

Conferencia Internacional del Trabajo
79.ª reunión 1992

Informe VI

**El ajuste y el desarrollo
de los recursos humanos**



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Conferencia Internacional del Trabajo
79.^a reunión 1992

Informe VI

El ajuste y el desarrollo de los recursos humanos

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-307972-1
ISSN 0251-3226

Primera edición 1992

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	1
Causas del ajuste estructural	1
Consecuencias sociales del ajuste estructural	2
Dimensión social de las políticas de ajuste estructural	3
El informe	5
CAPÍTULO PRIMERO: <i>Los efectos del ajuste estructural sobre los presupuestos y programas de educación y formación profesional</i>	7
La importancia de la educación y la formación profesional para el desarrollo económico	7
Efectos del ajuste estructural sobre la educación	8
Efectos del ajuste estructural sobre la formación profesional	11
La economía política de las reducciones presupuestarias	15
Las reducciones presupuestarias y sus causas	15
Adopción de decisiones y políticas subyacentes	16
Reducciones presupuestarias: vencedores y vencidos	17
Estrategias para proteger los programas esenciales de educación y de formación profesional	19
CAPÍTULO II: <i>Disposiciones adoptadas por los gobiernos, las empresas y las instituciones de formación profesional en relación con el ajuste estructural</i>	22
Acciones para vencer las dificultades que plantea la modernización en los países industrializados y en vías de industrialización	22
Una formación adaptada a las exigencias del mercado	22
Las diversas formas de satisfacer las nuevas necesidades de formación de la industria moderna	32
El ajuste estructural y la redistribución de los trabajadores en los países industrializados	37
La redistribución y la formación en los países industrializados adelantados	39
La función de los copartícipes sociales	39
La redistribución de los trabajadores en Europa oriental	41
Éxito en la readaptación de los trabajadores despedidos	42
Los trabajadores de edad	43
Medidas innovadoras en materia de formación tomadas en países en desarrollo	45
Rentabilidad de la formación profesional de tipo institucional	46
Cambios en las instituciones de formación: tres casos de éxito	47
Aprendizaje: dificultades persistentes y nuevas perspectivas	49
Ampliación de las actividades de formación del sector no estructurado	51
CAPÍTULO III: <i>Resumen y conclusiones</i>	54
BIBLIOGRAFÍA	59

INTRODUCCION

CAUSAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

El pasado decenio se caracterizó por los cambios económicos radicales y la reestructuración de gran amplitud que se produjeron en el mundo entero, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las causas inmediatas de la crisis económica y de la consiguiente necesidad de proceder a un ajuste estructural han sido de naturaleza externa e interna.

Como consecuencia de la interdependencia económica mundial, muchos países en desarrollo padecieron las intensas conmociones externas de comienzos del decenio de 1980. El freno del crecimiento en los países industrializados, el deterioro de la relación de intercambio de los exportadores de productos básicos y los elevados tipos de interés reales, junto con el proteccionismo creciente y la contracción del flujo neto de recursos, hicieron que cada vez resultara más difícil a los países en desarrollo atender el servicio de la deuda, y muchos de ellos se vieron obligados a reducir de forma rápida y radical sus déficit de cuenta corriente. Tal reducción sólo pudo lograrse a costa de una contracción de su nivel de actividad económica y, por lo tanto, del empleo. La crisis económica se vio exacerbada por los graves errores cometidos por muchos países en desarrollo, cuyas políticas ineficaces en materia de asignación de recursos redundaron en detrimento de su desarrollo económico.

Algunos otros países, en particular de Asia, padecieron en menor medida los efectos de esta crisis, dado que adoptaron una política orientada hacia el exterior o emprendieron programas de asistencia considerable a los exportadores que permitieron a éstos diversificar su producción y exportar artículos manufacturados. Ciertos grandes países, como China y la India, no estaban lo suficientemente abiertos al exterior como para que les afectaran los cambios en el comercio internacional, los precios y los movimientos de capital. El poder de recuperación de muchos países mejoró debido a factores tales como la flexibilidad de que dieron prueba los salarios y los mercados del trabajo y la reacción relativamente rápida de la oferta en los mercados de los factores de producción frente a los cambios en los incentivos por los precios. En particular, algunos de los países en que el proceso de ajuste se llevó a cabo de forma fructuosa han ejecutado políticas de educación y formación con visión hacia el futuro. En opinión de muchos observadores, la mano de obra bien preparada de esos países ha contribuido de forma esencial a la obtención de resultados óptimos en el proceso de ajuste.

En su lucha contra la recesión y la crisis, muchos países pusieron en pie políticas de estabilización con vistas a disminuir a corto plazo el déficit de su balanza de pagos, a lograr cierto equilibrio presupuestario y a reducir la inflación hasta un nivel compatible con el crecimiento económico perdurable. En muchos casos, estas políticas no permitieron obtener los resultados esperados. La falta de perseverancia en los esfuerzos nacionales de ajuste y la escasa asisten-

cia financiera externa contribuyeron al fracaso de muchos intentos de estabilización del pasado decenio. Para muchos países, ese decenio no se caracterizó ni por el ajuste ni por el crecimiento. Cada vez se hacía más patente que, dado el carácter estructural de los problemas, se requería un ajuste a largo plazo para adoptar la estructura y las políticas de las economías nacionales a las nuevas condiciones internacionales.

CONSECUENCIAS SOCIALES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Los efectos de la crisis y del ajuste estructural sobre el empleo, los ingresos y la pobreza se han discutido en varias reuniones de la OIT (Reunión de alto nivel sobre empleo y reajuste estructural, Ginebra, noviembre de 1987; Coloquio tripartito sobre reajuste estructural, empleo y formación en América latina y el Caribe, Caracas, agosto de 1991, y Coloquio tripartito sobre el reajuste estructural y el empleo en Africa, Nairobi, octubre de 1989). En la Reunión de alto nivel se llegó a la conclusión de que el número de desempleados y de pobres en el mundo seguía siendo alarmantemente elevado y de que, según las previsiones, iría en aumento. En la mayoría de los países en desarrollo parece que los grupos más vulnerables de la sociedad se han visto afectados por partida doble debido, por un lado, al impacto de la recesión y del freno del crecimiento y, por otro, a las consecuencias del ajuste.

En Africa, la población es hoy en día más pobre que a principios del decenio de 1980. El aumento de la pobreza ha supuesto no sólo un descenso del nivel de vida, sino también la erosión de la riqueza. Los bienes de capital, en particular la infraestructura, han acusado los efectos de la disminución de las inversiones. Además, se han reducido los gastos sociales y la población carece de buenas perspectivas de empleo y de un nivel adecuado de asistencia sanitaria, alimentación, educación, formación y vivienda. A medida que el sector moderno se estanca, o incluso se contrae, la población se ve obligada a complementar sus escasos medios de vida con actividades en el sector no estructurado. En diversos países, en 1989 había menos niños escolarizados que seis años antes. La demanda de educación primaria en Africa podría incluso estar disminuyendo.

En América latina, los costos sociales de la crisis económica y del ajuste no habían sido tan importantes desde los años treinta. Han empeorado los niveles de vida, especialmente de quienes perciben bajos ingresos, y la riqueza está distribuida hoy en día de forma incluso más desigual que antes. Si bien el desempleo declarado descendió ligeramente durante el decenio de 1980, se observó un desplazamiento acusado del empleo a favor de tareas menos productivas, mal remuneradas y de nivel inferior. El desempleo siguió siendo elevado, convirtiéndose cada vez más en un fenómeno urbano. La disminución de los ingresos y la contracción de los gastos sociales han coartado seriamente el acceso de la población a la educación, la asistencia sanitaria y la vivienda. Además, el hecho de que se creen menos empleos productivos y el deterioro del capital humano han reducido la movilidad social.

Por su parte, los países industrializados han tenido que proceder al ajuste de sus propias estructuras económicas con el fin de integrar el cambio tecnológico y las variaciones en la división internacional del trabajo. La industria pesada tradicional ha sufrido considerables pérdidas de empleos que no han sido compen-

sadas sino parcialmente merced a la creación de empleos en empresas que utilizan nuevas tecnologías en la industria y en el sector terciario. Sin embargo, la repercusión negativa de la recesión y el ajuste estructural en grupos vulnerables de la población ha podido amortiguarse con éxito variable mediante los dispositivos de seguridad social existentes en esos países. Muchos países industrializados también han puesto en práctica políticas favorables a la acción que estimulan la competencia y aumentan la flexibilidad en las empresas y en el mercado del trabajo. Entre estas políticas cabe destacar las relativas a la educación y la formación destinadas a aumentar la productividad de los trabajadores y su capacidad de adaptarse a la rápida evolución de los mercados del trabajo. A pesar de ello, el desempleo sigue siendo elevado en numerosos países.

Mucho mayor alcance tienen el ajuste y la reestructuración industrial, ya iniciados, que precisan los antiguos países de economía centralmente planificada de Europa central y oriental, que han decidido hacer suyos los principios de la economía de mercado. Sus grandes complejos industriales, si no se ven obligados a cerrar totalmente, tendrán que despedir a un gran número de trabajadores a medida que traten de racionalizar la producción, de mejorar la productividad y de incorporar nuevas técnicas. A diferencia de sus vecinos occidentales, estos países carecen generalmente de las instituciones y de los mecanismos que podrían ayudarlos a mitigar con eficacia las privaciones derivadas del desempleo y de la pérdida de ingresos. Si bien en algunos países se han implantado rápidamente pequeñas empresas en los sectores industrial y terciario, éstas no han podido absorber más que a una fracción de los trabajadores despedidos. En ocasiones, han surgido oportunidades de empleo, pero, con frecuencia, las personas interesadas no poseían las calificaciones necesarias. Hasta ahora, las instituciones de educación y formación no han podido ajustar sus programas a las necesidades del mercado del trabajo.

DIMENSIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Estos desequilibrios económicos y problemas sociales, a menudo graves, han inducido a la OIT, en colaboración con otras organizaciones internacionales, a examinar las consecuencias sociales del ajuste estructural, en particular en lo que se refiere al empleo, los ingresos y la pobreza, la educación y la formación. Actualmente, la OIT está investigando las políticas alternativas en pro del ajuste estructural a efectos de determinar si repercuten de forma positiva en el empleo y en la oferta de mano de obra calificada.

En las reuniones de la OIT a que se ha hecho referencia líneas arriba se pedía que se hiciera un gran esfuerzo de ajuste estructural, en conexión con la promoción de un crecimiento más dinámico y no inflacionista. Asimismo, se subrayaba la necesidad de proteger particularmente a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad contra una fuerte reducción de sus niveles de vida y de protección social, y se indicaba que deberían concebirse políticas que sentaran las bases para un crecimiento futuro del empleo y de los ingresos. De ahí que se requiera una acción en todos los niveles de la economía, ya sea en las empresas, el sector industrial y, en particular, el mercado del trabajo.

Muchas de las conclusiones de estas reuniones de la OIT tratan directamente de la dimensión humana del ajuste estructural. A este respecto, es de suma prio-

ridad poner coto a la disminución de los fondos destinados al desarrollo de los recursos humanos, tendencia de carácter negativo observada a raíz de la crisis económica de los años ochenta. En las reuniones mencionadas se reconoció que la educación y la formación adecuadas constituyen elementos esenciales de cualquier política de ajuste estructural y contribuyen a que los países utilicen sus recursos humanos de forma más apropiada. La capacitación de la mano de obra permitirá aumentar la productividad y movilidad de los trabajadores, y facilitará su adaptación a las nuevas exigencias y oportunidades del mercado del trabajo. Ciertamente, si posee una formación adecuada, la mano de obra podrá actuar de fuerza motriz en los esfuerzos por mejorar la eficacia y la flexibilidad en las empresas. Gracias al desarrollo de los recursos humanos, los grupos sociales más pobres consiguen utilizar mejor y de forma más eficiente sus activos productivos.

En el Coloquio tripartito para América latina y el Caribe, mencionado anteriormente, se reconoció que el orientar a la mano de obra de sectores menos productivos hacia otros más productivos constituía un aspecto fundamental del ajuste estructural. Para hacer posible esa redistribución de la mano de obra se necesitarían programas de formación, reorientación profesional y perfeccionamiento, así como unos mecanismos que facilitasen la búsqueda de empleos. Esos programas deberían ir acompañados de la creación de empleos de sustitución y de la concesión de créditos para estimular a la pequeña empresa. En períodos de reestructuración y de pérdida de puestos de trabajo deben establecerse regímenes de desempleo u otros sistemas de protección social que ofrezcan a los desempleados una cierta seguridad y que, al mismo tiempo, faciliten su movilidad y adaptación a nuevos empleos.

La formación constituye un medio eficaz que permite aumentar las posibilidades de obtener ingresos, y, por consiguiente, debería adaptarse mejor a los cambios de la demanda a medida que las empresas transforman su producción. Dado que la tecnología está evolucionando a grandes pasos, es necesario evitar una especialización profesional rígida y, en su lugar, hacer mayor hincapié en el aumento de las aptitudes y calificaciones múltiples y en la capacidad de adaptación. En la reunión celebrada en Caracas se pedía un mejoramiento de la calidad de la educación básica que está estrechamente relacionada con los sectores productivos, así como la reforma de las políticas de capacitación y de los sistemas de formación técnica y profesional.

Se insistió en que las empresas deberían adaptarse a las exigencias de una competencia más enconada y a los cambios rápidos de la tecnología y de la gestión empresarial y laboral. Las empresas no sólo deberían preocuparse de la capacitación manual de sus trabajadores, sino también fomentar su creatividad y capacidad de innovar. Debería procederse a una nueva definición de la educación en general, poniéndola más a tono con las necesidades de las empresas. El éxito de las empresas depende cada vez más de la creación y fomento de una cultura empresarial. El personal de la empresa debe identificarse con los objetivos de la misma y comprender su funcionamiento. El fomento de dicha cultura y de la ambición de cambiar las cosas entre los trabajadores requiere determinados esfuerzos de formación y readiestramiento, así como la participación de los trabajadores y de sus organizaciones en este proceso.

EL INFORME

Las conclusiones de las tres reuniones de la OIT sobre ajuste estructural están directamente relacionadas con el presente informe. En dichas conclusiones se ponen de relieve algunas cuestiones importantes relativas al desarrollo de los recursos humanos que atañen a la capacidad que tienen los países, las empresas y los individuos de hacer frente a los problemas que plantea el ajuste estructural. En el presente informe se toman esas conclusiones como punto de partida y se avanza un paso más. ¿Cuál sería el tipo de educación y de formación que mejor contribuiría a llevar a cabo el ajuste estructural? En el informe se pasa revista, una por una, a las principales cuestiones y opciones de política en la esfera de la educación y la formación en los países desarrollados y en desarrollo que emprenden programas de ajuste estructural.

El contenido del informe es, en líneas generales, el siguiente. En el capítulo primero se analizan de forma detallada las repercusiones negativas que la crisis económica y los programas de ajuste estructural han tenido en los presupuestos de los programas de educación y formación, en el suministro de educación y formación y en la calidad de los programas. En el capítulo II se examinan algunas innovaciones en materia de educación y formación que los gobiernos, las instituciones de formación y las empresas se han propuesto adoptar como parte de sus intentos de ajuste. Esas innovaciones tienen como objetivo mantener o ampliar el volumen global de los programas, mejorar su calidad y reajustar los objetivos de educación y formación de los mismos, así como el contenido, los métodos y las prestaciones, con el fin de satisfacer mejor las necesidades de la economía, en general, de las empresas y de los individuos. Por último, en el capítulo III se sacan algunas conclusiones de estas experiencias, que pueden servir de guía a los gobiernos, las empresas y las instituciones de formación en sus acciones futuras.

El informe se inspira principalmente en las actividades de investigación emprendidas por la OIT y otras organizaciones internacionales, en particular la UNESCO y el Banco Mundial. A este respecto, merecen una mención especial los resultados de un proyecto conjunto de investigación OIT/UNESCO en el que se analiza la repercusión en la educación y la formación de las políticas de austeridad, estabilización y ajuste. En dicho proyecto se examina, en particular, la adopción de decisiones en lo que se refiere a la asignación de los recursos destinados a la educación y la capacitación.

CAPITULO PRIMERO

LOS EFECTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE LOS PRESUPUESTOS Y PROGRAMAS DE EDUCACION Y FORMACION PROFESIONAL

En el presente capítulo se analizan algunos de los efectos de la crisis económica y del ajuste estructural en la educación y la formación durante el decenio de 1980 y posteriormente. Los datos y las observaciones que se presentan a continuación están divididos en dos partes, la primera de ellas relativa a la educación y la segunda a la formación profesional. Estos dos temas se examinan por separado debido a que la influencia del ajuste estructural en cada uno de ellos no siempre ha sido la misma, así como tampoco han sido iguales sus consecuencias a largo plazo. Además, las repercusiones en la sociedad de un nivel de educación elevado y las de un sistema de formación global y bien estructurado no son las mismas. En efecto, si bien ambos tipos de aprendizaje contribuyen al crecimiento económico y al bienestar social, lo hacen de forma distinta. De igual modo, la ausencia de educación o de formación o el nivel insuficiente de las mismas también tienen un efecto perjudicial diferente sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Este capítulo empieza por una discusión de carácter general sobre la contribución de la educación y la formación profesional al fomento del crecimiento y el desarrollo económicos, al aumento de la productividad, a la adaptación y el acceso de los trabajadores a un número mayor de tareas, al incremento de los ingresos y a una mejor calidad de vida.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

La educación y la formación profesional proporcionan a todas las personas los conocimientos y competencias que les permiten ganarse el sustento y contribuir con su actividad al desarrollo económico y social. Por esta más que por ninguna otra razón, el desarrollo de los recursos humanos, a saber, la educación y la formación, debe constituir la piedra angular de toda política económica y de empleo.

Está fuera de dudas que la educación y la formación contribuyen al crecimiento y el desarrollo económicos. El auge de los países actualmente industrializados, así como de los países que se están industrializando rápidamente, en particular en Asia, muestra los logros que, merced a sus esfuerzos persistentes encaminados a instruir y capacitar a los trabajadores, han conseguido esos países: un crecimiento económico mayor y más equitativo y un incremento de la productividad, los ingresos y los niveles de vida. Algunos de esos países han mostrado que la realización de grandes inversiones con objeto de establecer un buen sistema educativo y la creación de sistemas de formación profesional y técnica apropiados para los trabajadores pueden incluso compensar algunas de

las desventajas que se derivan de una insuficiencia de recursos o de una situación económica desfavorable. Tales inversiones han permitido que los trabajadores capacitados y motivados consigan el máximo rendimiento posible de unos determinados insumos de capital.

La educación y la formación profesional ayudan a los trabajadores a mejorar su productividad. Además, también favorecen el desarrollo personal de todos los individuos y proporcionan a éstos los medios de cambiar sus perspectivas profesionales, si así lo desean, ampliando el horizonte de las oportunidades de empleo. De igual modo, el aumento de las aptitudes y los conocimientos permite a menudo mejorar la seguridad en el empleo, lo cual es una baza particularmente valiosa en épocas de ajuste estructural y cambios turbulentos. Existen pruebas, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, que confirman que el desempleo y el subempleo son mucho menores entre los trabajadores que poseen calificaciones aprovechables que entre los no calificados. Por consiguiente, la formación es un elemento esencial de un «círculo virtuoso» que incluye la promoción de la capacitación y de las aptitudes, el aumento de la motivación laboral y de la facultad de adaptarse a los cambios, y el incremento de la productividad y los ingresos. En esta época de ajuste estructural en que corren peligro las ventajas y progresos sociales del desarrollo económico y educativo de que se disfruta desde hace mucho tiempo es particularmente decisivo esforzarse en crear y mantener este círculo virtuoso.

Al mismo tiempo, no debería olvidarse que la repercusión de la educación y la formación excede del ámbito puro y simple del empleo, y que también influye en el trabajo doméstico, en la capacidad de las personas de ejercer sus derechos de ciudadanía y de disfrutar de la vida, e incluso en su bienestar físico. Para los países en desarrollo, en particular, existen pruebas abrumadoras de que la educación influye favorablemente en la salud y, por otra parte, puede también contribuir a disminuir las tasas de natalidad.

Para vivir y participar en la sociedad avanzada de nuestros días, así como en aquellos países que disfrutan de cierto nivel de progreso, se necesitan algunas aptitudes técnicas y psicológicas que permitan desenvolverse en un medio cada vez más técnico y complejo. Se pretendía, aunque a menudo no se consiguiera, que las escuelas debían proporcionar conocimientos básicos, tales como la capacidad de entender mensajes escritos, por ejemplo manuales, de realizar simples cálculos necesarios en situaciones prácticas, de comprender el funcionamiento de las máquinas para poder realizar pequeñas reparaciones, de asimilar informaciones, de resolver los problemas que se plantean en la vida diaria y de adoptar decisiones. Este tipo de conocimientos se dejan a menudo de lado en los debates sobre educación y formación, pero pueden influir sobremanera en la capacidad de las personas y, por consiguiente, de las empresas e incluso de los propios países de adaptarse a las nuevas circunstancias y oportunidades.

EFFECTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE LA EDUCACIÓN

En muchos países en desarrollo, el acceso a la educación y la calidad de la misma han padecido, en general, los efectos de la crisis económica, la fuerte carga fiscal y el ajuste estructural. La Declaración mundial sobre educación para

todos y el Marco de acción para satisfacer las necesidades de aprendizaje básico, adoptados en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990), que fue convocada conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el UNICEF, la UNESCO y el Banco Mundial, aluden a «importantes contratiempos en la educación básica en muchos de los países menos desarrollados». Algunos meses antes (noviembre de 1989), la Comisión sobre el Empleo de la OIT había afirmado que «esta tendencia general de apoyo financiero declinante a la enseñanza y a la formación es sumamente infortunada, pues puede acarrear a largo plazo un efecto negativo y quizá irreversible sobre el potencial productivo de sus economías. De adoptarse dicha actitud en los países en desarrollo, se ampliaría aún más el abismo en materia de conocimientos y calificaciones que existe ya actualmente entre el Norte y el Sur».

Un estudio del UNICEF pone de manifiesto que aproximadamente uno de cada tres países africanos, diez países latinoamericanos y dos países asiáticos redujeron en los últimos años los gastos *per cápita* del sector público en educación. En algunos países africanos, los gastos reales por alumno en las escuelas primarias descendieron en un 25 por ciento entre 1980 y 1986, y en las escuelas secundarias en un 35 por ciento. Según las estimaciones, desde 1980 el gasto por alumno en las escuelas primarias ha disminuido en términos reales en más de la mitad de los países menos desarrollados.

Las reducciones presupuestarias generan, por su propio mecanismo, un círculo vicioso que acarrea una serie de secuelas de signo negativo para la educación y la formación. La disminución de los recursos y la irregularidad del flujo monetario provocan una incertidumbre cada vez mayor que inhibe la planificación a largo plazo. La gestión administrativa se convierte en la gestión de la crisis y, en consecuencia, los recursos ya escasos se gastan con un rendimiento aún más bajo.

Los trastornos ocasionados por la insuficiencia y el flujo irregular de los recursos han repercutido en muchos aspectos del sistema educativo. No hay planes de expansión ni tampoco de mantenimiento, y el nivel de las escuelas ya instaladas se está deteriorando aún más. Con frecuencia, el dinero alcanza justo para pagar al personal docente, y no sobra nada para los programas de almuerzo escolar o para adquirir material didáctico. Los salarios reales del personal docente han disminuido considerablemente. El número de estudiantes por profesor ha llegado en algunos casos a niveles inaceptables, que en ciertos países africanos oscilan entre 60 y 100 alumnos. En estas condiciones, no se pueden emprender programas con miras a promover las perspectivas de carrera del personal docente y la formación pedagógica, lo cual significa que el futuro de las escuelas y de todo el sistema educativo está en peligro. En lugar de dedicarse a esos fines, los esfuerzos se centran en la gestión de la crisis y en la búsqueda de soluciones a corto plazo para resolver los problemas diarios (Heyneman y Loxley, 1983; Farrell y Heyneman, 1989).

Esta situación ha redundado en detrimento del proceso de educación e instrucción. La contracción del personal docente no refleja un aumento de la eficacia en función de los costos, sino, por el contrario, una menor capacidad del resto del profesorado para imponer su autoridad en unas clases con un número excesivo de alumnos. Como ya se ha señalado, en algunos países los salarios

reales del personal docente se han deteriorado rápidamente, ya sea como consecuencia de la inflación o de congelaciones de salarios. En ciertos países de África, los salarios de los maestros han perdido en los últimos años un 60 por ciento o más de su poder adquisitivo. Para muchos de ellos, el ejercicio de una segunda actividad, la explotación de un pequeño comercio durante sus horas libres o la dedicación de parte de su tiempo a actividades agrícolas constituye actualmente una necesidad económica.

Incluso en un país relativamente próspero como Costa Rica, el personal docente ha perdido una parte considerable de sus ingresos reales. La disminución de los salarios hace que las vacantes se cubran con personal no calificado. El recorte de las inversiones en educación ha paralizado prácticamente la expansión de la enseñanza secundaria lograda a principios del decenio de 1970. En el Brasil, la educación primaria fue la más afectada, en particular en los estados más pobres del nordeste.

La disminución de los salarios del personal docente hace que éste pierda interés por su trabajo y que los jóvenes no se sientan atraídos por la profesión. La escasez de libros de texto y de otro tipo de material didáctico ha obligado a las escuelas de muchos países a establecer dos, tres y hasta cuatro turnos. En ciertos casos, los estudiantes no reciben sino dos horas de clase al día, lo que redundará en detrimento de su nivel de instrucción y compromete su futuro (Lockheed y Verspoor, 1990). Todos estos factores han contribuido a una inquietante disminución de la calidad de la enseñanza. En ocasiones, la calidad de la instrucción pública ha sido tan deficiente que la escolarización de los estudiantes ha tenido que prolongarse mucho más tiempo para llegar a un determinado nivel de enseñanza; en algunos casos extremos, los alumnos cursan estudios primarios hasta los dieciocho años de edad.

Inevitablemente, la falta de insumos educativos ha contribuido a que empeoraran los resultados obtenidos. En muchos países, el número de alumnos matriculados se ha estancado o incluso ha disminuido. El desaliento provocado por esta situación ha redundado en un aumento de los coeficientes de deserción escolar, del número de fracasos o de la pérdida de paciencia de los padres, quienes acaban por sacar a sus hijos del colegio. En Viet Nam, por ejemplo, la introducción de un sistema de reembolso de los costos de la enseñanza por los beneficiarios ha ocasionado un descenso de la tasa de escolaridad del 90 al 65 por ciento (*The Economist*, 1991). Los resultados obtenidos por los estudiantes de estos países, evaluados por medio de exámenes normalizados, siguen siendo muy deficientes.

Las pérdidas de empleos, las fuertes disminuciones de los ingresos familiares y el aumento de los costos de la alimentación, el transporte y otros artículos o servicios de primera necesidad, como consecuencia de la inflación y de la supresión de las subvenciones gubernamentales, han empobrecido a muchas familias. En la Memoria del Director General, de 1989, titulada *Recuperación económica y empleo* se señalaba que en la mayoría de los países en desarrollo los salarios reales acusaron una disminución de 20 a 30 por ciento durante el decenio de 1980. La frecuentación escolar se ha vuelto más problemática a medida que ha aumentado el costo de oportunidad de enviar a los hijos a la escuela en vez de ponerlos a trabajar. Como en el caso de Viet Nam, cada vez se espera más de los padres que paguen los derechos de matrícula y el costo de los libros y de otros

materiales didácticos. Ahora bien, muchos padres no pueden costear estos gastos, e incluso los que pueden hacerlo se muestran comprensiblemente reacios a ello cuando no ven ningún futuro para sus hijos en el sector salarial moderno y, por consiguiente, no consideran que constituya una ventaja enviarlos a la escuela.

Por último, en algunos países pobres el ajuste estructural también puede exacerbar la desigualdad en materia de educación existente entre los estudiantes de uno y otro sexo, problema que ha sido analizado en diversos estudios. Si, además del resto de los factores que han contribuido a que las mujeres de dichos países tengan un nivel de instrucción inferior, éstas tienen que luchar contra las normas sociales prevalecientes y contra lo que de ellas se espera por considerarse como el comportamiento femenino «apropiado», muy pocas se atreverán a librar este combate. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que cada vez es mayor en todo el mundo el número de mujeres que asumen el papel de cabezas de familia y que a menudo son el único sostén de la misma, por lo que la educación, la formación y el trabajo productivo no son para ellas una opción sino una necesidad. En un estudio del Banco Mundial (King, 1990) referente a un gran número de países se llegó a la conclusión de que la producción económica de los países en los que existía una gran diferencia entre uno y otro sexo en materia de educación (lo cual se calcula comparando las antiguas tasas de escolaridad de estudiantes de uno y otro sexo) será inferior a la de los países que tienen unas reservas de capital y una mano de obra equivalentes pero donde las diferencias entre los dos sexos, en lo que atañe a educación, son menos acusadas.

EFFECTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Las repercusiones que ha podido tener hasta ahora el ajuste estructural sobre la formación profesional no son fáciles de evaluar por tres razones. En primer lugar, no se dispone de suficiente información, dado que se han compilado menos estadísticas sobre formación que en lo que atañe a la educación y que se han hecho menos investigaciones sobre cambios cuantitativos y cualitativos en las actividades de formación. En segundo lugar, los esfuerzos en materia de formación son a menudo dispersos e incluso en un mismo país pueden coexistir diferentes sistemas docentes. En tercer lugar, gran parte de la formación profesional se imparte con carácter extraoficial y, probablemente, nunca podrá seguirse su pista de forma precisa por medio de estadísticas. Parte de la formación se lleva también a cabo en la empresa, ya sea sufragada en su totalidad por los empleadores o parcialmente subvencionada por el Estado. Esto sucede en particular en los países en desarrollo.

La gestión global de la formación oficial en los países en desarrollo suele depender de uno o diversos ministerios nacionales que pueden o no colaborar entre sí, aun cuando en algunos países la formación puede ser hasta cierto punto estructurada y estar bien organizada. Sin embargo, la formación está condenada a padecer las vicisitudes a que está expuesto todo subsistema oficial dependiente del financiamiento público.

Las informaciones de que se dispone indican que, en muchos países, el ajuste estructural ha redundado en detrimento del sistema y las instituciones de formación oficiales, dado que se han reducido las asignaciones presupuestarias

destinadas a la formación. Al ser más costosas que la educación general, la educación técnica y la capacitación profesional han sido las más afectadas por las reducciones presupuestarias. La falta de inversión en equipo nuevo y en otros insumos tangibles, en particular en material didáctico, ha contribuido al rápido deterioro de la calidad de la formación y a la obsolescencia de los programas de formación profesional y técnica.

Los esfuerzos realizados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales de ayuda para proteger la educación y la formación profesional de los efectos del ajuste se han visto a menudo seriamente comprometidos por un cúmulo de devaluaciones monetarias y de inflaciones galopantes. Este ha sido el destino de muchos países africanos, en particular Nigeria, Guinea, Ghana y Uganda (Orivel, 1991). En dichos países, los efectos han sido particularmente devastadores en el subsector de la formación profesional, en donde los gastos no salariales son relativamente más elevados que en el de la educación general. Tales gastos incluyen el costo de las materias primas, la maquinaria, las piezas de repuesto, etc., que son esenciales para el funcionamiento normal de los programas de formación. El costo de compra de estos productos, muchos de los cuales son importados, se ha disparado y está fuera del alcance de muchas instituciones de formación.

Sin embargo, las reducciones presupuestarias también han tenido otras consecuencias, que pueden ser igualmente perjudiciales para la calidad de la formación. En los países en que ha habido reducciones importantes del suministro de material didáctico, la formación puede volverse más teórica a medida que se merman las posibilidades de organizar cursos experimentales y prácticos. A este respecto, la capacitación profesional corre parejas con la tendencia que se observa en los estudios de ciencias, en donde escasean los productos químicos y el equipo científico.

Otro problema grave, en el caso de la educación, ha sido la dificultad con que se ha tropezado para evitar la dimisión del personal docente tras haberse reducido el valor real de sus salarios. Los instructores que no han abandonado el sistema de enseñanza para tratar de conseguir ingresos más elevados en otro sector se han visto obligados a desempeñar otra actividad para completar sus ingresos. Tales actividades pueden redundar en serio menoscabo de su motivación y del empeño que ponen en su trabajo.

También podría suceder que la formación se volviera más práctica y orientada hacia la producción, dado que los instructores realizan «trabajos de encargo», lo que puede distraer la atención que se debe prestar a la tarea docente propiamente dicha. Existen ciertos indicios de que las actividades de producción son cada vez más frecuentes en las escuelas de formación profesional. Por ejemplo, en lo que se refiere a la reparación de automóviles y a la carpintería, es bien sabido que algunos instructores calificados aceptan contratos y los ejecutan utilizando la maquinaria del centro de formación y recurriendo al trabajo de los aprendices, siendo el cliente el que adelanta el dinero que se precisa para comprar los materiales necesarios. Esta tendencia puede repercutir tanto de forma positiva como de forma negativa en la calidad de la formación. En efecto, por una parte, puede favorecer la correlación entre la formación y las necesidades de producción efectivas y, por otra, puede exacerbar las deficiencias cualitativas, ya de por sí graves, que existen en materia de formación.

En algunos países, el ajuste estructural también ha redundado en detrimento de la igualdad de oportunidades en lo que atañe a la formación profesional. A este respecto, cabe citar el caso de Chile, en donde la rápida privatización de las instituciones de formación profesional ha imposibilitado el acceso a la capacitación de los sectores más pobres de la población.

Hay también ciertos indicios de que el ajuste estructural ha perjudicado especialmente a las mujeres. Cuando el empleo en el sector moderno se vio afectado de forma general por las reducciones presupuestarias estatales y por las condiciones económicas precarias, el número de mujeres que perdieron su empleo fue mayor que el de hombres. Esto sucedió principalmente en el sector público, que en muchos países menos desarrollados era el sector que empleaba a un número mayor de mujeres. En caso de contracción del empleo, la posición de las trabajadoras era desventajosa debido a que poseían calificaciones inferiores a las de los hombres y a que tenían menos antigüedad y poder de negociación. Si bien muchos miles de mujeres de todos los países en desarrollo han sufrido las consecuencias de esta situación, en muy pocos casos han podido encontrar otro empleo en el sector moderno, por ejemplo en la enseñanza. Sin embargo, dado que tenían una necesidad apremiante de un trabajo remunerado, pues con frecuencia eran el único sostén de la familia, la mayoría de estas mujeres buscaron refugio económico en el sector no estructurado, a menudo por primera vez, aportando un nivel de instrucción relativamente más avanzado y una formación, competencia y experiencia de trabajo adquiridas en el sector estructurado. Deberían realizarse estudios para averiguar si la educación, la formación profesional y la anterior experiencia de trabajo en ese sector son de alguna utilidad en su nueva vida. En caso negativo, esta situación constituye una pérdida no sólo para las mujeres directamente afectadas y para sus familias, sino especialmente, si se considera desde un punto de vista más amplio, para la sociedad en su conjunto, dado que la inversión realizada en recursos humanos habrá resultado inútil.

La recesión económica ha aumentado las dificultades de la formación pública o subvencionada y ha tenido consecuencias nefastas para el esfuerzo global de formación de muchos países. En los sectores industriales y también en la administración pública, como se ha visto líneas arriba, el empleo se ha estancado o incluso ha disminuido considerablemente. En épocas de recesión y de falta de recursos, los empleadores (y las autoridades públicas) tratan de reducir los costos, y especialmente las partidas presupuestarias dedicadas a la formación, lo cual ha tenido a veces consecuencias muy desfavorables a corto y a medio plazos (Fleury, 1989).

En general, parece que la incapacidad del sector estructurado de contratar personal e impartirle formación podría socavar el interés actual por el mantenimiento de los sistemas de formación en el empleo y por su perfeccionamiento. De ahí que las personas sin preparación consideren que no tiene mucho sentido seguir un programa de formación de larga duración para mejorar su situación cuando las perspectivas en materia de salarios y de condiciones de trabajo son tan pesimistas.

Uno de los principales efectos económicos de la austeridad y del ajuste estructural en los países en desarrollo ha sido el desplazamiento de muchas personas de la población activa, en rápida expansión, del sector moderno, es decir,

la industria y los servicios modernos y la administración pública, hacia actividades lucrativas de carácter menos «estructurado». Para ello, los trabajadores han tenido que instalarse por cuenta propia para realizar cualquier actividad que permita obtener unos ingresos, aunque sean modestos, o se han colocado en microempresas de los sectores económicos marginales, en las que los salarios son reducidos y el empleo generalmente inestable. Esto se ha producido debido al estancamiento o a la reducción real del tamaño del sector moderno. Las instituciones docentes existentes no permiten dar abasto al elevado número de personas que buscan actualmente empleo o que lo buscarán en un futuro próximo, y, desde el punto de vista financiero, resulta prohibitivo seguir creando nuevas instituciones a medida que aumenta la población activa, sobre todo cuando los puestos de trabajo en el sector moderno estructurado están disminuyendo.

De hecho, el ajuste estructural ha puesto de manifiesto los problemas con que se enfrentan los sistemas e instituciones de formación existentes cuando tratan de elaborar programas de formación eficaces para facilitar un nuevo empleo a los trabajadores de edad avanzada, a los trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de reestructuraciones industriales y a los funcionarios que han sido despedidos a raíz de reformas administrativas y de contracciones del sector público. Para solucionar estos problemas hubiera sido necesario disponer de instituciones de formación, de metodologías y de material didáctico que no podían obtenerse fácilmente. El dilema de estas instituciones radica en que desconocen el tipo de formación que debería impartirse a estas personas, dado que el sector moderno sigue contrayéndose y que las necesidades del sector no estructurado están todavía mal definidas.

No obstante, el principal desafío para las instituciones de formación de los países en desarrollo es el crecimiento exponencial del sector no estructurado. Gran parte de los centros de formación profesional difícilmente podrán transformarse en centros de capacitación para el empleo por cuenta propia. Hasta ahora, dichos centros han tenido dificultades para calibrar las necesidades de formación y definir al público beneficiario de forma precisa, así como para impartir conocimientos prácticos adecuados para las tareas y ocupaciones que se desempeñan en ese sector. En el capítulo II de este informe se examinará detalladamente la cuestión de si los centros oficiales de formación profesional lograrán hacerse con los recursos, la orientación y las estructuras nuevas que les permitan desempeñar un papel primordial en los nuevos vínculos que deben crearse entre la educación, la formación profesional y el trabajo.

A pesar de que, en general, los efectos del ajuste estructural sobre la formación han sido desfavorables en muchos países, ha habido casos en que ciertas partes de los sistemas de formación han hecho gala de una capacidad de adaptación extraordinaria en circunstancias adversas. Esto ha sucedido, por ejemplo, cuando los programas de formación han sido financiados por las empresas mediante impuestos reservados para fines determinados, como los impuestos sobre nóminas. En otros casos, el volumen de formación se ha mantenido por considerarse que ésta es un método relativamente rápido y cómodo de resolver determinados problemas como el desempleo.

También los sistemas de educación y de formación de algunos países desarrollados han sufrido cierto menoscabo, si bien estos países han dispuesto de más recursos para dirigir el proceso de ajuste estructural. Sin embargo, los pro-

blemas de ajuste con que se enfrentan no dejan de ser importantes, y entre ellos cabe destacar el aumento del desempleo, que afecta particularmente a los jóvenes; el envejecimiento de la población, que constituye una carga más para una población activa con frecuencia más reducida; la necesidad de reintegrar a los trabajadores que han quedado sin empleo, y la cuestión de la formación y el empleo para grandes grupos de inmigrantes. La adopción de técnicas modernas para las que se requieren competencias nuevas y más complejas de las que en general carecen los trabajadores, especialmente los que por distintas razones han perdido su empleo, ha tenido repercusiones igualmente nefastas y ha provocado un desajuste en materia de aptitudes. La orientación reciente de los países de Europa central y oriental hacia una economía de mercado complica aún más esta situación general. Los problemas principales en lo que concierne a la formación en Europa central y oriental son la falta de conocimientos sobre la forma de llevar a cabo la reestructuración de las economías de orden financiero y técnico (Reunión tripartita europea acerca de las consecuencias del cambio tecnológico sobre el trabajo y la formación, Ginebra, 1991, párrafo 50 de las conclusiones).

En resumidas cuentas, la crisis económica mundial y el ajuste estructural que frenaron muchos programas sociales redundaron conjuntamente en desmedro de la cantidad y la calidad de la educación y la formación profesional. La carga del ajuste a estos efectos fue soportada principalmente por los grupos pobres y vulnerables de la sociedad.

Ahora bien, no todos los países se vieron paralizados por estas consecuencias negativas, sino que algunos emprendieron reformas, a menudo de gran alcance, de sus políticas de educación y formación. Los efectos de estos cambios deberían comenzar a sentirse próximamente. Sin embargo, para transformar situaciones adversas en situaciones estimulantes se requiere un buen conocimiento del marco político e institucional dentro del cual los cambios pueden o no resultar viables. Antes de analizar algunos de los cambios y tendencias más prometedores de los sistemas de educación y formación profesional de los países desarrollados y en desarrollo se examinarán detalladamente las razones por las que los recursos destinados a la educación y la formación disminuyeron más que los asignados a otros sectores de actividad económica y social.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REDUCCIONES PRESUPUESTARIAS

Las reducciones presupuestarias y sus causas

En épocas de crisis y de reestructuración económicas suelen reducirse las partidas presupuestarias destinadas a la educación y la formación. Sin embargo, tales recortes no se efectúan con arreglo a pautas imprevisibles, y en general tampoco se basan en criterios de eficacia o de equidad. Por el contrario, el resultado final viene a menudo determinado por factores políticos y burocráticos. En esta sección se trata de responder a las tres cuestiones básicas siguientes: ¿por qué algunos sistemas educativos consiguen resistir mejor a la reducción de sus recursos?; ¿qué niveles y qué tipos de educación suelen soportar el grueso de las reducciones?, y, por último, ¿qué tipos de gastos y qué participantes son más vulnerables?

Los países africanos que se hallan en plena crisis económica han reducido los presupuestos de los servicios de salud más que los de educación. En cambio, en América latina los presupuestos sanitarios se vieron menos afectados que los de educación (Cornia y colaboradores, 1987). Algunos países, tales como Jordania, aun cuando están experimentando graves dificultades económicas, han conseguido dejar a salvo sus gastos educativos.

La legitimidad de la educación como prioridad nacional podría explicar de forma muy general esta situación. Jordania es un país escasamente dotado de recursos naturales, que posee pocas industrias y que no tiene petróleo. Ahora bien, sus vecinos ricos en petróleo carecen de personal competente, por lo que Jordania se ha convertido en país exportador de mano de obra calificada, y de ahí que la educación sea su inversión más productiva. Así pues, no es sorprendente que el propio Rey haya adoptado una actitud muy firme en defensa de los presupuestos de educación.

Sin embargo, en muchos otros países la educación no se considera como una riqueza que deba explotarse. Por el contrario, los ministerios de educación tienen poco prestigio y carecen de influencia para defender sus presupuestos.

La cuestión de la participación política en las decisiones sobre educación es importante. Si la educación tiene que competir con otros servicios básicos, tales como los de salud, es poco probable que las personas estén dispuestas a luchar por ella. En los países pobres cuyos sistemas de educación están centralizados, las posibilidades de obtener una participación popular son con frecuencia limitadas. Además, las decisiones tomadas desde lejos en materia de reducciones presupuestarias suelen tener pocas repercusiones negativas para los administradores y políticos.

Adopción de decisiones y políticas subyacentes

La OIT y la UNESCO están ejecutando conjuntamente un proyecto destinado a estudiar el proceso de las reducciones presupuestarias y a proponer estrategias para evitar la contracción de los gastos destinados a la educación en épocas de ajuste. Dicho estudio se refiere al Brasil, Costa Rica, Hungría, Madagascar, Senegal y República Unida de Tanzania. Ya se dispone de algunos resultados iniciales.

Lo que en última instancia determine quiénes han de sufrir los recortes presupuestarios es la posibilidad que tienen las víctimas potenciales de defender sus intereses y de lograr que las pérdidas recaigan en otros. Cuanto más alejados se hallan de los centros de decisión, menos influencia ejercen, y su poder político es menor si carecen de informaciones y no tienen suficiente acceso a los medios de comunicación.

En lo que atañe a la adopción de estas decisiones, las burocracias hacen las veces de mediadoras. Las decisiones no se toman en un vacío institucional, sino por burócratas que intervienen en función de las exigencias y recompensas que encuentran a su alrededor. Los burócratas tienen su «clientela» y sus amigos, los cuales algunas veces pueden desempeñar un papel más importante que la propia jerarquía oficial. A menudo, las autoridades son débiles y los ministros poco estables, o bien es fácil pasar por alto sus instrucciones.

En caso de amenaza de reducciones presupuestarias, las burocracias tratan generalmente de que se recorten los presupuestos ajenos. Sin embargo, es más decisiva la acción política directa, es decir, la voluntad de resistir y la facultad de defender posiciones e ideas. La información, la organización, el acceso a quienes tienen capacidad decisoria y el poder de represalia parecen ser algunos de los principales factores determinantes de la capacidad que tiene cada uno de defender la parte del presupuesto que le corresponde.

Reducciones presupuestarias: vencedores y vencidos

a) *La educación básica es la más afectada.* En la mayoría de los países, la educación básica tiene la «clientela» políticamente más débil y las burocracias menos poderosas. La adopción de decisiones está a menudo centralizada, y en cambio los beneficiarios se encuentran dispersos y en zonas remotas.

En el Brasil, a pesar de las graves crisis económicas y de la disminución de los presupuestos federales, el gasto social no se redujo, sino que, de hecho, incluso aumentó ligeramente en la segunda mitad del decenio de 1980, debido a las presiones políticas ejercidas por el nuevo régimen democrático. El porcentaje del PNB asignado a la educación a nivel federal se duplicó durante dicho decenio. Sin embargo, las sumas concedidas a los estados para la financiación parcial de la educación básica se redujeron fuertemente, mientras que los presupuestos destinados a la educación superior aumentaron. Dado que los presupuestos estatales y municipales también se recortaron, la educación básica ha resultado considerablemente afectada. Además, así como en los estados meridionales, cuyo nivel de desarrollo es más elevado, se mantuvieron los gastos en educación, en los estados del nordeste, en donde la pobreza es mayor, se contrajeron los gastos locales. Esto se debió al hecho de que las posibilidades de organizarse y de protestar eran menores a nivel de la educación básica. Algunas de las huelgas organizadas por los maestros fueron ineficaces y no tuvieron los efectos deseados (Amadeo, Camargo y de Moura Castro, 1991).

En el Senegal, el gasto destinado a la educación básica permaneció más o menos constante hasta 1989, pero a partir de ese momento comenzó a disminuir, y las pérdidas se elevan hoy en día al 25 por ciento. Cabe recordar, de todos modos, que sólo el 40 por ciento de la población en edad escolar recibe instrucción, lo cual no deja lugar a dudas respecto a a cuán necesaria es la educación básica. En Madagascar, los presupuestos destinados a la enseñanza aumentaron algo más que los de otros ministerios. Sin embargo, el presupuesto asignado a la educación superior aumentó más que el de la educación básica, aunque las perspectivas del mercado del trabajo para los titulados universitarios distan mucho de ser prometedoras. En Costa Rica, el gasto en educación básica disminuyó un poco durante este decenio, pero los maestros lograron mantener sus niveles salariales tras realizar una importante huelga. Si bien esto les benefició económicamente, los costos políticos fueron elevados. Se culpó a los maestros por dicha huelga, y a causa de esta situación es posible que la calidad de la educación se haya deteriorado.

b) *La educación superior ha resultado menos afectada que otros niveles de educación.* Cuando se procede a un ajuste y tienen que reducirse los presupuestos, los recortes de los recursos destinados a la educación superior suelen ser

menores que los de otros niveles educativos inferiores, particularmente los relacionados con los grupos más vulnerables, tales como los estudiantes rurales. Los órganos responsables de la educación superior están sistemáticamente mejor informados, emprenden acciones preventivas más rápidamente y hacen gala de un mayor dinamismo cuando se proponen obtener más fondos para compensar las pérdidas. Tanto las universidades como los órganos encargados de la educación superior tienen vínculos estrechos con las autoridades gubernamentales.

Sin embargo, es más significativo el hecho de que las universidades son instituciones elitistas, y que quienes se benefician de sus servicios pertenecen a los más influyentes de la sociedad. Los propios estudiantes están relativamente bien informados y dispuestos a hacer huelgas, mítines y otras manifestaciones públicas. Esto sucedió en buena medida en el Brasil, en donde a fines del decenio de 1980 los presupuestos federales para la educación superior se aumentaron considerablemente como consecuencia de los disturbios y huelgas de los profesores y estudiantes universitarios. La parte del presupuesto del Ministerio de Educación dedicada a la enseñanza superior aumentó en un 59 por ciento entre 1986 y 1989.

En el Senegal, en una época en que los fondos presupuestarios destinados a la educación eran escasos, se fundó una universidad que fue financiada con recursos que podrían haberse invertido en la educación básica. En Madagascar, un sindicato muy poderoso de profesores e investigadores universitarios pudo presionar enérgicamente al Gobierno para que aumentara los recursos de la enseñanza superior, lo que no logró hacer un sindicato poco poderoso de maestros. El sindicato universitario consiguió muchas otras ventajas, en particular el pago de subvenciones para vivienda.

En Hungría, si bien los presupuestos destinados a la enseñanza básica aumentaron más que los de otros niveles educativos, las sumas asignadas para la concesión de becas a estudiantes de educación superior se incrementaron considerablemente. En Costa Rica, el aumento de la matriculación en la elitista Universidad Central de San José fue absorbido por un programa de educación a distancia. Los estudiantes de las zonas rurales que disponen de menos recursos económicos tuvieron acceso a estos programas menos costosos de educación a distancia.

c) *El nivel de los salarios reales tiende a descender más que el número total de profesores en nómina.* Las reducciones repercuten en los salarios reales más que en el número total de profesores en nómina, dado que en muchos países los despidos tienen un costo político elevado. Los sindicatos del personal docente son fuertes y utilizan su poder para mantener el empleo.

d) *Los recortes del material didáctico son mayores que los de los costos del personal.* En Madagascar, el suministro de materiales didácticos para la educación básica se redujo más que el de los destinados a la educación superior. En Costa Rica se obligó a los padres a pagar los libros de escuela y una parte del material didáctico.

e) *Cuando los recursos son escasos, los gastos de mantenimiento se reducen fuertemente.* Los perjuicios ocasionados por un mantenimiento deficiente tardan mucho en manifestarse, por lo que en caso de reducciones presupuestarias

los gastos por ese concepto son los que primero se recortan. En general, son mínimos los recursos destinados por los países pobres a la conservación de los edificios públicos, y si bien los gastos de mantenimiento suelen ser menores que los de reconstrucción, los primeros pueden reducirse o incluso suprimirse totalmente sin costos políticos importantes.

f) *Formación profesional.* No es fácil generalizar en materia de formación. Algunos programas de capacitación de varios países están dotados de mecanismos de defensa poderosos que les permiten resistir a los intentos de recortar sus presupuestos, pero otros son más débiles. Los programas financiados con cargo a los impuestos sobre nóminas consiguen a menudo mantener el volumen de formación, dado que sus ingresos se determinan por ley y no están sujetos a la «encarnizada lucha» de las discusiones presupuestarias generales. En este caso se hallan muchas instituciones de formación de América latina, en donde se ha tratado varias veces de modificar la legislación fiscal y de congelar los ingresos de dichas instituciones o de consignar sus créditos presupuestarios.

Muchas instituciones de formación tienen una organización fuerte que les permite mantener eficazmente sus ingresos. A título de ejemplo, cabría citar dos instituciones brasileñas, a saber, el Servicio Nacional para el Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional para el Aprendizaje Comercial (SENAC). A fines del decenio de 1980, cuando se discutió en el Brasil la nueva Constitución, se amenazó al SENAI con convertirlo en institución estatal, pero la capacidad de este Servicio de movilizar a sus antiguos alumnos en un plazo de dos semanas y de reunir cerca de dos millones de firmas le permitieron librarse de esta amenaza. El SENAI y el SENAC son miembros, respectivamente, de las Federaciones de Industria y de Comercio. Estas poderosas instituciones han brindado a sus afiliados una protección plena a lo largo de los años, haciendo fracasar hasta ahora los intentos gubernamentales de intervención y reducción de sus presupuestos.

La capacitación profesional que depende de los ministerios de educación y se incluye en los programas académicos es políticamente más débil y a menudo goza también de menos prestigio debido a sus actividades y al hecho de que está destinada a estudiantes menos dotados. Incluso en países tales como Hungría, en donde tradicionalmente la capacitación profesional ha ocupado un lugar importante, los presupuestos destinados a la misma se han recortado más que otros en los últimos años.

Es distinto al caso del Senegal, en donde la Oficina Nacional de Formación Profesional (ONFP) es un órgano que goza de autonomía financiera, que tiene vínculos con el Ministerio de Capacitación Profesional y Técnica. En los últimos años se ha otorgado prioridad a la formación profesional y la ONFP se ha beneficiado de considerables recursos. Así, esta Oficina ha salido ileso del proceso de ajuste.

Estrategias para proteger los programas esenciales de educación y de formación profesional

Como ya se ha visto, en caso de reducciones presupuestarias, las instituciones más débiles suelen ser las que más pierden, aun cuando, por razones sociales y de eficacia, no debería suceder así. A largo plazo, el empobrecimiento de la

educación básica de un país puede serle muy perjudicial. Para librarse de esta tendencia, se pueden adoptar tres métodos de protección.

Protección jurídica y fiscal

Los sistemas de exacción de impuestos son una forma de protección de los presupuestos porque establecen un vínculo claramente delineado entre las recaudaciones fiscales y el presupuesto de la institución. Las disposiciones legales por las que se fija el porcentaje exacto del presupuesto reservado a la educación y la formación constituyen otra forma de protección. En el Brasil, la pugna de intereses entre diferentes niveles de educación suele zanjarse en beneficio de la enseñanza superior. Algunos de los Estados que tienen instituciones de enseñanza superior les han otorgado un trato de favor a la hora de asignarles sus fondos, ya de por sí escasos. En cambio, los municipios que no tienen instituciones de enseñanza superior dedican la totalidad de sus recursos a niveles de educación más bajos.

Las conclusiones de todo lo antedicho caen por su propio peso. En el mercado (político) libre no se puede dejar que los sectores vulnerables compitan con los que tienen una «clientela» fuerte y unas burocracias activas. Para proteger a dichos sectores es preciso poner en pie mecanismos jurídicos o fiscales. Una de las soluciones aplicadas por diversos países consiste en reservar determinados impuestos para fines específicos. La concesión de una cantidad mayor de dinero directamente a los municipios permite proteger la educación básica de la fuerte competencia de la enseñanza superior.

Ahora bien, ninguno de estos mecanismos es infalible, como se deduce de la experiencia de América latina, en donde parte de los fondos procedentes de los impuestos se la han apropiado las partes más enérgicas. Sin embargo, la misma experiencia indica que en la mayoría de los casos las instituciones interesadas salen mejor paradas con esta protección que sin ella.

Movilización política de grupos de interés

La existencia de un tipo de organización débil no es algo irreversible. En efecto, los grupos e instituciones que hasta ahora han carecido de una actitud y una organización militantes pueden incitar a sus miembros a cambiar radicalmente esta situación. También las asociaciones de padres podrían organizarse para luchar contra el deterioro de la educación, como ya se ha conseguido en algunas ciudades. En el Brasil, los secretarios municipales de educación establecieron una asociación nacional que ha logrado contrarrestar la influencia de los secretarios estatales y de enseñanza superior. En Madagascar, el sindicato de profesores e investigadores universitarios actuó de forma más enérgica y organizada en cuanto comprendió cuán seria era la amenaza del ajuste. Desde el punto de vista de las prioridades sociales, estos logros no son lo que sus países más necesitaban, pero dan una idea de las posibilidades de las organizaciones de personal docente bien organizadas y militantes.

Los donantes extranjeros pueden contribuir a que se acreciente el poder político de sus beneficiarios oficiales. En el Senegal, por ejemplo, los organismos extranjeros que conceden préstamos para fines de ajuste estructural han defendido a los grupos políticamente más débiles.

Fortalecimiento del personal directivo en las zonas vulnerables

Las burocracias ineficientes no emplean el dinero de forma juiciosa ni defienden sus presupuestos competentemente. Ninguna autoridad superior puede respaldar de modo indefinido a un grupo u organismo que no es capaz de protegerse de la competencia normal existente dentro del sector público. Los grupos más dinámicos del ministerio se apoderan del dinero que no llega a gastarse, y los funcionarios encargados de distribuir los fondos muestran mala voluntad cuando la contabilidad no se lleva de forma adecuada.

Uno de los medios más eficaces de proteger a quienes dependen de las administraciones de la enseñanza que se encargan de los programas prioritarios consiste en mejorar la calidad de las mismas, operación por lo demás harto delicada para la que ciertamente no basta con contratar a funcionarios por el mero hecho de que sean titulares de buenas credenciales. Poner en pie instituciones sólidas es una empresa que requiere cierto tiempo y en la que es menester conocer la dinámica interna del grupo.

CAPITULO II

DISPOSICIONES ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS, LAS EMPRESAS Y LAS INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL EN RELACION CON EL AJUSTE ESTRUCTURAL

ACCIONES PARA VENCER LAS DIFICULTADES QUE PLANTEA LA MODERNIZACIÓN
EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN VÍAS DE INDUSTRIALIZACIÓN

La acción emprendida ante la crisis económica y el ajuste estructural es inseparable de los demás cambios económicos que se han estado produciendo en el mundo entero. De hecho, esa acción está íntimamente vinculada a las transformaciones que han experimentado los mercados financieros internacionales, a la transición de los países de Europa central y oriental hacia la economía de mercado, a las nuevas estrategias de expansión de las compañías multinacionales y al despliegue de esfuerzos en pro de una industrialización basada en altos coeficientes de conocimientos teóricos y prácticos en algunos de los países en desarrollo adelantados. Está también estrechamente relacionada con las políticas económicas aplicadas por los países industrializados adelantados, que en los últimos años les han permitido aumentar su productividad y su capacidad de competencia en el plano internacional.

En el presente capítulo se examinan las reformas efectuadas en el marco institucional de los sistemas de formación existentes, tales como la de confiar las tareas de formación profesional a instituciones locales de capacitación y a las empresas. Se hace hincapié en los esfuerzos desplegados para cambiar los objetivos de la formación a fin de que, entre otras cosas, la flexibilidad sea una meta primordial de la instrucción, y de que se difundan más la alfabetización y los rudimentos de la aritmética, así como los conocimientos técnicos, a menudo ausentes en grandes sectores de la mano de obra. Se destaca el hecho de que el común denominador de todas esas reformas, sean espontáneas o planificadas, estriba en conferir a los trabajadores la formación que las empresas necesitan. Los ejemplos se refieren a una amplia gama de países, instituciones y grupos sociales que han tropezado con problemas, limitaciones y opciones diferentes en el proceso de adaptación al cambio.

Una formación adaptada a las exigencias del mercado

En un mundo en rápida evolución, el problema principal que se plantea en el campo de la formación es el de lograr que los sistemas y las instituciones docentes atiendan la demanda de conocimientos y calificaciones. Este ha sido un problema constante; lo que lo agrava hoy es la apertura de los mercados, el aceleramiento de los cambios tecnológicos y el incremento de la competencia. Como los

conocimientos quedan anticuados rápidamente, la gran dificultad que tienen que solventar las empresas y las instituciones docentes es la de ajustar constantemente sus programas de formación a los cambios de la demanda (OIT, 1991).

Hoy en día, muchas instituciones de formación — y a veces, incluso, el sistema en su totalidad — siguen dependiendo en gran medida del financiamiento estatal y actúan con arreglo a modelos configurados decenios atrás, cuando escaseaban muchas especialidades. En ese entonces el mercado se daba por satisfecho con cualquier tipo de formación, y el empleo no estaba en crisis. La situación en los tiempos que corren es totalmente distinta. En razón del desempleo y del hecho de que la mano de obra esté mucho mejor capacitada, el principal problema que se presenta en lo tocante a la formación es orientarla hacia metas específicas. Sin embargo, abundan las instituciones que siguen funcionando al margen de las influencias del mercado y que prosiguen su labor docente sin tener en cuenta las exigencias de la economía y las posibilidades actuales o futuras de empleo. Tienen garantizados unos ingresos fijos, independientemente de los cursos que impartan. A fin de cuentas, la inercia y la protección de los intereses del personal pueden pesar más en la elección de los cursos impartidos que la demanda real de calificaciones de los estudiantes diplomados. Mientras sigan percibiendo ingresos con cierta regularidad, nada incitará a los planteles docentes a modificar sus métodos de enseñanza.

Pero las nuevas exigencias son muy claras. Independientemente de que las instituciones de formación estén o no estén sometidas a la tutela o al financiamiento estatal, es necesario establecer unos mecanismos de autorregulación para lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda en materia de formación. El objetivo de esa autorregulación es capacitar a los estudiantes para desempeñar puestos que realmente existan o que tengan grandes probabilidades de crearse. La disyuntiva está entre centrar la formación en las personas que ya tienen un empleo — aumentando así las posibilidades de aprovechar los conocimientos adquiridos — o alentar a las instituciones docentes, mediante incentivos financieros, a orientar sus programas exclusivamente hacia actividades para las cuales hay mercados y oportunidades de empleo seguros. Además, la adecuación de la formación a la demanda no debe conseguirse a costa de luchas heroicas libradas por la administración pública, sino mediante un proceso interno de autorregulación en los propios centros docentes.

Muchos países están adoptando políticas de autorregulación en materia de formación y recurren a una infinidad de mecanismos para alcanzar sus objetivos. Entre los medios más importantes para lograr la autorregulación y mejorar la capacidad decisoria de las instituciones y de los programas de formación cabe destacar los siguientes:

Una formación adaptada a las necesidades de los alumnos

Los estudiantes y los aprendices son en potencia una fuerza capaz de modificar los sistemas de formación con arreglo a las necesidades de los educandos. Las instituciones docentes privadas suelen responder con gran celeridad a las necesidades y preferencias de los alumnos, pues ellos les aportan rápidamente la información al respecto con el solo hecho de matricularse y pagar (o hacer pagar

por el empleador) los derechos correspondientes o bien optar por otro programa de formación, si esa posibilidad existe.

Pero la situación es menos clara en las instituciones públicas. Ahí no puede contarse a ciencia cierta con los efectos benéficos de la participación estudiantil. Más aún, los estudiantes han suscitado con frecuencia la reprobación de la opinión pública al formular exigencias desmesuradas y a veces triviales, mientras que las autoridades docentes no han conseguido encauzar su participación en un sentido más productivo.

Es posible, por supuesto, que los estudiantes tengan una apreciación completamente errónea de la demanda del mercado. A menudo aspiran a desempeñar tareas no manuales de prestigio social. No obstante, a la larga, los estudiantes contribuyen casi siempre a imprimir una dirección correcta a los centros docentes cuando se les tiene en cuenta a la hora de tomar decisiones o se da acogida a sus solicitudes.

Un mayor poder de decisión para los empleadores

Los empleadores son quienes tienen la última palabra a la hora de determinar las necesidades del mercado en materia de conocimientos prácticos y teóricos. En realidad, ellos mismos son el mercado, y, por consiguiente, su opinión debería tenerse muy en cuenta al establecer los programas de formación profesional, las materias enseñadas y el número de educandos. Ahora bien, queda por determinar cómo deben ejercer esa facultad decisoria.

A primera vista, la solución sería contar con unos órganos de decisión (juntas o consejos) en que los empleadores tengan voz y voto. Tales órganos han dado muy buenos resultados en ciertos países, por ejemplo en Singapur. En cambio, algunos consejos de carácter nacional o intersectorial creados en otras partes han resultado a menudo ineficaces por ser demasiado grandes y haber en ellos una participación sólo simbólica de los empleadores. Además, muchos de esos consejos suelen carecer de la facultad de cambiar los presupuestos, aprobar recursos o modificar los reglamentos más importantes en materia de formación. Los consejos de formación que tienen carácter sectorial son más eficaces.

Los sistemas y programas de formación dirigidos por cámaras de comercio o asociaciones de empleadores (como el SENAI y el SENAC en el Brasil, servicios ambos mencionados en el capítulo anterior) suelen atender mejor la demanda de las empresas en materia de calificaciones y formación. La influencia ejercida por la industria sobre los centros docentes es en este caso mucho más directa que cuando el órgano de que se trate es una entidad independiente o está adscrito a un ministerio.

En el Reino Unido se alienta a las asociaciones locales de empleadores a participar en los órganos de decisión de las instituciones de formación, financiadas en parte con fondos públicos. Lo que se pretende con ello es que los empleadores ayuden a las instituciones docentes a adaptar sus programas a las necesidades del mercado laboral al que atienden.

El mejor ejemplo de descentralización y de adecuación de la formación a la demanda local tal vez haya de buscarse en los Estados Unidos, donde los centros de educación popular (*community colleges*) están dotados en general de órganos directivos diferentes para cada grupo de oficios, en los que hay una nutrida participación de hombres de negocios y de empresarios de la localidad.

Por la misma razón, en Suecia los consejos de formación que mejor funcionan son los que actúan en un solo plantel, en particular cuando hay un consejo para cada curso académico. La capacidad que tienen estos órganos de hacer reformas a nivel local ha sido el elemento esencial para lograr un equilibrio armonioso entre la oferta y la demanda en materia de formación. Caso de poder aplicarse esta fórmula con carácter más general, estaría harto justificado propugnar la descentralización de algunas decisiones relativas a la formación.

La descentralización de las decisiones en favor de las instituciones locales y sectoriales

El hecho de que medie una gran distancia entre quienes adoptan las decisiones relativas a la formación y quienes las ejecutan es un obstáculo de mucha envergadura para mantener una buena comunicación, que, por el contrario, se halla facilitada mediante la descentralización y la delegación de responsabilidades en niveles inferiores. Este criterio se aplica de hecho hoy en día en muchos países, incluso en aquellos que no tienen grandes problemas, como los países de Europa occidental. También en los países de Europa oriental y en la ex URSS se está considerando ahora la descentralización, a medida que se avanza hacia una economía de mercado.

Otro tipo similar de descentralización consiste en especializar a las escuelas e instituciones de formación en sectores y tipos de conocimientos determinados, en lugar de que abarquen una amplia gama de especializaciones, tarea en la que no les resulta posible ser tan competentes e idóneas. En muchos países hay, de hecho, centros de formación sectoriales, ya vinculados al ministerio del ramo, ya creados en virtud de un acuerdo entre el instituto central de formación y los empleadores del sector privado. En Venezuela, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) ha creado una serie de institutos sectoriales que funcionan como organismos autónomos.

Los resultados obtenidos hasta la fecha por tales institutos sectoriales permiten conjeturar que pueden llevar a cabo programas que concuerdan mejor con las necesidades concretas de sus mandantes que los organismos de formación pluridisciplinarios, incluso si estos últimos tienen secciones especiales para los diferentes sectores. Los primeros suelen mantener un contacto mejor con los empleadores, facilitando así el intercambio de información acerca de las necesidades en materia de formación. Sin embargo, la proliferación de instituciones docentes de carácter sectorial plantea también problemas porque puede dar lugar a que aumenten desmesuradamente los gastos de administración, la difusión de la información deja a veces que desear o pueden producirse superposiciones de ciertas tareas.

Medidas tendentes a estimular a las instituciones docentes para que se adapten a la demanda

Ofrecer voz y voto a las partes interesadas es una forma de alentar a las instituciones de formación a que tengan más presentes las necesidades de sus clientes. Pero, de hecho, el mejor de los acicates es hacer que a dichas instituciones y a sus directivos les resulte más provechoso o, por decirlo sin ambages,

más lucrativo ajustarse lo más posible a las necesidades de los usuarios. Para ello se utilizan muchos tipos de estímulos, y a modo de ejemplo cabe citar los siguientes.

Incentivos fiscales

El medio más directo de alentar a las empresas a hacer inversiones en la formación tal vez consista en ofrecerles deducciones fiscales con respecto a los gastos hechos por concepto de formación. En varios países latinoamericanos esta fórmula es ya práctica corriente. No obstante, se trata de una solución parcial que presenta ciertos inconvenientes. Así, a menudo representa un despilfarro, ya que ciertas empresas están dispuestas, de todas formas, a capacitar a su personal incluso sin la deducción fiscal (Fleury, 1989). Además, los criterios aplicados para otorgar tales deducciones han sido con frecuencia demasiado laxos y han servido, por consiguiente, para promocionar también programas de discutible interés social, tales como la organización de seminarios para directivos en lugares de lujo. Esas reducciones han beneficiado principalmente a las grandes empresas, que suelen hacer inversiones en la formación de su personal de nivel superior, sobre todo en los sectores más dinámicos. Desafortunadamente, cuanto más se procura luchar contra la utilización abusiva de estos fondos, más se desalienta a las empresas pequeñas de beneficiarse de ellos, dado que al ejercerse una fiscalización más estricta aumentan los trámites administrativos y la dificultad de hacer aprobar un proyecto.

En Suecia, donde se ha suprimido el cuasimonopolio ejercido por los establecimientos públicos en lo tocante a la formación de los desempleados, recientemente se adoptó un interesante sistema de incentivos. Anteriormente, solía ponerse en manos de instituciones públicas la totalidad de los fondos reservados por el Ministerio de Trabajo a la formación y el readiestramiento profesionales de los trabajadores que se hallaban en situación de desempleo. Hoy en día dichos fondos se asignan a la institución — sea pública o privada — que ofrezca los mejores cursos. El nuevo sistema brinda a los centros docentes privados la posibilidad de ocuparse de ese tipo de formación e introduce un elemento de sana competencia entre instituciones públicas y privadas.

Algo similar ocurrió en Chile cuando, a mediados de los años ochenta, se descentralizó el sistema nacional de formación y se asignaron recursos públicos a los establecimientos privados. Al mismo tiempo, el Gobierno obligó a los establecimientos públicos a competir con los privados para la obtención de dichos recursos (Wilson, 1991).

Ampliación del papel desempeñado por las instituciones de formación privadas

Dada su naturaleza, las instituciones de formación privadas están directamente expuestas a las influencias del mercado y sus recursos dependen de los servicios que prestan. A la larga, si no consiguen clientes para sus cursos y otros servicios cotizados en el mercado o si las personas a quienes imparten formación no encuentran empleo, inevitablemente acaban por verse forzadas a abandonar su actividad. Esas instituciones son en general más flexibles porque no están tan sujetas a las reglamentaciones oficiales. Con el tiempo, además, las instituciones

de esta índole que consiguen buenos resultados llegan a adquirir la aptitud de prever con precisión las necesidades del mercado.

Muchos países que pretenden que sus centros de formación se adapten a las necesidades del mercado están contemplando la posibilidad de privatizar las instituciones docentes públicas y en algunos casos incluso todo el sistema de formación. Así ha ocurrido en Chile. Otro ejemplo es el de Portugal, donde el Gobierno alienta al sector privado, ofreciéndole incentivos de índole diversa, a ocuparse de la mayor parte de la formación (Azevedo, 1991). Incluso en las instituciones docentes de los sistemas de formación de carácter muy centralizado de Europa oriental y de la ex URSS, la clientela está constituida por un número de empresas cada vez mayor. Cuando se ven obligadas a buscar otras fuentes de financiación, las instituciones docentes tienen que ajustarse a las necesidades del mercado, no sólo por lo que respecta a sus diplomados, sino también a sus propios servicios de formación.

Pero, por supuesto, la privatización tiene sus límites, y en el caso de las empresas y los individuos que en principio están dispuestos a costear la formación tales limitaciones son de orden financiero, además de estar relacionadas con la planificación a corto plazo y, en el caso de las empresas, con el riesgo de que los trabajadores que ellas han capacitado dejen posteriormente su puesto y busquen trabajo en otra empresa. Al haber tenido menos experiencia en este tipo de situaciones, los países que hasta hace poco tenían un régimen de economía dirigida corren el riesgo de excederse en la privatización y provocar la ruina de sus sistemas de formación.

Ventajas concedidas a las instituciones públicas que consiguen colocar a sus educandos

La mayoría de los sistemas de financiación públicos otorgan un presupuesto fijo o conceden a los centros de enseñanza una recompensa cuyo monto se determina en función del número de estudiantes matriculados o de los cursos que ofrecen, incluso si, una vez que han concluido sus estudios, los diplomados no consiguen incorporarse al mercado laboral. Sin embargo, hay una nueva política que consiste en recompensar o sancionar a los planteles según consigan o no incorporar a sus estudiantes en dicho mercado.

En California se está experimentando un sistema con arreglo al cual toda institución oficialmente reconocida está facultada para impartir formación a un trabajador que se halle en situación de desempleo. Si éste encuentra un empleo y lo conserva durante noventa días por lo menos, el Estado reembolsa el costo de la formación. Si, por el contrario, no puede encontrar un empleo, no hay reembolso alguno.

En otros Estados de los Estados Unidos se pagan subsidios a los centros docentes, que pueden organizar sus cursos como lo estimen conveniente. No obstante, si más del 50 por ciento de sus diplomados no logra encontrar un empleo en ocupaciones más o menos relacionadas con el curso que han seguido, la escuela no podrá seguir utilizando los fondos públicos para el curso de que se trate.

Formación impartida en virtud de un contrato

En ciertos casos, las empresas pueden confiar a instituciones docentes, en régimen de subcontratación, la tarea de impartir formación a su personal, ya sea con o sin subvenciones públicas. Como resultado de ello, se han creado algunas instituciones con esa única finalidad. Desde el punto de vista de la eficacia, esa modalidad de formación es muy conveniente. En efecto, en la medida en que la formación se imparte en virtud de un contrato celebrado con las empresas, hay menos riesgos de que padezca de ineficacia y de que no se ajuste a las necesidades del momento. Este tipo de formación corresponde, por definición, a una necesidad de la empresa. Además, ayuda al centro docente a mantenerse al día en cuanto a las exigencias de las empresas en materia de formación y de calificaciones, lo que a su vez tiende a redundar en beneficio de los demás cursos más tradicionales organizados por el centro.

Es interesante observar que en los antiguos países con economía centralmente planificada estaba muy generalizada la práctica de impartir la formación en virtud de un contrato, lo cual permitía garantizar la concordancia entre la oferta y la demanda de formación. No obstante, a medida que las empresas de Europa oriental se ven abocadas a la crisis y están obligadas a tomar medidas de racionalización es de temer que acabe por desaparecer la modalidad de formación.

En los países con economía de mercado, el problema que de hecho plantea la formación impartida en virtud de un contrato radica en que las empresas se muestran reacias a recurrir más a esa fórmula. A muchas empresas no les interesa invertir tiempo y dinero en la formación de miembros de su personal que podrían acabar trabajando para otras empresas. Por lo tanto, este tipo de formación no llegará nunca a primar sobre los demás, y aún menos a adoptarse a título exclusivo.

La formación mediante contrato corre parejas a menudo con sistemas que obligan a las empresas a reservar ciertos fondos para la formación. La razón de ser de tal obligación es simple: esa modalidad de formación permite garantizar que los cursos se adapten a las necesidades de las empresas, pero éstas son reacias a destinar sus recursos a la formación. En consecuencia, si el Estado obliga a las empresas a reservar ciertas sumas para ese fin, resulta posible asegurar a la vez una utilización adecuada de los fondos y la justa determinación de los objetivos deseados, que es lo que caracteriza a la formación de que se trata.

Aumento de la formación impartida en las empresas

La formación en la empresa es probablemente uno de los medios más seguros de mantener la armonía entre la oferta y la demanda del mercado, ya que se rige por un mecanismo autorregulable. Es evidente que las empresas sólo se preocupan de impartir formación cuando necesitan determinadas calificaciones. Habida cuenta de que la privatización de la formación es un fenómeno cada vez más extendido en algunos países, la parte de la formación dispensada por las empresas está en aumento.

Sin embargo, como ya se señalara, las empresas se muestran reacias a impartir formación a sus trabajadores cuando corren el riesgo de perderlos después de haber invertido tiempo y dinero con tal fin. Por otra parte, las pequeñas empresas y aquellas que utilizan tecnologías anticuadas experimentan todavía menos

interés en impartir formación a sus trabajadores. Por esas razones, muchos gobiernos han instituido mecanismos para alentar a las empresas a capacitar a su personal. Uno de ellos es el impuesto sobre la nómina salarial establecido en Francia y en muchos países latinoamericanos. Con arreglo a este mecanismo, se impone a las empresas un gravamen sobre cierto porcentaje de la masa salarial y el dinero así recaudado se utiliza para financiar actividades de formación dentro o fuera de la empresa. Algunos países utilizan este impuesto única y exclusivamente para financiar sus instituciones de formación. Otra posibilidad, más creativa y más interesante, consiste en permitir a las empresas que escojan entre abonar ese dinero a los servicios públicos encargados de la formación o gastarlo ellas mismas. Si se pronuncian por la segunda opción, pueden organizar sus propios cursos de formación o contratar los servicios de otras instituciones. Dado que las empresas pagan de mala gana dinero al Gobierno, a menudo prefieren utilizar los fondos directamente. En Francia, esto ha redundado en un mercado de la formación muy activo y competitivo en el que los centros docentes públicos, los institutos de formación privados y las redes de formación organizadas por las cámaras de industria se dirigen directamente a las empresas para ofrecerles sus servicios.

También se ofrecen estímulos a las empresas que están dispuestas a gastar más del mínimo fijado por la ley: se les conceden incentivos financieros para que aumenten el monto de sus gastos. En este caso se halla Francia, donde existen numerosos mecanismos para fomentar la formación y donde, a fin de cuentas, las industrias invierten, en promedio, más del 2,5 por ciento de su masa salarial en actividades de formación.

En países como Alemania, Austria y Suiza, la tarea de formación se confía a las empresas en el marco de lo que se conoce como «sistema dual». Se trata de un sistema de carácter voluntario basado en acuerdos celebrados entre los gobiernos, los empleadores y los sindicatos. El firme compromiso de formar a las nuevas generaciones contraído por las tres partes alienta a los copartícipes sociales a mantener este sistema de programas de aprendizaje completos, de tres o cuatro años de duración, en los que se combina la enseñanza dispensada en un plantel docente con una formación en la empresa. Este sistema es ventajoso para las tres partes que lo integran: para los empleadores, porque pueden disponer de aprendices pagándoles una remuneración baja; para los trabajadores, porque adquieren una valiosa experiencia profesional y una sólida formación general y especializada, y, por último, para los gobiernos, porque se ahorran ciertos costos de la formación, ya que sólo tienen que sufragar uno o dos días por semana en que los aprendices asisten a los centros de formación.

Los gastos por concepto de formación han aumentado de manera vertiginosa en los Estados Unidos, donde la competencia nacional e internacional y la importancia de las inversiones en las nuevas técnicas de producción obligan a las empresas a impartir mucha más formación a su personal (Eurich, 1985).

En todas las regiones del mundo, las empresas que tienen una clara visión de lo que les depara el futuro se ocupan mucho más activamente de la formación. Esto se debe en parte a que los gobiernos se están desentendiendo de este cometido, pero también al hecho de que se alienta a las empresas, mediante nuevos sistemas de incentivos y disposiciones institucionales, a capacitar a su personal. La empresa que toma a su cargo la formación se beneficia, de hecho, de una

ventaja comparativa considerable y puede ofrecer el ambiente laboral que más se ajusta a la realidad, puesto que la formación impartida se orienta hacia la solución de problemas reales y es posible adaptarla con bastante exactitud al ritmo del progreso técnico, a las exigencias de las nuevas formas de organización del trabajo, a los nuevos equipos y materiales y al nivel de conocimientos del personal que sigue la formación (Reunión tripartita europea acerca de las consecuencias del cambio tecnológico sobre el trabajo y la formación, Ginebra, 1991, párrafo 42 de las conclusiones). El aspecto más importante es, sin embargo, el hecho de que los empleadores están cada día más convencidos de que la formación de su personal es una muy buena inversión en el futuro de su empresa. Esto es particularmente cierto en los países industrializados y, en los demás países, por lo que respecta a las empresas y sectores que adoptan nuevas técnicas.

En los países industrializados, una parte creciente de la formación de quienes han de trabajar con las nuevas técnicas se dispensa en la empresa, en detrimento de la formación profesional impartida en planteles docentes. Sólo las empresas pueden permitirse adquirir el costoso equipo utilizado para la formación en la automatización y los sistemas de fabricación flexibles. Sin embargo, el incremento de la formación en la empresa está relacionado tanto con las exigencias de la modernización industrial en general como con la introducción de tecnología en el lugar de trabajo. Las empresas que compiten a escala mundial necesitan realzar el concepto general que de ellas se tiene y muy a menudo emprenden reformas orgánicas que requieren una mano de obra mejor instruida y más capacitada (OIT, 1987; Oliveira, 1991a; OIT, 1991).

En realidad, algunas empresas prefieren invertir en el desarrollo personal de sus trabajadores inculcándoles una mentalidad acorde con los valores que ellas propugnan. Esta ha sido la principal razón que ha llevado a diversas empresas estadounidenses (Rosow y Zager, 1988), a la Universidad Motorola (OIT, 1991) o al instituto de formación ISVOR del grupo FIAT (Oliveira, 1991b) a realizar inversiones masivas en la formación.

Las nuevas tecnologías pueden introducirse en muy diversas condiciones: algunas requieren más formación que otras; y en algunos casos se necesita una formación de tipo institucional, mientras que en otros no ocurre así. La formación necesaria depende de las técnicas adoptadas, del grado de automatización y de programación, así como de las exigencias de mantenimiento. En general, cuanto más complejas sean las máquinas y las operaciones, mayor será la capacitación requerida.

Sin embargo, las necesidades en materia de formación tal vez dependan aún más del modo de organizar el trabajo y de repartir las tareas, así como de las relaciones jerárquicas dentro de la empresa. Un trabajo de horizonte limitado, repetitivo y programado de antemano requiere poca formación; en cambio, la producción flexible (por ejemplo, la producción de pequeños lotes) puede exigir, por su complejidad, una capacitación mucho más completa. La formación no sólo debería tener una vertiente técnica, sino que además debería preparar a los trabajadores, a los técnicos y a los supervisores para trabajar juntos y tomar decisiones en común.

Se están adoptando nuevas formas de organización de la empresa y del trabajo que tienen por objeto satisfacer las necesidades en materia de flexibilidad, calidad y eficacia.

Así, por ejemplo, una fábrica francesa de muebles decidió aplicar los métodos japoneses Kanban de control de existencias y otros nuevos métodos de organización del trabajo y de la producción. Sin embargo, en lugar de adquirir costosas máquinas de control numérico con computadora que pueden hacer conversiones rápidas y producir diferentes formatos, la empresa ha preferido a menudo conservar en sus locales dos viejas máquinas, cada una de ellas programada para producir un tamaño de panel diferente. He aquí un buen ejemplo de adopción de una nueva forma de organización, con toda la formación que lleva aparejada pero sin el reemplazo de maquinaria que suele caracterizar a las revoluciones tecnológicas.

Muchas empresas prefieren organizar sus propios cursos de formación, a veces simplemente porque no pueden encontrar en el mercado laboral trabajadores que posean las competencias de que precisan. «Pescar» a trabajadores calificados de otras empresas resulta a menudo una práctica demasiado costosa, pues se corre el peligro de que las empresas de la competencia hagan otro tanto, lo que puede provocar a la larga grandes movimientos de personal. Las grandes empresas prósperas prefieren recurrir a la formación *muros adentro* a fin de ganarse la lealtad de sus trabajadores y de inculcarles el espíritu propio de la empresa. A menudo se da también el caso de que las empresas inicien a sus propios trabajadores en el arte de dirigir su carrera dentro de la empresa y en sus políticas de promoción o de que les proporcionen readiestramiento profesional cuando se incorporan nuevas técnicas, de conformidad con lo estipulado en los convenios colectivos (Plett, 1990; OIT, 1991).

Otro argumento más en favor de la formación en la empresa es que a las instituciones docentes externas no les resulta fácil mantenerse al día con los cambios tecnológicos. La modificación de sus programas y la adaptación de los cursillos de prácticas a las nuevas técnicas suponen cambios en la legislación, en los planes de estudio y en la formación del personal docente, así como grandes inversiones, que incluso los países como Austria no están dispuestos a hacer (Lindauf y Roettig, 1991).

En Francia, la empresa productora de agua mineral de Evian decidió mejorar su material e invertir en máquinas complejas y automatizadas que requerían nuevas calificaciones. Para evitar crear desempleo en la región donde extrae el agua, su valiosa materia prima, la empresa prefirió conservar a su personal proporcionándole el readiestramiento que precisaba. Un fabricante francés de utensilios de cocina prefirió, en lugar de contratar a técnicos y consultores externos, mejorar su propia capacidad interna de investigación y desarrollo en el campo de la electrónica con el fin de poder diseñar robots y sistemas de producción completos para sus operaciones fabriles. En Italia, FIAT decidió formar y promover a obreros calificados de su propia plantilla de trabajadores especializados. La finalidad de esta medida era alentar a otros trabajadores especializados a perfeccionar sus conocimientos y aumentar su productividad a fin de que pudieran ser candidatos a futuras promociones.

Una vez reconocida la importancia de adecuar la formación a las necesidades, los resultados de la formación pueden variar considerablemente según que las compañías se encarguen directamente de ella, utilizando con ese fin sus propias instalaciones y su personal, o que recurran a instituciones docentes externas.

*Las diversas formas de satisfacer las nuevas necesidades
de formación de la industria moderna*

En la sección anterior se analizó lo que hoy en día puede considerarse como el principal obstáculo para una buena formación: la discordancia entre la formación y las necesidades de las empresas. En la presente sección se examina cómo evolucionan el contenido de la formación y los métodos de dispensarla.

Uno de los rasgos principales de la capacitación en las nuevas técnicas es la mayor y más idónea armonización de la teoría y la práctica. Hoy en día se da más importancia que antes a los aspectos técnicos y a los conocimientos técnicos generales, y este tipo de formación se imparte también a los trabajadores de niveles inferiores. Las nuevas tecnologías y las formas de organización que permiten conseguir una mayor productividad requieren un nuevo tipo de mano de obra, poseedora de nuevas competencias y capaz de realizar nuevas tareas.

En los sistemas de formación dual o alternada, por ejemplo, los jóvenes suelen pasar los primeros meses de su aprendizaje en las aulas de clase de una empresa o de un plantel docente. Pasan, en general, más tiempo que antes en las escuelas de formación profesional con el fin de permitirles aumentar su acervo de informaciones técnicas y de conocimientos generales, por ejemplo lingüísticos y científicos, y desarrollar su capacidad de recibir una formación complementaria. En los sistemas tradicionales de formación teórica y práctica alternada del Reino Unido, empresas y escuelas participan en régimen de asociación en la labor de capacitación: los alumnos se consagran a la solución de problemas de la vida real planteados por las empresas, las cuales a su vez intervienen activamente en la concepción y seguimiento del programa de aprendizaje (OIT, 1991).

Hay también nuevas fuentes de formación. Las empresas se sirven con mayor frecuencia de los conocimientos de los proveedores de material para adiestrar a su personal, generalmente en el mismo centro de trabajo. Los técnicos de mantenimiento de la empresa se unen a sus colegas de la empresa proveedora, y todos juntos montan las máquinas recién adquiridas y ponen en marcha la producción. La fábrica de utensilios de cocina mencionada líneas arriba ha estado utilizando sistemáticamente, durante más de veinticinco años, esta modalidad de formación, ahorrándose así futuros problemas operacionales y economizando el dinero que habría tenido que consagrar a la formación institucionalizada de su personal.

Los dirigentes de las industrias de tecnología avanzada tienen también más en cuenta el calendario de la formación, es decir, la determinación del momento en que realmente se necesitan las competencias y la capacitación de que se trate. Resulta cada vez más difícil hacer previsiones a este respecto, pero lo cierto es que también es más arriesgado aplazar la formación.

Cuando FIAT introdujo los sistemas de fabricación flexible para los motores de sus automóviles, el orden cronológico establecido a tal efecto tuvo una importancia capital para la formación de los técnicos de mantenimiento. La compañía capacitó primeramente a los especialistas de mantenimiento, a los diseñadores de sistemas y a los programadores. Siguió luego la formación de los operadores de máquinas, que se sincronizó con el montaje del nuevo equipo. Gracias a este calendario pudieron hacerse grandes economías y no hubo problemas para poner en marcha la producción. Se alternaron la teoría y la práctica, de modo

que los trabajadores pudieran poner en aplicación lo que aprendían mientras montaban las máquinas. La capacitación efectiva en lo tocante a la explotación se organizó en tiempo real, en el tajo y bajo la supervisión de los especialistas en mantenimiento (Oliveira, 1991b).

No obstante, sólo las grandes empresas cuentan con los recursos administrativos, financieros y humanos necesarios para sufragar los gastos de la formación, que a menudo exceden las posibilidades de la generalidad de las empresas, particularmente en los países en desarrollo. De ahí que las pequeñas empresas se vean obligadas a recurrir a otros medios. Ciertos sistemas de formación les permiten organizar sus operaciones en régimen de asociación. En Alemania, por ejemplo, las autoridades federales proporcionan el capital necesario y pagan los gastos de funcionamiento a los centros de formación interempresas, en los que participan muchas empresas pequeñas. Esos centros son administrados por las propias empresas, cuyo personal les consagra una parte de su tiempo. En Ginebra, Suiza, ciertas empresas que utilizan técnicas complejas aúnan sus esfuerzos turnándose para impartir a sus propios trabajadores y a los de otras empresas las calificaciones necesarias para ocupar ciertos puestos que son demasiado limitados como para que una sola empresa o las instituciones públicas puedan permitirse organizar la formación que requieren.

Otro inconveniente importante de la formación en la empresa es el hecho de que ésta puede resultar demasiado limitada, al centrarse exclusivamente en las necesidades concretas de la empresa y descuidar las necesidades más generales de cada trabajador, comprometiendo, por ende, su movilidad futura. Compete a las autoridades públicas cerciorarse de que la formación respete ciertos criterios de aceptación general. Pero también los sindicatos pueden desempeñar un papel importante, presionando a las empresas para que amplíen el alcance de la formación que ofrecen. En los países en que las organizaciones de trabajadores actúan en estrecha colaboración con las empresas se han hecho considerables progresos en esa dirección.

En las subsecciones que siguen se destacan y analizan dos tendencias de la formación.

La formación orientada a la adaptabilidad de la mano de obra

Ya se encargue o no directamente de la formación, la empresa debe estar preparada para modificar de raíz los objetivos de su cometido. Las incertidumbres con respecto al futuro de la empresa en que trabajan, la inestabilidad de los mercados y la aceleración del ritmo del progreso tecnológico están alterando la trayectoria profesional de muchos trabajadores. Para modernizar la industria es preciso disponer de una mano de obra adaptable, que esté dispuesta a modificar tanto sus calificaciones como sus tareas y responsabilidades varias veces a lo largo de su vida activa, y que sea capaz de adquirir en todo momento nuevos conocimientos. Los trabajadores no sólo tienen que estar objetivamente preparados para afrontar los cambios que inevitablemente van a sobrevenir, sino que, además, deben estar dispuestos a aceptar esos cambios como parte de la rutina normal de la producción moderna.

La adaptabilidad es un concepto cuyo sentido no es fácil de captar, dado que puede tener diferentes connotaciones. Tal como se utiliza en el presente informe, designa la capacidad que tienen los individuos de adaptarse a la evolución

de los empleos y de las responsabilidades y de adquirir nuevas calificaciones. Dado que las empresas necesitan trabajadores capaces de adaptarse, pueden preferir contratar a quienes tengan un mayor nivel de educación y de formación. En estas nuevas condiciones, a la mayoría de los desocupados y a muchos jóvenes de casi todos los países industrializados les es hoy en día más difícil encontrar un empleo, cualquiera que sea su índole.

Muchas instituciones docentes han integrado ya en sus programas los nuevos elementos de la formación concebidos para desarrollar la adaptabilidad profesional futura de sus educandos. En los países que tienen un sistema dual de formación hay una notoria tendencia a consagrar más tiempo a los conocimientos teóricos, científicos y tecnológicos, a fin de desarrollar la aptitud de instruirse. En Alemania, la adaptabilidad se está convirtiendo en una meta educativa en sí del aprendizaje. «La responsabilidad de adquirir calificaciones recae cada vez más en el aprendiz, quien debe descubrir por sí mismo cómo hacer las cosas y demostrar que domina su oficio o que ha comprendido el funcionamiento del sistema. En algunos casos también debe demostrar su capacidad de trabajar en equipo» (OIT, 1987, pág. 51).

Al haberse cobrado conciencia de la necesidad de desarrollar la aptitud de los trabajadores para resolver los problemas, se está prestando cada vez más atención a otros métodos de enseñanza concebidos en el pasado, como el «aprendizaje activo». Este método (Revans, 1991) reconoce el papel de primera importancia que desempeña el instructor, por cuyo intermedio los educandos adquieren los «conocimientos programados». En otras palabras, no se desestima en absoluto la enseñanza de corte tradicional, pero se destaca la capacidad de impugnar criterios como el elemento decisivo para hacer frente a los cambios, y ésta es precisamente la cualidad por antonomasia de los métodos de formación dignos de ese nombre.

Desde 1937, Revans y sus colaboradores han promovido y aplicado con singular eficacia, en muchas organizaciones, el método del aprendizaje activo. En efecto, gracias a ese método se han señalado aumentos de la productividad y del rendimiento, así como una mayor calidad y un mejor espíritu de trabajo en muchas industrias, al igual que en escuelas, hospitales, servicios de salud pública, minas de carbón, bancos y compañías de seguros (Revans, 1980).

En la actual coyuntura, caracterizada por la rápida evolución de la situación económica y del mercado del trabajo, se ha llegado a la conclusión de que la adaptabilidad es la cualidad principal que los empleadores tratan de fomentar al introducir programas de formación de carácter innovador, a menudo en colaboración con instituciones docentes. Por lo general, la característica más importante del trabajador que es capaz de adaptarse fácilmente es su buen nivel de instrucción y de formación. Por el contrario, los trabajadores que tienen un bajo nivel de educación carecen con frecuencia de los conocimientos teóricos y prácticos básicos necesarios para poder trabajar de manera productiva. Tienen invariablemente más dificultades para adaptarse a circunstancias nuevas y, por ende, sus perspectivas laborales se hallan a menudo seriamente comprometidas.

La capacitación profesional elemental

Una de las principales metas de la enseñanza y de la formación profesional consiste, por tanto, en dotar o, llegado el caso, volver a dotar a quienes tienen un

bajo nivel de instrucción de los conocimientos básicos, tanto teóricos como prácticos, que necesitan para ganarse la vida en una sociedad industrial. En la presente sección se examinan algunos de los problemas con que se enfrentan las empresas y las instituciones docentes cuando acometen la tarea.

Las empresas descubren frecuentemente que muchos de sus trabajadores se han vuelto analfabetos en la práctica o que de hecho nunca llegaron a poseer los conocimientos básicos necesarios para trabajar de manera productiva y adaptarse a las nuevas exigencias laborales. Esos trabajadores tampoco tienen, a veces, la actitud positiva indispensable para hacer frente a los cambios en la organización, que a menudo se topan con la resistencia de una mano de obra recelosa. Incluso las mejores iniciativas en materia de formación pueden fracasar cuando los hábitos de aprendizaje y las actitudes de los interesados no son los adecuados.

La expresión «lagunas en los conocimientos básicos» designa generalmente la carencia de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para realizar determinadas tareas, así como la incapacidad de perfeccionar dichos conocimientos. En los sistemas clásicos de formación profesional se imparten simultáneamente los conocimientos teóricos y los prácticos. No obstante, los sistemas de formación concebidos para los jóvenes no son necesariamente adecuados para impartir readiestramiento a los trabajadores que cuentan ya con cierta experiencia.

La capacitación profesional elemental comprende programas clásicos de formación profesional básica que abarcan no sólo el aprendizaje de los rudimentos de un oficio, sino también el de los de higiene, salud en el trabajo, seguridad, control de calidad y aumento de la productividad, así como el de la aptitud de organizarse y de planificar. Dichos programas abarcan las técnicas de la comunicación, de la interacción social y del trabajo en grupo, y hacen hincapié en el desarrollo de la capacidad de resolver los problemas, en el pensamiento creativo y en la aptitud para seguir una formación complementaria. La instrucción básica supone también que el alumno cobre conciencia de las exigencias en materia de calidad y asimile los rudimentos de la economía, de organización del trabajo y de tecnologías de producción, y que aprenda asimismo un idioma extranjero.

En América del Norte, en particular, se ha recurrido a los programas de enseñanza elemental de un oficio en centros docentes, en provecho de las personas adultas que carecen de las calificaciones que exige la sociedad para el desempeño de un trabajo. En el marco de estos programas se procura a menudo utilizar materiales apropiados que tengan relación con el medio real a fin de estimular al trabajador adulto. Sin embargo, los costos de dichos programas son elevados y los adultos carecen con mucha frecuencia de motivación para volver a un centro de enseñanza después de una interrupción de muchos años. La mayoría de las veces, los materiales y los métodos de formación son inadecuados. Estos inconvenientes, sumados al elevado coeficiente de deserción escolar y al hecho de que los interesados no acaban de percibir el interés de esta formación para el trabajo concreto, revelan las limitaciones de la capacitación profesional elemental.

Otros países han tenido también dificultades para introducir asignaturas clásicas autónomas. En São Paulo, Brasil, el Servicio Nacional para el Aprendizaje Industrial (SENAI), que trató de impartir ciertas asignaturas básicas (enseñanza

del idioma y matemáticas) antes de comenzar el programa oficial de formación, comprobó que el coeficiente de deserción escolar aumentaba de manera espectacular durante esa fase inicial. En consecuencia, tuvo que suspender la enseñanza del idioma y de las matemáticas y pasar directamente a materias más prácticas.

Es primordial, por lo tanto, encontrar otras formas de enseñar esas asignaturas, que en el pasado eran menos necesarias pero que hoy resultan esenciales para permitir a las industrias adoptar nuevas técnicas y nuevas modalidades de organización del trabajo.

La OIT ha estudiado diversos métodos destinados a alentar a los trabajadores a valerse por sí mismos y a sacar mejor provecho de las oportunidades de seguir estudios y una formación profesional que se les pueden ofrecer en el marco de la modernización industrial. A este respecto, se han ideado algunas fórmulas interesantes, particularmente en América del Norte. En pocas palabras, éstas consisten en combinar los conocimientos prácticos adquiridos en el lugar de trabajo con las nociones técnicas requeridas por las empresas modernas. En cierta medida, la formación clásica bien concebida consiguió siempre esa combinación armoniosa de matemáticas, ciencias y conocimientos lingüísticos con las calificaciones profesionales ordinarias. Lo que tiene de nuevo el método de la capacitación profesional elemental es que con arreglo al mismo se inculcan nociones teóricas a trabajadores que, de alguna manera, han llegado a dominar las técnicas utilizadas en el lugar de trabajo pero no así los conceptos, siendo por tanto incapaces de resolver los problemas. Con arreglo a estos nuevos programas, los conocimientos básicos se imparten en la empresa y están estrechamente relacionados con las actividades diarias del trabajador que sigue la formación. Puede darse el caso de que se encarguen de impartir esos conocimientos otros miembros del personal que dominan el oficio para el que se esté formando al educando.

En 1986, un estudio de la OIT puso de relieve las características de un buen programa de capacitación profesional elemental:

- Los materiales que se utilizan y el entorno en el que se imparte la formación deben revestir un interés inmediato para el trabajador adulto a fin de despertar su interés en el programa y de mantener su motivación.
- Los nuevos conocimientos adquiridos deben utilizarse inmediatamente en el lugar de trabajo para afianzar el aprendizaje y la memorización y facilitar la transferencia de los conocimientos.
- Los programas de capacitación profesional elemental son más eficaces cuando se conciben como una de las etapas de la carrera profesional y están integrados en los programas de formación.
- Los programas de capacitación profesional elemental eficaces tienden a incitar a los estudiantes a seguir programas de formación tradicionales en centros docentes y a participar en programas de formación complementaria.
- Los programas de capacitación profesional elemental que están bien concebidos son los que promueven actitudes positivas de cara al trabajo y una mayor capacidad de aprendizaje, al mismo tiempo que hacen hincapié en la formación especializada que tiene relación directa con el trabajo de los participantes.

Hay abundantes indicios que permiten inferir que estos métodos pueden dar muy buenos resultados. Ponen fin a toda una serie larga y desalentadora de intentos encaminados a brindar a los trabajadores una instrucción básica en un entorno de tipo escolar, sirviéndose de un material de formación general que trae a la memoria los métodos pedagógicos de tipo libresco propios de la enseñanza tradicional.

Pero la capacitación profesional elemental avanza también en otras direcciones. El Programa de Enriquecimiento Instrumental (PEI) es un ejemplo de los métodos encaminados a fomentar la confianza, el respeto por sí mismo y la motivación de los trabajadores, características esenciales para cursar estudios superiores y seguir cursos de formación complementaria (Martin y Paravi, 1990). El PEI se utiliza a menudo para estimular la capacidad cognoscitiva de los adultos, preparar a los trabajadores a aceptar los cambios y a mejorar sus calificaciones básicas y su competencia. La finalidad del programa a la larga es mejorar la apreciación y la idea que se tiene de sí mismo, la aptitud de trabajar en equipo y, en última instancia, la de aprender a aprender. El PEI está muy generalizado en Francia y en Israel, y en menor medida en los Estados Unidos, Canadá y Portugal. Asimismo, ha comenzado a aplicarse en Latinoamérica, señaladamente en el Brasil y en Chile.

Dicho programa consiste en una serie de actividades estructuradas, de carácter abstracto, que corresponden a catorce áreas de desarrollo intelectual, tales como la capacidad de planificar, de generalizar y de captar el punto de vista de los demás. A cada una de esas áreas corresponde una serie de actividades o ejercicios que se realizan ya sea individualmente o en grupos. Hay un «mediador» que desempeña un papel fundamental ayudando a los individuos y a los grupos a descubrir su propia capacidad de aprendizaje, a adquirir confianza en sí mismos y a relacionar los conceptos generales con las nociones y los problemas que se plantean corrientemente en el trabajo. El aspecto central de esta fórmula es la capacidad de comunicar y aplicar las facultades cognoscitivas recién adquiridas o reactivadas. El método tiende a ser más eficaz y a tener efectos más duraderos cuando se utiliza simultáneamente con otras actividades de formación técnica.

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

En los períodos de profundos trastornos económicos, que suelen también resultar desestabilizadores para las personas, es preciso que se dé al mayor número posible de trabajadores de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, la posibilidad de seguir aportando una contribución positiva a la economía. En los países industrializados, así como en los que se hallan en un proceso de rápida industrialización, la necesidad de tomar medidas en materia de redistribución del personal se presenta cuando éste pierde el empleo por tener que adaptarse el aparato productivo a una competencia internacional más enconada y a una evolución tecnológica apremiante. Los cierres de fábricas pueden redundar en despidos masivos en algunas industrias declinantes como la siderurgia, la construcción naval y la minería. El fenómeno de los despidos también está llegando a los países de Europa central y oriental, a medida que éstos van proce-

diendo a la privatización, reconstrucción y racionalización de sus infraestructuras industriales, que suelen ser anticuadas.

En la presente sección se hace caso omiso de aquellas categorías de trabajadores a los que siempre ha resultado difícil encontrar un empleo. Se centra más bien en los trabajadores a quienes ha de darse necesariamente otro puesto de trabajo, al haber perdido o estar a punto de perder el suyo como consecuencia de una reestructuración en curso o inminente. Su experiencia profesional y su larga hoja de servicios constituyen ventajas apreciables. Además, como muchos de ellos son despedidos prácticamente de un día para otro, en razón de cambios económicos que a la larga podrían resultar positivos, es preciso adoptar medidas claras y enérgicas en materia de redistribución del personal.

La experiencia ha demostrado la necesidad de que los interlocutores sociales actúen en colaboración, a fin de amortiguar los efectos del desplazamiento de los trabajadores, a quienes pueden ayudar a adaptarse a la nueva situación. Estas medidas no deben entenderse como operaciones de salvamento o gestos humanitarios, sino más bien como un complemento de una acción más amplia que incluya medidas de alcance industrial y otras normativas destinadas a fomentar el equilibrio económico y el crecimiento saludable del empleo a escala nacional. Su objetivo debería ser aprovechar el acervo de conocimientos, pericia y experiencia profesional del mayor número posible de trabajadores despojados de su empleo, pues ello redundaría en beneficio de toda la sociedad.

A este respecto procede señalar que los programas de formación y de readaptación profesional son uno de los pilares de las políticas generales de reinserción laboral de los trabajadores despedidos. Está sobradamente demostrado que la formación no genera empleos. En la reciente Reunión tripartita europea de la OIT a que ya se ha hecho referencia se llegó a la conclusión de que en el caso de los desempleados, el problema principal consiste en determinar los puestos de trabajo y las calificaciones respecto de los cuales ha de impartirse formación. Es verdad que las perspectivas de empleo pueden orientar la formación hacia ciertos puestos de trabajo bien precisos. Pero también es cierto que ante una coyuntura económica perturbada no es posible fijar con exactitud las necesidades y las prioridades en materia de formación, y que, en tales circunstancias, la formación especializada tal vez no sea lo que más convenga.

Si bien hay un mayor acercamiento entre los gobiernos y los empleadores en la búsqueda de soluciones al problema de los despidos, a los primeros les sigue incumbiendo la mayor responsabilidad sobre el particular. Efectivamente, en ellos recae la tarea de poner en pie las estructuras y las instituciones necesarias y de aplicar las políticas macroeconómicas capaces de instaurar un clima saludable propicio para el crecimiento de la economía y del empleo. En esta área deberían buscarse las soluciones a largo plazo a los problemas de supresión de empleos y de redistribución del personal. El cometido de la formación es ofrecer un servicio útil a los trabajadores despedidos o a los que están a punto de serlo, con objeto de facilitar su transición a nuevos puestos de trabajo, cuando éstos queden disponibles.

Los gobiernos han tratado de ofrecer estímulos y de idear políticas destinadas a alentar a las empresas a invertir en zonas deprimidas, donde se han producido muchos despidos. Tratan también de reinstalar a los trabajadores en zonas que ofrecen mejores perspectivas laborales, y en particular han adoptado toda

una serie de medidas para alentar a las empresas a emplear y capacitar a los trabajadores despedidos o a conservar en sus plantillas a los que corren el peligro de perder su empleo.

Se analiza a continuación la redistribución del personal en algunos de sus principales carices.

La redistribución y la formación en los países industrializados adelantados

Las medidas adoptadas en materia de redistribución del personal pueden agruparse en dos categorías: *a)* la previsión de los efectos de los principales ajustes estructurales que deban llevarse a cabo como consecuencia de la adopción de nuevas técnicas y de la decadencia de las industrias que están en crisis, y la prestación de asistencia a los trabajadores para que puedan conservar sus empleos mientras van encauzándose hacia el desempeño de otras tareas, o para que puedan encontrar otro empleo; y *b)* el suministro de una gama de servicios de apoyo para los trabajadores despedidos, en particular los servicios de formación y readaptación profesional, con el fin de facilitar su rápida inserción laboral.

Los planes de reestructuración de las empresas deberían divulgarse lo antes posible de manera que pueda impartirse sin demora a los trabajadores la formación y la orientación profesional que les permitan adaptar sus calificaciones con más facilidad y encontrar un nuevo empleo. Cuando las empresas transforman sus procesos productivos, los gobiernos y los empleadores deberían ofrecer cuanto antes a los trabajadores un readiestramiento profesional que los habilite para ejercer nuevos empleos.

En Europa occidental y en los Estados Unidos hay muchos programas públicos y algunos financiados conjuntamente con fondos públicos y privados para el readiestramiento de los trabajadores desempleados. En Francia se puede elegir entre la readaptación profesional, la jubilación anticipada o el cobro inmediato de una suma a tanto alzado. En caso de optarse por la readaptación, los trabajadores pueden solicitar una licencia de cuatro meses de duración, a condición de que no se suprima su puesto. En doce países de Europa occidental por lo menos, los gobiernos o las empresas ofrecen readaptación profesional a los trabajadores que han perdido su empleo; dicho servicio está subvencionado por el Estado. Por su parte, la Comunidad Europea financia programas de reconversión profesional en muchos de sus países miembros. En el Japón, por intermedio del Fondo Público de Estabilización del Empleo, se ofrece asistencia a los empleadores en materia de capacitación y reconversión profesional.

La función de los copartícipes sociales

Como parte de la labor preparatoria para el Coloquio internacional sobre la función de los servicios del empleo en el desarrollo de los recursos humanos (Ottawa, mayo de 1990), la OIT había realizado un estudio en seis países (Francia, Hungría, Japón, Malí, Reino Unido y Suecia). En dicho estudio se demuestra que las medidas de previsión que se aplican actualmente incitan a las empresas y los gobiernos a colaborar estrechamente en la tarea de suministrar servicios de readaptación profesional, ya sea dentro o fuera de la empresa. En varios países se ofrece a los trabajadores una licencia con fines de capacitación, o bien se

les abonan subsidios a tales efectos, mientras que los empleadores reciben subvenciones para la formación, como medio de fomentar la conservación del empleo. Merced a estas medidas, los interesados pueden seguir trabajando durante un período determinado, una vez concluida la etapa de la readaptación. Se considera que estas medidas de previsión constituyen «una inversión en el futuro de la empresa y en sus trabajadores» (OIT: *The role of public employment services in the manpower redeployment process: The case of six countries*, Servicio de Administración del Trabajo, documento núm. 19, pág. 7). La formación suele impartirse por intermedio de los organismos públicos pertinentes o en virtud de contratos celebrados con organismos privados reconocidos por el Estado. Mientras dura la licencia de formación, el trabajador sigue estando legalmente empleado y, una vez concluida la formación, se le confiere un plazo para decidir si desea reincorporarse a su antiguo puesto. Algunas veces se ofrece también readaptación profesional en previsión de una separación inminente, a fin de ayudar a los trabajadores a encontrar otro empleo. También se los aconseja en cuanto a la conveniencia de que se acojan a la jubilación anticipada o de que opten por la readaptación profesional, según las aptitudes del interesado y las perspectivas del mercado del trabajo.

Lo más corriente hoy en día en muchos países consiste en lograr que todos los interlocutores sociales, principalmente los empleadores y los círculos empresariales, participen en la capacitación del personal con miras a su redistribución. Los consejos de la industria privada (PIC) de los Estados Unidos constituyen un ejemplo bien conocido de esta modalidad de participación. Se asocian a las empresas y a la comunidad local en la tarea de vigilar el mercado del trabajo y planificar los servicios de formación y de ayuda para los trabajadores expulsados de sus puestos de trabajo, los jóvenes y los grupos que tienen dificultades para encontrar un empleo. En el Reino Unido, los consejos de formación y de empresa (TEC), entidades privadas de reciente creación dirigidas por los empleadores, ofrecen formación relacionada con el empleo, capacitación para el desarrollo de la empresa y capacitación para jóvenes. Dichos consejos están financiados directamente con subvenciones públicas.

En Europa occidental, los Estados Unidos y el Canadá, algunas grandes empresas, actuando en previsión de posibles despidos a gran escala, ayudaron en ciertas ocasiones a sus trabajadores a encontrar otro empleo, sufragando los costos de la readaptación profesional dispensada fuera de la empresa y de los servicios de empleo en otras empresas y de colocación. Pero esta solución constituye una excepción, y además son muy elevados los costos relacionados con su organización.

Todas estas iniciativas en materia de readaptación profesional y de redistribución del personal están en consonancia con la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150), cuyas disposiciones preconizan que cuando una industria esté declinando convendría que sus trabajadores pudieran obtener una orientación y una formación profesionales que faciliten su readaptación y les permitan encontrar nuevo empleo. En el texto se reconoce, no obstante, que ciertos factores, como la edad de los trabajadores y el nivel de educación, pueden coartar el éxito de la readaptación profesional, y que en tal caso son precisos otros servicios de ayuda para lograr una buena redistribución del personal.

La redistribución de los trabajadores en Europa oriental

Los países de Europa oriental (que engloba aquí a la ex URSS) están atravesando por una difícil coyuntura, en la que las transformaciones y las turbulencias políticas han coincidido con la aparición de nuevos principios normativos destinados a instaurar en dichos países el sistema de la economía de mercado. A medida que avanzaba este proceso se fue desmantelando el CAME, lo que a su vez acarreó la reducción del comercio interno de la región, y además se puso de manifiesto que muchas de sus industrias tenían un rendimiento particularmente bajo. Se estima que entre el 20 y el 40 por ciento del personal de las empresas públicas está en exceso.

En tales circunstancias, la redistribución de la mano de obra sobrante en las empresas menos productivas aparece como algo inevitable. Es de lamentar que, contrastando con los países de la OCDE que debieron reestructurar sus economías en los dos últimos decenios, la Europa oriental atraviese simultáneamente una crisis financiera aguda. En efecto, no se dispone en esta región de los abundantes recursos con que contó Europa occidental para redistribuir a los trabajadores y crear nuevas actividades económicas.

El aspecto positivo de la cuestión es que la región puede sacar provecho de la muy rica experiencia de los países de la OCDE, así como también de algunos países en desarrollo que experimentaron dificultades semejantes. Otro lado positivo es que los países de Europa oriental poseen una larga tradición en materia de servicios sociales y del empleo que podrán ser transformados en redes de seguridad, evitándose así que los problemas económicos se conviertan en una auténtica catástrofe social.

También es alentadora la existencia de una gigantesca red de instituciones de educación y de formación experimentadas y de alto nivel. Empero, dichas instituciones deberán sufrir una transformación radical para seguir siendo operativas.

En primer lugar, deberán adaptar sus programas a las nuevas condiciones. Hasta una fecha reciente, el 80 por ciento de los educandos matriculados aprendían oficios industriales y agrícolas, de lo cual se infiere la importancia de la industria electromecánica pesada para estos países. En cambio, es prácticamente inevitable que el sector de los servicios, hoy exiguo por demás, sea el que registre el crecimiento más rápido en materia de empleo, e incluso el único que crezca. Las instituciones de formación deberán someterse a una reorganización total que las capacite para impartir una formación en el sector terciario. Asimismo, en lugar de atender, como hasta hoy, las necesidades de las grandes empresas industriales, estas instituciones deberán ocuparse con carácter prioritario de las pequeñas empresas, e incluso de preparar a los trabajadores para ejercer un empleo independiente. Por la misma razón, una parte de sus recursos deberá transferirse, en detrimento de la formación inicial, a la readaptación profesional de los trabajadores que se vean obligados a cambiar de oficio o de empresa.

La adopción del sistema de la economía de mercado significa también que se deberán fomentar todas las disciplinas relacionadas con la gestión administrativa. Es probable que crezca la demanda en materia de servicios de contabilidad, banca, seguros, comercialización y finanza. Además, será necesario emprender una ingente labor para actualizar los conocimientos de los instructores, o susti-

tuirlos por personal competente, así como para preparar materiales didácticos y programas pedagógicos.

También en las esferas de la organización y de la financiación deberán hacerse cambios profundos. Los centros de capacitación profesional dependían esencialmente de la financiación pública y de la participación voluntaria de las empresas, que se ocupaban de la vertiente práctica de la formación. Ahora bien, por una parte, las finanzas públicas están hoy muy debilitadas por la crisis económica y, por otra, las empresas con exceso de personal son muy reacias a capacitar a jóvenes que posteriormente no van a emplear. Por último — pero ello no resta importancia al dato —, estas instituciones no están equipadas para adaptar sus programas de formación a la demanda, como se indica en párrafos anteriores del presente capítulo.

Algunos países están en condiciones de realizar los cambios necesarios con mayor holgura, pues sus problemas son menos graves. En otros faltan a veces la voluntad y la capacidad política para llevarlos a cabo. Además, no existe una fórmula única para modificar estos sistemas de formación, si bien es dable esquematizar algunas tendencias muy generales.

Se está estudiando la posibilidad de hacer pagar a los educandos de los centros de formación una cuota de matrícula, y en algunos casos aislados, como, por ejemplo, en Rumania, ya se ha adoptado esta fórmula. En varios países se está considerando la imposición de impuestos o gravámenes sobre la nómina salarial. En otros se contempla poner en pie unos planes de mayor especificidad, como los vigentes en Francia y en América latina. También ha comenzado a discutirse la instauración de mecanismos que vinculen la financiación de la formación con la colocación de los diplomados en un empleo.

Por último, los planteles de enseñanza suelen conseguir fondos gracias a la venta de su propia producción. En esta región, una característica típica de la formación ha sido desde hace muchos años la de utilizar los talleres de los establecimientos de enseñanza para fabricar de manera regular productos destinados al mercado. Muchas veces se ha pensado que aumentando la producción y comercializándola con más empuje se conseguiría una prometedora fuente de ingresos suplementarios. Además de la fabricación tradicional de piezas para las fábricas de tractores cercanas, las escuelas están diversificando sus actividades y dedicándose, entre otras cosas, al montaje de computadoras (Uzbekistan), a la preparación de frutas en conserva para el mercado (Kirghizia), a la fabricación de tubos de escape para automóviles (Rumania) y a la instalación de servicios de hospedaje para el turismo (Kirghizia).

En general, hay consenso respecto a la necesidad de adoptar políticas en este sentido, pero lo cierto es que se las está aplicando muy lentamente.

Exito en la readaptación de los trabajadores despedidos

¿En qué grado han sido eficaces los programas de redistribución y readaptación profesional de los trabajadores? ¿Qué experiencias se han hecho en los países industrializados adelantados en materia de políticas de redistribución del personal que también puedan ser de utilidad para Europa oriental?

Las evaluaciones de los programas que se han efectuado hasta la fecha arrojan resultados variados. En un reciente estudio sobre los programas para traba-

ADORES despojados de sus puestos de trabajo de los Estados Unidos, Canadá y Australia (Leigh, 1990) se intentaba determinar cuáles eran las mejores modalidades de formación, y si ésta beneficiaba a algunos grupos más que a otros. Se llegó a la conclusión de que la asistencia en la búsqueda de un empleo influía poderosamente en varios parámetros del mercado del trabajo, permitía una intervención instantánea antes de que los trabajadores se dispersaran después del despido y de los cierres de fábricas y, considerando su bajo costo por trabajador, hasta resultaba barata. En dicho estudio se indicaba que la asistencia en la búsqueda de un empleo debía ser el componente esencial de todo servicio de asistencia durante el período de ajuste que se ofrecía a los trabajadores objeto del estudio; se formulaban reservas en cuanto a la eficacia en función de los costos de la formación en la escuela y de la capacitación en el puesto de trabajo; y se señalaba que el adiestramiento debía ofrecerse con parsimonia, para satisfacer necesidades bien determinadas, y únicamente en caso de que los recursos necesarios para la formación estuvieran disponibles en el propio lugar. Es aún más dudosa la utilidad de los programas de enseñanza correctiva que acompañan a la formación. Como se ha indicado en otra sección del presente capítulo, la que lleva por título «La capacitación profesional elemental», la experiencia realizada en los Estados en materia de programas de enseñanza elemental de un oficio ha sido decepcionante.

A tenor de la OCDE (1986, párrafo 86), los programas de readaptación profesional tienen que ir acompañados de una labor de asesoramiento y resultan más eficaces para algunos trabajadores asignados a otros puestos y empresas que para otros. Los interesados suelen preferir la formación en la empresa o en el tajo a la formación dispensada en una institución docente. Por lo general, estos programas han contado con una participación menor de la esperada.

Entre los últimos hallazgos, uno de los más interesantes ha sido el efecto positivo relativamente mayor de algunos programas en las mujeres que en los hombres, sobre todo cuando se comparan sus ingresos percibidos antes del programa y con posterioridad al mismo. También se comprobó que la participación de los empleadores en los programas puede mejorar considerablemente las probabilidades de que los beneficiarios encuentren un empleo. Muchas veces los empleadores se muestran dispuestos a participar en los programas de perfeccionamiento instituidos por el Estado en beneficio de su personal, y ello tal vez porque la empresa busca obtener algún beneficio imprevisto en la medida en que es el Estado el que subvenciona la formación (Leigh, 1990). Al otorgar subvenciones a las empresas con miras al perfeccionamiento del personal, algunos países europeos se aseguran previamente de que estas empresas aprueben los planes concebidos para la modernización tecnológica de la propia empresa y acepten la utilidad de recibir una ayuda del Estado. En tales casos, las subvenciones salariales se destinan a financiar los programas de perfeccionamiento de las calificaciones.

Los trabajadores de edad

Hay pruebas abundantes (Plett, 1990) de que los trabajadores de edad pueden resultar muy beneficiados con los programas de formación y readaptación profesionales, que les dan mejores posibilidades de conservar su empleo, de ocu-

par otros puestos de trabajo o de asumir nuevas responsabilidades en la misma empresa, o incluso de encontrar empleo con otro empleador. Esto rige para muchos países industrializados en los cuales la población está envejeciendo a un ritmo muy rápido.

Muchas veces se piensa que los trabajadores de edad son uno de los grupos más vulnerables del mercado laboral, en razón de su edad, de su escaso nivel de educación y de formación, de su capacidad de adaptación supuestamente menor y de su capacidad de asimilación limitada. Sin embargo, según se desprende de investigaciones recientes, estas hipótesis carecen de todo fundamento.

Existen ciertas ideas estereotipadas sobre los trabajadores de edad, algunas de ellas negativas y otras positivas. Por lo general, se sostiene que es más difícil formar a estos trabajadores, que son menos capaces de seguir el ritmo de la evolución tecnológica, que tienen una mayor predisposición a sufrir accidentes, que tienen menos posibilidades de ser ascendidos y que están menos motivados. Por otra parte, se los considera cumplidores, cooperativos, responsables, dignos de confianza y bien informados. En realidad, se ha demostrado que la edad avanzada apenas influye en los rendimientos laborales. Mantener e incluso mejorar el rendimiento de un trabajador por medio de la diversificación de las tareas o de la formación es algo que puede hacerse a todas las edades.

Pero se sigue pensando que los trabajadores de edad representan una carga y que deben ceder su lugar a los jóvenes. Ahora bien, algunos empleadores se están dando cuenta de que muchas veces los trabajadores de edad son excelentes en su trabajo. A título ilustrativo, la Grumman Corporation, de los Estados Unidos, debía despedir a diecisiete mil trabajadores, y para decidir sobre quiénes recaería esta medida utilizó el criterio del rendimiento laboral. Contrariamente a lo esperado, la edad media del personal aumentó de treinta y siete, antes de los despidos, a cuarenta y cinco, posteriormente a los mismos, lo que permite pensar que los trabajadores de edad se desempeñan muy bien en sus ocupaciones. Otros estudios al respecto indican que los trabajadores de edad que pasan a desempeñar funciones nuevas o más estimulantes pueden mantener o mejorar su productividad, incluso cuando son de edad avanzada.

Los empleadores que están dispuestos a hacer oídos sordos a las ideas estereotipadas pueden obtener grandes ventajas si capacitan a los trabajadores de edad:

- Las empresas pueden capacitar a sus trabajadores de edad, cuyas costumbres, lealtad y otros méritos conocen ya.
- Muchas veces, a la empresa le sale más barato ofrecer capacitación en el puesto de trabajo a un trabajador de edad, que ya está familiarizado con la empresa.
- La readaptación profesional de un trabajador de edad puede ser menos costosa para la empresa que contratar a un trabajador joven, por lo que se refiere a los costos de la reasignación y de la pensión.
- Al capacitar a sus propios trabajadores de edad, la empresa puede mejorar su prestigio ante la clientela y el público en general, especialmente en una sociedad en que la población de edad está adquiriendo cada vez más poder político.

Sin embargo, la formación de los trabajadores de edad no puede ser la misma que la de otros grupos de edad, pues, como se ha indicado en estudios recientes, debe tener en cuenta ciertas características y actitudes de las personas a quienes está destinada. Las personas de edad quieren que se las tome en serio; es posible que ya no se adapten fácilmente a una formación de tipo oficial; conocen el valor del tiempo y no lo pierden; tienden a creer casi todo cuanto se ha dicho sobre sus aptitudes y capacidades, supuestamente inferiores, lo cual puede hacerles perder confianza en sí mismos. En términos generales, los programas de capacitación deberían tener en cuenta la experiencia laboral y los conocimientos prácticos de los trabajadores de edad.

Las actividades de formación relacionadas con el trabajo, en beneficio de los trabajadores de edad, han sido escasas o, por lo menos, difíciles de catalogar. Son algo más corrientes en los Estados Unidos, Canadá y Japón que en los demás países. En el Japón, el Gobierno costea la formación de los trabajadores de edad durante seis meses, si los empleadores siguen empleándolos, y a veces incluso ofrece cursos de readaptación profesional en sus propios establecimientos de formación. En los Estados Unidos y el Canadá hay algunos buenos programas de colocación para los trabajadores de edad que tienen ingresos modestos, y entre las actividades que ofrecen hay a menudo cursos de formación de readaptación. En estos programas hay una buena dosis de colaboración tripartita, y algunos de ellos se llevan a cabo a nivel de la comunidad y en zonas en que se han producido o están por producirse despidos masivos. Los programas de readaptación profesional se centran en el desarrollo de las calificaciones necesarias para los sectores comerciales en expansión, y cuentan con servicios de asesoramiento muy activos. Las instituciones privadas encargadas de llevar a cabo estas actividades logran a menudo colocar en un empleo entre el 80 y el 90 por ciento de los trabajadores de edad que se beneficiaron de ellos.

En virtud de su labor de investigación, la OIT ha señalado una serie de actividades que podrían realizar los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y los propios trabajadores de edad, a fin de mejorar sus perspectivas en materia de capacitación y carrera. Por ejemplo, los gobiernos pueden ofrecer a los empleadores estímulos de duración limitada y orientaciones para el empleo de estos trabajadores. Por su parte, los empleadores pueden concederles licencias de estudios a fin de que adquieran nuevas calificaciones, y pueden asimismo adoptar horarios de trabajo variables y adaptar sus instalaciones a las necesidades de los trabajadores de edad.

Por último, la población de edad debe cobrar conciencia de la importancia de los cursos de perfeccionamiento de cara a los rápidos cambios tecnológicos que se están produciendo, así como de su propia responsabilidad para sacar provecho de las posibilidades de formación disponibles. Con ello evitarán que las vicisitudes económicas provoquen graves perturbaciones en sus vidas y podrán llevar mejor las riendas de su destino y de su bienestar personal.

MEDIDAS INNOVADORAS EN MATERIA DE FORMACIÓN
TOMADAS EN PAÍSES EN DESARROLLO

¿Qué medidas se deberían tomar en los países en desarrollo en materia de educación y formación para hacer frente a la expansión del sector no estructural?

do y al vestiginoso aumento del subempleo que son consecuencia directa del ajuste estructural? En la presente sección se examinan algunas reacciones de carácter innovador a la crisis y al ajuste que se observan en países africanos. En otras partes del mundo se están realizando experiencias análogas.

Rentabilidad de la formación profesional de tipo institucional

En casi todos los países más pobres son muy pocos los alumnos que se benefician de la formación profesional oficial; por ejemplo, la concurrencia sobrepasa apenas el 1 por ciento de los niños en edad de asistir a la escuela de Mauritania, y es del 2,4 por ciento en Côte d'Ivoire. Según un estudio del Banco Mundial (1988) referente a treinta y nueve países, el 91 por ciento de los alumnos asisten a cursos de enseñanza general y tan sólo el 6 por ciento a cursos de enseñanza secundaria técnica.

La formación profesional que se imparte en instituciones puede ser costosa, pues los edificios y el material utilizado en los talleres y laboratorios son evidentemente más caros que los de los establecimientos escolares ordinarios. También suponen mayores costos la necesidad de emplear a muchos maestros especializados y el hecho de que los coeficientes de matrícula no bastan para sacar el máximo provecho de los recursos humanos y materiales. Esta situación se plantea especialmente en Africa, donde el número de educandos de los establecimientos de enseñanza profesional es, en general, bajo frente a la capacidad instalada.

A raíz de una evaluación recientemente efectuada en la enseñanza secundaria técnica de Kenya se descubrió que los costos de funcionamiento de la capacitación en oficios y profesiones de la industria representaban el doble de los de los demás tipos de educación y de formación. El monto de las inversiones por alumno era entre cinco a seis veces superior. En Sierra Leona, el índice correspondiente a los costos unitarios totales era de 44 para la enseñanza general y de 155 para la enseñanza profesional, mientras que para toda la enseñanza secundaria, tanto general como profesional, era de 100. La Oficina Nacional de la Formación Profesional (ONFP) de Côte d'Ivoire señala que el curso de dos años de duración que permite obtener un certificado de aptitud profesional (CAP) en mecánica en sus centros de capacitación automotriz tiene un costo anual de 5 700 dólares estadounidenses por estudiante, sin contar el alojamiento.

Estos programas no suelen ser muy rentables en razón de su costo excesivo. Efectivamente, en Liberia el rendimiento con relación al costo de la enseñanza general es, más o menos, un 50 por ciento superior al de los establecimientos de enseñanza secundaria que imparten formación profesional (Psacharopoulos, 1985). En la República Unida de Tanzania es aproximadamente 100 por ciento superior. (El rendimiento con relación al costo se obtuvo calculando el costo total de la formación y comparándolo con los ingresos obtenidos por personas capacitadas, habiéndose tomado como grupo testigo a un grupo de personas que no habían recibido ninguna capacitación.)

A juzgar por los datos que aparecen en párrafos anteriores, en muchos de los países pobres el costo de la formación profesional de carácter oficial no guarda proporción con los resultados esperados. El Centro Interafricano de Investigaciones y de Documentación sobre la Formación Profesional (CIADFOR), de la OIT, organizó recientemente en Abidján una mesa redonda a la que asistieron

jóvenes joyeros que se habían capacitado en el sector no estructurado y joyeros que habían obtenido los certificados de aptitud profesional que otorga el Centro de Capacitación en Joyería de Abidján. Los investigadores de dicho centro llegaron a las conclusiones siguientes:

- En los talleres del sector no estructurado, el aprendizaje abarca todos los aspectos del oficio y es más completo que la capacitación oficial.
- El joyero capacitado en el sector no estructurado tiene mayores posibilidades de encontrar un empleo (mientras que muchos de los jóvenes diplomados del Centro de Capacitación estaban desempleados).
- El joyero capacitado en el sector no estructurado ha tenido contactos con la clientela y domina las técnicas de la negociación.

El CIADFOR estudió también el caso de los carpinteros de Côte d'Ivoire y llegó a la conclusión de que el aprendizaje tradicional es mucho más rentable que la capacitación oficial impartida en los centros. En pleno período de ajuste estructural y recortes presupuestarios no puede esperarse que estas últimas instituciones ofrezcan soluciones radicales a los problemas de la capacitación y la redistribución del personal. Es preciso que introduzcan cambios fundamentales en sus objetivos de capacitación, sus fuentes de financiación y sus modos de funcionamiento.

Cambios en las instituciones de formación: tres casos de éxito

El cambio es una medida que desconcierta a las instituciones de carácter burocrático que acostumbran alimentar sus presupuestos con fondos procedentes del tesoro público, independientemente de los resultados que obtengan. De ahí que sea preciso hacerlas reaccionar, disminuir su resistencia al cambio e inducir las a superar su estado de «petrificación». A estos efectos, la crisis económica puede hacer las veces de catalizador. Los recortes presupuestarios pueden obligar a las instituciones a hacerse cargo de su propio proceso de ajuste estructural. En tal caso, su fuente de financiación no proviene ya de los fondos proporcionados de oficio por las autoridades públicas, sino de una búsqueda, sometida a las leyes de la competencia, de fondos de otra procedencia. El ajuste estructural puede impeler a las instituciones a estar más atentas a la demanda, más orientadas al empleo y más dispuestas a atender las necesidades de los sectores productivos de la economía. Pero muchas instituciones no logran sobrevivir a unos recortes presupuestarios draconianos, de modo que son contados los casos que se han visto coronados por el éxito. Los tres ejemplos que se traen a colación líneas abajo ilustran reacciones eficaces ante la necesidad del cambio.

El Centro Kaffrine del Senegal. Fue en sus orígenes un centro de capacitación público que hasta fines del decenio de 1970 contó con el apoyo de la OIT. A principios de los años ochenta, el programa de ajuste del FMI abligó al Estado a reducir sus asignaciones presupuestarias destinadas al centro, de modo que éstas fueron recortándose progresivamente hasta dejar a la institución casi al borde de la desaparición.

La diligencia de un director dinámico fue decisiva para la supervivencia del centro, pues supo entablar contactos e impulsar acciones comunes con la Cámara de la Artesanía y otros círculos profesionales. A raíz de ello se reestructuraron

los programas y se organizaron breves cursillos de capacitación práctica para artesanos y trabajadores en varias empresas. El aprendizaje en talleres se combinó con sesiones de formación celebradas en el centro. Algunos empresarios que montaron su empresa tras haber terminado los cursos recibieron becas del USAID. Además, el centro lleva a cabo una labor de asesoramiento y consulta entre los artesanos que han completado su capacitación.

La experiencia del Centro Kaffrine constituye un buen ejemplo de estrategia de supervivencia aplicada en una institución de capacitación, que se basa pura y exclusivamente en el establecimiento de unas relaciones más estrechas con los artesanos y sus asociaciones profesionales. Estos vínculos fueron lo suficientemente fuertes para atraer los recursos financieros necesarios y generar un canje de información sobre el funcionamiento de los programas de capacitación.

El Centro Africano de Gestión y Perfeccionamiento del Personal de Dirección (CAMPC). Este centro, que tiene su sede en Abidján, Côte d'Ivoire, funcionó durante muchos años con el patrocinio y la financiación de la Organización Común Africana, Malgache y Mauriciana (OCAM), organismo subregional de carácter intergubernamental. Al desaparecer la OCAM súbitamente hace unos años, se esperaba que el CAMPC también se disolviese. Antes bien, se reorganizó rápidamente y se convirtió en una empresa privada, que funcionaba con unos costos reducidos y elaboraba productos útiles para el mercado local. Hoy en día su personal está compuesto por diez personas, entre las cuales hay dos maestros empleados con carácter permanente y un director general. Su nuevo programa de dieciséis meses de duración para la obtención de una maestría en administración de empresas (MBA) tiene una muy alta rentabilidad en función de los costos. Los educandos pasan tan sólo cuatro meses (500 horas) en el recinto universitario de Abidján, y cumplen los doce restantes en una empresa. Durante los seis primeros meses siguen un curso por correspondencia sobre técnicas básicas de gestión de la empresa, y durante los últimos seis meses, una vez terminados los cursos en régimen de internado, en Abidján, se dedican a resolver un problema de gestión que puede presentarse en su empresa, poniendo para ello en aplicación las teorías aprendidas durante los cursos. Por último, deben presentar ante un jurado de examen una memoria cuyos datos se utilizan posteriormente para elaborar estudios monográficos sobre temas pedagógicos.

Formación simultaneada con la producción en Ghana. Ghana ofrece un tercer ejemplo de adaptación de la formación de carácter institucional a las necesidades del sector no estructurado. Esto pudo realizarse en virtud del Programa estatal de acción para reducir los costos sociales del ajuste (PAMSCAD), programa que comprende veintitrés proyectos, uno de los cuales centra sus actividades en la construcción y rehabilitación de viviendas rurales. Este proyecto utiliza materiales pedagógicos locales mejorados y se basa en el enfoque de la formación simultaneada con la producción. Dos entidades se encargan de la aplicación de los proyectos, a saber: por una parte, el Departamento de Viviendas Rurales e Industrias Caseras y, por otra, los centros comunitarios integrados para el aprovechamiento de las competencias (ICCES). Cada una de estas entidades tiene bajo su vigilancia a veinticinco grupos de formación integrados por entreveinte y veinticinco operarios, que son al mismo tiempo cursillistas,

y que forman un pequeño centro de producción de materiales de construcción y una unidad de construcción y rehabilitación de viviendas en beneficio de varias aldeas circundantes.

Este proyecto está concebido para las poblaciones de bajos ingresos donde la vivienda escasea y es de malas condiciones, y los grupos destinatarios de la ayuda que se presta en virtud del mismo son los jóvenes analfabetos y desempleados y los que han abandonado los estudios. Los grupos dedicados a la formación simultaneada con la producción utilizan materiales de construcción locales para edificar y rehabilitar viviendas, generando así puestos de trabajo y oportunidades de perfeccionar las calificaciones. Un grupo de voluntarios y de personal del Servicio Nacional imparten formación en el puesto de trabajo. La formación se dispensa con arreglo a programas normalizados, dura por lo menos dos años y finaliza con un examen de aptitud profesional.

Tanto los ICCES como el PAMSCAD requieren la participación activa de la población local. Por ejemplo, antes de instalar un centro, los ICCES piden que la población beneficiaria proporcione la tierra para su construcción, así como los talleres y aulas donde ha de desarrollarse la enseñanza práctica. Se le pide también que nombre un consejo con facultades decisorias al frente del centro y que designe a un director encargado de establecer enlaces entre la población y los ICCES. La aldea suministra alojamiento para los voluntarios y el personal del Servicio Nacional, mientras que los ICCES proporcionan el material y el capital generador para la formación de los instructores.

Los clientes del PAMSCAD deben abonar el 10 por ciento del costo total de rehabilitación de su vivienda, y, por su parte, el PAMSCAD aporta el 90 por ciento restante en forma de materiales y calificaciones técnicas.

Aprendizaje: dificultades persistentes y nuevas perspectivas

Ante una coyuntura económica difícil resurge por lo general la idea del aprendizaje, ya sea de una forma o de otra. Cuando se desata una crisis económica, obtener fondos públicos para la formación se convierte en una empresa más ardua y también se agrava el desajuste entre la formación y la demanda de calificaciones del mercado. El aprendizaje viene a atenuar estos dos problemas. En primer lugar, porque es mucho menos oneroso para las arcas públicas que otras formas de capacitación, puesto que el aprendiz y su empleador se reparten la mayor proporción de los gastos. En segundo lugar, porque tiene la ventaja de que la decisión en cuanto al tipo de formación que ha de dispensarse se toma *después* de que el aprendiz ha obtenido su puesto, y esto significa que se le capacita para un puesto que ya existe y le pertenece, lo que permite eliminar todo desajuste.

En África y en otras partes del mundo se ha probado el aprendizaje oficial, es decir, el que es objeto de un contrato establecido por escrito, en el cual se cumplen todos los requisitos legales. Pero, lamentablemente, los resultados obtenidos son por lo general decepcionantes. Se trató de crear un «sistema dual», a semejanza del modelo alemán, pero fracasó por haber tropezado con cortapisas de carácter económico y cultural. Las disposiciones legales son por lo general más estrictas para los empleadores, y éstos son cada vez más reacios a emplear a

aprendices. Además, la logística del funcionamiento del sistema tiende a imponer una carga excesiva a su propia administración. Estos problemas han preocupado a los organismos de cooperación alemanes, interesados en encontrar versiones más adaptables de este modelo de formación, por otra parte asaz conveniente y eficaz.

A pesar de todo, el aprendizaje no oficial, que se basa en la comunicación oral y tiene sus raíces en la tradición artesanal, se halla en pleno auge, fenómeno que también ocurrió en el pasado. Según un estudio de la OIT (Maldonado y Boterf, 1985), el 84 por ciento de los pequeños empleadores de los países africanos de habla francesa habían aprendido su oficio mediante el aprendizaje tradicional. A tenor de otro estudio (Aryee, 1976), se daba la misma proporción en Ghana y el 58 por ciento en Zambia. El aprendizaje tradicional resiste la comparación con la enseñanza técnica de tipo institucional en lo que se refiere a la calidad de la formación y al número de personas que encuentran empleo al cabo de la formación. Además, es mucho más barato, pues los padres del aprendiz pagan al artesano unos derechos que en su totalidad no suelen exceder de 150 dólares estadounidenses por alumno.

Es de lamentar que prácticamente en todos los casos la formación sea superficial, incompleta y poco metódica. Carece muchas veces de contenido teórico y no transmite con claridad los principios de la tecnología moderna ni los conceptos abstractos. La OIT ha estado estudiando últimamente la posibilidad de mejorar el aprendizaje tradicional para que éste ofrezca una respuesta adecuada y rentable en función de los costos a los problemas que en materia de educación y formación se plantean en los países en desarrollo agobiados por la crisis económica.

Casi ninguna de las leyes por las que se rige el aprendizaje tiene presente el hecho de que la sociedad no puede contar con la buena voluntad de los artesanos si el propio sistema conlleva una amenaza para su sustento. Con objeto de reforzar el sistema, las autoridades públicas deben compensar a los artesanos por todos los costos suplementarios que les impongan. En efecto, si la capacitación de un aprendiz tiene un costo superior a los ingresos obtenidos con su trabajo, los artesanos optarán simplemente por no emplear a más aprendices.

Según un estudio efectuado en Yaundé, Camerún (Demol y Nihan, 1982), los artesanos que emplean a aprendices dedican aproximadamente el 10 por ciento de su tiempo a capacitarlos. Conociendo los ingresos medios del artesano puede calcularse fácilmente el monto justo de la subvención que se les debería abonar para remunerar su labor de capacitación. Si las autoridades públicas pretendieran que los artesanos dedicaran otro 10 por ciento más de su tiempo a mejorar la capacitación, éstos esperarían una compensación por el nuevo esfuerzo. Aun así, según unas estimaciones aproximadas, el costo por estudiante seguiría estando muy por debajo del de la enseñanza en un centro de capacitación oficial.

Debería seleccionarse con sumo cuidado a los maestros artesanos que hayan de beneficiarse de las subvenciones, ajustando su monto a toda mejora, por muy modesta que sea, del nivel de la capacitación impartida. Dichas subvenciones deberían concederse únicamente con la condición de que los artesanos mejoren sus técnicas de capacitación y de que la calidad de la formación se mantenga dentro de límites razonables.

Las subvenciones podrían hacerse efectivas en metálico o suministrando al artesano materias primas a precios rebajados. Una parte de las mismas podría consistir también en dinero para los gastos menudos de los aprendices.

En algunos sectores de actividad de Nigeria, como en el de la fabricación de muebles y en el de la sastrería, los ingresos que perciben los artesanos por concepto de la capacitación de aprendices son superiores a los que les aporta su actividad comercial. Estos talleres se han convertido prácticamente en verdaderas instituciones de capacitación, razón por la cual la formación que allí se imparte debería tornarse más profesional y de mejor calidad.

La falta de una vertiente que abarque elementos de teoría y de conceptualización, de que adolece la fórmula del aprendizaje, constituye un impedimento para su progreso. En Africa, los programas que actualmente se aplican tienden a ser superficiales, se basan en técnicas de comunicación oral y no enseñan a leer y escribir ni a hacer cálculos matemáticos, sino que se limitan a transmitir unas competencias, prácticas y técnicas que ya forman parte del acervo económico. Es preciso llevar a cabo una modernización tecnológica en forma de adquisición de nuevos conocimientos y competencias pertinentes para la cultura de cada país que se adapten a su sistema docente y económico. Se impone con urgencia la necesidad de armonizar el antiguo sistema tradicional con las modalidades modernas, verdadera esencia del sistema dual. La mejor forma de hacerlo es completar la capacitación que se imparte actualmente en el puesto de trabajo con la organización de cursos teóricos y remunerar a los maestros artesanos para que mejoren sus métodos de capacitación.

Ampliación de las actividades de formación del sector no estructurado

Los artesanos conforman una especie de aristocracia dentro del sector no estructurado. Poseen por lo general algunos bienes de capital y emplean a unos cuantos trabajadores. Los microempresarios independientes, que trabajan por cuenta propia y son en particular mujeres, por lo demás mayoritarios en este sector, se encuentran en una situación más problemática, pues casi todos tienen un bajo nivel de educación, al punto de ser muchas veces analfabetos. Dadas estas circunstancias, ¿cuál es la capacitación más adecuada para ellos?

Las autoridades públicas no suelen estar ni preparadas ni dispuestas para acudir en ayuda de estos grupos, que, por otra parte, tampoco darían siempre buena acogida a lo que consideran como una injerencia. Las iglesias, las ONG y las fundaciones privadas despiertan menos sospechas o recelos, y ofrecen una gama de servicios más completa: concesión de créditos, actividades culturales, actividades recreativas y de alfabetización, educación social y cívica, e información sobre la salud y la vida familiar. En algunos casos fomentan también las virtudes morales del ahorro, la honestidad y la responsabilidad individual, principios esenciales de toda práctica comercial digna de ese nombre. Contrariamente a lo que suelen hacer los centros de formación públicos, también tratan de hacer participar a los estudiantes en la concepción y la ejecución de los proyectos.

Por esta razón, algunas instituciones de formación progresistas de Africa han comprendido las ventajas de ofrecer una capacitación en el sector no estructura-

do, en colaboración con las organizaciones que ya han establecido contactos con personas y empresas de dicho sector.

Cabe citar, a título de ejemplo, al Centro de Gestión de Empresas de Côte d'Ivoire, con sede en Abidján, y al Instituto Panafricano de Desarrollo, que mantienen una estrecha colaboración con las ONG (como, por ejemplo, con el Centro Internacional de Desarrollo para la Mujer Africana (CIFAD)). Análogamente, el Instituto de Desarrollo Gerencial de Banjul (Gambia) emprendió en 1988 un programa de capacitación para personal dirigente destinado a los empresarios del sector no estructurado, en estrecha colaboración con las asociaciones de trabajadores y de empresarios. En Dar es-Salaam, el Fondo de Desarrollo para Jóvenes de la República Unida de Tanzania, una ONG nacional, colaboró en 1990 con el Instituto de Gestión Financiera para capacitar a instructores y a empresarias. Las instituciones de formación pueden ofrecer a las ONG materiales didácticos adaptados y capacitar a sus voluntarios; por lo general, estos materiales han sido probados y se han evaluado su eficacia y su rentabilidad.

Otro buen ejemplo de capacitación concebida con fines específicos es el método popular de capacitación en administración (Grassroot Management Training, GMT) destinado a los microempresarios del sector no estructurado, en su mayoría mujeres que tienen un nivel de instrucción bajo. En virtud de este método, basado en el juego de dramatización, se utiliza un centenar de dibujos que se exhiben con ayuda de un retroproyector. Por intermedio de los dibujos y de las escenas representadas se pretende transmitir principios de gestión muy sencillos. Se ilustran por lo general las calles, el mercado o los talleres locales, escenas dignas de crédito y comprensibles para los participantes, quienes tratan de imaginarse a sí mismos en las situaciones representadas por los dibujos. Se examinan minuciosamente algunas cuestiones fundamentales, como la forma de habérselas frente a familiares o amigos que reclaman una parte de ingresos de la empresa, de ganarse la confianza de los clientes y de fijar los precios de venta. Los expertos de la OIT capacitaron a los instructores locales, quienes a su vez formaron a los participantes en las lenguas locales, como el wolof, el kinyarwanda, el haoussa, el djerma y el swahili.

En un estudio efectuado por la OIT con el fin de evaluar la experiencia del método GMT (Nübler, 1992) se obtuvieron resultados sorprendentes, que demostraban que este método había contribuido al desarrollo de los recursos humanos, a la modificación de las actitudes, al aumento de la motivación y a la aplicación de las técnicas y conocimientos aprendidos. Según las conclusiones de este estudio, en un curso de menos de dos semanas de duración se había logrado cambiar los conocimientos, las actitudes y el comportamiento de las empresarias. Indicadores tangibles señalan que su actividad comercial se había beneficiado con la capacitación.

También quedó demostrado en este estudio que muchas veces los pobres están dispuestos a pagar si abrigan la esperanza de que su inversión les reportará un beneficio. Los participantes no recibieron subsidio alguno para asistir al seminario; al contrario, tuvieron que pagar un derecho de matrícula. Seis meses más tarde declararon en una entrevista que estaban dispuestos a pagar por una segunda sesión de capacitación. Este resultado tiene importantes derivaciones. Uno de los principales argumentos que esgrimen las instituciones de capacita-

ción es que nadie está dispuesto a asumir el costo de tales actividades de orientación sociales, y menos aún el Estado, que está retirando su apoyo a las actividades de esta clase. El hecho de que los propios participantes tengan que pagar parece ser una excelente forma de aumentar la independencia financiera y la orientación hacia el mercado de las instituciones de formación, mejorando al mismo tiempo la productividad y los ingresos de los participantes.

CAPITULO III

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el presente informe se han analizado los efectos que sobre la educación y la formación profesional de muchos países han tenido los esfuerzos realizados para hacer frente a la crisis económica y al ajuste estructural. Al igual que muchos otros sectores sociales, la educación y la formación profesional han sido, con frecuencia, las que primeramente se han visto afectadas por el recorte de los gastos resultante de las medidas de ajuste que los gobiernos han tenido que adoptar. Las repercusiones han sido particularmente graves en muchos países en desarrollo, y han redundado en menoscabo de la cantidad y la calidad de las disposiciones adoptadas en materia de educación y formación. En algunos países, el capital humano se ha desvalorizado y las posibilidades de recuperación y de desarrollo a largo plazo se han visto comprometidas. Ahora bien, en el informe también se apunta que, al final del túnel, puede vislumbrarse un rayo de esperanza en los países que están ejecutando reformas estructurales de sus sistemas de educación y formación profesional y ajustando sus programas para satisfacer las nuevas exigencias y aprovechar las oportunidades que se presenten. Esos países, entre los que figuran muchos de los industrializados o de los que están en proceso de rápida industrialización y algunos de los menos desarrollados, están haciendo todo lo posible, labor por lo demás digna de encomio, por crear un «círculo virtuoso» que permita la capacitación de los trabajadores, su adaptación al cambio y un aumento de la productividad y los ingresos.

Dado que la educación y la formación profesional se financian todavía en gran parte con fondos públicos, la reducción de los ingresos del Estado ha ocasionado con frecuencia una fuerte contracción de los presupuestos de educación y formación. La expansión de la educación, que sin asomo de duda debería seguir gozando de prioridad en los países cuyo nivel de desarrollo es escaso, ha quedado interrumpida en muchos casos. A menudo se han recortado los gastos *per cápita* en educación, lo que, a su vez, ha redundado en una disminución del número de alumnos matriculados y en un empobrecimiento de los resultados escolares. Los coeficientes de «deserción escolar» son más elevados, dado que muchas familias se han visto obligadas a sacar a sus hijos de la escuela al haber aumentado los gastos directos y el costo de oportunidad de la educación. A este respecto, los grupos sociales más pobres y las mujeres han sido particularmente vulnerables.

Las devaluaciones monetarias y la inflación galopante también han infligido pérdidas considerables a la educación y la formación profesional. El costo del material didáctico ha aumentado vertiginosamente, y los salarios reales del personal docente y de los instructores han disminuido. A su vez, la calidad de la educación y la formación ha empeorado mucho. El deterioro del mantenimiento de las infraestructuras escolares, la necesidad de introducir varios turnos en

muchas escuelas para aprovechar mejor los escasos materiales didácticos, y el abandono de la docencia por gran parte del personal calificado han contribuido a una degradación aún mayor de los niveles de instrucción. Las instituciones de formación profesional, en particular, han padecido de lleno las dificultades relacionadas con el mantenimiento del equipo y las instalaciones y con la necesidad de asegurar un suministro constante de materiales didácticos, que constituyen herramientas de trabajo esenciales para sus programas orientados hacia el empleo.

En algunos países, las empresas asumen una parte considerable de la labor de formación. Como consecuencia del estancamiento de la actividad económica, los ingresos y el empleo, se han visto obligadas a menudo a recortar sus actividades de formación en el trabajo. Sin embargo, la formación profesional impartida en las empresas que está vinculada a los impuestos sobre nóminas o que se imparte en virtud de obligaciones legales ha dado pruebas de mayor resistencia.

El sector no estructurado y el empleo en el mismo han experimentado un crecimiento exponencial, ya que, debido a la contracción del sector moderno (principalmente de la administración pública y de la industria), muchas personas han perdido sus empleos en el sector estructurado y la mayor parte de las que desean integrarse en el mercado del trabajo se han visto obligadas a ganarse la vida a duras penas fuera de ese sector. Como consecuencia de todo esto, se han desaprovechado a nivel económico muchos conocimientos prácticos. Las instituciones de formación, a menudo adaptadas a un mercado estructurado incondicional, no han podido ajustar los objetivos, programas y métodos de formación a los nuevos tipos de empleo y a las necesidades del sector no estructurado, que no para de crecer.

En el informe también se pasa revista a muchas de las iniciativas y reformas normativas que se han hecho efectivas para adaptar la formación profesional y la educación a las nuevas necesidades y circunstancias. Algunas de estas innovaciones se plasmaron en programas intencionales y planificados, mientras que otras son el resultado de medidas adoptadas espontáneamente por las empresas y los individuos. Los ex países socialistas y varios otros países han abandonado la planificación económica centralizada, han iniciado programas de privatización y se han esforzado por conseguir que sus mercados de producción y de trabajo funcionen de forma más eficiente. Una de las características esenciales de estas reformas ha sido la adecuación de la educación y la formación profesional a las necesidades de la economía. Las empresas y las instituciones están tratando de orientarse más hacia el mercado y de adaptar su producción y sus servicios a las exigencias de los consumidores. Las empresas que logran vencer estas dificultades son las que prosperan en los mercados cada vez más competitivos de hoy en día. Ahora bien, la capacidad de adaptación de las empresas depende de la calidad de su personal directivo y de sus trabajadores, la cual es un reflejo de su nivel de educación y formación profesional.

Se examinan en el informe algunas reformas e innovaciones destinadas a armonizar la formación con las necesidades y prioridades de las empresas. La participación de los empleadores en la adopción de decisiones permite que las instituciones de formación se mantengan más al día de los cambios en las necesidades de las empresas en materia de calificaciones y de las innovaciones tecnológicas que éstas adoptan. Muchos países están delegando los poderes de deci-

sión a instituciones de carácter sectorial o relacionadas con la rama de la industria, que conocen mejor las necesidades de sus clientes. Hoy en día, numerosos países están privatizando una buena parte de sus instituciones de formación — y, en algunos casos, incluso su sistema de capacitación — con el fin de que el programa de formación se ajuste a las necesidades del mercado.

Las empresas constituyen el principal mercado de la educación y la formación, y en consecuencia muchos países están transmitiendo la responsabilidad en materia de formación al sector empresarial. Habida cuenta de que muchas empresas son intrínsecamente reacias a impartir formación a sus trabajadores, las autoridades públicas les ofrecen estímulos para que organicen programas de adiestramiento para su personal. Para promover la formación en las empresas, algunos países les conceden grandes incentivos, con frecuencia basados en los impuestos sobre nóminas. Estas medidas han tenido un éxito considerable y han permitido aumentar de forma importante la oferta de competencias necesarias.

Sin embargo, lo que tal vez sea más significativo es el hecho de que las empresas están cada vez más convencidas de que la formación representa una inversión que puede reportarles grandes beneficios. De ahí que muchas de ellas, sobre todo las que incorporan innovaciones técnicas *voluntariamente*, hagan grandes inversiones en actividades destinadas a la capacitación del personal. Ahora bien, la adopción de nuevas técnicas debe ir acompañada de innovaciones en la organización del trabajo, para lo cual se requiere, a su vez, una mano de obra más instruida y capacitada. En los países que tienen un sistema de formación de tipo «dual», las actividades destinadas a la capacitación se basan en el firme compromiso contraído por los copartícipes sociales de proporcionar a los jóvenes la oportunidad de adquirir tal capacitación. Las empresas emprenden voluntariamente la parte de formación que les corresponde, pues se benefician del trabajo de unos aprendices a quienes pagan una remuneración modesta y, en definitiva, de la competencia y los conocimientos adquiridos por éstos gracias a la simultaneidad de una enseñanza teórica impartida en establecimientos escolares y de una formación práctica adquirida en el trabajo que constituye la característica esencial del sistema de formación dual.

Dado que las empresas deben ajustar su producción y servicios a las indicaciones del mercado, necesitan disponer de una mano de obra adaptable que pueda asumir fácilmente nuevos tipos de actividad, nuevos planes de trabajo y nuevas técnicas. La adaptabilidad profesional y funcional propiamente dicha se está convirtiendo en uno de los objetivos de la formación. Ahora bien, esa capacidad de adaptación de los trabajadores también implica que deben poseer un nivel de educación básica adecuado.

Las exigencias del ajuste estructural y de las innovaciones tecnológicas han revelado que una gran parte de la fuerza de trabajo carece de las aptitudes básicas. En los países industrializados, en particular, muchas grandes empresas están realizando esfuerzos ingentes para subsanar esa carencia. El objetivo es dotar a sus trabajadores de los métodos conceptuales y de solución de problemas necesarios que les permitan adaptarse a nuevas formas de organización del trabajo y utilizar de forma eficaz equipos y tecnologías de alto nivel. Esta formación ha de tener un interés directo para el trabajador y estar relacionada con su actividad. De ahí que gran parte de las aptitudes básicas se adquieran por medio del adiestramiento práctico en el empleo.

En el informe también se repasan los problemas de ajuste con que se enfrentan muchos países como consecuencia de la zozobra de las industrias anticuadas y no competitivas y de la contracción del sector público. Se deben encontrar empleos de sustitución para las personas que han perdido su ocupación. Ahora bien, para conseguir buenos resultados en materia de creación de puestos de trabajo es menester aplicar políticas estructurales e institucionales que fomenten el desarrollo económico y el crecimiento del empleo. A este respecto, la formación, la readaptación y la asistencia en la búsqueda de empleos se consideran como medidas de política complementarias, aunque no por ello menos importantes, que mejoran las posibilidades de que los trabajadores amenazados con el despido conserven sus puestos de trabajo o encuentren otros empleos. En muchos países, la formación con miras a la redistribución del personal es a menudo una esfera en la que colaboran estrechamente los copartícipes sociales. En los países en desarrollo, y también en algunos otros, se ha logrado una redistribución efectiva favoreciendo la adquisición de competencias por los trabajadores despedidos y alentando a éstos a establecerse por su cuenta y dedicarse a actividades empresariales.

En muchos países en desarrollo ha aumentado, como consecuencia de la crisis económica y el ajuste, el número de personas que se dedican, con más o menos éxito, a actividades del sector no estructurado al margen de la economía moderna. Las perspectivas en cuanto a creación de empleos en la industria moderna y la administración pública son muy poco halagüeñas. Existe, por tanto, una necesidad urgente de crear empleos de sustitución que sean productivos y que permitan ganarse la vida de forma decorosa. Esta tarea supone una labor ingente para las instituciones de formación.

Estas instituciones deben adaptar sus objetivos, programas y métodos de capacitación para satisfacer las necesidades en materia de competencias de las empresas del sector no estructurado, y establecer nuevos contactos con sus empresarios. Se citan en el informe algunos ejemplos fructuosos de instituciones oficiales que han logrado estos propósitos. También se indica que son considerables las posibilidades de aprovechar de forma más eficaz el talento directivo, los conocimientos prácticos y las competencias de los empresarios del sector no estructurado para la formación de sus aprendices. Dado que no se puede esperar que los empresarios actúen de esta forma a menos que obtengan algún beneficio económico, debería prestarse a éstos asistencia financiera con el fin de mejorar la calidad de la formación. La práctica rudimentaria actual de la formación en el empleo también debería mejorarse y complementarse con cursos oficiales en los que se aprendan las bases teóricas en materia de tecnología y se adquieran las competencias y conocimientos más recientes que estén directamente relacionados con las actividades del sector no estructurado.

En el informe se analiza en forma sucinta la economía política de los recortes presupuestarios realizados en varios países, y se observa que dichos recortes se han efectuado fundamentalmente a expensas de la educación básica y de la formación profesional. La disminución de los recursos concedidos a los establecimientos de enseñanza ha hecho mella sobre todo en el mantenimiento de los planteles y en el suministro de material didáctico. Las instituciones de enseñanza superior, que han gozado del apoyo de poderosos grupos de presión del gobierno y de quienes administran el dinero, han conseguido defender sus inte-

reses con más éxito. Las instituciones financiadas con los impuestos reservados para determinados fines también han hecho gala de gran dinamismo para mantener su volumen de formación.

La protección de los programas de educación y de formación profesional que se consideran de importancia decisiva para el desarrollo económico y social exige que se pongan en pie unos mecanismos jurídicos y fiscales adecuados. La utilización de sistemas basados en los impuestos ha permitido mantener de forma eficaz los presupuestos de formación de las empresas, y, por consiguiente, deberían adoptarse mecanismos de este tipo en los países que todavía no los tienen. También podría recurrirse, como medio de protección, a fijar por ley el volumen de los presupuestos. Asimismo, la entrega directa a las instituciones municipales de los fondos asignados para la educación y la formación profesional podría ser una garantía más de que el dinero no se canalice hacia actividades de menor importancia social y económica.

En lo que concierne a los esfuerzos encaminados a mantener la calidad de los recursos humanos a largo plazo, tal vez lo que más convenga es aumentar la capacidad de acción de las personas que se benefician de la educación y la formación y de las instituciones que dirigen programas de importancia decisiva. Para ello, unas y otras deben constituir, a nivel político, organizaciones que posean la capacidad para defenderse y que tengan la necesaria influencia a la hora de adoptar las decisiones sobre los presupuestos destinados a la educación y la formación. Además, el mejoramiento de la calidad de las administraciones de la enseñanza y de su personal contribuiría de forma importante a la protección de los beneficiarios de los programas de educación y formación.

La inversión en capital humano es tal vez la decisión más sabia que un país puede adoptar para afianzar su futuro con amplias miras. En definitiva, corresponde a cada país velar por la elaboración y organización de los programas de educación y de formación necesarios para favorecer el proceso de ajuste. Ahora bien, es asimismo muy necesario, y está totalmente justificado desde un punto de vista moral y económico, recurrir a la solidaridad internacional y tratar de obtener asistencia económica y técnica concreta para llevar a cabo este objetivo. Es preciso aumentar la financiación internacional para ayudar a los países más pobres a proporcionar educación primaria a todos sus ciudadanos. Son también considerables las posibilidades de establecer asociaciones que fomenten, en beneficio de los países más pobres, la investigación, la capacitación y el intercambio de informaciones, así como las actividades experimentales e innovadoras en la esfera de la educación y la formación.

BIBLIOGRAFIA

- Amadeo, E. J.; Camargo, J. M., y de Moura Castro, C. 1991. *The political economy of budget cuts: A suggested scheme of analysis*. Documento de trabajo núm. 73. Servicio de Políticas de Formación de la OIT.
- Aryee, G. A. 1976. *Effects of formal education and training on the intensity of employment in the informal sector: A case study of Kumasi, Ghana*. Documento de trabajo del Programa Mundial del Empleo (mimeografiado) (Ginebra, OIT).
- Azevedo, J. 1991. *Educação tecnológica anos 90* (Rio Tinto, Portugal, Edições Asa).
- Banco Mundial. 1988. *Education in sub-Saharan Africa. Policies for adjustment, revitalization and expansion* (Washington, DC).
- Cornia, C. A.; Jolly, R., y Stewart, F. 1987. *Adjustment with a human face: Protecting the vulnerable and promoting growth* (Nueva York, UNICEF).
- Demol, E., y Nihan, G. 1982. «The modern informal sector in Yaoundé», en *International Labour Review*, enero-febrero de 1982 (Ginebra, OIT).
- Eurich, N. P. 1985. *Corporate classrooms: The learning business* (Princeton, New Jersey, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching).
- Farrell, J., y Heyneman, S. (publicado bajo la dirección de). 1989. *Textbooks in the developing world: Economic and educational choices*. World Bank EDI Seminar Series (Washington, DC).
- Fleury, M. T. 1989. *Estudo para avaliação da eficácia da utilização dos incentivos fiscais da lei 6297/75 em sub-setores de atividades económicas* (São Paulo, Facultad de Economía y Administración).
- Heyneman, S., y Loxley, W. 1983. «The effects of primary school quality on academic achievement across twenty-nine high- and low-income countries», en *American Journal of Sociology* 88 (mayo). (Doc. 1162-94.)
- King, E. M. 1990. *Educating girls and women: Investing in development*. Estudio del Banco Mundial (Washington, DC).
- Leigh, D. E. 1990. *Does training work for displaced workers? A survey of existing evidence* (Michigan, W. E. Upjohn Institute).
- Lindauf, H., y Roettig, P. 1991. *Formation et formation complémentaire des ouvriers spécialisés*. Documento presentado en el Seminario de la OCDE sobre innovación tecnológica, cambio tecnológico y las implicaciones pedagógicas y orgánicas de la enseñanza y la formación profesional y técnica. Sainte-Croix, Suiza, 18-20 de septiembre de 1991.
- Lockheed, M., y Verspoor, A. 1990. *Improving primary education in developing countries* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Maldonado, C., y Le Boterf, G. 1985. *L'apprentissage et les apprentis dans les petits métiers urbains: Le cas de l'Afrique francophone*. Documento de trabajo del Programa Mundial del Empleo (mimeografiado) (Ginebra, OIT).
- Martin, J., y Paravi, G. 1990. «Pédagogies de la médiation». Lyon, *Chronique sociale*.
- Nübler, I. 1992. *Cost-effectiveness of management training in the informal sector*. Documento de trabajo. Servicio de Políticas de Formación de la OIT (de próxima publicación, en inglés únicamente).
- OCDE. 1986. *Measures to assist workers displaced by structural change* (París, Manpower and Social Affairs Committee, Working Party on Employment).
- OIT. 1987. *Training and retraining — Implications of technological change* (Implicación de los cambios tecnológicos para la formación y la readaptación). Informe III, cuarta Conferencia Regional Europea, Ginebra, septiembre de 1987.

-
- . 1991. *The impact of technological change on work and training*. Informe preparado para la Reunión tripartita europea acerca de las consecuencias del cambio tecnológico sobre el trabajo y la formación, Ginebra, 28 de octubre-2 de noviembre de 1991.
- . Comisión sobre el Empleo: «Hacia una política general de capacitación para el empleo: programa de acción», anexo del documento GB.244/CE/1/1, noviembre de 1989.
- Oliveira, J. B. 1991a. *The learning basis of automated factories: The case of FIAT*. Documento de trabajo núm. 86. Servicio de Políticas de Formación de la OIT (de próxima publicación).
- . 1991b. *Institutional alternatives for high-tech training: The case of ISVOR-FIAT*. Documento de trabajo núm. 87. Servicio de Políticas de Formación de la OIT (de próxima publicación).
- Orivel, F. 1991. *L'impact des politiques d'ajustement structurel dans le domaine de la formation professionnelle*. Documento de trabajo núm. 70. Servicio de Políticas de Formación de la OIT. (Únicamente en francés.)
- Plett, P. C. 1990. *Training of older workers in industrialised countries*. Training Report. Servicio de Políticas de Formación de la OIT.
- Psacharopoulos, G. 1985. «Returns to education: A further international update and implications», en *Journal of Human Resources* (Madison, Wisconsin), otoño de 1985.
- Revans, R. W. 1980. *Action learning: New techniques for management* (Londres, Blond and Briggs Ltd.).
- . 1991. «The impact of technological change on work and training». Ponencia presentada ante la Reunión tripartita europea acerca de las consecuencias del cambio tecnológico sobre el trabajo y la formación, OIT, Ginebra, 28 de octubre-2 de noviembre de 1991.
- Rosow, J. M., y Zager, R., 1988. *Training — The competitive edge*. Publicación del Work in America Institute (San Francisco, Jossey-Bass Publishers).
- The Economist*. 1991. «Indochina: Viet-Nam, Laos, Cambodia — Country Profiles 1990-1991» (Londres, The Economist Intelligence Unit).
- Wilson, D. N. 1991. *Reform of technical-vocational education*. Documento de recapitulación (Toronto, Ontario Institute for Studies in Education) (mimeografiado).

Precio: 12.50 francos suizos

ISBN 92-2-307972-1

If this address is wrong, please copy and return this sheet to the sender or, at least, the part bearing the address
Pour tout changement d'adresse, prière de renvoyer à l'expéditeur une copie de cette feuille ou, du moins,
la partie comportant l'adresse

**INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
CH-1211 GENÈVE 22**

**P. P.
1211 GENÈVE 22**