

## 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 “vocación 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