

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano ; A. Mitchell

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:*

*Una eficaz capacitación laboral requiere
estrecha articulación entre las empresas y el
Estado*

Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”
Año VI N° 32, septiembre 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (septiembre 2011). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 6(32) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-032.pdf> [Fecha de consulta:...]

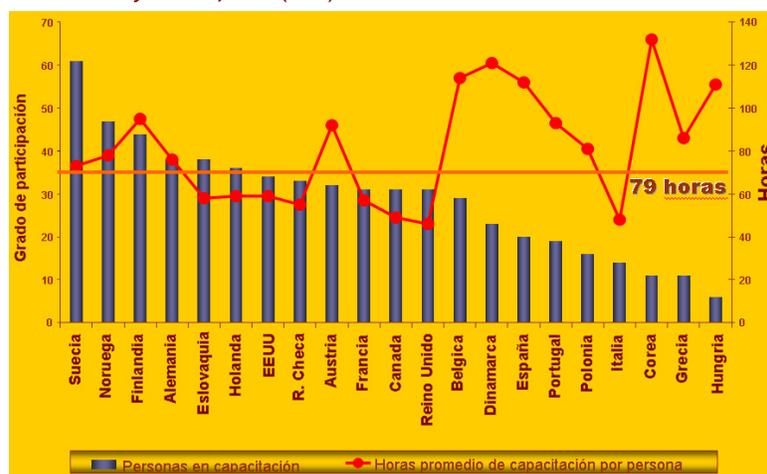
Una eficaz capacitación laboral requiere estrecha articulación entre las empresas y el Estado

La capacitación de los trabajadores es un instrumento con altas potencialidades para elevar los niveles de productividad y competitividad de las empresas. Sin embargo, hay diversos estudios que sugieren que tiene un impacto muy limitado en mejorar las perspectivas de empleo e ingresos de la población con limitaciones estructurales. En este sentido, ella no sustituye a la necesidad de mejorar la calidad de la educación básica. Para asegurar la pertinencia y calidad de la capacitación es fundamental que exista una estrecha articulación entre las empresas y el Estado. Además hay que establecer mecanismos efectivos para que los capacitados se inserten en el mercado laboral formal, para lo cual es necesario dar incentivos apropiados a las empresas y promover la incorporación a la formalidad de las pequeñas empresas. La capacitación para el trabajo sin mecanismos eficaces para la inserción laboral muestra muy baja efectividad.

La formación de los recursos humanos para el trabajo tiene dos grandes vertientes. Una es la *educación formal*, que se imparte en las escuelas, los colegios y las universidades, y cuya característica es la de ser sistematizada y organizada cronológicamente con el objetivo de obtener grados académicos. La otra es la *educación no formal*, que generalmente se desarrolla en las instituciones de capacitación -frecuentemente dependientes de cámaras empresarias y/o sindicatos- o dentro de las empresas y ejecutadas por el mismo personal o por instructores contratados. Tienen la particularidad de ser experiencias formativas puntuales, menos sistematizadas y sin organización cronológica. Además, sus objetivos son específicos, apuntando al entrenamiento y generación de habilidades de aplicación inmediata.

En todo ámbito productivo hay, con mayor o menor intensidad, regularmente acciones de capacitación no formal. No hay mucha información sobre estas acciones en los países menos desarrollados, pero en los países de la OCDE se hacen esfuerzos para cuantificarlas. En los países desarrollados de este grupo se estima que en promedio el 28% de las personas entre 25 y 64 años de edad reciben alguna acción de capacitación en el año (Gráfico 1).

Gráfico 1. Grado de participación y horas promedio de capacitación laboral no formal en personas entre 25 y 64 años, 2007 (en %)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE, "Education at a Glance" (2010)

Los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia) le dan una importancia apreciable a la capacitación, al punto que la mitad de las personas en este rango etario reciben capacitación no formal. En los países de la Europa septentrional, Gran Bretaña y EEUU aproximadamente un tercio de la población participa anualmente en acciones formativas.

Al involucrar acciones muy heterogéneas la comparación en base sólo a la tasa de participación arroja una visión parcial. Posiblemente, la menor participación se compense con alguna otra característica, como la extensión o la intensidad de las acciones. El Gráfico 1 presenta también las horas promedio de capacitación laboral no formal que se imparte en los diferentes países. *El promedio de horas de capacitación laboral por persona es de 79 horas al año.* Hay países que, teniendo relativamente bajos niveles de participación, tiene mayor número de horas (Bélgica, Dinamarca y España). Muy notorio es el fenómeno de Corea donde hay muy baja tasa de participación, pero es el país que más horas imparte por persona capacitada. En cierta forma, esto es el reflejo de que la acción de capacitación es costosa, por lo tanto, a mayor número de horas por persona capacitada el porcentaje de personas que participa tiende a reducirse.

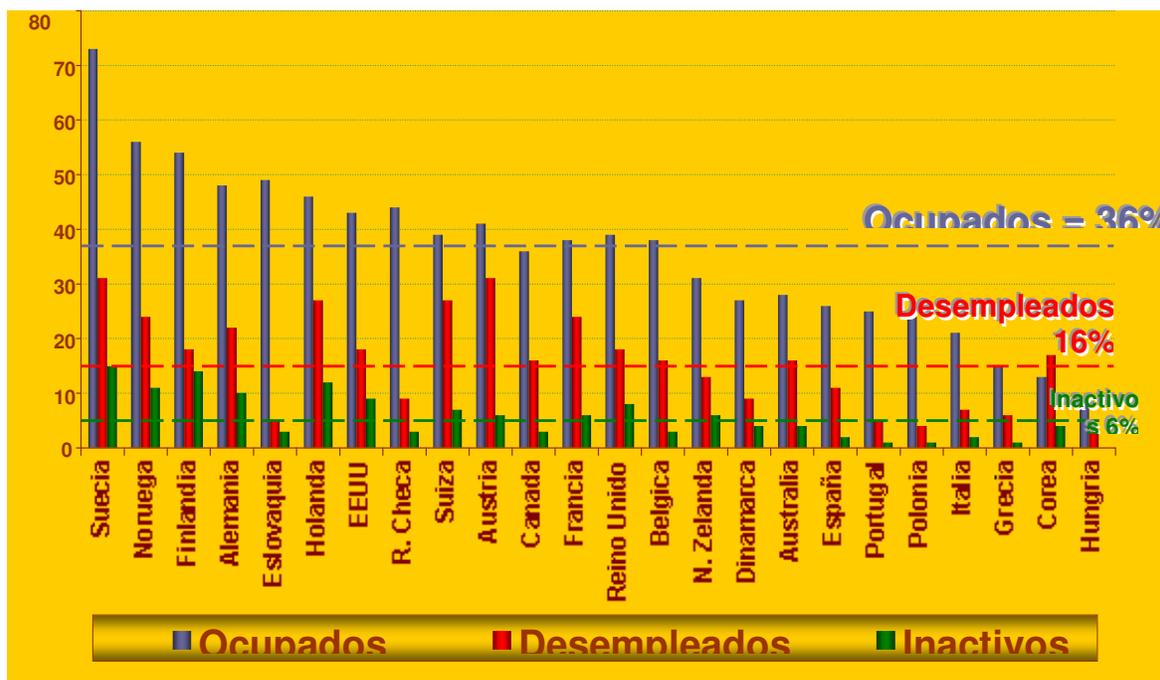
EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

La capacitación como herramienta para elevar la productividad en las empresas

Un aspecto saliente de los datos de este conjunto de países es que quienes más participan en acciones de capacitación laboral son los trabajadores con empleo. Los desempleados y los inactivos tienden a mostrar un patrón más irregular. Estos fenómenos son reflejados cuantitativamente en el Gráfico 2.

La capacitación de los trabajadores con empleo es dominante respecto al patrón de participación de los desempleados e inactivos. Los trabajadores con empleo tienen un promedio de participación de 36% (con tasas que superan el 70% en el caso de Suecia), mientras que los desempleados e inactivos participan en acciones de capacitación en menor proporción, con el 16% y el 6% de los casos respectivamente.

Gráfico 2. Grado de participación en acciones de capacitación laboral no formal según estado laboral en personas entre 25 y 64 años, 2007 (en %)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE, "Education at a Glance" (2010)

El hecho de que los trabajadores ocupados sean los que más capacitación reciben responde a que el principal demandante de capacitación son las empresas, más que el Estado o los individuos. En cierta forma, las empresas son las que pueden identificar sobre bases concretas cuáles son los conocimientos, habilidades y motivaciones que la capacitación puede dar para elevar la productividad de los trabajadores. Por percibir de manera directa el potencial de rentabilidad económica de la capacitación, las empresas son el agente económico más propenso a invertir en acciones de formación. La capacitación con calidad y pertinencia es un valioso recurso para elevar la competitividad de las empresas.

De todas formas, más allá de que las empresas invierten en capacitación, la presencia de un patrón tan diferente entre países estaría indicando que las decisiones empresariales para invertir en capacitación no surgen espontáneamente. Evidentemente que en los países nórdicos opera una diferente tradición histórica, valoración social e incentivos económi-

cos que inducen a que sus empresas brinden más capacitación que la de los países de la cuenca mediterránea de Europa.

La teoría económica sostiene que la intervención del Estado en capacitación dando incentivos se justifica porque ella es una inversión con fuertes externalidades. Es decir, quien invierte no se apropia de todos los beneficios que generan estos esfuerzos, ya que el propio trabajador y las empresas competidoras pueden aprovechar para sí los frutos de la capacitación. El ejemplo más simple e ilustrativo se da cuando una empresa capacita a un trabajador que luego migra a otra empresa. De aquí que la mayoría de los países, especialmente los desarrollados, contemplan mecanismos con subsidios y regulaciones orientados a promover e incentivar en las empresas la capacitación no formal.

La capacitación como política para combatir los déficits severos de empleabilidad

Es motivo de controversias el uso de la capacitación no formal como herramienta de política pública para combatir déficits estructurales, como las deficiencias educativas, las situaciones de marginalidad social o la obsolescencia severa de calificaciones por cambio tecnológico. Hay muchas experiencias que sugieren que la capacitación no formal es un instrumento poco efectivo para mejorar las perspectivas de empleo e ingresos de poblaciones con limitaciones estructurales de empleabilidad.

En general, los estudios empíricos señalan que la capacitación no formal practicada en este tipo de poblaciones tiene impactos limitados. No se observan resultados significativos en poblaciones adultas, especialmente entre los hombres, aunque hay mejores resultados entre los jóvenes. Cuando los programas de capacitación cumplen ciertos parámetros de calidad y pertinencia, los estudios detectan resultados positivos en tér-

minos de mayor tasa de ocupación e ingresos de la población objetivo respecto a grupos de control. Sin embargo, aunque los resultados positivos son estadísticamente significativos, ellos son en general de magnitudes tan reducidas que terminan no justificando su costo. Es decir, como la capacitación de calidad exige muchos recursos económicos, el alto costo *vis a vis* los reducidos beneficios hace que los programas tengan una relación costo-efectividad relativamente desfavorable.

Un testimonio muy ilustrativo de estas limitaciones surge del análisis de las acciones desarrolladas en Alemania con motivo de su integración luego de la caída del Muro de Berlín. Se midieron los resultados obtenidos, 8 años después, de las acciones de capacitación que se llevaron adelante a partir de 1993 para recalificar a la población adulta de la ex- Alemania del Este. La experiencia es interesante porque se ejecutó en un país con una alta tradición y capacidad institucional en materia de capacitación, aplicando una intervención clásica de recapacitar trabajadores preparados para un determinado estado del arte de la tecnología (la de la ex- Alemania del Este) con el objetivo de que puedan desempeñarse en un estado del arte superior que se encontraba disponible y en funcionamiento (la de la ex- Alemania Federal). Para los trabajadores con calificaciones que podían ser utilizables se impartió cursos de 9 meses promedio para profundizar y actualizar sus calificaciones. Para los que tenían calificaciones obsoletas se implementaron cursos más largos, de hasta 2 años de duración para recalificarlos.

En términos simplificados, la evaluación muestra como resultados principales impactos positivos y estadísticamente significativos, pero con costos relativamente elevados. Los costos elevados surgen de los gastos directos del programa como del tiempo que transcurrió desde que el programa se inició hasta que se manifestaron los primeros resultados positivos (tiempo que es más largo mientras más largo sea el periodo de la capacitación). Un factor importante fue el error de planificación que llevó a exagerar la cantidad de personas que fueron recalificadas desde actividades metalúrgicas hacia actividades relacionadas con el sector de la construcción, previendo que la reconstrucción de la ex Alemania Oriental demandaría este tipo de calificaciones por mucho tiempo. La realidad es que a principios de la década del año 2000 la actividad de la construcción se desplomó y los trabajadores recalificados encontraron muchos problemas para insertarse en el mercado laboral.

En la última década, toma creciente protagonismo el concepto de *capacitación por competencias laborales*. Básicamente, las competencias laborales son los conocimientos, actitudes y destrezas que las personas adquieren por diferentes vías (la escuela, la experiencia, el autoaprendizaje, las habilidades innatas) y que sirven para desempeñar una determinada función laboral. A partir de estándares definidos en los sectores productivos, donde estas habilidades pueden crear valor, se generan reglas para identificar y certificar estas competencias. Esto permite orientar la capacitación, apuntando a “cerrar la brecha” entre las competencias demostradas por la persona y las que exige el estándar definido por el sector productivo.

El sistema es un conjunto de normas conformado básicamente por: a) la norma que establece los conocimientos, actitudes y destrezas que definen una competencia; b) la norma para evaluar la presencia de la competencia en la persona; c) la norma para capacitar a las personas a desarrollar los conocimientos, actitudes y destrezas que exige la competencia; y d) la norma de certificación que es el reconocimiento formal de que la persona posee la competencia.

El sistema de competencias laborales ofrece muchos puntos interesantes desde el punto de vista conceptual. Primero, porque se inicia en una instancia muy concreta de participación de las empresas, que es la definición de la norma de competencia. Si las empresas definen las normas de manera apropiada y son aceptadas y reconocidas por ellas, la capacitación puede diseñarse y ejecutarse a partir de una señal de mercado muy potente, lo que brinda condiciones muy propicias para generar pertinencia en la capacitación. Segundo, porque si además las empresas actualizan y perfeccionan la norma en función del cambio tecnológico y las innovaciones que ellas mismas incorporan al proceso productivo, la capacitación puede también actualizarse en consonancia con esos cambios. De esta forma, el sistema de capacitación tiene elementos para contrarrestar uno de los principales riesgos que enfrentan los sistemas de formación para el trabajo, que es, la obsolescencia

por desactualización tecnológica. Tercero, porque forma a partir de las habilidades que el trabajador ya posee (y demuestra), utilizando la capacitación para potenciar esas mismas destrezas y darles, con la certificación, un valor económico de mercado a sus habilidades innatas.

De todas formas, llevar a la práctica las ventajas conceptuales de la calificación por competencia no siempre resulta viable. Hay países desarrollados que han logrado hacer funcionar fluidamente sus sistemas bajo altos estándares de calidad. En cambio, los países emergentes muestran resultados más ambiguos. Los estudios muestran que los sistemas que funcionan mejor son los que tienen un alto involucramiento del sector empresarial. Resulta muy sugerente que los casos donde este requisito se logró coinciden con aquellos donde los empleadores financian la capacitación de acuerdo a las normas y donde funcionan adecuados sistemas de control de calidad y de pertinencia de la capacitación impartida.

Ejemplos de casos exitosos son Austria (las empresas financian y los paquetes de formación cumplen con normas ISO), Australia (las empresas financian y los paquetes de formación son validados por asesores de la industria y aprobados por el Consejo Nacional de Calidad de la Formación), Inglaterra (las empresas financian y hay un sistema de inspecciones y verificaciones externas de los paquetes de formación), Finlandia (las empresas financian y tiene mecanismos de evaluación interna de los paquetes de formación). Diferente es el caso de España donde la planificación y los contenidos de la capacitación por competencia se definen en ámbitos de diálogo social, pero muchas empresas son escépticas a entrenar y capacitar según estos lineamientos porque existe un bajo nivel de monitoreo de la evaluación y la validación, los esquemas de control de calidad no son consistentes y el control de calidad y pertinencia varía entre localidades. De esta forma, la capacitación por competencia es un concepto teórico, compartido y promovido profusamente por los actores sociales, pero que en la práctica funciona de manera parcial, segmentada e imperfecta.

En los países emergentes el concepto de capacitación por competencia está bien entendido, pero es todavía una entidad teórica con reducida aplicación en la práctica. Las razones son la falta involucramiento de las empresas y los severos déficits educativos que existen en un gran parte de la fuerza laboral.

La capacitación laboral en la Argentina

En Argentina el sistema no formal de formación y capacitación para el trabajo está poco sistematizado y documentado. No se han desarrollado, como en los países de la OCDE, sistemas de información que capten datos apropiados sobre las instituciones públicas y privadas que imparten los cursos y no se realizan encuestas periódicas que indaguen sobre la cantidad de empresas y la cobertura de trabajadores que acceden a estas modalidades formativas. Mucho menos hay evaluaciones de impactos que midan con objetividad los resultados derivados de las acciones de capacitación no formal que se promueven.

Los datos disponibles se limitan a los programas que ofrece el Ministerio de Trabajo de la Nación que incluyen acciones de capacitación de trabajadores ocupados y desocupados. Según los datos oficiales, en el año 2009 (último disponible) hubo aproximadamente 157 mil beneficiarios que asistieron a cursos de terminalidad educativa (cursos que no son estrictamente de capacitación para el trabajo sino modalidades alternativas para que la gente pueda dar por terminada la educación formal, ya sea la primaria o secundaria) y hubo 92 mil beneficiarios para cursos de capacitación que, en general, se instrumentan a través de subsidios a entidades gremiales de trabajadores y a empleadores. No hay datos publicados sobre los resultados obtenidos, ni evaluaciones de calidad o pertinencia para medir su eficacia. Por sus dimensiones, se desprende que son intervenciones muy limitadas dado que los déficits de empleabilidad son de mucho mayor magnitud (el desempleo abierto alcanza a 1,1 millones de personas y la informalidad laboral a 6 millones de trabajadores con empleo).

Recientemente se anunció el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, cuyo diseño prevé atender a jóvenes de entre 18 y 24 años para que concluyan la educación formal y realicen experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Operativamente se plantea trabajar descentralizadamente con las Oficinas Municipales de Empleo. Los

objetivos abarcan una enumeración muy amplia: orientación e inclusión de los jóvenes al mundo del trabajo, formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios, cursos de formación profesional, certificación de competencias laborales, generación de emprendimientos independientes, prácticas calificantes en ambientes de trabajo, apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral y apoyo a la inserción laboral. Las normas que lanzaron el programa y lo hicieron operativo están sancionadas, sin embargo, no hay datos que permitan observar la evolución real del programa, ni mucho menos evaluar sus resultados.

En materia de capacitación por competencias laborales, se han enablado esfuerzos para insertarse en la nueva tendencia. En la autoridad laboral nacional funciona el REGICE (Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo), que tiene a cargo la organización, registro y sistematización de información actualizada de las instituciones de formación, las normas de competencias laborales, los organismos certificadores, los evaluadores certificados y los trabajadores certificados que la autoridad laboral habilita. El registro señala que al año 2010 había 24 organismos certificadores activos, 264 normas de competencias laborales, 820 evaluadores certificados y 67 mil trabajadores certificados. Esto sugiere que se trataría de pasos en la dirección acertada, aunque todavía incipientes. Las acciones deberían ser profundizadas, pero sobre todo evaluar sus resultados para determinar la intensidad con que las empresas utilizan las herramientas establecidas y los niveles de calidad y pertinencia obtenidas por las normas y las certificaciones.

A nivel provincial y municipal, más allá de experiencias puntuales, las acciones de formación para el trabajo no se han diferenciado de la tónica nacional. Tienen un alcance limitado y, en general, no se documentan -o no se publican- datos sobre cobertura, recursos invertidos, detalle sobre los tipos de acciones emprendidas, resultados y evaluaciones de pertinencia y control de calidad. En parte esto responde a que las iniciativas de formación para el trabajo a nivel de las provincias y los municipios son muy dependientes de los lineamientos que la temática recibe del gobierno nacional.

Por el lado del sector privado, las empresas grandes en general abordan acciones individuales de capacitación. Toman la modalidad de entrenamiento para el trabajo en nuevos procesos o en adaptación de nuevas tecnologías para los niveles operativos y cursos de formación gerencial o contenidos generales de nivel superior para los planteles de profesionales y ejecutivos. Las acciones inducidas por la intervención estatal para la capacitación de los trabajadores con empleo -que en los países de la OCDE son profusas- tienen en Argentina un alcance reducido. El Ministerio de Trabajo de la Nación reporta que apenas 551 empresas accedieron al régimen de crédito fiscal para la formación y certificación de sus trabajadores cuando la cantidad total de empleadores registrados a nivel nacional asciende a 520 mil. Es decir, que apenas 1 de cada 1.000 empresas accede a estos incentivos. No hay datos oficiales disponibles que den cuenta de la capacitación recibida, ni la cantidad de trabajadores beneficiados con la medida. En general, las empresas pequeñas, que son la gran mayoría, no acceden a estos mecanismos y no hay evidencias de que tengan desarrollada una cultura de la capacitación para su fuerza laboral.

Una adecuada política de capacitación laboral

La capacitación es una intervención de política pública con importantes particularidades. Por un lado, exige gastos directos elevados (en personal de supervisión, administrativos, formadores, evaluadores, materiales e infraestructura) además de las erogaciones indirectas que implica el tiempo que tiene que asignar la persona que recibe la formación. Más importante aún es que se trata de una intervención muy compleja de gestionar. Para lograr buenos resultados en términos de pertinencia y calidad, no sólo es necesario contar con recursos, sino que también es fundamental tener una alta capacidad de gestión. A diferencia de otras intervenciones públicas, es un desafío muy grande establecer mecanismos que garanticen mejoras en la capacitación y formación de las personas con intervenciones de calidad y en áreas donde exista demanda de mano de obra con los perfiles que se ofrecen.

Como indican las investigaciones de otros países, es particularmente difícil establecer un adecuado sistema de capacitación y formación para mejorar la empleabilidad de las personas con dificultades básicas severas para insertarse en el mercado del trabajo. Estas

condiciones prevalecen en la Argentina donde hay alrededor de 1 millón de jóvenes que no estudia ni trabaja y 6 millones de trabajadores que solo encuentran un empleo informal. Si, además, se considera que la Argentina tiene un tejido productivo denso en pequeños emprendimientos de baja productividad y que operan en forma mayoritaria en la informalidad, es aún más complicado diseñar un sistema para obtener mayor empleabilidad en el sector formal de la economía.

En el ámbito de las empresas formales, las acciones formativas plantean otros tipos de desafíos. En principio, resulta menos complicado detectar las insuficiencias de calificación que enfrentan estas empresas. A su vez, es factible reducir costos porque en muchos casos para ejecutar las acciones de capacitación se puede usar la infraestructura y el personal de la empresa. Los desafíos más complejos se presentan cuando se pretende canalizar fondos públicos para estas acciones. Es necesario garantizar que estos sean usados efectivamente para aumentar el capital humano y evitar que se sustituyan inversiones que las empresas harían de todas formas, lo que requiere de adecuadas capacidades institucionales y de gestión en las áreas públicas responsables.

Para todas las acciones de capacitación laboral es central enfatizar la importancia de una inteligente articulación entre el sector privado y el Estado. El eje es que el Estado se concentre en desarrollar regulaciones e incentivos económicos para que las empresas diseñen y ejecuten las acciones de capacitación. Las intervenciones públicas deben generar transparencia en el mercado de la capacitación y focalizar el financiamiento público en áreas donde las empresas tienden a subinvertir. Las empresas deberían tener el liderazgo en los diseños y los contenidos, en la mayor parte del financiamiento y en la ejecución.

En el segmento de los trabajadores con déficits severos de formación (ocupados informales, desempleados, inactivos) el rol del Estado debe ser mucho más intenso. Sin embargo, esto no se va lograr solo a través de acciones directas de capacitación ni tampoco contratando instituciones de capacitación para que impartan cursos. Se deben desarrollar políticas que faciliten la inserción de estos trabajadores en las empresas formales. La base de la capacitación no formal debe ser el ingreso del trabajador a una empresa. Esto implica estimular entre las empresas formales la contratación de personas con déficits de empleabilidad. Para ello se requieren políticas audaces tendientes a reducir de manera significativa costos impositivos, trabas burocráticas y riesgos jurídicos. De lo contrario, las empresas formales seguirán prefiriendo limitarse a contratar a los trabajadores más calificados, mientras que el resto quedará relegado a apelar a los pequeños microemprendimientos informales. Generando estímulos vigorosos, que incluyan incentivos para la formalización de las pequeñas empresas y una reducción sustantiva de los costos de contratación de mano de obra, hay más posibilidades que gente con déficits formativos se emplee en empresas formales, y, con ello, es posible apoyar con subsidios a la capacitación las acciones formativas que las empresas aborden con estos trabajadores.

En paralelo, es clave el rol del Estado en promover la transparencia del mercado de la capacitación a través de la generación de un sistema de competencias laborales. Si bien se han dado los primeros pasos, es fundamental evaluar con sentido crítico los resultados obtenidos con el objetivo de profundizar aciertos y corregir errores. Un aspecto central es incorporar el protagonismo de las empresas en la emisión de normas de competencias y en el reconocimiento de las certificaciones. Si las empresas no utilizan las certificaciones, significa que el sistema de competencias laborales no está generando valor; por lo tanto, hay que involucrar a las empresas para corregir errores y lograr que las certificaciones tengan valor económico.

Por último, cabe enfatizar un elemento central: ningún sistema de capacitación no formal sustituye la formación obtenida en la educación básica (primaria y secundaria). En la medida que la calidad de la educación básica siga en niveles bajos y decrecientes -como indican los resultados de las últimas pruebas internacionales de calidad- es ilusorio pensar que la capacitación no formal tendrá impactos significativos. Para erradicar la pobreza es fundamental redoblar esfuerzos para cambiar la gestión del sistema educativo en sus niveles de primaria y secundaria.

