

LA EXPERIENCIA ECUATORIANA

GUSTAVO PINTO

Vicepresidente de la Federación Nacional
de Cámaras de Industria de Ecuador

Tanto en este Seminario como en oportunidades anteriores hemos conocido y analizado las experiencias de diversos países en materia de capacitación profesional, y llegamos a la obvia conclusión de que no existe al respecto una fórmula única, universalmente idónea, sino tantas como las realidades nacionales a las cuales este modo de educación para el trabajo debe adaptarse.

Una de las primeras comprobaciones que hemos realizado es que las diferentes orientaciones de la formación profesional responden a una obligación empresarial y no son parte de las funciones propias del Estado. Consideramos que es un deber de la empresa, para continuar actuando eficientemente, contar con recursos humanos calificados en todos sus sectores y, a medida que pasa el tiempo, seguir asegurando capacitación a su personal y mejorando de continuo la calidad de esa formación.

Así como el capital fijo (para usar un término usual pero equívoco), o sea las instalaciones y la maquinaria de una empresa, debe estar constituido por unidades modernas y reflejar la adopción de tecnologías de punta, es indispensable, para mantener las posibilidades de competir en el mercado, que el personal que trabaja en esas instalaciones y con esas máquinas dentro de un sistema estructurado de producción, tenga también actualizadas sus habilidades y competencias. Todos los elementos que intervienen en dicho sistema deben responder al mismo

ritmo de desarrollo: la incorporación tecnológica, la organización del trabajo y las aptitudes generales y específicas de la mano de obra.

No siempre los empresarios somos plenamente conscientes de que ello forma parte de nuestra responsabilidad. Es preciso asumir que los costos de esa responsabilidad son *costos de producción*. No son gastos ni son impuestos, sino que –tomando por un instante cierta distancia del factor humano, de su realidad y sus vicisitudes– debemos aceptar que la formación de la fuerza de trabajo es parte de los *insumos* imprescindibles de la producción, al mismo título que la materia prima o las fuentes de energía necesarias para transformarla. La capacitación, pues, es un elemento ineludible para la obtención de productos de calidad. De calidad a nivel mundial, o que por lo menos sea regionalmente competitiva.

De poco vale contar con las mejores máquinas, con el más abundante y disponible de los capitales o con el más envidiable posicionamiento en el mercado, si carecemos de personal dotado de capacidades de la más alta calidad posible. Los empresarios hemos tomado conciencia de ello y la estamos transmitiendo a nuestros integrantes, creemos que con buenos resultados hasta el momento.

El pacto social

Entre fines de 1995 y comienzos de 1996 iniciamos en Ecuador el proceso que hemos convenido en llamar “pacto social”. Por dichas fechas, y con carácter de previo pronunciamiento, analizamos la experiencia acumulada en el país en materia de acuerdos entre sindicatos y empresas. Habían existido numerosos intentos de formalización de un diálogo tripartito, o sea con intervención de representantes del gobierno, de trabajadores y de empresarios, para la obtención de un convenio nacional en torno a problemas sociales emergentes de las relaciones laborales. No habían fracasado, pero tampoco podríamos decir que hubieran llegado muy lejos. Resolvimos entonces, y para ello contamos por cierto con el apoyo de la OIT, comenzar el estudio de tales experiencias, proceso que luego desembocó en el lanzamiento de un proyecto de pacto social.

Una de las agradables sorpresas que nos deparó esa iniciativa fue comprobar que los trabajadores organizados tenían un propósito coincidente con el nuestro. Al tomar contacto con los dirigentes sindicales de las centrales nacionales de obreros y empleados del Ecuador, advertimos

que ellos también pensaban que era necesario cerrar un acuerdo en todo lo que refiere a los múltiples aspectos de las relaciones de trabajo.

Resultó entonces relativamente sencillo comenzar el proceso de diálogo, al que de muy buen grado se sumó el gobierno, gratamente sorprendido por esa confluencia de intereses entre grupos teóricamente antagónicos. Comenzó entonces un camino de diálogo tripartito que fue madurando y formalizándose a lo largo del tiempo.

Llegado el momento de empezar a actuar, debimos definir –y ese fue uno de los temas más importantes de la negociación– cuáles eran, exactamente, los temas que deberíamos someter a discusión en esas primeras instancias de diálogo. Terminamos por establecerlos unánimemente.

En primer lugar –y ello sería fácil de comprender para quienes conocieran la situación que al respecto sufríamos en Ecuador– debíamos hablar sobre seguridad social en general, cuyo funcionamiento era por entonces algo absolutamente caótico en nuestro país. En segundo término, abordar los temas de la capacitación y formación profesional, que serán objeto de un desarrollo especial más adelante, dada la temática de este seminario. El tercero de los puntos a discutir en sucesivas reuniones fue lo que se llamó “unificación salarial”. Con este nombre designamos en el Ecuador a lo que podría definirse como una racionalización del rol de pagos a los trabajadores, que está regido por una combinación de fórmulas extraordinariamente complicada y que, con el transcurso del tiempo y la influencia de los factores políticos, puede competir por el primer puesto entre los regímenes de pagos más complejos del mundo. Era y es preciso alcanzar cierto grado de racionalidad en el tema, a fin de sincerar el salario del trabajador ecuatoriano.

Un problema que afecta a gran cantidad de países de todo el mundo, de los más diferentes grados de desarrollo, se convirtió en el cuarto tema que unánimemente consideramos obligatorio introducir en la agenda: el desempleo en el Ecuador. Pensábamos que, encarado por las tres partes integrantes de la mesa del pacto social, podríamos quizá encontrar diferentes pero factibles fórmulas de solución. Los datos estadísticos son preocupantes, pues señalan que están sin empleo estable cerca de 14% de los integrantes de la población económicamente activa, y que el subempleo llega a un índice cercano a 50 %: una situación realmente crítica que de algún modo se vincula con el tema de la

capacitación, aun dando por sentado que la formación profesional *no* es, directamente al menos, una fuente de puestos de trabajo. La quinta y última mesa de diálogo se diseñó para tratar las cuestiones relativas a los procesos de modernización de las relaciones laborales, en el marco del ordenamiento jurídico que las regula.

El diálogo social comenzó en 1996 y desde entonces hemos llegado a suscribir una serie de documentos que dan cuenta de los avances registrados. Lamentablemente, las autoridades gubernamentales han cambiado tres veces en los dos últimos años, hecho que sin duda ha afectado la continuidad del proceso, que poco a poco se fue enlenteciendo. Una tercera parte de los protagonistas debía ser reentrenado cada pocos meses y el tiempo que esto insumía, sumado al que se necesitaba para poner al día el conjunto de los temas en discusión, hacía que la marcha del pacto social sufriera retrasos importantes, con el desánimo consiguiente del resto de los actores. De todas maneras, y considerado en su conjunto, el diálogo social en el Ecuador ha permitido arribar a resultados en verdad interesantes.

En el tema de la seguridad social arribamos a quince puntos de acuerdo, diez de los cuales determinaron incluso reformas de la Constitución de la República. Con respecto a los cinco restantes las modificaciones propuestas no llegaron a cristalizar por completo, pero igualmente se han producido avances significativos. Existe un marco de consenso entre los agentes sociales que permitirá, en un futuro cercano, corregir y superar algunas de las graves situaciones aún pendientes en el área de la seguridad social en general.

Dejando para el final el análisis de la formación profesional en el Ecuador, digamos que en cuanto a la racionalización del rol de pagos se ha logrado un progreso bastante promisorio. Si bien los sindicatos aseguran que ya existe un acuerdo de 90 % con respecto al tema, la parte empresarial es más cauta, porque es precisamente en la décima parte restante donde radican los asuntos más trabados, más duros, menos fáciles de resolver. Hace falta ajustar determinados puntos críticos, pero creemos que existen guías de acción y caminos transitables para arribar a una concertación en un plazo relativamente corto, ya que la voluntad de diálogo no ha decaído.

La mesa sobre el empleo –o mejor dicho el desempleo– no ha podido llegar muy lejos, teniendo en cuenta la cantidad y la complejidad de factores que inciden sobre ese dramático asunto, no susceptible de

resolución con una simple formulación de buenos deseos, o de buena voluntad de todas las partes. En cuanto a la modernización de las relaciones laborales, el diálogo aún no se ha formalizado.

Problemas y avances en materia de formación profesional

Ha sido en lo que respecta a la capacitación y formación profesional donde se pudo alcanzar el mayor grado de progreso. La mesa de diálogo, sea con una conformación bipartita o tripartita, en razón de los problemas políticos que acabamos de exponer, llegó a elaborar un proyecto de ley. Tanto el gobierno como los trabajadores y los empresarios hemos tomado un mismo punto de partida: el sistema actual no funciona y es imprescindible modificarlo y modernizarlo.

La actual organización de la formación profesional ecuatoriana concentra la enorme responsabilidad de la capacitación en el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), que tiene más de 30 años de existencia. En su haber tiene un acervo constituido por la capacitación brindada a centenares de miles de trabajadores, una realización que es por todos reconocida. Sin embargo, la entidad no ha experimentado el proceso de modernización indispensable que debió haber cursado para dar satisfacción a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. En términos generales puede decirse que sigue métodos tradicionales, propios de las instituciones monopólicas, sobre todo de los monopolios estatales. Existe una pesada burocracia, dependiente del Ministerio del Trabajo, que no tiene en cuenta la demanda del mercado. Responde a las orientaciones de un cuerpo que dirige el Servicio de modo teóricamente tripartito: un Consejo Directivo de nueve miembros, de los cuales dos representan a los trabajadores, dos a los empresarios y cinco al gobierno.

Como puede advertirse, a los representantes empresariales y a los sindicales les resulta allí imposible convertir en resoluciones sus acuerdos —en caso de que existan—, si el gobierno llega a estar en posición disidente, puesto que los delegados oficialistas forman mayoría absoluta. No obstante ello, las autoridades ecuatorianas proclaman como una verdadera conquista que los actores sociales participen en las decisiones que atañen a las relaciones y al mundo del trabajo. Esta situación crea un clima de descontento entre los sindicatos y entre las empresas, porque les es imposible seguir adelante en temas tan cruciales como los de la capacitación de los recursos humanos. En ese sentido, nuestra organización sostiene que, cuando se habla de tripartismo, es preci-

so que también se hable de igualdad. Las instancias de diálogo deben ser tripartitas e igualitarias; de otro modo, la participación se convierte en ilusoria.

La OIT ha cooperado intensamente en estos procesos, no solo mediante la intervención de sus destacados técnicos, sino también con aportes económicos. Tanto por un motivo como por otro, le manifestamos en esta oportunidad nuestro profundo agradecimiento.

El sistema proyectado

Volviendo a la mesa de diálogo sobre formación profesional, digamos que se aprobó por consenso no sólo el “perfil de propuestas” sobre el sistema nacional de formación profesional, sino también la creación de lo que hemos denominado Consejo Nacional de Capacitación Laboral (o Capacitación Profesional). Los cometidos de este Consejo consistirían en establecer las grandes políticas aplicables en la materia y en administrar los recursos que le sean asignados. Pero no pensamos que deba intervenir en los aspectos operativos o ejecutivos de la formación. No tendría escuelas ni un gran aparato administrativo, sino un Consejo tripartito igualitario, con las funciones generales que hemos reseñado: programación y orientación de recursos. En cuanto al SECAP y otras entidades de formación profesional, oficiales y privadas, tendrían a su cargo los programas de capacitación del sector público, en un escenario de abierta competencia entre sí, así como un sistema de licitaciones encargado de atender al mercado, en cierto modo como lo hace el sistema respectivo del FORCEM de España.

El Consejo Nacional en gestación se encargaría de organizar la formación continua, que en Ecuador prácticamente no existe para el sector privado. Una vez estructurado el sistema y establecidas las políticas y las maneras de llevarlas a la práctica, se crearía una corporación paritaria bipartita (de empresarios y trabajadores), que se ocuparía, también a la manera de FORCEM, de que la formación profesional, y especialmente la formación continua, se imparta mediante un esquema de concurso de precios y de atención al mercado.

Prevedemos que al comienzo podría suceder algo parecido a lo ocurrido en España: que, al no existir escuelas de formación continua, sea mayor la oferta que la demanda y que sobren los recursos. Posteriormente, a raíz de la presión del mercado, y dada la necesidad que la nuestra organización está infundiendo en la mente de los empresarios y de los

trabajadores, la situación se invertirá y a corto plazo la demanda de capacitación habrá de crecer sensiblemente, dando lugar a una dinamización de la oferta, traducida en la creación de nuevos organismos de formación profesional.

Podemos entonces afirmar que no es suficiente la sola reforma o reestructuración del sistema actual para hacerlo más moderno y eficiente, ya que lo que existe prácticamente no funciona, sino que es preciso edificar desde los cimientos un sistema diferente, en el cual la responsabilidad –y por consiguiente los costos– recaiga sobre las empresas y no sobre el Estado.

Los empresarios somos firmes partidarios de la formación continua, en atención al hecho de que las necesidades de capacitación existirán siempre, aun para los trabajadores más avanzados. Entendemos que la formación profesional debe alcanzar cotas de calidad cada vez más altas; los ejemplos citados en esta reunión confirman la necesidad de una actualización permanente de las calificaciones, sea cual fuere el sector económico, al que sus titulares dediquen sus esfuerzos y sus competencias.

El sistema que hemos proyectado junto con los sindicatos ya está convertido en proyecto de ley. Cuando estemos seguros de contar con el apoyo político necesario para que la iniciativa pueda convertirse en ley, las tres partes lo presentarán en el Congreso ecuatoriano para su sanción. Su funcionamiento se ajustaría aproximadamente a las siguientes pautas. Los beneficiarios de los recursos son, obviamente, los trabajadores en primer lugar, y entre ellos, de manera prioritaria, los que conforman el sector productivo y las respectivas empresas.

Las acciones formativas estarán dirigidas igualmente a los trabajadores desempleados y subempleados, porque ellos son los protagonistas –las víctimas– del hecho dramático de la desocupación, que a toda costa queremos resolver. También prestamos especial atención a los programas de reconversión, pues son muy numerosos los trabajadores del sector público que, en busca de un empleo mejor remunerado, están renunciando a sus puestos en el Estado para ingresar en la actividad privada. Son asimismo objeto de atención y asistencia educativa las personas que buscan trabajo por primera vez y aquellos colectivos que –por razones conocidas por todos– tienen especiales dificultades para lograr su inserción en el mundo del trabajo.

Los programas son diseñados por expertos pertenecientes a las empresas. No son iguales a los que la entidad estatal SECAP considera como los más indicados; son aquellos que surgen de la demanda, los que el mercado establece como útiles para las necesidades reales de las empresas y que serán suministrados a los trabajadores de las compañías.

Consideramos que en el corto plazo las organizaciones privadas de formación profesional serán las mayoritarias. Pero también las entidades públicas terminarán por demandar los servicios de capacitación profesional para sus servidores, y el mercado tendrá que responder a esas necesidades. La ejecución de los programas de formación profesional para los trabajadores estatales podrá estar a cargo de agencias públicas o privadas, con la salvedad de que los organismos públicos de capacitación no podrán nunca ser únicos o monopolísticos. Pueden existir en diferentes sectores de diferentes orientaciones de diferentes servicios públicos, pero de ninguna manera podrá existir una sola institución estatal de formación profesional. SECAP bien podría figurar en el elenco de esas entidades capacitadoras, y seguramente al comienzo y por algunos años sería el mayor proveedor de este servicio, considerando su trayectoria y sus logros durante su dilatada existencia.

Financiamiento del sistema propuesto

Actualmente el servicio de capacitación se financia, por lo menos en teoría, con el aporte de 0,50 % de la nómina de trabajadores de todo el país. Pero es dable detectar en este punto dos graves problemas.

Uno de ellos radica en la extrema complejidad del rol de pagos del Ecuador, del que decíamos con sentido autocrítico que podría considerarse como uno de los más intrincados del mundo. El otro problema consiste en que el sector público también debe contribuir con 0,50 % de la nómina pública, conforme a lo que dispone la ley. Sin embargo, el Estado simplemente no aporta la partida que le corresponde pagar. Por grandes que sean las presiones que se ejerzan, la partida desaparece del presupuesto general del Estado: no hay dinero disponible o no existe voluntad de hacer efectiva esa obligación financiera.

Lo que sí se recauda es la totalidad del aporte privado. Los empresarios opinamos que resulta incongruente que esos fondos sean manejados por el Estado, e incluso tenemos la noticia de que ese hecho ha dado origen a numerosos reclamos de los empresarios, en el sentido

de que tendríamos que tener, sobre nuestros aportes, algún poder de administración, que sería de carácter bipartito, ejercido junto con los representantes de los trabajadores.

En el esquema propuesto se mantendría el mismo nivel de aportación: 0,5 % de parte de los empleadores, pero es muy probable que termine siendo el mismo porcentaje, pero del monto global de la masa salarial, lo que significará incrementar sustancialmente los ingresos. Desde luego, también prevemos los aportes del presupuesto nacional correspondiente a la contribución de los trabajadores del Estado, quienes también serán destinatarios de la capacitación profesional.

La administración de los recursos estará a cargo única y exclusivamente del Consejo Nacional de Capacitación (CONACAP sería la sigla pertinente); no los administrarán las escuelas ni tampoco en forma directa los empresarios o los gremios. El Consejo lo hará distribuyéndolos —en un sistema similar al de FORCEM— de modo de auspiciar los cursos y las demás acciones de capacitación que surjan en las empresas.

Figura jurídica y cometidos del nuevo organismo

Hemos pensado en el CONACAP como en una persona jurídica de derecho público, con autonomía financiera, administrativa y técnica, que se relacionaría con el gobierno por la vía del Ministerio del Trabajo. Este importante aspecto no significaría una modificación con respecto a la figura jurídica del actual sistema. En cambio sí habría un cambio, y en profundidad, en lo relativo a su organización. Se trata de coordinar e integrar todas las acciones del sistema nacional de capacitación profesional y establecer un nuevo criterio de financiación. La composición del órgano de dirección sería tripartita y obligatoriamente igualitaria: cinco representantes del sector público, cinco de los empleadores y cinco de los trabajadores. La presidencia se ejercería en forma rotativa, con turnos de dos años cada vez. Es discutible el ejercicio de la presidencia por parte del Ejecutivo; nuestra propuesta no lo incluye en ese destino, porque creemos que no es esa su función.

En síntesis, las competencias del Consejo consistirían en: formular las políticas nacionales de formación; crear el Sistema Nacional de Capacitación; elaborar y aprobar el Plan Nacional de Capacitación Laboral; administrar el fondo nacional de los recursos ya referidos, asignándolos a los subsistemas de capacitación ocupacional y distribuyendo los

destinados a la capacitación continua, en ambos casos para los cursos del sector público y del privado.

Funciones muy importantes, como la aprobación de los programas públicos y la acreditación de los organismos de capacitación, también estarían a su cargo. No deseamos que surjan millares de escuelas de capacitación y que una entidad no acreditada previamente pueda aspirar al manejo de parte de esos fondos. Igualmente le competará establecer normas de certificación de competencias técnico-docentes. Debe existir un sistema de calificaciones y, naturalmente, el nuevo organismo tendrá que supervisar y evaluar la ejecución del Plan Nacional.

En suma, reconocemos que en el Ecuador hay un grave problema, que es la ineficiencia del actual sistema de capacitación y formación profesional, pero también destacamos que para corregirlo estamos dispuestos, y participando, todos los agentes sociales y todos quienes, de alguna manera, sentimos que es un desafío, una urgencia y una gran responsabilidad encontrar una solución y hacer lo posible para que empiece a funcionar con el sentido, las características y los objetivos que hemos expuesto. ♦