 131.
- Senge, P. (1998) *La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Barcelona: Granica.
- Skocpol, T. (1991) Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States. En: Jencks, C.; Peterson, P. (Eds.) *The urban underclass*. Washington: Brookings Institution.
- . (1996) Unraveling from above. *The American Prospect*. n. 25. p. 20-25.
- Sleight, D. (1993) *A developmental history of training in the United States and Europe*. Michigan State University.
- Steuerle, E. (2000) Common issues for voucher programs. En: Steuerle, E.; Van Doorn, O.; Peterson, G.; Reischauer, D. *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution.
- Stiglitz, J. (1988) *La economía del sector público*. 3ª ed. Barcelona: Antoni Bosch.
- Storey, D. (2001) *Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies*. Fundes Internacional.
- . (2001) *Valoración de las políticas de apoyo a la pequeña empresa*. Fundes; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Storey, D.J.; Westhead, P. (1997) Management training in small firms: a case of market failure? *Human Resource Management Journal*. v. 7, n. 2, p. 61-71.
- Sugrue, B. (2003) *State of the industry 2003*. Alexandria: American Society for Training and Development (ASTD).
- Swartz, D. (2002) *Goal orientation and training transfer initiation and maintenance*. Virginia Polytechnic Institute; Virginia State University. Research Paper.
- Taylor, M. (s.f.) *Partners in the transfer of learning: a qualitative study of workplace literacy programs*. Universidad de Ottawa.
- Temple, J. (1998) Initial conditions, social capital, and growth in Africa. *Journal of African Economies*. v. 7, n. 3. p. 309-47.
- Tendler, J. (1997) *Good government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University.

- Torres, J. (1999) *La administración de empresas*. Córdoba: Instituto de Administración de la Universidad Nacional de Córdoba. Mimeo.
- Touraine, A. (1973) *La sociedad post-industrial*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Tracey, J.; Tannenbaum, S.; Kavanagh, M. (1995) Applying trained skills on the job: the importance of the work environment. *Journal of Applied Psychology*. v. 80, n. 2.
- UEAPME-Academy Avignon (2000/01) *Futurisme*. Serie de artículos: Anticipation des changements du marché du travail: préparation à de nouveaux contenus et types de formation; Future of social dialogue in SMES, adaptability and employability; Futurisme, future of social dialogue in SMES, working relations, enlargement, training. www.ueapme.com/futurisme
- Van Buren, M. (2001) *State of the Industry Report. Report 2001*. Alexandria: American Society for Training and Development.
- Van Buren, M.; Erskine, W. (2002) *State of the Industry Report. ASTD's Annual Review of Trends in Employer Provide Training in the United States*. Alexandria: American Society for Training and Development.
- Varela, J.; Álvarez Uría, F. (1996) *Arqueología de la escuela*. México: La Piqueta.
- Varian, H. (1994) *Microeconomía intermedia*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Weatherly, L. (1998) *Facilitating the transfer of learning. A conceptual framework for improving everyday practice*. University of Leicester. Research Paper.
- Weber, M. (1968) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiers, R. (1986) *Investigación de mercados*. Prentice Hall Hispanoamericana.
- Wersh, J. (1993) *Voces de la mente. Un enfoque sociocultural para el estudio de la acción mediada*. Madrid: Aprendizaje Visor.
- West, A.; Sparkes, J.; Balabanov, T. (2000) *Demand-side financing. A focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion and case studies*. Thessaloniki: CEDEFOP.
- Winter, R.; Schmuttermaker, J. (2002) *Employee commitment in times of radical change: further evidence of a changing psychological contract*. Monash University. Faculty of Business and Economics. Working Paper.
- Wiñar, D. (1988) *La formación profesional en la Argentina*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Woo, C.; Cooper, A. (1981) Strategies of effective low share businesses. *Strategic Management Journal*. n. 2. p. 301-318.
- Woolcock, M. (1998) Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*. v. 27. n. 2. p. 151-208.
- Yamnill, S.; McLean, G. (2001) Theories supporting transfer of training. *Human Resource Development Quarterly*. v. 12, n. 2.
- Yoguel, G. (2000) Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, CEPAL. n.71.
- Zevallos, E. (1999) *PyME y empresa media, repensando conceptos*. Fundes.
- Zubieta, E. (1995) La psicología social y la teoría de las representaciones sociales. *Investigaciones en Psicología*. Buenos Aires, UBA. Facultad de Psicología. v. 2, n. 2.

Sitios web

ASTD (American Society for Training and Development):

www.astd.org

Centro europeo para el desarrollo de la capacitación:

www.cedefop.eu.int

Cinterfor/OIT (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional):

www.cinterfor.org.uy

Clark, D. Big Dogs Bowl of Biscuits:

www.nwlink.com/~donclark

Conocer (Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de México):

www.conocer.org.mx

IFTDO (International Federation of Training and Development Organizations):

www.ifdo.org

Leigh, D.:

www.pignc-isp.com/articles/education

Sleight Deborah:

www.msu.edu/~sleightd/trainhst

Training Village:

www.trainingvillage.gr

Watson Wyatt's, AVC Survey 2003:

www.watsonwyatt.com/research

Referencias bibliográficas

Se enumera de manera correlativa la bibliografía a la que no se ha hecho referencia específica en el texto y que ha sido utilizada por los nueve autores de la obra y por algunos de los colaboradores.

- Addis, C. y Goldmark, L. (2000) “Paraguay Vouchers Revisited: Strategies for the Development of Training Markets”. USAID’s Microenterprise Best Practices managed, conference *Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance*. Hanoi, Vietnam April 3 – 6.
- ADEC-FE Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba y Fundación de Empresas para la Excelencia (1999-2004) *Informes semestrales 1-10 del Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresas*. Cooperación Técnica FOMIN ATN/MH 6026-AR.
- Aedo, C. y Sapelli, C. (2001) *El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*. Mimeo.
- Aguirre Lora, G. (1993) “Vigencia y pertinencia de los clásicos en educación”. En: Aguirre Lora, G. (comp.) *Juan Amos Comenio. Obra, Andanzas, Atmósferas. En el IV Centenario de su nacimiento (1592-1992)*. México, UNAM.
- Albuquerque, F. (2001) “Servicios empresariales y desarrollo económico local: reseña comparativa”. En: García Tabuenca, A., Levitsky, J. y Mikkelsen, H. (eds.) *La micro y pequeña empresa en Latinoamérica: la experiencia de los servicios de desarrollo empresarial*. Lima, Intermediate Development Technology Group – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Allais, M. (1953) “Le comportement de l’homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l’école américaine”. *Econometrica*, 21.
- Argyris, C. (2001) *Sobre el aprendizaje organizacional*. México, Oxford University Press.
- Argyris, C. y Schon, D. (1996) *Organizational Learning II*. MA, Addison Wesley.
- Ashton, D., Davies, B., Festead, A. y Green, F. (1997) *Work Skills in Britain*. Economic and Social Research Council, Centre on Skills, Knowledge and Organizational Performance (Skope), Oxford & Warwick Universities.
- Australian Qualifications Framework Advisory Board (2002) *Implementation Handbook* (tercera edición).

- Barro, R. (1997) *Determinants of economic growth. A cross country empirical study*. The MIT, Press.
- Bell, J. y Dale, M., (1999) *Research Report 134*. Department for Education and Employment de Gran Bretaña.
- Berge, Z. (1998) "Barriers to online teaching in post-secondary institutions: Can policy changes Fix It?". *Online Journal of Distance Learning Administration*, 1(2). 1-12.
- Birch, D. (1979) *The Job Generation Process*. Massachusetts Institute of Technology, Program on Neighborhood and Regional Change for the Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce, Washington, D.C. (unpublished report).
- Blake, O. J. (2000) *Origen, detección y análisis de las necesidades de capacitación*. Buenos Aires, Ediciones Machi.
- Blake, O.J. (2001) *La Capacitación y la Detección de su Necesidad*. Seminario Sistema de Bonos, ADEC, Córdoba, mimeo.
- Blaug, M. (1985) *Teoría económica en retrospectiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Blaug, M. (1996) "¿Dónde estamos actualmente en la economía de la educación?". En: Oroval E. (ed) *Economía de la Educación*, Barcelona, Ariel S.A.
- Bossone, B. (1999) *The role of trust in financial sector development*. World Bank - Country Economics Department from World Bank - Country Economics Department.
- Bourdieu, P. (1980) "Le capital social". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 31.
- Bourdieu, P. (1990) *Sociología y cultura*. México, Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1997) "Le champ économique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 119.
- Buchanan, J. (1979) "Public choice and public finance". En: Buchanan, J.M. *What should economists do?* Indianápolis, Liberty Press.
- Buchanan, J.M. y Tollison, R.D. (eds.) (1994) *The theory of public choice II*. Michigan, Ann Arbor.
- Burdett, K. y Smith, E. (1996) *Education and matching externalities*. CEPR, Cambridge University Press.

- Caiwei, X. (2000) "China: Lifelong learning and the use of new technology", *TechKnowlogia (International Journal for the Advancement of Knowledge and Learning)*, vol. 2, núm. 5.
- Cantor, L. (1989) *Vocational Education and Training in the developed countries. A comparative study*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Carliner, S. (2003) *Training Design Basics*. ASTD.
- Cedefop (1997) *Work organisation and qualifications in the retail sector. The case of the micro-enterprise*. Synthesis report, Catalogue no.:HX-08-97-735-EN-C.
- Cedefop (1998) *Work and learning in micro car-repair enterprises. A comparative study on the relationship between technological and organisational developments and training activities in micro car-repair enterprises in four European countries*. Synthesis report, Panorama series, Catalogue no.:HX-19-98-504-EN-C.
- Cedefop (2003) *Internationalisation and changing skills needs in European small firms*. Reference series, Catalogue no: TI-41-01-713-EN-C.
- Cedefop (2003) *The challenge of e-learning in small enterprises. Issues for policy and practice in Europe*. Panorama series, Catalogue no.:TI-56-03263-EN-C.
- Chapnik, S. (2000) "Thinking outside the States", *ASTD Global Connector Newsletter*, Issue 18.
- Chartier, R. (1992) *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*. Barcelona, Gedisa.
- Chaston, I., Badger, B. y Sadler Smith, E. (1999) "Small firms organizational learning. Comparing the perceptions of need and style among UK support service advisors and small firms managers". *Journal of European Industrial Training*, 23 (1), pp. 36-43.
- Chen, M. y Hambrick, D. (1995) "Speed, stealth, and selective attack: How small firms differ from large firms in competitive behavior." *Academy of Management Journal*, 38: 453-482.
- Coates, J. (1998) "The next twenty five years of technology: opportunities and risks". En: *21st Century Technologies: Promises and Perils of a Dynamic Future*. París, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Coleman, J. (1987) "Norms as social capital". En: Radnitzky, G. y Bernholz, P. (eds.), *Economic imperialism: The economic method applied outside the field of economics*. New York, Paragon House Publishers.

- De Moura Castro, C. (1997) *Training strategies for the IADB (fourth draft)*. BID, Washington.
- De Moura Castro, C. (1998) *The stubborn trainers vs the neoliberal economists: will training survive the battle?* BID, Washington.
- De Moura Castro, C. (2000) "Adult Education in the Americas: the victory of spontaneous action". *TechKnowlogia (International Journal for the Advancement of Knowledge and Learning)*, vol. 2, núm. 5.
- Dean, T. y Meyer, G. D. (1996) "Industry Environments and new venture formations in U.S. manufacturing: a conceptual and empirical analysis of demand determinants". *Journal of Business Venturing*, vol. 11, pp. 107-32.
- Dean, T., Brown, R. y Bamford, C. (1998) "Differences in large and small firm responses to environmental context: Strategic implications from a comparative analysis of business formations". *Strategic Management Journal*, 19, pp. 709-728.
- Drucker, P. (2000) *El ejecutivo eficaz*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Druckman, D., Singer, J. y Van Cott, H. (1997) *Enhancing Organizational Performance*. Washington D.C., National Academy Press.
- Edelstein, G. y Coria, A. (1995) *Imágenes e imaginación*. Buenos Aires, Kapelusz.
- Education Development Center, EDC (1997). "The Teaching Factory".
- El-Namaki, M. (1989) "Management training for small and medium industries: a cross country analysis of characteristics, constraints and catalysts", en *Proceedings of the Second Tokyo conference on Management Development of Small and Medium-sized Enterprises in Asia*, Tokio, Foundation for Asian Management Development.
- Enriquez, J. (2001) *La agenda del desarrollo económico está equivocada*. Conferencia, versión en mimeo: www.e-campo.com/sections/news/display.php/uuid
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1999) "Systemic Competitiveness. New Challenges to Business and Politics." *Economics*, vol. 59, Alemania.
- Evans, K., Hodkinson, P., Keep, E., Maguire, M., Raffae, D., Rainbird, H., Senker, P., y Unwin, L. (1997) "Working to Learn". *Issues in People Management*, núm. 18, Londres, Institute of Personnel and Development.
- Fernald, L. y Solomon, G. (1998) *Small business training and development*, International Council For Small Business.

- Fukuyama, F. (1996) *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Harmondsworth, Penguin.
- Gagné R. y Driscoll, M..P. (1988) *Essentials of learning for instruction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Galagan, P. (2003) "The future of a profession formerly known as training". *Training and Development*, vol. 57, núm. 12, American Society for Training and Development, Alexandria.
- Galbraith, J. R. (1973) *Designing Complex Organizations*. Boston, Addison Wesley.
- Galbraith, J. R. (1994) *Competing with Flexible Lateral Organizations*. Boston, Addison Wesley.
- Galbraith, J. R. (2000) *Formación, Pobreza y Exclusión*. Montevideo, Cinterfor-OIT.
- Garvin, D.A. (1993) *Building a learning organization*. Harvard Business Review, July-August, pp. 81-9.
- Gibb, A. (1997) "Small firms training and competitiveness: Building upon the small business as a learning organisation". *International Small Business Journal*, Vol. 15, núm. 3, pp. 13-29.
- Gibb, A. (1999) "SME policy, academic research and the growth of ignorance, mythical concepts, myths, assumptions, rituals and confusions". *International Small Business Journal*, Vol. 18, núm. 3, pp. 13-35.
- Goldmark, L. y Fitzgerald, L. (2001) *Vouchers: from practices to principles*. Development Alternatives Incorporated (DAI) para United States Agency for International Development (USAID), mimeo.
- Goldmark, L. y Schor, G. (1999) *Information Through Vouchers: What Next After Paraguay?*. Microenterprise Unit, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Gore, E. (1996) *La educación en la empresa, aprendiendo en contextos organizacionales*. Buenos Aires, Editorial Granica.
- Greenhalgh C. (2001) *Does an employer training levy work ? The incidence of and returns to adult vocational training in France and Britain*. SKOPE Research Paper N° 14, Department of Economics, University of Oxford.
- Greenhalgh, C. y Mavrotas, G. (1993) "Workforce training in the Thatcher era: market forces and market failure". *International Journal of Manpower*, vol. 14, pp. 17-32.

- Greenhalgh, C. y Mavrotas, G. (1996) "Job training, new technology and labour turnover". *British Journal of Industrial Relations*, vol. 34, pp. 131-50.
- Greinert, W. (1995) "Tipos básicos de cualificación profesional: modelo de mercado – modelo escolar – modelo dual". *Educación*, vol. 51/52, Instituto de Colaboración Científica Tübingen, Alemania.
- Grubb, W. (1996) *Learning to Work. The case for reintegrating job training and education*. New York, Russell Sage Foundation.
- Guaipatin, C. (2003) "Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la Región". *Informe de Trabajo*, BID, Washington, D.C.
- Gutiérrez, A. (1997) *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Posadas, Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones- UNC.
- Hirshleifer, J. y Glazer, A. (1992) *Microeconomía, Teoría y Aplicaciones*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- IERAL (2001) *Estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.
- INCAE (1998) *Estudio del financiamiento de las instituciones de formación profesional en Centroamérica*. INCAE, Alajuela.
- Jonhson, D. (1991) *Public Choice. An introduction to a new political economy*. Londres, Bristlecone Books.
- Keep, E. (2000) *Creating a knowledge - driven economy. Definitions, challenges and opportunities*. SKOPE Policy Paper N° 2, Warwick University.
- Keep, E. y Mayhew, K. (2001) *Globalization, models of competitive advantage and skills*. SKOPE Research Paper N° 22, Warwick and Oxford.
- Kemeny, J. (1972) *Man and the computer*. Charles Scribners Sons.
- La Porta, R., López De Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1997) *Trust in large Organizations*. American Economic Association papers and proceedings.
- Labarca, G. et al (1999) *Formación y Empresa, el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*. Montevideo, Cinterfor.
- Long, D. (2000) *Educational Immobility in Argentina from 1955 – 1995*, mimeo.
- Looff, C., Berger, M., Barron, J. y Black, D. (2001) "Value of worker training programs to small business". *Small Business Research Summary*, núm 213.
- Mc Nair, S. (1999) "From worthy margin to lively mainstream". *Adults Learning*, vol. 10, núm. 5.
- McDougall, P., Covin, J.G., Robinson, R. y Herron, L. (1994) "The effects of industry

- growth and strategic breadth on new venture performance and strategy content”. *Strategic Management Journal*, 15, pp. 537-554.
- Middleton, J., Ziderman, A. y Van Adams, A. (1993) *Skills for Productivity. Vocational education and training in Developing Countries*. New York: Oxford University Press (Published for the World Bank).
- Miller, R. y Stevens, B. (1998) “The promises of and perils of 21st century technology: and overview of the issues”. En: *21st Century Technologies: Promises and Perils of a Dynamic Future*. París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Mitnik, P. (2000) *Handbook of Sociological Economy*. University of Wisconsin, mimeo.
- Molnar, A. (1990) “Computers in education: a historical perspective of the unfinished task”. *Technological Horizons in Education*, vol. 18, núm. 4.
- Muller, W. y Shavit, Y. (1998) *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford, Clarendon Press.
- National Competitiveness Council (1998) *Statement on Skills*.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1996) *The Knowledge Creating Company*. Nueva York, Oxford University Press.
- Oberski, I., Palomar, A., Noya, C., Ruggiero, E., Herrera, F., Korhonen, K., Osborne, M. y Davies, P. (2000) “Evaluating online work-based education for managers in SMEs: Some initial observations”. *Industry & Higher Education*, 14(3), pp. 200-203.
- OIT (2001) *Formación para el trabajo decente*. Documento de referencia 1: Cinterfor - OIT.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires, Paidós.
- Pain, A. (1989) *Cómo realizar un proyecto de capacitación. Un enfoque de la ingeniería de la capacitación*. Barcelona, Ed. Granica.
- Peters, T. (1987) *Thriving on Chaos*. Nueva York, Knopf.
- Pfeffer, J. y Sutton, R. (2000) *The knowing-doing gap*. Boston, Harvard Business School Press.
- Phillips, J. J. (1997) *A rational approach to evaluating training programs including calculating ROI*. *Journal of Lending and Credit Risk Management*, 79(11), 43-50.

- Piffano, H. (1992) *El financiamiento de la educación universitaria y su racionamiento*. Buenos Aires, Ed. Preliminar, Harvard Club de Argentina.
- Porter, M. (1980) *Competitive Strategy*. Free Press.
- Prahalad, C. y Hamel, G. (1994) *Competing for the Future*. Harvard Business School Press.
- Pujol, A. (2001) “La reconversión productiva y la capacitación del personal en el sector lácteo”. *Revista Venezolana de Gerencia de la Universidad de Zulia*, año 6, núm. 13.
- Pujol, A. y Dall'Asta, C. (2002) *Aproximaciones a la relación entre ambiente social y aprendizaje en las PyMEs del sector lácteo*. Séptima Reunión Anual Red PyMEs Mercosur, Rafaela, Argentina.
- Pujol, A., Chialvo, M. y Cortés, A. (2002) *El contrato Psicológico en las PyMEs del sector lácteo*. Séptima Reunión Anual Red PyMEs Mercosur, Rafaela, Argentina.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Pye, J. (2000) *Promoting workplace learning with ICT: Modes and models for organisational change*. Trabajo presentado en la European Conference on Educational Research, Edinburgh.
- Qualifications and Curriculum Authority (1997) *The Awarding Bodies Common Accord*.
- Ram, M. (2000) “Investors in people in small firms: Case study evidence from the business services sector”. *Personnel Review*, 29(1).
- Ramírez Gómez, C. y Castro, O. (2000) *Juventud, pobreza y formación*. Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Reich, R. (1991) *The work of nations: Preparing ourselves for 21st Century capitalism*. Londres, Simon and Schuster.
- Riffkin, J. (1996) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo; el nacimiento de una nueva era*. Barcelona, Paidós.
- Ritzen, J. y Stern, D. (1991) *Market failure in training? New economic analysis and evidence on training of adult employees*. Springer - Verlag Berlin Heidelberg.
- Robert, M. y Días, C. (2000) *Estrategia. Pura y Simple*. Editorial, McGraw-Hill Companies.

- Rodríguez, J.M. (2002) *Políticas de capacitación laboral en los países de la OEA*. Serie Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Documento N°150, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Proyecto CIMT – OIT.
- Rodríguez, S. (2000) *Evaluación del SIDCAP desde la perspectiva de los aplicadores*. Mimeo.
- Rogof, B. (1998) *Aprendices del pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social*. Buenos Aires, Paidós.
- Rotter, J. B. (1989) “Internal versus external control of reinforcement: A case history of a variable”. *American Psychologist*, 45, 489-493.
- Samoff, J. (1994) *Coping with crisis, austerity, adjustment, human resources*. Gran Bretaña, Casell Education, UNESCO.
- Sandberg, W. y Hofer, C. (1987) “Improving new venture performance: The role of strategy, industry structure and the entrepreneur”. *Journal of Business Venturing*, 2(1), pp. 5-28.
- Schoeffler, S., Heany, D. y Buzzell, R. (1974) “Impact of strategic planning on profit performance”. *Harvard Business Review*, marzo.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York, Harper & Row .
- Seagraves, L. y Osborne, M. (1995) *Learner motivation in part-time higher education including work-based learning*. Trabajo presentado en la Conferencia “Towards A Learning Workforce”, University of Lancaster.
- Seagraves, L., Osborne, M., Neal, P., Dockerell, R., Hartshorn, C. y Boyd, A. (1996) *Learning in smaller companies final report*. Stirling, Educational Policy and Development, University of Stirling.
- Senge, P. (1990) “The Leader's New Work: Building Learning Orgs”. *Sloan Management Review*, vol 32, núm. 1.
- Shoobridge, J. (2002) “Training transfer: The what, how and wherefore art thou?”. En: Roche, A. y McDonald, J. (eds.) *Catching clouds: Exploring diversity in workforce development in the alcohol and other drugs field*. Workforce Development Symposium Proceedings, National Centre for Education and Training on Addiction (NCETA), Flinders University of South Australia, Adelaida.
- Simon, H. (1984) *Reason in human affairs*. Stanford, Stanford University Press.

- Sistema de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (2000) Manual del Aplicador del SIDCAP 1.0. Córdoba, mimeo.
- Sistema de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (2003) Manual del Aplicador del SIDCAP 2.0. Córdoba, mimeo.
- Small Business Administration (SBA) (1993) *The State of Small Business: A Report of the President*. U.S. Washington, Government Printing Office.
- Smith, L. (1994) "M. B. F. Skinner (1904 - 1990)". *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación, vol. XXIV, núms. 3-4.
- Southern, A. y Tilles, F. (2000) "Small firms and information and communication technologies (ICTs): Toward a typology of ICTs usage". *New Technology, Work and Employment*, 15(2), pp. 138-154.
- Steel, W. (2002) "Using vouchers to develop markets for training and business services: lessons from Kenya". *Key labor market issues in Africa*, World Bank Institute.
- Stevens, M. (1999) "Human capital theory and UK vocational training policy". *Oxford Review of Economic Policy*, vol.15, núm. 1.
- Stone Wiske, M. (comp.) (1999) *La enseñanza para la comprensión. Vinculación entre la investigación y la práctica*. Buenos Aires, Paidós.
- Temple, J. y Johnson, P. (1998) "Social capability and economic growth." *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), pp. 965-90.
- The Scottish Office (1998) *Opportunity Scotland: a paper on lifelong learning*. Edinburgh, Stationery Office. Disponible en el sitio web: <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w1/llgp-00.htm>.
- Tobin, D. (1997) *The knowledge-enabled organization*. New York, Amacom.
- Tolentino, A. (1998) *Formación y desarrollo de empresarios-gerentes de pequeñas empresas*. Montevideo, Cinterfor - OIT.
- Torres, C. A. (1990) *La política de la educación no formal en América Latina*. México, Siglo Veintiuno editores.
- Tullock, G. (1991) *Public Choice*. The New Palgrave.
- Varian, H. (1992) *Análisis Microeconómico*. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Walberg, H. y Haertel, G. (1992) "Educational Psychology's First Century". *Journal of Educational Psychology*, vol. 84, núm. 1.

- Westhead, P. (1998) "Factors associated with the provision of job – related formal training by employers". *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, vol.4, Bradford.
- Westhead, P. y Storey, D.J. (1996) "Management training and small firm performance: why is the link so weak?". *International Small Business Journal*, 14 (4), pp.13-24.
- Westhead, P. y Storey, D. (1999) "Training provision and the development of small and medium sized enterprises: a critical review". *Scottish Journal of Adult and Continuing Education Lifelong Learning*, 5(1), pp. 35-41.
- Wilson, B., Jonassen, D. y Cole, P. (1993) *Cognitive approaches to instructional design*. University of Colorado.
- Wiñar, D. (1970) *Poder político y educación. El peronismo y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional*. Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, mimeo.
- Wolff, L. (2000) "Lifelong learning for the third age". *TechKnowlogia* (International Journal for the Advancement of Knowledge and Learning), vol. 2, núm. 5.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2001) *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. WorldBank. (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>)
- Yoguel, G. y Moori Koenig, V. (eds) (1999) *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*. Buenos Aires, Madrid, Miño y Dávila.
- Zaltsman, T. (2001) *The alternative to adopt a publicly funded school voucher system in the United States, in the light of the available evidence*. Ponencia presentada en las 34 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas "Transparencia fiscal, la Elección Pública y la Estructura de Impuestos y del Gasto Público", Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.