

"Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?"*

Gustavo Márquez

Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo

En América Latina existe una difundida percepción de que la globalización y la integración económica de las políticas de capacitación son cada vez más importantes. Una fuerza laboral bien capacitada es clave para proporcionar a las empresas nacionales una ventaja competitiva, en un contexto en el que los trabajadores requieren un mayor nivel de calificaciones para adaptarse a los acelerados cambios técnicos y del mercado. Sin embargo, el incremento de los contratos laborales precarios e informales reduce los incentivos de las empresas y los trabajadores para invertir en el desarrollo y la adquisición de nuevas calificaciones.

El debate se debe de concentrar en el conjunto de instituciones privadas y públicas y las prácticas que determinan la forma en que los trabajadores adquieren y aplican nuevas calificaciones en vez de concentrarse en la reforma de las instituciones públicas de capacitación. La capacitación es un problema de política pública, pero es una política pública que afecta a actores públicos y privados y en la cual la interacción entre el gobierno y los actores sociales (el sector privado y los sindicatos) es clave para lograr cualquier solución factible. Las políticas de capacitación deben formar parte de la estructura institucional que involucre a los trabajadores y los sindicatos, las empresas y organizaciones empresariales y el gobierno. La capacidad institucional y de organización de cada uno de estos sectores contribuye a conferirle al sistema de capacitación una forma particular en cada país.

A pesar de una diversidad de contextos institucionales en varios países de la región, existe una percepción general que el rendimiento de estos sistemas de capacitación es insuficiente y de que sus servicios no son relevantes u oportunos en términos de las calificaciones requeridas. Los programas de capacitación existentes tienen muy poco impacto sobre los salarios y sobre la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo de la mayor parte de los grupos de la población, con la excepción de las mujeres adultas. Desde un punto de vista positivo, existe evidencia que los proveedores privados de capacitación tienen un mayor impacto que los públicos. También se encuentra que los beneficios en términos de salarios y posibilidades de empleo de los trabajadores son mayores cuando los proveedores reciben pagos que dependen en parte de los resultados.

Resulta obvio que ni la provisión ni la regulación de los servicios de capacitación necesitan estar en manos del Estado, o que ello haría que el sistema funcionara mejor. Sin embargo, para que cualquier política funcione, es necesario contar con una fuerte y efectiva vigilancia reguladora de la calidad y la relevancia de las normas que rigen los programas de capacitación.

La capacitación como problema de política pública

Los responsables de la formulación de políticas siempre han considerado el crecimiento del nivel de calificaciones de la fuerza laboral como un objetivo legítimo de las políticas y recursos públicos. Las

* Resumen preparado para el Seminario: "Desarrollando Consenso en Torno al Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en el Área Andina" realizado con el apoyo del BID y la Fundación Tinker.

Documento original: <http://www.iadb.org/exr/calendar/conference/panama/seven.htm>

políticas de desarrollo del capital humano constituyen un elemento esencial de una política de competitividad, y su descuido ha tenido un alto precio en la región. El desarrollo de las actividades más productivas asociadas con una economía competitiva no solo requiere acceso a financiamiento y tecnologías (las cuales pueden obtenerse en el mercado internacional), sino también acceso a una fuerza laboral capacitada que sólo puede encontrarse localmente.

Desde el punto de vista de la política pública, la pregunta es qué políticas se necesitan para incrementar las calificaciones de la fuerza de trabajo, y en particular, qué mecanismos institucionales se necesitan en el sistema de capacitación y en las políticas laborales para lograrlo. La capacitación, mediante la cual se adquieren las calificaciones, difiere de las otras formas de inversión en capital humano porque tanto las empresas como los trabajadores deben simultáneamente adoptar decisiones de inversión con diferentes conjuntos de preferencias, horizontes de tiempo e información.

El sistema de capacitación es el conjunto de instituciones y normas involucradas en el desarrollo de calificaciones de nuevos trabajadores y en la actualización de calificaciones de trabajadores que ya se encuentran en la fuerza laboral. En la mayor parte de países de la región se han establecido instituciones nacionales de capacitación (INCs) o arreglos privados entre empresas, trabajadores y sindicatos o, más comúnmente, una combinación de ambos. A diferencia del análisis tradicional de las políticas de capacitación, que generalmente se concentra en la estructura, las funciones y los recursos de los INCs, se debe considerar a las políticas de capacitación como el conjunto más complejo de mecanismos institucionales y financieros necesarios para proporcionar capacitación a la fuerza laboral.

La evidencia empírica disponible en las economías desarrolladas muestra que las empresas invierten en la capacitación de sus trabajadores y además, que esa capacitación no se limita a calificaciones específicas a las empresas estrechamente definidas. Los estudios sobre capacitación en los países desarrollados concluyen que:

- las empresas capacitan a sus trabajadores,
- los trabajadores comparten el costo de la capacitación en la forma de salarios inferiores a la productividad; y
- existen múltiples combinaciones de capacitación en aula y en el trabajo como resultado de diferentes arreglos institucionales del sistema de capacitación.

Es más probable que las empresas que ofrecen capacitación a sus empleados sean empresas más grandes, con sindicatos, que utilizan sistemas de producción flexibles, que están experimentando un rápido adelanto tecnológico y un mayor crecimiento de las ventas, tienen períodos de prueba y altos costos de despido y que operan en zonas y sectores de bajo desempleo. Los trabajadores que reciben capacitación son trabajadores más educados, casados, predominantemente de sexo masculino, que han recibido capacitación vocacional relevante y que han sido contratados recientemente. La capacitación proporcionada por las empresas está asociada a importantes incrementos salariales, mayores que los asociados a la capacitación provista por las escuelas. La capacitación formal (o sea, no sólo el aprendizaje práctico durante las primeras semanas de trabajo) tiene un impacto positivo sobre la productividad y la capacidad de innovación de los trabajadores.

Esta no es solo una característica de los países desarrollados. Aunque existe muy poca información o literatura sobre la capacitación proporcionada por las empresas en las economías en desarrollo, las evidencias disponibles sugieren que las empresas de América Latina también invierten en la capacitación de sus trabajadores. (Ver recuadro).

Sin embargo, el hecho de que las empresas capaciten a sus trabajadores no excluye que deban existir políticas públicas de capacitación. Las empresas pueden, y probablemente lo hacen, proporcionar un nivel inferior de capacitación y una diferente combinación de calificaciones de lo que sería socialmente óptimo. Por otro lado, el hecho de que la mayor parte de la capacitación esté orientada a los trabajadores más educados sugiere que existen razones distributivas que justificarían la intervención del Estado. Ante la

ausencia de la intervención pública, la capacitación puede actuar como amplificador de los efectos de las dificultades que enfrentan ciertos grupos como los menos educados y las mujeres para insertarse en el mercado laboral.

También existen razones de transición que justifican la intervención del Estado. Cuando se opera en un entorno de reducidas calificaciones, las empresas no generarán empleos que requieren calificaciones a causa de la dificultad de conseguir a los trabajadores apropiados, aún cuando ocupar esas vacantes incrementaría sus utilidades. A su vez, los trabajadores no tendrán los incentivos para obtener capacitación dada la falta de empleos que requieren calificaciones, aún cuando el hecho de obtenerlos incrementaría su productividad y sus salarios. El equilibrio de “bajas calificaciones, empleos inadecuados” sólo puede quebrarse mediante la intervención del Estado incrementando la oferta de calificaciones y llevando a la economía hacia un equilibrio de “altas calificaciones, empleos adecuados”.

La evidencia presentada anteriormente sugiere que el mercado libre por sí solo no proporcionaría una combinación y un nivel adecuados de calificaciones en la fuerza laboral. La implicación natural es que las políticas y los recursos públicos son necesarios para incrementar el nivel y la calidad de calificaciones de la fuerza laboral. Como las empresas y los trabajadores están activamente proporcionando y adquiriendo calificaciones sin intervención del Estado, una política pública exitosa necesita basarse en una estructura institucional que coordine las acciones de los trabajadores y los sindicatos, las empresas y las organizaciones empresariales y el gobierno. El desafío es encontrar el tipo de intervención pública y la estructura institucional que resulte más eficiente y efectiva en función del costo para lograr el objetivo de proporcionar a la mayor parte de la población calificaciones relevantes y transferibles.

Las empresas y la capacitación en América Latina

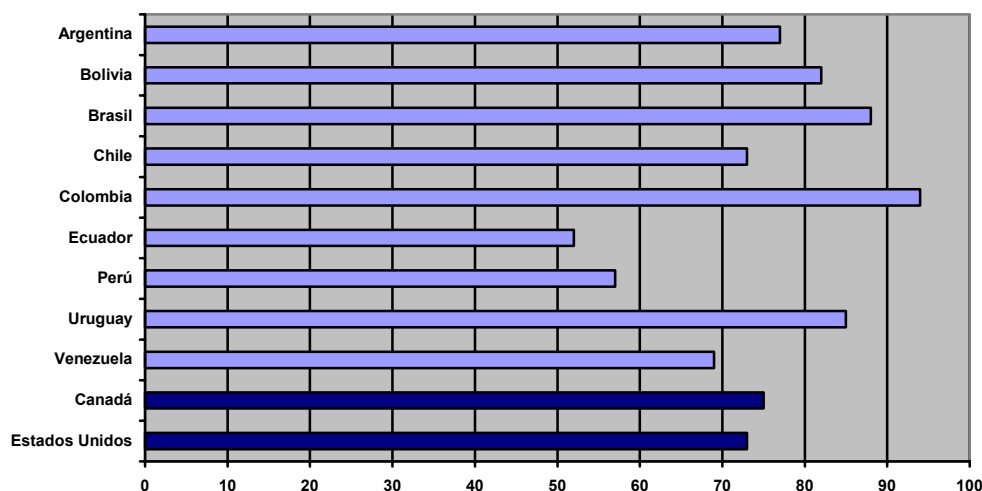
Los datos de la Encuesta sobre Entorno Empresarial Mundial de 1999, una encuesta conjunta del Banco Mundial y el BID que analiza la empresa privada en 20 países latinoamericanos, contiene información sobre las prácticas de capacitación de empresas privadas. La encuesta se basa en entrevistas realizadas en una muestra aleatoria de 100 empresas modernas de los sectores de manufacturas (40%) y servicios (60%).

En primer lugar, el porcentaje de empresas de la región que capacitan a sus trabajadores no es tan diferente del porcentaje observado en los Estados Unidos y Canadá (Gráfico 1):

- Tres de cada cuatro empresas de la región capacitan a sus trabajadores, y las empresas que recientemente han introducido algún tipo de innovación (ya sea en productos o procesos) muestran un 30% más de probabilidad de capacitar a su personal que las empresas que no han innovado.
- Las empresas del sector de servicios muestran un 5% menos de probabilidad de capacitar a su personal, y las pequeñas empresas un 25% menos de probabilidad de contar con algún tipo de programa de capacitación.
- Las empresas extranjeras muestran una probabilidad un poco mayor de contar con programas de capacitación, mientras que las empresas familiares una menor probabilidad.
- Si bien las empresas más antiguas y establecidas muestran una mayor probabilidad de capacitar, este efecto es menor en relación con los demás efectos estudiados en la encuesta.

Este patrón de incidencia de la capacitación de acuerdo con las características de las empresas es muy similar al descrito en la literatura sobre los países desarrollados que analizamos anteriormente. Cuando se analizan los trabajadores, el patrón de capacitación por nivel de calificaciones es muy similar al descrito en la literatura sobre países desarrollados: los trabajadores más educados y capacitados son los que reciben más capacitación y durante períodos más prolongados (Gráfico 2).

Gráfico 1: Porcentaje de firmas que capacitan a sus trabajadores. Países seleccionados



El marco institucional de las políticas de capacitación en la región

El entorno institucional del sistema de capacitación constituye un medio para resolver el problema de acción colectiva de proporcionar a la fuerza laboral calificaciones relevantes, transferibles y de alta calidad. Los sistemas escolares y de capacitación de la región no han logrado producir una fuerza laboral capacitada a pesar de las diferentes iniciativas de reforma destinadas a mejorar el rendimiento de los sistemas de capacitación.

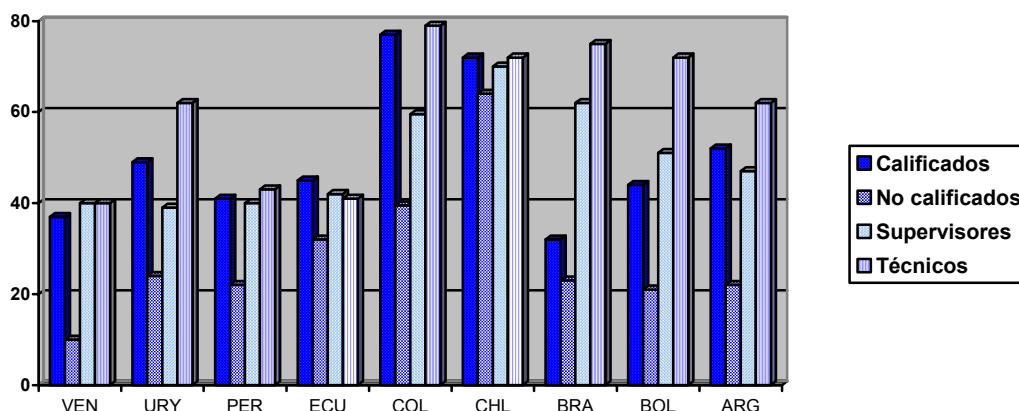
Los esfuerzos por incrementar la disponibilidad de calificaciones deben enfrentar las limitaciones y los incentivos conflictivos que las empresas encuentran en el sistema financiero, el sistema de relaciones industriales y las formas de organización de la producción. Como la capacitación representa una inversión a largo plazo, es menos probable que las empresas que dependen de los flujos financieros a corto plazo tengan la perspectiva necesaria para solventar programas de capacitación que proporcionen a los trabajadores calificaciones de alta calidad. Ante la ausencia de fuertes organizaciones del sector privado (como las cámaras de industria y comercio alemanas), las empresas no siempre cuentan con un centro institucional confiable para compartir información sobre las calificaciones necesarias y coordinar su provisión. Los sindicatos débiles no siempre pueden asegurarse de que los trabajadores estén adquiriendo calificaciones transferibles de alta calidad, y no estén siendo usados solamente como mano de obra barata. A falta de estas seguridades, los trabajadores no adquieren el esfuerzo necesario para aprender las calificaciones enseñadas en los programas de capacitación.

Como medio para resolver el problema de acción colectiva de proporcionar calificaciones a la fuerza laboral, los sistemas de capacitación pueden clasificarse de acuerdo con los mecanismos que utilizan. En un extremo del espectro, que llamaremos impulsado por incentivos, se utilizan mecanismos de incentivos puros operados a través de políticas tributarias que afectan los costos y los beneficios que enfrentan las empresas y los trabajadores para adquirir y utilizar calificaciones. En tal sistema, no se necesita ninguna institución pública especializada más allá de la que supervisa la calidad y la relevancia de los programas de capacitación ofrecidos. El contenido, la oportunidad y el método de provisión son determinados por la demanda y la oferta de calificaciones en cada mercado en particular, mientras que la intervención pública opera mediante incentivos tributarios y desembolsos dirigidos (aunque no a través de la provisión) para apoyar a los trabajadores más desaventajados.

En el otro extremo del espectro, que denominaremos impulsado por instituciones, el problema de acción colectiva se resuelve mediante el establecimiento de una institución pública especializada con autoridad estatutaria para recaudar impuestos, que determina, basándose en la mejor información disponible, el contenido, la oportunidad y el método de provisión de los programas de capacitación que se ofrecen. En tal contexto, es usual que los actores sociales sean miembros del órgano directivo de esta institución mediante un arreglo tripartito. Por ejemplo, podría decirse que el sistema de capacitación estadounidense está impulsado por incentivos, mientras que el sistema alemán estaría más impulsado por instituciones.

La organización institucional de sistemas de capacitación más común en América Latina está claramente impulsada por instituciones. La mayoría de los países de la región cuenta con una institución pública de capacitación al nivel nacional, el INC, con autoridad estatutaria para imponer un gravamen a las empresas o con una fuerte utilización de recursos presupuestarios. Este sistema se ve complementado por un conjunto de centros de capacitación privados en su mayoría no reglamentados, algunos de ellos relacionados con la industria, algunos educacionales y otros puramente empresas con fines de lucro.

Gráfico 2: A quiénes capacitan las firmas?
(% de firmas que capacitan a los trabajadores, por nivel de calificaciones de los trabajadores)



Problemas en el modelo tradicional de los INCs

A principios de los años noventa, muchas voces advertían al público acerca del fracaso del tradicional modelo de capacitación. Dos fuerzas, una interna y otra externa, estaban claramente obstaculizando el rendimiento de las instituciones de capacitación de la región. Por una parte, dado su carácter de monopolio público con órganos directivos designados políticamente, carecían de disciplina en materia de administración de personal. Ello se tradujo en abultadas nóminas de pago que consumían los presupuestos operativos. Las sucesivas reducciones presupuestarias hicieron aún más difícil atraer instructores calificados de mayor costo.

Por otra parte, un entorno tecnológico más dinámico hizo que resultara más difícil que estas instituciones adquirieran y mantuvieran los equipos actualizados y los materiales didácticos necesarios para capacitar a los trabajadores en industrias más dinámicas. La apertura de la economía afectó particularmente al sector manufacturero, y aceleró el crecimiento de un sector de servicios más moderno y sofisticado, lo que superó la capacidad del sistema de capacitación, principalmente orientada al desarrollo de calificaciones necesarias

en las manufacturas y con poca o ninguna experiencia en la provisión de las calificaciones necesarias para el sector de servicios.

El problema es que en muchos casos, las poderosas burocracias estatales pudieron oponerse de manera efectiva a los cambios institucionales y financieros que era preciso introducir en los INCs. Los gobiernos, presionados por las políticas de ajuste, comenzaron a concebir a la capacitación como un instrumento de política social, obligando a las instituciones de capacitación a desarrollar programas que pudieran utilizarse para el alivio temporario del desempleo, eliminando así lo poco que quedaba de su vinculación con el sector privado. Los intentos por desarrollar fuentes de financiamiento nuevas y más diversificadas se vieron obstaculizados por la inercia burocrática que dificultaba los cambios institucionales y de organización necesarios.

Los sistemas nacionales que sobrevivieron a esta crisis debieron llevar a cabo importantes cambios institucionales. Diversificaron sus fuentes de ingresos y se convirtieron en uno de los canales que utilizaba el gobierno para poner en práctica medidas de alivio temporario del desempleo mediante programas de capacitación a corto plazo, principalmente para jóvenes desaventajados. Con pocas excepciones, las nuevas instituciones de capacitación constituyeron una versión disminuida de los institutos de capacitación de los años sesenta y setenta y, en muchos casos, aunque con excepciones, con poco prestigio dentro del sector privado.

Uno de los experimentos en rediseño institucional que fue bastante exitoso y abrió nuevas posibilidades de reforma en el sistema fue el programa Chile Joven lanzado por el gobierno de Chile en 1994, con el apoyo del BID, especialmente dirigido a jóvenes desaventajados y que fue posteriormente adoptado por varios países de la región (véase recuadro). Otra innovación introducida en los sistemas de capacitación durante los años noventa fue la certificación de las normas de calificación. La certificación de calificaciones opera mediante el “otorgamiento de credenciales” por las calificaciones adquiridas por los trabajadores durante la capacitación en el trabajo o simplemente por experiencia, haciendo de esta manera que las calificaciones sean transferibles. El establecimiento del sistema requiere la definición de normas y la certificación de examinadores calificadores, actividades que deben desarrollarse en coordinación con el sector privado. México es el país que tiene el programa de certificación más grande, pero un buen número de países de la región está comenzando a experimentar con la certificación de calificaciones, en muchos casos con financiamiento del BID y del Banco Mundial.

Los donantes internacionales también están promoviendo activamente innovaciones en los sistemas de capacitación de la región. Cabe mencionar en particular los esfuerzos del organismo de cooperación técnica de Alemania (GTZ) que está implementando experiencias piloto que tienen como fin la implantación de versiones del modelo dual alemán de aprendizaje, adaptado a varios países en la región. Con frecuencia estas experiencias enfrentan una estructura regulatoria que no contempla contratos de aprendizaje, o se ven obstaculizadas por la falta de organizaciones fuertes en el sector privado que puedan cooperar en forma efectiva con las instituciones de capacitación.

La institucionalidad de los programas de capacitación de la región avanza muy lentamente. Los responsables de la formulación de políticas y el propio público opinan que el sistema de capacitación no está funcionando al compás de las necesidades de la integración económica en el mercado mundial, y que esta falla es costosa en términos de un deterioro en la distribución de los ingresos, un mayor desempleo y pérdida de oportunidades de crecimiento de las empresas más productivas. Sin embargo, los intentos por reformar el sistema de capacitación se ven obstaculizados por la poca disponibilidad de información sobre su impacto sobre los trabajadores y, en consecuencia, sobre las reformas necesarias para incrementar su eficacia y sus resultados en materia de distribución.

El modelo *Joven* y su impacto en la región

En 1994, el gobierno de Chile, con el apoyo del BID, inauguró un programa de propósito especial para jóvenes desaventajados denominado *Chile Joven*. Aunque el programa fue diseñado en el contexto de contener las consecuencias del alto nivel de desempleo y la baja participación en el mercado laboral de los jóvenes desaventajados, su diseño representó un cambio trascendental del modelo tradicional de organización. En este programa, el gobierno instituyó un fondo bajo el control del Ministerio de Trabajo que financia la subcontratación competitiva de los servicios de capacitación a proveedores públicos y privados. El contrato básico entre el fondo de capacitación y el proveedor establece que el servicio proporcionado incluirá capacitación en el aula, además de un aprendizaje en una empresa en la cual los alumnos desarrollarán experiencia “práctica”, mediante el uso de las herramientas y los equipos de una verdadera empresa productiva.

Este modelo de programa de capacitación fue un éxito instantáneo en la región. En Chile, el modelo de contratación se convirtió en el modelo de operación del sistema de capacitación. Para 1999, casi todos los países de la región, frecuentemente con financiamiento del BID, estaban implementando una versión piloto del modelo, y algunos, como Argentina, utilizaban el modelo *Joven* como inspiración para el rediseño de sus sistemas de capacitación. La popularidad del modelo y su rápida difusión en toda la región se explica por dos de sus características. En primer lugar, el programa *Joven* trasladó el control de los recursos de los INCs hacia el Ministerio de Trabajo. De esta manera, el programa permitió a los gobiernos desligarse de los problemas de manejo de personal y quizá lo que es más importante, permitió que otros proveedores alternativos (desde universidades públicas a proveedores privados que operan en un entorno no reglamentado) compitieran por el financiamiento. En segundo lugar, como el aspecto “práctico” de la capacitación se lleva a cabo en empresas productivas utilizando sus equipos y maquinaria, las herramientas y los equipos utilizados están actualizados y no representan un costo para el sistema de capacitación. Otra consecuencia es que incrementan las tasas de empleo después de la capacitación, porque las empresas revelan su demanda de trabajadores al incurrir el costo positivo de proporcionar el aprendizaje (entre otros, el desgaste natural de los equipos, la interrupción de la producción, el costo de los insumos y el tiempo de los instructores). El hecho de que las empresas estén dispuestas a incurrir estos costos indica que la capacitación se ajusta a las calificaciones que requieren. Sin embargo, el nuevo sistema tiene un costo relativamente alto y no “acumula” conocimientos por la ausencia de una institución central regulatoria que pueda establecer normas y producir programas y manuales orientados hacia las calificaciones básicas y no específicas .

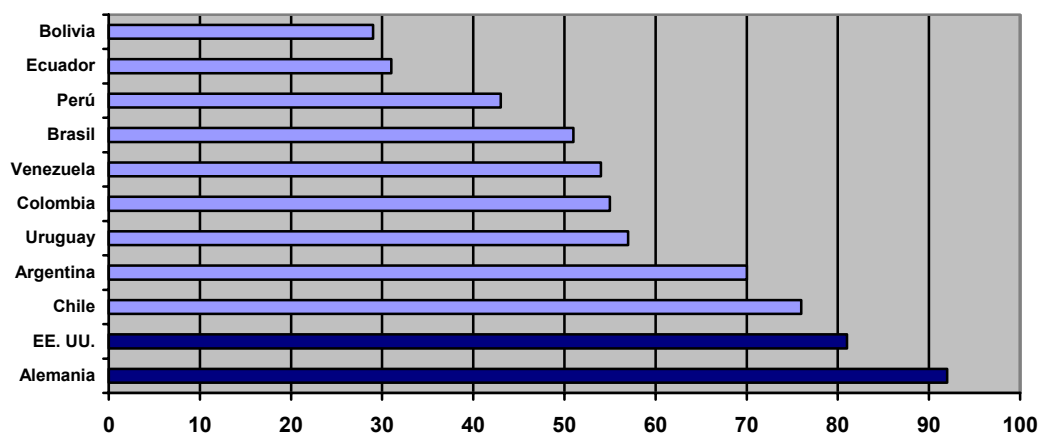
Sistemas de educación básica y políticas de capacitación de la región

El rendimiento de los sistemas de capacitación no puede analizarse independientemente del rendimiento del sistema de educación básica. Se requieren calificaciones básicas generales de analfabetismo y matemática para que cualquier sistema de capacitación funcione bien, y éstas deben ser generadas por el sistema escolar. Cuando el sistema escolar no funciona en forma adecuada, ningún sistema de capacitación podrá producir el número y la calidad de calificaciones requeridas por empresas que operan en la economía mundial. Las evidencias disponibles sugieren que los sistemas de educación de la región no funcionan a un nivel adecuado. Las tasas de deserción son muy elevadas, en parte como consecuencia del hecho de que el sistema de educación no ofrece incentivos para que los estudiantes que no piensan seguir a la educación superior permanezcan en el sistema. Una fracción muy reducida del grupo de 15 a 18 años permanece en la escuela a tiempo completo después de la educación obligatoria (véase el gráfico 3). Como consecuencia, los que se incorporan a la fuerza laboral por primera vez constituyen un grupo con bajos niveles de alfabetismo y matemáticas, que no les permiten encarar la capacitación en calificaciones complejas y sofisticadas. De esta forma, el sistema de capacitación termina teniendo que proveer calificaciones generales y básicas, proceso para el cual no está preparado y que duplica a un costo elevado lo que debió haber provisto el sistema escolar.

Por supuesto, los bajos niveles de escolaridad al incorporarse al mercado laboral se traducen con el tiempo en un bajo nivel de instrucción de la fuerza laboral. Más importante es el hecho de que como las empresas saben que la fuerza laboral no cuenta con las calificaciones básicas, tienden a no crear empleos que requieren mayores calificaciones. A su vez, los estudiantes no tienen el incentivo para invertir en la adquisición de calificaciones porque las empresas no generan los empleos necesarios, creando así un círculo vicioso dinámico de bajas calificaciones, empleos inadecuados. Para el sistema de capacitación, ello implica que cualquier incremento en la oferta de calificaciones más complejas y sofisticadas se verá obstaculizado por una oferta inadecuada de las calificaciones generales básicas en las cuales éstos se basan. Una consecuencia práctica muy importante para el sistema de capacitación es que deberá enfrentar la necesidad de reeducación como parte de sus esfuerzos de capacitación.

La evidencia en los países en desarrollo sugiere que los trabajadores con bajos niveles de calificaciones básicas no se benefician de su participación en programas de capacitación y que los recursos invertidos en estos programas no constituyen inversiones efectivas y eficientes en función del costo.

Gráfico 3: Tasa de permanencia de los jóvenes (% entre 15 y 18 años en educación tiempo completo)



¿Qué debemos hacer?

La integración competitiva en la economía mundial requiere un incremento constante de la productividad laboral, que sólo puede ser el resultado de un mayor nivel de instrucción de la población en general y de un mayor nivel de oferta y demanda de calificaciones. Las políticas de capacitación no pueden considerarse aisladamente: su efectividad y su éxito dependen de varias políticas que estructuran los incentivos de las empresas y los trabajadores para la oferta y la demanda de los servicios de capacitación. Si bien la estrategia que se presenta a continuación concentra su análisis en el logro de la reforma de los INCs, este estudio procura mostrar que se necesitan intervenciones en aspectos mucho más amplios.

1. La política educacional

- La universalización de la educación básica es una condición necesaria, pero no suficiente para apoyar un proceso de desarrollo de los sistemas de capacitación. El sistema escolar necesita mostrar suficiente flexibilidad y atractivo para proporcionar a los estudiantes incentivos para permanecer en el sistema escolar más allá de la educación básica. Este no es necesariamente un argumento en favor de la educación secundaria vocacional como aspecto especializado y final del sistema educacional, sino en cambio, un argumento para facilitar la transición entre la escuela y el mercado laboral y viceversa. Esta transición es crucial para darles a los trabajadores subeducados la oportunidad de adquirir las calificaciones básicas que constituyen un requisito previo para las calificaciones más especializadas que pueden ofrecer las empresas. En este sentido, la iniciativa mexicana sobre *Educación para la*

vida y el trabajo, por ejemplo, resulta conceptualmente promisorio en la medida en que abre nuevos canales de comunicación entre la escuela, la capacitación y el mercado laboral.

- Por otro lado, la educación de adultos debe ampliarse. Es necesario desarrollar modelos alternativos de provisión más adecuados para los adultos que probablemente estén trabajando o buscando trabajo, lo que quizá implique un uso más intensivo de las instalaciones educacionales existentes y el diseño de programas de acreditación acelerados y basados en exámenes.
- Finalmente, las políticas tributarias también podrían desempeñar un importante papel subsidiando el costo de la capacitación de los individuos que deciden invertir en aprender nuevas calificaciones, y subsidiando la inversión que realizan las empresas que capacitan a sus trabajadores. Por lo menos, la inversión en capital humano debe recibir el mismo tratamiento tributario que recibe la inversión de capital.

2. La regulación del mercado laboral

- Las innovaciones contractuales (incluyendo los contratos de aprendizaje) que permiten a los trabajadores y a las empresas compartir el costo de la capacitación mediante una reducción de los salarios servirá para incrementar la oferta y la demanda de calificaciones.
- Los servicios de intermediación del mercado laboral, que apoyan los esfuerzos de búsqueda de los trabajadores desempleados, pueden desempeñar un papel útil facilitando los flujos de información y la ayuda ofrecida a los trabajadores para encontrar oportunidades de capacitación mientras buscan empleo.
- También deben incluirse los programas de capacitación en las negociaciones colectivas, dando a las empresas y los sindicatos la oportunidad y los mecanismos para negociar sobre el nivel de inversión destinado al desarrollo de calificaciones.
- Los mecanismos destinados a proteger el ingreso de los trabajadores desempleados (incluyendo las indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo) deben comprender subsidios para la capacitación, preferiblemente en la forma de instrumentos similares a certificados que los trabajadores podrían negociar como parte de su estrategia de búsqueda de trabajo. La experiencia posterior a 1995 en la región muestra que los programas de capacitación a corto plazo para trabajadores desempleados no tienen un buen rendimiento en términos de incrementar los futuros ingresos de los beneficiarios, aunque por lo menos parecen incrementar la probabilidad de empleo de las mujeres adultas.

3. La estructura institucional del sistema de capacitación

- No existe un modelo claramente “óptimo” de estructura institucional del sistema de capacitación, aunque existen varios indicadores de lo que debe y no debe hacerse, que deberían orientar la política en este campo. El bajo rendimiento de las tradicionales instituciones nacionales de capacitación en la mayor parte de los países de la región muestra que el modelo corporativista de organización aisló al sistema de los trabajadores y las empresas, y que estos institutos deben rediseñarse. Es preciso establecer una fuerte institucionalidad pública de regulación del sistema de capacitación encargada de fijar y aplicar las normas de calidad y relevancia de los programas de capacitación. A causa de la naturaleza central de esta institución en las políticas del mercado laboral, resulta natural pensar que debería depender del Ministerio de Trabajo, en vez de la autoridad de educación. El ente regulador debe ser independiente de cualquier otra entidad pública que opere programas de capacitación, con el fin de evitar los conflictos de interés que podrían suscitarse.

- Al mismo tiempo deben estimularse formas más flexibles de coordinación con el sector privado y los sindicatos, incluso la creación de consejos locales y regionales especializados por sectores que puedan informar y dirigir las políticas públicas de capacitación en un entorno y en una escala más acorde con las capacidades institucionales de los sindicatos y el sector privado. La certificación de calificaciones constituye una importante herramienta en este proceso, en el sentido en que soluciona un problema de información, haciendo que la calidad y la cantidad de las calificaciones de los trabajadores sea observable por los posibles empleadores. Sin embargo, la certificación requiere una decidida participación institucional de las empresas, los trabajadores y los sindicatos en el diseño del contenido y los mecanismos de acreditación.

4. Actividades de entrenamiento y reentrenamiento

- Los sistemas de capacitación existentes proveen actividades de entrenamiento y reentrenamiento, y es muy probable que sigan estando involucrados en estas actividades, dados los déficit en calificaciones básicas que muestra la fuerza laboral. El problema es que estos programas tienden a mostrar un bajo impacto sobre los beneficiarios y en consecuencia tienen muy limitado rendimiento social. El financiamiento de estos programas debe de estar condicionado a una evaluación exhaustiva y continua, que permita un rediseño flexible del contenido del programa, del método de provisión de la capacitación y de la población objetivo.
- Desde un punto de vista positivo, estos programas han servido para abrir el espectro de proveedores de capacitación y han sido importantes factores de cambio en el sistema de capacitación. En particular, tales programas deben estar integrados con los mecanismos de colocación e intermediación, teniendo en cuenta que el objetivo final del reentrenamiento es colocar a los participantes en empleos productivos en los que puedan continuar desarrollando sus calificaciones. Ello implica que las acciones destinadas a facilitar la búsqueda de trabajo, incluyendo subsidios y asesoramiento, deben formar una parte integral de los programas de reentrenamiento. Los Ministerios de Trabajo deben aprovechar esta oportunidad para mejorar la estructura y el rendimiento de los servicios de colocación e intermediación que provee en el mercado laboral.

La última década ha sido un período de activa innovación en el sistema de capacitación. Los gobiernos de la región han implementado nuevos programas y han establecido nuevas estructuras institucionales en el sistema de capacitación. Este es un proceso favorable cuyo impulso debe mantenerse. Sin embargo, la mayor parte de estos nuevos programas han sido establecidos como mecanismos transitorios para mitigar las consecuencias adversas del desempleo y los bajos ingresos. Las autoridades no deben olvidar que la principal misión del sistema de capacitación es proporcionar a la población en general el nivel y la combinación de calificaciones necesarias para que los trabajadores y las empresas puedan generar los empleos más productivos asociados con una economía más competitiva. Ello implica que cada acción que se emprende en el sistema de capacitación, desde el reentrenamiento básico hasta el proceso de certificación más sofisticado, debe evaluarse en términos de su eficacia en función del costo para el logro de ese objetivo, en vez de evaluarse únicamente su efectividad para mitigar las consecuencias sociales adversas del desempleo.