

Capacitación, competitividad
e innovación tecnológica en Chile,
1976-1997

Lógicas sectoriales y perspectiva histórica

Gabriel Salazar

Santiago de Chile, 1997

Este documento fue preparado por Gabriel Salazar, consultor de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del proyecto “Formación Técnica y Profesional en América Latina”, implementada por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

I. Introducción.....	5
II. Las lógicas sectoriales	7
a) El Estado.....	7
b) Los grandes empresarios.	12
c) Los medianos y pequeños empresarios.	15
d) Trabajadores y sindicatos.	17
e) Los Intermediarios.....	23
III. Temas presentes y temas ausentes	29
IV. Una perspectiva histórico explicativa	31
Bibliografía	37

I. Introducción

El sistema nacional de capacitación (SNC) vigente actualmente en Chile fue, en su lineamiento estratégico, diseñado por diversos Decretos-Leyes promulgados por el Presidente de la República A. Pinochet, entre 1976 y 1989. A 20 años de su promulgación como estatuto legal, el SNC ha perfilado una trayectoria histórica y una *performance* específica que, desde 1988, ha estado sujeta a una continua evaluación por parte de estudiosos y de los propios sectores involucrados.

En general, esas evaluaciones coinciden en que el SNC, tras 20 años de funcionamiento, mantiene una “capacidad ociosa” del orden del 80%, lo que indicaría una *performance* altamente insatisfactoria, pese al continuo incremento cuantitativo de los capitales invertidos y del número de beneficiarios cubiertos por el sistema. Este hecho estaría incidiendo en la baja ubicación de Chile en el *ranking* de competitividad internacional, precisamente en los indicadores relativos a los "recursos humanos".

Lo anterior implica, de una parte, que el problema incluye no sólo variables cuantitativas sino también cualitativas que sería preciso entrar a considerar, y de otra, que el problema podría estar retroactuando sobre los ejes centrales del modelo de desarrollo estratégico de Chile ("hacia afuera").

Ante esta situación, se han multiplicado, los seminarios y las opiniones, abriéndose, por primera vez, un debate público sobre el tema. En medida variable, esto ha movilizó a todos los actores vinculados al SNC, en especial, al gobierno, que ha enviado al Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley sobre la materia.

Al observar el conjunto de la situación, se constata la ausencia de un consenso claro entre los actores del SNC —tanto en términos de diagnóstico como de propuesta— capaz de desembocar en una reforma unívoca o un

nuevo sistema alternativo de capacitación. Las opiniones y propuestas tienden a cruzarse, y hay discrepancias importantes respecto a incisos neurálgicos de la nueva ley.

Este trabajo tiene como objetivo reconstituir y examinar las distintas lógicas sectoriales envueltas en esa discusión, proponer un diagnóstico intersectorial y sugerir ciertas hipótesis explicativas del problema. En lo que sigue, se exponen primero las lógicas sectoriales y luego los análisis de conjunto. Por tratarse de una situación ya expuesta y conocida, no se describirá la arquitectura legal del SNC ni se comentará en detalle la evaluación crítica acumulada hasta hoy sobre el mismo.

II. Las lógicas sectoriales

a) El Estado

A partir de 1976, el gobierno del General Pinochet privatizó la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación, al transferir el control de casi 70 liceos industriales y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) a la Confederación de la Producción y el Comercio, y al centrar en las empresas la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiados por el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE (E.Martínez, 1992; Corvalán-Vásquez, 1993). Esta medida, eje del nuevo SNC vigente hasta hoy en Chile, vino a invertir el modelo tradicionalmente aplicado en América Latina, que reservaba la responsabilidad gestiona y administrativa al Estado mientras descargaba sobre el empresariado parte importante del financiamiento. El nuevo sistema chileno retrucó ese sistema, transfiriendo la responsabilidad a las empresas y el financiamiento al Estado (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990).

En este sentido, el Decreto con Fuerza de Ley No.1, del 19 de mayo de 1989, que refunde decretos y normas anteriores, es, en este punto, especialmente taxativo, sobre todo en los Artículos 10, 11 y 14. El No.10, por ejemplo, señala que "las actividades de capacitación ocupacional serán de responsabilidad de las empresas"; en tanto que el No.11 determina que "las acciones de capacitación ocupacional se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de ejecución autorizados por el Servicio Nacional". Por su parte, el No.14 vincula esta responsabilidad con los beneficios que el Estado concede a las empresas que asumen ese

servicio público: "incumbe a las empresas, en todos sus niveles jerárquicos, atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores. Los programas de capacitación ocupacional que desarrollen en conformidad al Estatuto darán lugar a los beneficios e impondrán las obligaciones que señala este cuerpo legal" (Diario Oficial No.33482, 1989, 10).

La "incumbencia" de las empresas no es, sin embargo, una responsabilidad compulsiva, sino optativa. Por tanto, el SNC entra a funcionar como tal siempre y cuando las empresas constituyan sus decisiones capacitacionales como una demanda voluntaria frente al SENCE; mejor dicho: como un giro opcional sobre un fondo público diseñado y disponible para ellas. Es evidente que, en este sistema legal, la compulsividad propia de la ley está diluida, para dar lugar, de parte del Estado, a una delegación parcial de responsabilidades (reserva para sí sólo el diseño del sistema, el financiamiento y la supervisión), y de parte de la empresa, a la asunción optativa de una responsabilidad pública (la capacitación en sí). Es evidente que el SNC está estructurado sobre una concepción libre-concurrente, mercantil, acerca de cómo asumir las responsabilidades públicas. De aquí que la mayoría de los estudiosos han caracterizado el sistema como de "subvención e incentivo a la demanda (empresarial) de capacitación".

El Artículo 21 determina el modo conforme al cual deben constituirse los fondos necesarios para esa subvención: descontando a las empresas, del monto anual de su Impuesto a la Renta, hasta una cantidad máxima "equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso". Por tanto, se trata de un aporte fiscal para el financiamiento de la responsabilidad que cada empresa tiene con el desarrollo de su propia productividad. El Artículo 21, pues, configura la modalidad a través de la cual el Estado subvenciona la lógica de productividad de las empresas.

En el mismo texto legal, sin embargo, no se define la capacitación en términos de ser un componente de la lógica productivista de las empresas, sino como un "proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo" (Artículo 9). Lo cual concuerda con las definiciones clásicas de educación y formación personal. Es notoria la incongruencia lógica entre esta definición formal y el articulado que constituye el cuerpo estatutario del SNC, dado que éste entrega a la voluntad del empresario la iniciativa, la gestión y los fondos de los programas de capacitación, y no al Estado o a los propios trabajadores.

El nuevo SNC implica, por tanto, un segundo giro con respecto al sistema existente antes de 1976: la organización de las actividades de capacitación se realiza en torno a las necesidades de desarrollo estratégico de las empresas y ya no, como antes, en torno a las necesidades de desarrollo técnico-profesional del trabajador. Esto, por otro lado, es congruente con la orientación actual de las técnicas gerenciales (calidad total, reingeniería, etc.), que privilegian la lógica del desarrollo global por sobre la de líneas o actores particulares del proceso productivo: "el sujeto de la atención pasa a ser, cada vez más, la unidad productiva como un colectivo, en lugar del trabajador individual". Pues lo que en definitiva interesa es fortalecer una "nueva cultura de la producción... la productividad, la calidad, la eficiencia, los costos", en tanto ella permita "asegurar la competitividad con que salen al mercado los bienes y servicios producidos por las empresas" (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990, III, 2). Cabe preguntarse, en todo caso, si el proceso productivo entendido "como un colectivo" debe incluir un sistema de capacitación en el que se privilegia la responsabilidad motriz de sólo uno de los actores involucrados.

Ya sea por la existencia de ese privilegio, o por otras razones de política pública, el hecho es que los personeros del Estado tienden a insistir, por un lado, en sostener definiciones formales de capacitación que centralizan al trabajador, mientras que, por otro, insisten en mantener la responsabilidad del SNC centrado en el empresario. Es decir, se insiste en sostener la paradoja. Para el Ministro de Hacienda, por ejemplo, la inversión en capacitación de trabajadores produce, casi automáticamente, crecimiento económico, desarrollo ocupacional y mejores salarios: "hay una relación directa de causa a

efecto entre educación, capacitación y crecimiento económico... Lo importante está en la relación virtuosa entre productividad creciente, desarrollo ocupacional y mejores salarios" (SENCE, octubre de 1996, 6). Para el Ministro del Trabajo "se hace necesario variar el enfoque tradicional de la calificación de los trabajadores, orientado a la generación de destrezas y habilidades, hacia uno orientado a la formación de competencias, que complemente lo anterior con aspectos del ámbito cultural, social y de actitudes... conectar más estrechamente el sistema de educación formal con el de formación profesional y de capacitación" (Reunión de Ministros del Trabajo del Mercosur y Chile, 1996, 4).

En esta misma postura, el primer Director del SENCE afirmó que lo realmente importante es "desarrollar nuevas habilidades laborales para mejorar el desempeño en el trabajo" (SENCE, 1996, 3). Para el segundo Director del SENCE "la empresa de hoy no nos habla de mano de obra sino de recursos humanos, no nos habla de trabajadores sino de personas... en la gestión moderna de recursos humanos, se entiende a la persona en su totalidad, no sólo como ejecutor de una tarea específica... Por esta razón, tener mejores trabajadores es sinónimo de tener mejores personas" (SENCE, 1996, b, 4-5).

Podría entenderse que el discurso de los personeros de Estado, al centrar la definición teórica de capacitación en la "persona" del trabajador, tendería a enfatizar el carácter "colectivo" del proceso productivo y de la gestión empresarial, pues sólo dentro de esta concepción de empresa (como equipo) tiene sentido lógico esa definición. A ello apuntaría también, quizás, el nuevo proyecto de ley, que establece, como novedad principal, la constitución de "comisiones bipartitas" entre empresarios y trabajadores para concordar programas conjuntos de capacitación. Pero es evidente, sin embargo, que la instauración de un SNC que adopte como premisa una concepción "colectiva" de la lógica de productividad de las empresas requiere, por una parte, de un completo diseño alternativo no sólo de aquel sistema sino también de esa lógica, y de otra parte, de una responsabilidad más interviniente de la ley y del Estado, a fin de adecuar la resistencia que los actores productivos puedan, en un escenario probable, oponer a ese nuevo modelo. ¿Pueden las eventuales "comisiones bipartitas" constituirse, por sí solas, en cabeza de playa de ese alternativo SNC?

Es evidente también que, en todo caso, necesitarán apoyarse en un consenso político *ad hoc*. Pero, según puede apreciarse, las autoridades no parecen interesadas en introducir reformas estructurales al SNC, sino en incrementar su productividad, a efecto de disminuir el 80% de capacidad ociosa con que opera actualmente tras 20 años de existencia; margen que, desde su perspectiva, no es un índice de fracaso sino una amplia "posibilidad residual de desarrollo" dentro de la misma lógica productiva de la empresa. Por ello, el Ministro del Trabajo afirma que lo que corresponde hacer ahora es "dinamizar la utilización de las franquicias tributarias, aumentando significativamente el actual subsidio que se descuenta de los impuestos de la empresa" (La Época, 20/04/97, B2). Para el Encargado de Capacitación del SENCE, "lo importante es generar un plan de capacitación acorde a los reales requerimientos corporativos... El decir: "yo hago solamente computación y administración porque es lo que me ofrecen" es equivalente a lo que hacía el Chavo del Ocho, al que se le caía una moneda aquí y la buscaba allá porque allá había más luz... los problemas no están donde está la luz sino donde están los desafíos de la empresa y por lo tanto los empresarios van a tener que buscar la moneda en la oscuridad y nosotros lo que tenemos que hacer es prender una luz donde se cayó la moneda, para que los empresarios puedan tomar decisiones de capacitación..." (Entrevista). Esto es: se trata de que el Estado modernice el actual SNC y complemente la subvención ya existente con un cierto apoyo técnico e informático a las empresas. Esta tendencia está fuertemente reforzada por otros personeros del Estado. Para el presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, por ejemplo, "en un asunto que es facultad de la empresa (la capacitación), el Estado le dice: "yo estoy dispuesto a subvencionar, pero lo haré a condición de que usted actúe de una manera determinada". El Estado tiene un marco muy amplio para decidir en qué condiciones se puede otorgar un subsidio, pero no puede condicionar su entrega a que la empresa restrinja una facultad que es privativa de ella" (SENCE, 1996, 18).

Las opiniones que reponen sobre la mesa el carácter privativo de la lógica de productividad (que incluye la de la capacitación) están respaldadas, legalmente, por la misma ley laboral, según la cual toda decisión atingente a la estrategia de desarrollo de la empresa es una facultad privativa de los empresarios. Este marco legal torna poco práctico plantear, aunque sea en tono implicativo, un modelo que descansa en la extensión de esas facultad a todo el equipo productivo; es decir: que propugne alguna variante de organización colectiva de la producción (M.Echeverría & G.Herrera, 1996, 34-38). De no cambiarse este marco legal, la propuesta de crear "comisiones bipartitas" no tiene real sentido, ni lógico ni político; a menos que se la asuma como un inciso marginal, de carácter retórico.

Más sentido práctico tienen las otras propuestas incluidas en el proyecto de ley: el Fondo Nacional de Capacitación (que mejora la postulación de las medianas y pequeñas empresas); la red informativa que alimenta directamente a las empresas; las franquicias pre-contrato, etc. De modo que es altamente factible que, con el nuevo proyecto "no se va a cambiar mucho el espíritu (del SNC) sino la forma de operar... esto va a significar que vamos a juntar a todos los actores en una alianza estratégica del sector privado y del sector público y pensar cómo vamos a incentivar el uso de la franquicia tributaria". En consecuencia, al tornar más expedita la operabilidad del SNC, vendrá por añadidura el mejoramiento de calidad de la oferta de capacitación por parte de los mecanismos técnicos de ejecución (OTE), dado que, entonces, la "economía de mercado" actuará con mayor transparencia y dirá cuáles cursos valen la pena y cuáles no (Entrevista).

La capacitación, sin embargo, no es sólo una necesidad privada inherente a la lógica productiva de la empresa. También es una necesidad pública extra-empresarial, inherente a la formación para el trabajo de las nuevas generaciones y a la incorporación de los sectores marginados del mercado laboral. Estas necesidades no han sido y no son imputables a la responsabilidad privada de las empresas sino a la responsabilidad pública del Estado, y constituyen un problema tanto mayor cuanto más dependiente sea el país de la innovación tecnológica exterior y más permanente su masa de desempleados y subempleados. Que es, hasta hoy, el caso de Chile, donde el 90% de los bienes de capital se importa y donde persiste una tasa de 16% de desempleo juvenil. Esta situación obliga al Estado a subvencionar también mecanismos de capacitación extra-empresa y pre-ocupacionales, para beneficio de trabajadores "potenciales", cuya incorporación efectiva al mercado dependerá, sin embargo, de la oferta ocupacional de las empresas. Pues, contrariamente a lo que a veces se ha planteado, si la capacitación laboral media de la población aumenta, no aumenta de modo automático y proporcional la tasa de empleo, sino, en el mejor de los casos, la movilidad ocupacional (E.Kapstein, 1996). Que es, por demás, un objetivo explícitamente definido en el mencionado Decreto Ley en su Artículo 3: "En materia de fomento del empleo, el régimen comprende acciones encaminadas a procurar una adecuada movilidad de la mano de obra". Es decir: una adecuada rotación de los trabajadores entre una ocupación y otra, lo que se corresponde con el indispensable poder para manejar contratos flexibles, que, de una parte, las técnicas de reingeniería, y de otra, la ley laboral, reconocen y conceden al empresario.

De este modo, el SNC, cuando concede "becas de capacitación" para jóvenes desempleados o subempleados (segunda función relevante de ese sistema), no sólo promueve una política "social" que apunta a la reducción eventual de la pobreza, sino que también, al mismo tiempo, apresta mano de obra potencial para las necesidades coyunturales de la empresa. En todo caso, este segundo ramal estatutario representa, dentro del SNC, un mecanismo secundario. No tiene la misma importancia que los mecanismos de educación formal para el trabajo o que los de capacitación propiamente ocupacional. Esto se refleja en el número de beneficiarios favorecidos por estos "cupos", y en el monto de las inversiones respectivas. Entre 1983 y 1988, por ejemplo, mientras el número de trabajadores capacitados vía SENCE aumentó desde 105.452 a 174.724, el número de los "becados" disminuyó desde 19.639 a 9.317, con una disminución proporcional en los montos invertidos (E.Martínez, 1993, 61). Entre 1991 y 1995, la proporción global de trabajadores "semicalificados" y "no-calificados" (objetivos del segundo ramal del SNC) bajó de 8,3% a 7,1%; al paso que el grupo compuesto por "ejecutivos, profesionales, mandos

medios y administrativos" subió de 62,4% a 62,9%, manteniéndose el grupo de "trabajadores calificados" en torno a 29,5% (SENCE, 1996, 2).

Podría aducirse que las becas de capacitación han disminuido en proporción directa a la disminución real del número de potenciales beneficiarios, debido a la disminución del desempleo y al desarrollo general del país. Sin embargo, sin bien ha disminuido la tasa general de desempleo, ha crecido —como se verá más adelante— la precariedad del empleo, especialmente en el sector informal y en la pequeña y mediana empresa (los mayores empleadores del país), con un aumento correlativo del desempleo juvenil (CEPAL, 1995, 175). No es sorprendente, entonces, que el programa (social) de becas de capacitación del SNC haya sido focalizado en el sector juvenil, especialmente a través del programa "Chile Joven".

Este programa —que ha sido mucho más publicitado que el programa central de capacitación con centro en la productividad de las empresas— se propuso "formar" a 100.000 jóvenes en un plazo de cuatro años (1991-1994) y con un costo de 83 millones de dólares, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado. El programa combinó una serie de cursos teóricos impartidos por organismos técnicos de ejecución (OTE) reconocidos por el SENCE, y períodos de práctica en empresas (Ministerio del Trabajo, 1994, 22 et seq.). Empresarios de la CONUPIA y ASEXMA tuvieron una activa participación en el diseño del Programa (SENCE, 1996, 12). En términos pragmáticos, "Chile Joven" constituyó un "incentivo a la oferta", que activó a las OTE que participaron en él (CEPAL, 1995, 187). En términos globales, se asumió que era un programa "con un marcado carácter social" (SENCE, 1996, 13). Mediante él se buscó la "reinserción social" de los jóvenes, y que, a través del trabajo o el estudio "reorientaran su vida" (M.del Trabajo, 1994, 65). Los empresarios que participaron en él señalaron que un porcentaje significativo de los jóvenes capacitados permanecieron trabajando en sus empresas, en empleos tales como asistentes de venta, bodegueros, juniors, empaquetadores, cajeros, ayudantes de farmacia, etc.; agregando que era importante que el trato con los jóvenes había sido y debía continuarse estableciendo "en términos de estudiantes en práctica y no sobre la base de establecer una relación laboral, mediante contrato de aprendizaje o a plazo fijo" (SENCE, 1996, 14-15).

En suma, la lógica operatoria del Estado, respecto al SNC, ha tendido y tenderá, en uno de sus ramales, a subvencionar la demanda de capacitación acordada por las empresas; y en el segundo de sus ramales, a incentivar la oferta de las OTE para "formar" e incrementar la "movilidad laboral" de los jóvenes en el extenso hemisferio laboral móvil, micro-empresarial e informal de la economía chilena.

Ambos ramales han sido evaluados. En cuanto al primero, se ha sostenido insistentemente que, si bien ha incentivado la participación de la gran empresa dentro del esquema SENCE, no ha ocurrido lo mismo con la mediana y pequeña empresa, y menos con el sector informal, sectores donde, sin embargo, opera el 80% de los trabajadores chilenos. Se dan diversas razones para ello: desconocimiento del SNC por parte de los empresarios; demora en los reembolsos fiscales; insuficiencia del 1% para los micro-empresarios; diversos prejuicios o temores del empresariado a un nuevo tipo de fiscalismo; desconocimiento de las bondades de la capacitación, etc. (E.Martínez, 1992; M.del Trabajo-SENCE, 1994 y 1996; M.Gutiérrez, 1996).

En cuanto al ramal "social", luego de una evaluación altamente positiva de la primera etapa del programa "Chile Joven" (M.del Trabajo-SENCE, 1994 y 1996 b), se ha llegado a conclusiones menos optimistas: se trata de un programa en que a los empresarios les interesa más "la disciplina laboral que la competencia técnica"; que el programa ayuda a las empresas a resolver problemas de atochamiento en momentos peak, pero que no genera una efectiva inserción laboral"; que "predomina cierta lógica mercantil en el tema de la capacitación, donde unos organismos supuestamente especializados en capacitar se estarían disputando un mercado abierto por Chile Joven, en desmedro de la calidad de la capacitación que entregan"; que, en realidad, "sólo se busca semi-calificar a los participantes", etc. (MIDEPLAN, 1996; para otra mirada: J.C.Gómez, 1996).

El peso específico de estas evaluaciones ha determinado, pues, la predisposición del Estado a intentar una "segunda etapa" (con ajustes técnicos) en ambos ramales, dentro de la misma lógica central establecida por los Decretos con Fuerza de Ley anteriores a 1990.

b) Los grandes empresarios.

"Chile está hoy enfrentado —señaló un gran empresario— a la gran batalla de la productividad... Estamos obligados a incorporar más tecnología a nuestros procesos productivos.... Este es un imperativo válido no ya para las empresas, sino también para los países. Hoy día, más que las empresas, compiten los países... En otras palabras, ya no basta tener ventajas comparativas en determinadas áreas. Ahora es necesario tener ventajas competitivas... porque la competencia es por países, es por legislaciones, es por el nivel educacional de la población, es por la eficiencia del sector público, es por la calidad de los puertos, por la idoneidad de los técnicos, por la efectividad de las vías de comunicación..." (M.Feliú, 1991, 83).

La globalización de la economía parece haber totalizado el concepto y el imperativo de la "competitividad" más allá del ámbito de la empresa y aun de lo económico; sobre todo, en el sentido de tornar imperativa la totalización de las "calidades" certificadas por el mercado. Lo que, al parecer, lleva a trascender la responsabilidad de la empresa individual para depositarla, a nivel de país, como un "deber de modernidad" que obliga, conminatoriamente, a adecuarse a los standards globalizados de "calidad total". Esto ha llevado a algunos grandes empresarios a exigir de la clase política civil la gestión y desarrollo de un "Proyecto País", y del sistema nacional de educación el acoplamiento a los requerimientos planteados por el incremento de la productividad (Entrevista; también: ASEXMA, 1996). De este modo, si el Estado, desde 1976, ha transferido a las empresas la responsabilidad nacional de la capacitación ocupacional, aquéllas tienden hoy a transferir al Estado la responsabilidad de alcanzar la "calidad total" exigida por la competencia abierta en que ellas se encuentran envueltas. ¿Qué depende de qué, en este caso? ¿Quién lidera este proceso?

Según las definiciones del PNUD, el liderazgo es, de algún modo, compartido, simultáneo y complementario: "la competitividad de una nación es cada día más sistémica que individual. Las empresas no compiten aisladas de su entorno, sino que lo hacen con una buena y capacitada mano de obra, con una alta capacidad de innovación tecnológica y con relaciones laborales armónicas y justas... La productividad tiene, por lo tanto, un aspecto directamente vinculado a la función productiva, y otro que se vincula al buen funcionamiento del complejo sistémico que posibilita la mejor inserción del país en la economía mundial" (PNUD, 1996, 76). Esta definición, claramente, apunta a que la competitividad moderna se compone de dos funciones asociadas armónicamente: la "función productiva" (empresas) y la "función sistémica" (país, sociedad civil, o Estado). El problema no está en la definición en sí, que tiene un carácter descriptivo a la vez que paradigmático, sino en cómo se gesta y define el proceso histórico que conduce a esa situación paradigmática. Porque el problema chileno es que esa asociación armónica, pese al "desarrollo con equidad" impulsado desde 1990, es todavía más un postulado teórico (incluso no muy difundido) que una realidad. Los empresarios tienden a tomar la iniciativa en este sentido, pero exigiendo más al Estado (para que cumpla su "función sistémica") que a sí mismos, según queda de manifiesto en varios rubros estratégico de la conducta empresarial (por ejemplo, la baja utilización del SNC). ¿Ha avanzado más el Estado que los empresarios en la "asociación armónica" exigida por las definiciones modernas de competitividad total?

De una parte, los empresarios tienden a definir el espíritu empresarial y el liderazgo económico como parte de una acción privada y exclusiva de ellos mismos; forma tradicional que, como es fácil de ver, se sitúa fuera de la lógica "sistémica" exigida por las definiciones expuestas más arriba. Para el gran empresario ya citado, la empresa no surge de las planificaciones sistémicas, sino de la imaginación y el coraje del "sujeto" empresario: "podremos hacer mil estudios de factibilidad y de mercado... pero a la

hora de la verdad la decisión de lanzarnos o no a la piscina... Toda empresa que nace es un salto a lo desconocido, frente al cual las proyecciones, por muy complejas que sean, por muchos que sean los supuestos y las variables que incorporen, nada tienen que decir". Este capital imponderable, que contiene en sí mismo todo "sujeto" empresario, no sólo se manifiesta en el origen de una nueva empresa sino también, y sobre todo, en la fase de su desarrollo y transformación en gran empresa: es el "liderazgo carismático", que consiste en su capacidad para formar, en torno suyo, una comunidad laboral que se identifique plenamente con el desarrollo estratégico de la empresa ("si es incapaz de provocar acuerdo, si es incapaz de generar en torno suyo valores y sentimientos como lealtad, entrega, profesionalismo y, más que eso, si es incapaz de allanar el camino a satisfacciones compartidas, quiere decir que algo anda mal en los empresarios") (M.Feliú, 1991, 78-80). Es claro que en esta perspectiva, el eje central está situado en las cualidades intrínsecas, exclusivas, del "sujeto" empresario, como si la demandada "asociación armónica" se centrara y dependiera sólo de ellas.

Por otra parte, para los grandes empresarios, la "lógica de productividad" —guía del desarrollo estratégico de la empresa— es una facultad privativa, exclusiva, de ellos mismos. Más aun: es el norte obligado y único de toda capacitación. "Para que realmente la capacitación sea efectiva —y eso es lo que nosotros proponemos— debe satisfacer una necesidad, una necesidad orientada a lo que el trabajador hace en la empresa; esto es: a la productividad. Tiene que ir orientada a la estrategia de la empresa" (Entrevista). La capacitación que no corresponda a una necesidad real de la empresa, por mucho que sea recomendada por el Estado o reclamada por los trabajadores, no puede ser aceptada. Incluso, puede ser peligrosa. "Ese es el tema que más preocupa al interior de las empresas... pedir capacitación sobre temas que a lo mejor a la empresa no le interesan o que no son prioritarios desde el punto de vista de la productividad, al interior de la organización... Yo he leído que ése es un tema que viene en camino (participación de los trabajadores en el diseño de los programas de capacitación)... y a muchos ejecutivos lo que les preocupa es que en el fondo le vengán a desarmar un poquito el naípe" (Entrevista). La gestión productiva y estratégica de las empresas no está, pues, "disponible" para contribuir al desarrollo del interjuego sistémico, tan recomendado hoy por el discurso teórico de la competitividad. Ni para reingenierías totales. Para el empresariado chileno, al parecer, la gestión estratégica no es compatible con nadie. Por esto —resumió un gran empresario— "los empresarios no van a enganchar con las comisiones bipartitas".

La tenaz defensa de la privacidad exclusiva de la gestión estratégica ha sido determinante en las opciones hechas por los empresarios respecto a cuál de los sistemas de gestión productiva y organizacional recurrir para impulsar el desarrollo estratégico de sus empresas. Según un estudio, el sistema organizativo de la producción más utilizado por las empresas chilenas (75% de los casos examinados) ha sido el de la "subcontratación", seguido por el sistema "justo-a-tiempo" (50% de los casos), mientras que los sistemas que implican algún tipo de calidad total y por tanto de "participación" de todos los actores del proceso productivo ("círculos de calidad, programas de cero defectos, reducción de niveles jerárquicos, y producción continua o cuarto turno") no han sido, salvo excepciones, utilizados (M.Echeverría & G.Herrera, 1995, 8 et seq.). La subcontratación —como se sabe— implica externalizar determinados segmentos del proceso productivo o de servicios (outsourcing), con el objeto de reducir costos o transferirlos a empresas menores. Este proceso se ha desarrollado en Chile desde 1985, aproximadamente, y con gran fuerza —a una tasa de 15% anual—, desde 1990; pero aún no ha alcanzado su plenitud, dado que el nivel óptimo en una economía se logra cuando el 30% de las grandes empresas ha aplicado este sistema, mientras que en Chile el outsourcing sólo alcanza, actualmente, al 7%. (El Mercurio, 27/5/1997, B4). Aparte de "convertir las grandes empresas en verdaderas ensambladoras" —habiendo ellas externalizado todos o casi todos los procesos productivos de "las partes" constitutivas del ensamble—, la subcontratación está "cambiando absolutamente todas las políticas de recursos humanos porque ya, de partida, disminuye la gente; porque no se justifica tener un gerencia de recursos humanos en una empresa con una planta de trabajadores tan disminuida, y en donde en definitiva tú vas a estar, sólo, comprando (a los proveedores) y vendiendo (el producto ensamblado)...

Ya casi no tienes trabajadores productivos...". La gestión productiva se transfiere entonces a "un conjunto de maquiladores externos" (que pueden ser los mismos ex-trabajadores de la firma). La gran empresa tiende a centrarse en actividades financieras y mercantiles. "La empresa qué es lo que hace: compra la materia prima (esto sigue en manos de la empresa) y se las vende a los maquiladores, los que confeccionan el producto y se lo venden a la empresa madre... No se externaliza la compra de materia prima porque ahí tú arriesgas demasiado la calidad. Entonces, el tema hoy en día en la empresa es el desarrollo de proveedores, y no es el tema de los recursos humanos" (Entrevista.). Dada esta opción mayoritaria, los empresarios no toman, del SNC, la oferta de capacitación productiva, sino, principalmente —según se anotó más arriba— aquella que va dirigida a su personal gerencial y administrativo; esto es: a sus "residuales" pero centralizadas actividades mercantiles y financieras. La calidad competitiva tiende, por esto, a deslizarse desde los procesos productivos a los de mera administración.

Aparte de lo anterior, respecto a la innovación tecnológica requerida para el desarrollo de la productividad, los grandes empresarios no promueven la creatividad tecnológica al interior de su empresa (esto requeriría incentivar la constitución de equipos productivos, círculos de calidad, reducción de niveles jerárquicos, etc.) sino, pragmáticamente, la compra de tecnología en el exterior. Casi sin excepción, sobre este punto, su afirmación dominante es: "la tecnología se compra". Es decir: enfatizan el origen mercantil y no-productivo de la innovación tecnológica, énfasis que se corresponde y refuerza con el sello mercantil que el outsourcing extiende sobre las grandes empresas. De este modo, en la práctica empresarial, la innovación tecnológica se importa del exterior y la capacitación, por tanto, consiste sólo en la adaptación de ejecutivos y trabajadores a la lógica productiva y organizativa que esa compra trae consigo. Esta opción tiene, cuando menos, tres consecuencias relevantes: en primer lugar, la capacitación tecnológica de punta es recibida por las grandes empresas de sus propios proveedores de hardware, formando parte del mismo paquete que se importa; en segundo lugar, los grandes empresarios privilegian estratégicamente su asociación con las firmas importadoras de tecnología, subvaluando la asociación productiva con los trabajadores, por donde se tiende a reproducir, una y otra vez, los "niveles jerárquicos" tradicionales de las empresas. Esto también conduce a subutilizar el SNC y a devaluar la posibilidad de establecer "comisiones bipartitas". Y en tercer lugar, las grandes empresas tienden a incorporar nuevas tecnologías, principalmente, en las áreas de administración y servicios más que en la de producción material. En una importante investigación realizada sobre uso y capacitación en tecnologías emergentes, se constató que 43 de las 115 empresas examinadas en el estudio (coincidió con el porcentaje de "grandes empresas" de la muestra) recibían información y capacitación de sus proveedores de tecnología: "El factor fundamental que determina la decisión de iniciar cursos en tecnologías emergentes es la tendencia que se observa en el mercado. En este sentido, juegan un papel fundamental las casas proveedoras de software y hardware. En la medida en que logran introducir productos nuevos en el mercado, crean la necesidad de capacitación... Algunas empresas proveedoras de hardware y software entregan la capacitación junto con la venta de los sistemas o de las aplicaciones... Estas empresas realizan el contacto fundamentalmente para vender el software, y la capacitación es un subproducto de esta venta". En 1997, el propio Ministro del Trabajo reconoció el importante rol que en la capacitación están jugando las casas proveedoras, en el borde o fuera del SNC (INTEC-Chile, 1997, 22 et seq.). Podría decirse que la capacitación realmente pertinente al desarrollo de la competitividad la ofrecen las casas importadoras o las consultoras extranjeras más bien que las criollas OTE reconocidas por el SENCE. Es con relación a aquéllas y no a éstas que la capacitación tiene un sentido de real "inversión": "si en un minuto yo tengo que optar entre una inversión (importación de tecnología) o la capacitación, yo opto por la inversión porque es más tangible y el retorno es inmediato, en cambio la capacitación del trabajador es a largo plazo... implica mayor riesgo que una máquina que importo" (Entrevista). Por esta misma razón, la alianza estratégica de las empresas se establece con agencias extranjeras más bien que con el SENCE o los trabajadores: "nosotros tenemos una alianza estratégica con Seminarium; estos cursos muchas veces están fuera del SENCE, son caros y los 3.200 pesos/hora (que

paga el SENCE) son como quien dice una “galletita”, realmente un envoltorio mínimo, porque un curso de esa naturaleza hoy día puede costar tranquilamente unos 300.000 pesos y el SENCE a uno le cubre 3.200 pesos por hora, siempre y cuando la persona gane menos de 10 ingresos mínimos... ahora, si gana más, el 50%, la franquicia no cubre ni la décima parte del costo...”. Por esto, las grandes empresas que capacitan, “exista o no exista el SENCE, van a capacitar igual” (Entrevista). Se desprende de lo anterior que el SNC, pese a estar centrado políticamente en la lógica de productividad de las empresas, no logra insertarse productivamente en esa lógica, permaneciendo en el borde, con una relativa superfluidad; sin asociarse armónicamente, como socio “sistémico”, con la función productiva propiamente tal. No es extraño que un gran empresario haya dicho que el decreto vigente sobre capacitación “contempla un subsidio, un regalo estatal a la empresa privada; luego, según esta ley, la capacitación es una opción disponible pero voluntaria para las empresas” (R.Fantuzzi, 1989, 54).

La lógica del gran empresario, en suma, se encuentra atada de modo estratégico a la oferta mercantil de tecnologías emergentes y a la reorganización mercantil de sus externalizadas plantas industriales; lo que, unido a la autopercepción subjetivista del empresario, lo lleva a defender la privacidad exclusiva de la lógica de productividad y a tornarse hermético frente a las exigencias “totalizantes” de la competitividad-país. De un modo u otro, la tendencia marcada por esta lógica se está reflejando en la performance registrada por Chile en los rankings internacionales de competitividad, en los que se registró un descenso desde el lugar 13 al 22. El análisis de los factores de competitividad para el período 1993-1997 muestra un mejor rendimiento del factor “Gobierno” (lugares 5, 7, 6, 5 y 13) que el factor “Gestión Empresarial” (lugares 8, 18, 11, 9 y 14); mientras que, como cabría esperar, el factor peor situado de la competitividad chilena ha sido el de “recursos humanos” (lugares 25, 28, 25, 23 y 34) (El Mercurio, 13/04/1997, B1 y 12). De acuerdo a estos datos, efectivamente el Estado parece haber avanzado más que los grandes empresarios en la lógica de la “competitividad-país”, al mismo tiempo que el no-avance de la “asociación armónica” entre ambos parece estar situando a los trabajadores (“recursos humanos”) en una peligrosa posición postergada y marginal. ¿O es que el modelo se desarrolla, precisamente, descansando sobre esa postergación?

c) Los medianos y pequeños empresarios.

Dada la tendencia de las grandes empresas a mejorar sus índices de competitividad por medio de, principalmente, la externalización de los segmentos costosos o superfluos de su proceso productivo y la formación de diversas periferias o “trenzas” de maquiladores que asumen autónomamente esos segmentos, no puede sorprender el hecho de que las micro, pequeñas y medianas empresas hayan tenido en Chile, recientemente, un explosivo desarrollo. La expansión de este estrato empresarial se inició hacia 1985, pero entre 1990 y 1994 alcanzó una tasa de crecimiento casi explosiva (en coincidencia con el incremento del outsourcing). De este modo, mientras el número global de empresas aumentó un 13% entre 1990 y 1993, la pequeña y mediana empresa (PYME) más que duplicó esa tasa, creciedo un 33%. Por su parte, las microempresas (sector informal) aumentaron desde 364.110 a 400.529 (CORFO, 1994, 4-5). Es importante agregar que la PYME, sumada a la microempresa, proporciona el 79,8% del empleo existente en el país, configurándose como la principal responsable del significativo descenso registrado en la tasa nacional de desempleo a partir de 1985 (CORFO, 1994, 14 et seq.; G.Salazar, 1995).

La importancia actual de los estratos empresariales se mide por su performance competitiva, y ésta por la performance realizada en el mercado internacional. La cuestión central es: ¿tiene la PYME chilena acceso a ese mercado? Los datos indican que los valores exportados por las empresas PYME entre 1990 y 1994 sólo representó 4,6% del total, contra 94,2% de la gran empresa (CORFO, 1994, 45 et seq.). En Taiwan y Japón —a modo de comparación— las empresas PYME copan más del 60% de las exportaciones. En cuanto a la distribución por empresa de las ventas totales, la PYME copa en Chile sólo el 19,3% , contra 76,0% de la gran empresa y 4,8% de la microempresa (T.Bize, 1996, 1).

Cabe concluir de lo anterior, en primer lugar, que, en Chile, las empresas PYME se encuentran prácticamente reclusas en el mercado interno y que, aunque sus producción “maquilera” se incorpora en medida variable, físicamente, a las exportaciones, no están directamente relacionadas con el mercado externo. En segundo lugar, cabe concluir que, por lo tanto, las empresas PYME tienden a regirse por factores domésticos de competitividad y ganancia, los cuales, o bien pueden representar residuos de prácticas tradicionales o pre-modernas de productividad, o bien pueden constituir el “lado oscuro” sobre el cual descansa buena parte de la “competitividad-país”. En tercer lugar, las empresas PYME parecen haberse transformado en el receptáculo de los “segmentos costosos” externalizados por las grandes empresas, razón por la cual deben asumir y resolver, de cualquier modo, un problema de costos básicos y de productividad acrecentado a un grado exponencial; problema que sólo podrán resolver incrementando su dotación tecnológica a un grado equivalente, o, en el mismo grado, capacitando o castigando a la fuerza de trabajo. Por último, cabe concluir también que el nuevo modelo (primario) exportador chileno descansa, en una medida casi estratégica, en la (crítica) situación del (recluso) estrato empresarial PYME, no sólo respecto a su productividad sectorial, sino también en términos de las condiciones reales de desarrollo económico-social que la PYME ofrece al 80% de los trabajadores chilenos.

En cuanto a la productividad por trabajador, la información existente señala que aquélla es de 36.19 pesos para la gran empresa; de 1.08 pesos para la microempresa, y para la PYME, de 5.13 pesos (T.Bize, 1996, 1). Otros estudios revelan que los empresarios de este estrato tienden a remontar esta dramática diferencia incorporando, con sorprendente rapidez, tecnología moderna: "nosotros encontramos que la difusión de nuevas tecnologías... está más extendida de lo que es asumido en los círculos oficiales. Es cierto que en Chile las pequeñas empresas muestran altos niveles de heterogeneidad tecnológica; sin embargo, el plantel de maquinaria de varias de las firmas que visitamos está sólo un par de años detrás de las grandes compañías exportadoras de Santiago; constatación que está en agudo contraste con la convicción oficial de que el equipo productivo de la PYME está al menos 30 años retrasado respecto a la frontera internacional". El problema no se relaciona tanto con el hardware, al parecer, sino con los patrones organizacionales del trabajo, donde los investigadores constataron serios problemas (M.Dini & M.Guerguil, 1994, 459-60). Al igual que los grandes empresarios, los empresarios PYME parecen confiar más en la inversión en nuevas maquinarias que en la modernización de su organización laboral; lo que, de un modo u otro, se refleja en la mínima utilización que hacen del SNC. Entre 1990 y 1994, por ejemplo, sólo 18,84% de las empresas PYME utilizó el sistema SENCE, ocupando sólo 7,56% de los montos disponibles para ellas (para la microempresa estos porcentajes fueron 0,18 y 1,29, respectivamente) (T.Bize, 1996, 4). Los estudiosos del tema explican que esto se debe a que el factor salario fijado por el Decreto Ley como patrón de medida es, para la PYME, insuficiente, por el reducido tamaño de las planillas que paga; que, además, la fuerte presión bajo las cuales la pequeña empresa trabaja impide distraer trabajadores o al mismo empresario en los trámites propios del proceso SNC, o siquiera informarse de las franquicias existentes (E.Martínez, 1992; M.Gutiérrez, 1996).

El problema puede ser más complejo si se considera que el SNC está diseñado a la medida de las grandes empresas; que éstas, en realidad, tienen su propio sistema de capacitación y que, por ello, el SNC no está diseñado para la PYME, siendo que ésta, cada vez más, es un importante soporte, no sólo de la red exportadora (vía maquila), sino también de las redes de empleo y de los costos externalizados (vía outsourcing). Por ello, "se da el contrasentido de que respecto a la utilización de los recursos que el Estado destina a la capacitación, el 90% lo utiliza la gran empresa; sin embargo, la gran empresa apenas concentra el 20% de la fuerza laboral. Es un contrasentido porque se dice que esto es un subsidio. Yo entiendo como subsidio aquellas acciones del Estado que vienen a compensar deficiencias del mercado. En este caso, lo que pasa es que es un subsidio perverso, que actúa exactamente al revés: viene a aumentar las deficiencias del mercado... Las grandes empresas tienen acceso a la información, a créditos más baratos y además, ahora, reciben un subsidio estatal para capacitar a su personal... Por eso, desde mi punto de vista personal es un subsidio perverso, porque va a aumentar la diferencia entre la gran empresa y la pequeña... 15.000 millones que están utilizando las grandes empresas ¡y no los necesitan!"

(Entrevista). Además, los cursos SENCE destinados a la PYME están concentrados en administración, computación e idiomas (60%), en conocimientos generales acerca de la industria (15%), servicios profesionales (4.7%) y conocimientos técnicos en la industria manufacturera (2.1%). Los empresarios que asistieron a ellos opinaron que esos cursos tienen sólo un 50% de utilidad, que son muy generales e "inadecuados a las necesidades de la PYME" (CORFO, 1994, 66).

El Estado ha incrementado su preocupación por la PYME. El nuevo proyecto de ley sobre el SNC incluye mejoramientos significativos para ella. Los fondos de asistencia técnica (FAT) y de desarrollo tecnológico y productivo (FONTEC) apuntan a incrementar la base técnica de la productividad PYME. Se ha recomendado insistentemente que estas empresas se agrupen en asociaciones o redes federadas, dado que así podrán aumentar su escala de operación y acceder mejor a todas las franquicias existentes (CORFO, 1994, *passim*). No obstante, la escala de operación de las asociaciones PYME no logra equiparar a la de las grandes empresas. Tal es el caso de la CORCAPYME, una OTIR organizada por los pequeños empresarios a fin de acceder mejor a las franquicias SENCE. "Sin embargo, en montos de recaudación, nosotros recaudamos 455 millones de pesos el año pasado; en cambio, la SOFOFA, la Cámara Chilena de la Construcción y otras OTIR de las grandes empresas recaudaron algo así como 4.000 millones de pesos... Atender sólo a las pequeñas empresas no es negocio; no se sustenta, no es sustentable... Entonces tengo que morir, y para no morir estamos trabajando con las grandes empresas...el negocio está en atender a las grandes" (Entrevista. El subrayado es nuestro).

La lógica profunda de la pequeña empresa aparece nítida en el testimonio transcrito. Siendo la PYME, predominantemente, el vertedero de los costos indeseados (externalización) de las grandes empresas, la trayectoria de la PYME típica se desenvuelve dentro de una compresión de costos tal, que se encuentra a menudo sujeta a un riesgo de muerte. La única posibilidad "empresarial" de escapar a ese riesgo no es tanto asociándose en transversal, sino haciendo negocios que consolidan, precisamente, la externalización (maquila) y la propia "perversidad" de los subsidios (recurriendo a los privilegiados); es decir: usando como tabla de salvación a las mismas grandes empresas. Es una lógica circular que reproduce la condición crítica de la PYME y fortalece, al mismo tiempo, la competitividad internacional del sistema (gran) empresarial exportador. ¿Qué efecto práctico puede tener, en este sistema cerrado, la política estatal de apoyo tecnológico al empresario y capacitacional a los trabajadores de la PYME? Parece elemental concluir que ese efecto práctico puede constituir un alivio de la situación crítica de la PYME, pero no una ruptura del comprimido rol estructural que ella está jugando, bajo la gran empresa, en el modelo exportador chileno. En rigor, esa política tenderá, en lo estratégico, a fortalecer ese modelo pero no a modificar la (crítica) posición estructural de la PYME.

Cabe hacer notar que, habitualmente, el análisis, la exposición o alegato público de la lógica sectorial de la PYME no incluyen la denuncia del impacto que ella tiene en los contratos laborales y en la situación real del trabajador que opera en este ámbito. Sin embargo, precisamente aquí radica, en buena medida, el factor doméstico —o lado oscuro— de la competitividad externa de la economía chilena.

d) Trabajadores y sindicatos.

El discurso formal con que se presenta el SNC a la ciudadanía define al trabajador como "sujeto" (pedagógicamente) fundante de la lógica de ese sistema, a la vez que como "masa social" (prácticamente) receptora de sus beneficios. Pero al mismo tiempo, el SNC, en tanto que estructura funcional, opera centralizando al empresario como el actor o gestor protagónico de las actividades prácticas de capacitación, dado que éstas necesitarán fundarse en la privativa lógica de productividad de las empresas. La trayectoria histórica del SNC, por su parte, evidencia que ni los trabajadores han demostrado mucho interés por acogerse a los beneficios que supuestamente les concede el SNC, ni los empresarios han sido muy entusiastas en utilizar "el regalo" (subvención) que el Estado les ha concedido a través de la operatoria del SNC. Todo indica, pues, que el SNC, ni a través de su filosofía ni a través de su operatoria

ha logrado que los dos actores principales del proceso productivo se sumen masivamente a la cruzada nacional de capacitación (tanto el Presidente de la República como los empresarios han proclamado a 1997 como "el año de la capacitación"). En las secciones anteriores se examinó la lógica inherente a la conducta de los empresarios. Ahora bien ¿qué lógica explica la conducta específica de los trabajadores?

La información existente y las entrevistas realizadas concuerdan en que, para los trabajadores, los factores que frenan su integración a la cruzada nacional de capacitación son, principalmente, tres: la subcontratación, la flexibilidad del contrato laboral, y la índole de la innovación tecnológica.

La subcontratación (y en general, la mayoría de los métodos de reingeniería en uso) torna laboralmente selectivas las grandes empresas y laboralmente ambiguas y precarias las medianas y pequeñas. En las grandes empresas, las decisiones reingenieriles producen, de un lado, despidos, reducción y/o "maquilamiento" de la planta global de trabajadores; y de otro, mantención de un elenco reducido de trabajadores altamente calificados, con salarios superiores al promedio (L.Geller et al, 1994, 63). En cualquier caso, estas operaciones generan un fuerte sentimiento de inestabilidad y desconfianza, aun entre los trabajadores que han sido elegidos para permanecer en la gran empresa, dado que los cambios son decididos por los empresarios sin mediar consulta a los trabajadores. Un gerente de recursos humanos señaló: "Es toda una nueva visión, y lo terrible es que no es sólo de esta empresa, yo he conversado con otra gente, como por ejemplo, INDUGAS; allí, de 1.500 personas que eran el año pasado van quedando 300; pero no porque estén produciendo menos, sino porque han externalizado muchas áreas... Aquí tenemos dos sindicatos. Por supuesto que no están de acuerdo con el esquema que se les ha presentado, aunque le han pintado la parte bonita: que podrían ser empresarios. Se han dado cuenta que pierden muchos beneficios... Hay un clima de inestabilidad espantoso, y eso les crea angustia, una cantidad de problemas psicológicos. Si para uno como profesional es angustiante... imagínate en el caso de ellos, y más que están viendo que con el vecino del lado está pasando lo mismo y que es una realidad generalizada..." (Entrevista).

El gerente de otra gran empresa señaló que "el proceso de reingeniería iniciado en 1994 ha producido un cambio estructural, mucha rotación de las personas, mucha gente nueva: el promedio de edad ha bajado... hubieron cambios todos los meses. En este edificio, de 700 personas que trabajaban en 1994 hoy quedamos alrededor de 500... la empresa vendió todos los negocios que no formaban parte de la actividad central, y cada corte significó la salida de 30 o 40 personas...; a la vez, se han externalizado ciertos servicios y se ha formado alrededor de la empresa un conjunto de micro-empresas... Durante este proceso se suspendió la capacitación interna..." (Entrevista). Un dirigente sindical de la misma empresa comentó: "ya llevamos hartos tiempos reestructurándonos. Soy testigo del cambio, del cambio de concepto, de cultura, de todo. Fue un cambio bastante violento. Ha generado una gran incertidumbre entre los trabajadores, sensaciones de inestabilidad. Y ha cambiado la percepción de la gente respecto a lo que espera de la compañía... Esta forma de desarrollar la competitividad es una tendencia de las empresas y de todo el país, y los sindicatos no pueden cambiarla... es otra sociedad... Y la reestructuración va a seguir... Hay desmotivación, temor. La gente no se atreve a tener mejores ideas para hacer su trabajo, por temor a equivocarse... Todo se vendió, la gente se fue. Se compró otra empresa de la competencia y llegó gente nueva que significó nuevos despidos... No hay credibilidad sobre que la reestructuración sólo llegó hasta aquí..." (Entrevista).

A través de la subcontratación se selecciona a los trabajadores que van a permanecer en la empresa madre, pero, a la vez, en tanto los procesos de reingeniería generan una atmósfera de inestabilidad, se debilita en los seleccionados su sentido de pertenencia a la empresa. Por tanto, la capacitación no se ve como una posibilidad de mayor integración a la empresa sino, más bien, como un mejor potencial para la movilidad horizontal. Más aun: dado que la externalización envuelve a menudo la oferta de transformar a los trabajadores despedidos en una micro-empresa satélite de la empresa madre, no tiene mucho sentido para ellos la capacitación SENCE para "trabajadores", puesto que su destino más probable es ser maquiladores" y micro-empresarios. Un dirigente sindical de otra gran compañía ve esta probabilidad del

siguiente modo: "la empresa está externalizando todo lo que es de la parte operaciones, todo pasa a empresas externas: mano de obra barata... esas empresas son un verdadero tráfico de esclavos, lo hemos dicho mil veces. Aquí tienen a (N.N.), que es una empresa de esta empresa, pero que tiene una imagen distinta: las colas dan vuelta la manzana pero no es el logo de esta empresa el que se deteriora, sino una imagen **charcha** que nadie conoce... Esos trabajadores ganan la mitad de lo que yo gano, hacen lo mismo que yo hago, pero con otra imagen, con una camiseta distinta... Entonces todo lo que es externalizable: vigilantes, auxiliares, cajeros, atención de público... Lo que no es externalizable son los que hacen los grandes negocios de la empresa: los ejecutivos, a esos hay que regalinearlos, porque éstos tienen su carterita de clientes y si se me va puede que se lleve la cartera, porque muchos clientes tienen más afinidad con el ejecutivo que con la institución. Hay un trato diferenciado: los regalones son los de la mesa, que con un sólo día de trabajo pueden ganar millones de utilidad para la empresa... Están todo el día en la mesa, vendiendo, comprando. Son máquinas de hacer plata... ¡esos son los regalones!... Por otro lado, nos externalizaron de una **paraguazo** a más de 200 auxiliares de un día para otro... se organizó con ellos una empresa que se llama (N.N.), y hay uno que hace de palo blanco allí y es el gerente de N.N.. Se les contrató como N.N., y le quitaron los uniformes, les quitaron auxilio médico, les quitaron todas las garantías que tenían y les bajaron el sueldo... les pusieron término al contrato y los recontrataron porque esa gente ya conoce la labor que hay que hacer... Entonces ¿qué impresión me puede dar a mí el esfuerzo que está haciendo la empresa de capacitar a esa gente? Y ni siquiera tienen contrato como trabajador... boletean, son "empresarios", les han llamado "empresarios" los más osados y los tienen permanentemente en seminarios... dinámica de integración, trabajo para mejorar el clima laboral... Pero yo me siento diariamente aquí, veo que tengo como jefe un canalla, que no tengo posibilidades de ascenso... entonces, todo ese discursito bonito de "somos una familia", "somos un equipo" y toda esa dinámica dura el período que me tienen allá no más, llego acá y el otro tonto sigue con la misma no más..." (Entrevista).

La externalización parece afectar incluso a los "congresos de calidad", que tendían a ser la expresión más acabada del trabajo en equipo dentro de la planta productiva. Un gerente de recursos humanos dijo, a este respecto: "Se hizo una redistribución de las máquinas dentro de la planta, una redistribución que era mucho más eficiente que la que había antes, y los mismos trabajadores la propusieron... Por esto es mucho más doloroso todavía lo que está pasando, porque la gente, con todo lo que se había hecho; ahora, no sé, es como que nos miran... uno de los dueños se empezó a asesorar afuera, por unos gurúes externos... ¡porque es un giro absoluto!... Se hicieron dos congresos de calidad donde participaron diversos grupos de trabajadores y expusieron todas las reducciones de costo que habían hecho. Pero resulta que a él le gustaba esto como una cuestión de imagen no más... salió en el diario... No como algo del logro de la gente porque si hubiera sido así no estaría pasando lo que está pasando ahora... el próximo año el congreso de calidad, en vez de ser un congreso entre los trabajadores de la empresa, va a ser un congreso entre los maquiladores..." (Entrevista).

La externalización y subcontratación, pese a los despidos masivos que ha involucrado, no ha producido un incremento del desempleo sino, por el contrario, su reducción. No obstante, tras el cariz positivo de esa reducción subyace el hecho de que el incremento del empleo se ha dado más entre los trabajadores eventuales y a nivel de las empresas maquiladoras que en el "núcleo laboral duro" del sector exportador de la economía. Y más entre las mujeres que entre los hombres (MIDEPLAN, 1996 a, 59). En un estudio sistemático de la situación de los trabajadores respecto de la capacitación, se constató que la "mano de obra indirecta de las empresas creció más de un 13% , por encima del aumento del empleo total manufacturero (7,6%)" (L.Geller, 1994, 19; M.Echeverría & G.Herrera, 1995, 17)). De hecho, se ha constatado un volcamiento estructural de la economía chilena hacia la terciarización de las empresas y la precarización del empleo (A.Díaz, 1993 y 1995). Ha aparecido una nueva forma "integrada" de marginalidad laboral (M.Carnoy, 1994, 176). El resultado de ello ha sido una reducción del nivel de costos y de salarios, con un impacto positivo en el nivel de productividad. De algún modo, la lógica global del *outsourcing* ha terminado por estructurar una suerte de "neo-taylorismo" (A.Díaz, 1993). Pues

ahora "se trabaja más y se realizan más operaciones de cualquier tipo, buscando reducir los tiempos muertos... los nuevos sistemas de organización de la producción y de las tareas están orientados a obtener una utilización óptima, o lo más eficiente posible, tanto de la fuerza de trabajo disponible como de las nuevas máquinas, más que a estimular el desarrollo de la creatividad y participación de los trabajadores en el ámbito laboral... La necesidad de reducir los tiempos muertos en el trabajo... contribuye a explicar el énfasis en el sistema de subcontratación combinado con la ampliación y enriquecimiento de las tareas" (M.Echeverría & G.Herrera, 1995, 11-12).

Las drásticas aplicaciones de las técnicas de reingeniería (a efectos de reducir costos en las empresas exportadoras) redundan, como se dijo, en despidos masivos de trabajadores. Para poder despedir y subcontratar, los grandes empresarios necesitan tener una amplia "flexibilidad de contrato laboral". En otro nivel, la proliferación y drástica inter-competitividad de las empresas maquiladoras subcontratantes necesitan también de una amplia flexibilidad de contrato laboral, de una parte, para absorber los costos desechados por las grandes empresas, y de otra, para mantener bajos los niveles salariales contratando y despidiendo trabajadores eventuales. Parece evidente que todo el proceso descansa en la mantención de "contratos flexibles". Es decir, en que exista una gran movilidad laboral. En que la mayoría de los trabajadores no haga carrera (promoción) dentro de una misma línea de calificación —coincidente con la línea de desarrollo productivo de las empresas—, sino, transversal u oblicuamente, sobre varias. Que, en consecuencia, exista una masa laboral "flotante, rotatoria, que se caracteriza por su falta de pertenencia y su condición de disponibilidad" (Ibídem, 11). No es extraño, pues, que la capacitación ocupacional "los trabajadores la ven como ventajosa para la empresa: "vamos a aumentar nuestras habilidades, pero es la empresa la que va a aprovecharse de eso"...". Empresarios y gerentes, por su parte, son tajantes en afirmar que: "la capacitación no implica promoción" (Entrevistas).

Dada la extrema flexibilidad de los contratos laborales existentes en Chile ¿tiene la capacitación a ser más un factor potenciador de la movilidad transversal de los trabajadores que un factor de su promoción ocupacional?

La flexibilización del mercado laboral consiste en "facilitar al empleador la contratación y despido de trabajadores" (S.Yáñez & D.López, 1996, 97). Más específicamente, consiste en ofrecer "empleos sin escrituración de contrato... sin cotización previsional y de salud... con salarios bajo el mínimo legal y exceso de jornada de trabajo". Con respecto al pasado **fordista**, éstas son "formas atípicas" de empleo, núcleo de la llamada "precarización", que predomina, precisamente, en los llamados "ejes proyectivos del modelo" (agricultura de exportación, industria maderera y la pesca) (M.Espinosa et al., 1997, 3-4).

La flexibilidad de contratos y la movilidad del empleo han permitido de que, en Chile, se haya producido una reducción de costos laborales que es casi un récord a nivel internacional: "el estudio de la OIT presenta un cuadro comparativo de costos laborales para diferentes países, entre los que se cuentan Estados Unidos, Corea del Sur, Hong-Kong y varios países latinoamericanos. De acuerdo a estos datos, el costo laboral por unidad de producto en Chile resulta ser el más bajo, igualable sólo al de Perú. En efecto: en Estados Unidos éstos representan 45% del total; en Corea del Sur, 28%; en Argentina, 21%; en Brasil, 24%; en México, 20%, y en Chile y Perú, sólo 19%..." (M.Espinosa, 1996, 12).

La presión que el sistema laboral (léase como "flexibilidad de contrato" e inestabilidad del empleo) ejerce sobre los trabajadores ha motivado la presentación al Congreso de un proyecto de reforma laboral, cuya aprobación parece difícil, por la radical oposición del empresariado y de sus representantes políticos, para quienes la "rigidez" de las leyes laborales chilenas es uno de los "principales problemas que afectan al quehacer empresarial". La campaña que está realizando la poderosa organización sindical norteamericana AFL-CIO para que la aprobación del ingreso de Chile al NAFTA se condicione a la aprobación de la reforma laboral, ha profundizado la molestia de los empresarios frente a ese problema (El Mercurio, 29/03/1997, B1 y D1). Todo indica, pues, que el actual sistema de contratos "atípicos" se va a mantener por algún tiempo, lo mismo que la movilidad transversal de los trabajadores eventuales.

Por ello, podría pensarse que los trabajadores continuarán entendiendo la capacitación ocupacional como parte del desarrollo empresarial, y no de ellos mismos. Si, por vía de excepción, el trabajador eventual logra capacitarse dentro de una misma línea ocupacional (camino posible para dejar de ser eventual), lo más probable es que tienda a abandonar las filas de la PYME y emigre a otros estratos superiores. Pero este paso se da mucho mejor capacitándose en el sistema formal de educación (Centros de Formación Profesional, etc.) y no en los cursos temporeros de capacitación "social", dado que éstos preparan fundamentalmente para la movilidad transversal dentro de la PYME (Entrevistas).

El desafecto de los trabajadores por el SNC tiende a ser reforzado, además, por la forma en que impacta en ellos la "recepción" de la innovación tecnológica (exterior) y por la forma en que los empresarios asumen la "política salarial de productividad". Como se indicó más arriba, la innovación tecnológica no surge en Chile del proceso productivo interno de las empresas, sino de sus conexiones mercantiles internacionales, donde las compañías proveedoras juegan un rol determinante. Un gran empresario sostiene permanentemente que "todo se puede comprar en exterior: la materia prima, la tecnología de punta..." (SENCE, 1996). Teniendo esas conexiones un carácter estratégico además de mercantil, tienden a ser, por lo mismo, privilegiadas, confidenciales y manejadas sólo por el estamento de los altos ejecutivos. Los trabajadores se informan de la nueva tecnología por el súbito comunicado de algún jefe: "llegó una máquina nueva"; lo que implica que, si no llega gente nueva, un experto de la firma proveedora va a capacitar en la nueva máquina a un grupo reducido de trabajadores que "son siempre los mismos" (los "regalones" de la gerencia) (M.Echeverría & G.Herrera, 1995, 22). Los trabajadores no participan en la producción de innovaciones tecnológicas, y cuando lo hacen, es sólo para producir "tecnología blanda" (organización de faenas), lo que no implica ni mayores salarios, ni promoción, ni detención de los procesos de externalización. La innovación tecnológica importada y la capacitación en tecnología de punta que se realiza en la empresa, por ello, terminan por convertirse para el trabajador en "otras" manifestaciones de la celosa privacidad, poder y jerarquía que, desde hace mucho tiempo, articulan verticalmente a la empresa y el empresario chilenos. Para ellos, la lógica de la productividad es no sólo importada, sino también, y sobre todo, ajena. De modo que la capacitación que se da como parte orgánica de esa lógica puede ser, en ocasiones, incluso, opresiva: "de acuerdo a lo que está escrito, es voluntaria, pero de voluntaria-obligatoria... en ninguna parte está establecido que es obligación para el trabajador ir después de la jornada de trabajo, dos horas, a una sala de la empresa a estudiar materias que son un beneficio para la institución, pero tiene que ir, y si no va se le complica la existencia acá dentro... pero son cursos que a uno tampoco le aseguran proyección ni garantía dentro de la institución... los aumentos de renta y las promociones no están condicionadas a los cursos, son materia aparte. Entonces no hay mucha motivación de la gente por ir, tampoco..." (Entrevista).

Es evidente que la capacitación en tecnologías de punta, al disociarse del sistema de promociones (al menos para la mayoría de los trabajadores de una planta industrial) termina por devaluar, en la mente del trabajador, la importancia crucial de la innovación tecnológica. Porque, en los hechos, por encima de ella está siempre el poder de los jefes, concretizado, por ejemplo, en la imposición de los "regalones" por sobre el rendimiento productivo o el nivel de capacitación logrado por el trabajador corriente. "En los resultados... hay mucha gente pasada a llevar, que tiene muchos cursos aprobados, pero por ahí surge un "regalón" y le dan la pasada... no hay seguridad de que se vaya a obtener una promoción. Desgraciadamente, depende mucho de la jefatura..." (Entrevista). "Regalones" son los mismos ejecutivos, los mandos medios y el personal administrativo, que son, según las estadísticas del SENCE y el testimonio de los trabajadores, los que son preferentemente capacitados con cargo a la subvención fiscal. Se cree que el personal administrativo es visto por los ejecutivos como más leales a la empresa: "El empleador escoge para capacitarse, haciendo uso del 1% SENCE, fundamentalmente, a trabajadores administrativos... Piensan que el administrativo va a colaborar con ellos más años que un trabajador productivo; porque saben que si mandan a uno de éstos a aprender soldadura o mecánica u otra cosa, éste se les va a ir" (M.Echeverría & G.Herrera, 1995, 23). Y naturalmente, los administrativos necesitan adiestrarse en los nuevos programas computacionales que llegan al mercado y en cursos de inglés o de

administración, que son, como se sabe, los cursos que componen la mayor parte de la oferta capacitacional en Chile. El gerente de recursos humanos de una gran empresa aseguró que el año pasado se había hecho una capacitación masiva a todo el personal. Un dirigente sindical de esa misma empresa aseguró que la capacitación consistió en aprender el manejo del programa WINDOWS '95: "o sea, algo que uno puede aprender, simplemente, practicando" (Entrevistas).

Si la innovación tecnológica lleva al empresario a valorar los incrementos de la productividad logrado por sus máquinas y trabajadores, aquél puede, a modo de incentivo, pagar a sus trabajadores "bonos de productividad", que se suman a los salarios. La tasa de esos bonos se fija según una determinada meta de productividad. Según los trabajadores, el empresario puede y tiende a manejar, de múltiples maneras, el dato de la productividad: manipulando el cálculo, fijando metas colectivas altas que no se logran alcanzar pero que le permiten absorber el plus logrado con el esfuerzo laboral realizado, otorgando bonos individuales que estimulan la competencia y deterioran la solidaridad, reduciendo el monto del salario base e incrementando su parte variable (bonos). Se ha calculado que el 42% de las empresas utiliza estos sistemas, como también el 36% de las industrias manufactureras (L.Geller et al., 1994, 7).

En suma, es muy difícil no admitir que la lógica de productividad de las empresas, en tanto centrada en la subcontratación, la flexibilidad de contratos y en la importación tecnológica, se ha articulado en una relación inversa con la lógica de desarrollo de los trabajadores. Tan inversa que, en muchos sentidos, la conveniencia de aquélla se constituye a costa de erosionar los derechos sociales básicos de éstos. Especialmente, en cuanto a la posibilidad de articular un sindicalismo capaz de neutralizar esa inversión. Esta contraposición, al mismo tiempo, conspira contra la posibilidad de asociar ambos actores en un proceso conjunto y "nacional" de desarrollo de la productividad y la capacitación. No hay lealtad ni de uno ni de otro actor para con una estrategia integrada de incremento de la productividad y la competitividad del país. Algunos grandes empresarios tienden a exigir al Gobierno que ponga en marcha un "proyecto integrado de competitividad-país", pero los empresarios no parecen estar proponiendo ni construyendo un "proyecto integrado de Empresa". (ASEXMA, 1996). En esta situación, la propuesta capacitacional del Estado, centrada filosófica y socialmente en el trabajador y operacionalmente en la empresa, no está sembrando en un terreno ya abonado por la (privilegiada) acción empresarial, es decir, en un terreno de lógicas integradas. Más bien, está sembrando sobre la aridez de lógicas en dispersión.

Comprensiblemente, los sindicatos no incluyen, normalmente, la capacitación en sus negociaciones colectivas. Excepto en situaciones de emergencia, como el traslado forzoso de plantas industriales de zonas turísticas, por ejemplo, que obliga a los sindicatos a exigir capacitación para su "reconversión profesional" (Entrevista). El nuevo proyecto de ley sobre el SNC propone la creación de "comisiones bipartitas". La cuestión es: ¿pueden los sindicatos convencer a los empresarios de que deben formar una alianza para asumir en conjunto el tema de la capacitación y la competitividad? Es poco probable: "no está en la conciencia del trabajador la necesidad de la capacitación para asumir niveles superiores al interior de la empresa, porque tampoco está planteado dentro de la política de la empresa... el movimiento sindical está preocupado de los procesos de formación para la organización sindical, para la defensa de los intereses sindicales... además, tampoco hay una conceptualización clara entre lo que es formación y lo que es capacitación" (Entrevista). Es evidente que, para el trabajador, el problema propio pero real de la precariedad del empleo (factor de neo-marginalidad y neo-pobreza) es un problema de mayor prioridad, dentro de su lógica, que el problema ajeno (empresarial) de la productividad y la competitividad internacional del país; sobre todo si "su" problema deriva precisamente de la solución que se le está dando al segundo. El trabajador chileno (sobre todo el "eventual") está rodeado, de hecho, por inestabilidad laboral, informalidad de contrato, inseguridad promocional, salarios variables, así como por la semi-desocupación que significa moverse transversalmente sobre las redes del empleo PYME. Lo que catapulta a uno (el empresario), comprime y ahoga al otro (el trabajador): "las relaciones laborales le

permiten al empleador no respetar mucho los derechos que tiene el trabajador... por lo tanto, hay mucha movilidad y la mayor capacitación no asegura, muchas veces, los mejores puestos de trabajo" (Entrevista).

En este contexto, para los trabajadores parece más útil una formación profesional sólida que les permita eludir el fárrago de la movilidad transversal e insertarse por arriba, con peso propio, en el sistema laboral. En este sentido, para ellos, es más importante el sistema formal y nacional de educación. Pero este camino, que es válido en "su" lógica, está bloqueado por otras razones de mercado: los altos aranceles de la educación superior. En su defecto, parecería ideal contar con un Instituto Nacional de Capacitación organizado y administrado por los propios trabajadores; lo que está en sus proyectos, pero también —como dicen ellos mismos— en sus "utopías". En el intertanto, predomina la desmotivación (Entrevistas).

e) Los Intermediarios

La subvención fiscal a la demanda (empresas) y a la oferta (OTE) ha promovido el surgimiento de un mercado de capitales para la capacitación que, a su vez, ha formado un competitivo mercado de demandas y ofertas de servicios capacitacionales. Teóricamente —es decir, conforme a la lógica neoliberal de estimulación pública e iniciativa privada— la dinámica conjunta de estos mercados debería producir la integración de las lógicas sectoriales (del Estado, los empresarios y los trabajadores) y el desarrollo de un sólo proceso de incremento nacional de la capacitación, la productividad y la competitividad. Sería materia de análisis y discusión el problema de si el mercado abierto de la capacitación es capaz de superar las disociaciones cerradas (estructurales) producidas por la innovación tecnológica importada, la flexibilidad de contrato legalizada y la práctica consolidada de subcontratación. Es decir: si a un mercado abierto pueden encomendársele objetivos y tareas (políticas) que consisten, precisamente, en remover los factores marco que, en gran medida, lo constituyen. Diríase, a modo de hipótesis, que ese mercado, lo más que puede lograr —sin suicidarse a sí mismo— es rebotar ofertas y demandas en un ping-pong vegetativo, sin resolver la tarea estratégica que se le ha encomendado. Lo que no obsta para que surja una frondosa actividad mercantil ("cobertura") de capacitación.

De este modo, las complejas relaciones entre los actores centrales de la productividad, la capacitación y la competitividad (como se dijo: el Estado, los empresarios y los trabajadores) se han resuelto instalando entre ellos un mercado capacitacional, en cuya hópita ecología ha proliferado un gran número de intermediarios. "Estamos viviendo una revolución exponencial de la capacitación —acotó un gerente de recursos humanos de una gran empresa—, y yo, por lo menos, recibo 5 o 6 llamadas a la semana ofreciéndome este curso y el otro, sin contar las cartas y dípticos. Estamos sufriendo un verdadero acoso. Y entre los ofertantes hay de todo: gente idónea y muchos "rifleros". Hay que tener mucho cuidado" (Entrevista). Por su parte, el encargado de capacitación del SENCE informa que ha habido un gran aumento de los organismos intermediarios que ofrecen capacitación: "hay 4.000 y tantos que se han inscrito, hay 3.800 OTE vigentes, de las cuales 1.300 ofrecieron cursos el año pasado, y de esas 1.300, sólo 260 dan cuenta del 80% de los cursos y de los trabajadores capacitados. Esto quiere decir que 260 OTE hacen el 80% del trabajo del sistema, mientras las otras 1.040 se hicieron cargo del restante 20%, y quiere decir también que otras 2.500 o más tuvieron rentabilidad negativa para el sistema" (Entrevista).

El SENCE ha estado perfeccionando el registro y la supervisión global de la masa de OTE, pero no intenta "hacer un ranking de ellas, sino caracterizar lo que debe ser una OTE". De todos modos es un hecho que, como en todo mercado abierto, las "empresas" ofertantes (las OTE, para este efecto, de hecho lo son) resultan heterogéneas, y pueden distinguirse grandes, medianas y pequeñas empresas, entre las que se dan, incluso, tendencias oligopólicas así como "quiebras" inevitables. Las empresas (OTE) grandes son, por lo común, aquellas que ofrecen capacitación productivo-industrial, que disponen de

maquinaria moderna o producen innovaciones propias, y que están respaldadas, o bien por agencias extranjeras, gremios empresariales, universidades y centros de formación técnica consolidados. En este sentido, destacan, por ejemplo, INACAP, las universidades tradicionales (de Chile, Católica, Santa María, Santiago, Concepción), la universidad Adolfo Ibáñez, CFT Indep, CFT Cámara de Comercio de Santiago, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, SERVICAP, ASIVA, ASICOM, Servicios Educativos SONDA, Intertraining, Winners Ltda., Price Waterhouse Consultores, Zeitgeist Ltda, etc. (SENCE, 1996, 8-9). Puede decirse que las grandes empresas capacitadoras, por su magnitud y consolidación, forman parte, en cierto modo, del sistema formal de educación y capacitación. Muchas de ellas fueron de hecho constituidas y alcanzaron su escala actual de operaciones por la acción interventora del Estado (caso de las universidades tradicionales y de INACAP).

Es notable el hecho de que estas grandes empresas no tienen su clientela mayor dentro del sistema SENCE, sino fuera de él; es decir, en clientes que, privadamente, se inscriben en sus cursos, pagando por sí mismos los aranceles respectivos. Controlan, pues, un amplio nicho natural del mercado, obtenido por su mayor trayectoria, prestigio y escala de operaciones. El director de capacitación de INACAP, por ejemplo, informa que "nuestros clientes particulares no tienen ningún apoyo. Hay un grupo muy importante de gente que se inscribe en nuestros cursos directamente, pagan con sus propios recursos y no tienen ningún apoyo del Estado... Siempre se habla de apoyo a las empresas, pero los más perjudicados son los particulares, que son gente que están en distintas situaciones: desempleados, por ejemplo, que buscan entrenamiento para comenzar a trabajar en alguna otra cosa..." (Entrevista). En cuanto a las grandes compañías e industrias, las OTE mayores les venden, según convenio, "cursos cerrados", más especializados y de mayor valor. Es decir, pueden cubrir tanto las demandas individuales (generales) de "formación" como las demandas empresariales (específicas) de "capacitación". Su lógica no es reforzar o implementar esta o aquella política sino ofrecer un servicio a todo el que pueda pagar por él, con o sin subvención del Estado. En el caso de INACAP, ese servicio se ofrece a todos los que, pagando por él, se interesan por una capacitación "orientada fundamentalmente a la parte productiva, a todo lo que es tecnología productiva".

Es importante considerar que, en la lógica de los trabajadores, es estratégicamente más relevante desarrollar su "formación" profesional (que potencia las decisiones del trabajador) que su "capacitación" en la planta (que potencia las decisiones del empresario). Esto implica una motivación mayor por seguir cursos más abiertos y formalizados (liceos industriales, centros de formación técnica, universidades) que por seguir cursos cautivos (empresariales), o semi-formales (SENCE). Y dentro de los más formalizados, prefieren los cursos más breves y accesibles, que es el caso de los que ofrecen los CFT. La evolución de la matrícula de los CFT muestra que, entre 1983 y 1993 (coincidiendo con el auge de la subcontratación), los alumnos inscritos se han duplicado, de 40.000 a 80.000. Y es significativo también que, la mayor parte de ellos (51,1%) se haya inscrito en las carreras de Administración y Comercio, en coincidencia con la tendencia mercantilizadora de las grandes empresas que externalizan segmentos importantes de su proceso productivo. Dentro de estas carreras, la que concita mayor interés es, como cabe suponer, Secretariado (P.Persico, 1995, 35-37). Y en el caso de INACAP, Hotelería (Entrevista). La opción es, pues, por "profesiones" de tipo administrativo. De acuerdo a testimonios ya expuestos, el trabajador administrativo tiende a permanecer más tiempo en la empresa, los ejecutivos confían más en él y construyen la lealtad de este trabajador distinguiéndolo o "regalonéandolo" con capacitaciones y promociones. Los cambios reingenieriles y computacionales han concluido, incluso, por transformar el trabajo de las secretarías, que ya no tienen su rol tradicional, sino otro que puede caracterizarse como de "asistentes de administración"; el cual, por la rapidez de los cambios en el software que rige esta área, necesitan continuamente de re-capacitaciones (Entrevista). De modo intuitivo, pues, los trabajadores han terminado por comprender que el área productiva es más inestable que la administrativa, ya que la formación profesional en aquella vale y pesa menos que en ésta. Por donde podría colegirse que, en una medida importante, esta opción y su consiguiente demanda tienden a producir, en el plano de la oferta de

las OTE, una hipertrofia en el lado de los cursos administrativos, en desmedro de los cursos productivos. Y esto también lo confirman las estadísticas del SENCE.

También existen, por paradoja, grandes empresas “capacitadoras” por el lado de la demanda: son los llamados “organismos técnicos intermedios reconocidos” (OTIR). Su rol es servir a un grupo específico de empresas demandantes de capacitación por medio de diagnosticar su demanda y organizar la oferta de capacitación adecuada a la misma. Normalmente, con cargo a los fondos de la subvención fiscal. Su rol técnico consiste en racionalizar la demanda y optimizar la oferta. En otros casos ese rol se complementa con el de crear economías de escala en el mercado capacitacional, sobre todo, para las empresas PYME. De un modo u otro, las OTIR forman parte del sistema SENCE, tanto porque dependen financieramente de la subvención fiscal, como porque amplían y afinan los canales de distribución de esos recursos. “Nosotros estamos seguros que el sistema de las OTIR es de una sociedad muy grande con el SENCE, por la cual el SENCE amplía sus canales de distribución: de tener dos oficinas en todo Chile más esta oficina de Santiago... el primer canal de distribución de la franquicia son las ocho OTIR que hoy día existen. Vemos la OTIR como un gran aliado estratégico para nosotros” (Entrevista). En verdad, las OTIR son empresas “maquiladoras” que han recogido las gerencias de recursos humanos que las empresas han externalizado, tanto como las oficinas de distribución externalizadas por el SENCE. Son, de hecho, subproductos de la reingeniería global y de los fenómenos de subcontratación que determinan hoy no sólo el diseño de las estrategias empresariales sino también de las políticas públicas. Si ellas, al igual que otras maquiladoras, absorben los costos externalizados, reduciéndolos, sería materia de un análisis más empírico; en todo caso, por de pronto, esos costos son absorbidos por los recursos del Estado. Cuando menos, están cumpliendo el rol de “integrar” a dos de los tres actores protagónicos de la productividad y la capacitación: los empresarios y el Estado.

Las OTIR operan con las grandes empresas (inclusive CORCAPYME, que habiendo surgido para servir a la PYME, como se vio, debió servir también a las grandes, para hacerse financieramente “viable”), siendo las principales la de la SOFOFA, y la de la Cámara Chilena de la Construcción, ASIVA, ASIMET, y CODESSER, entre otras. Pueden tener, como en el caso de la primera, más de 1.500 empresas afiliadas, por lo que manejan recursos considerables. En cierto modo, son los “bancos” privados de la capacitación financiada por el Estado. El gerente de capacitación de una de estas OTIR señaló: “Lo que pasa es que aquí en la OTIR funcionamos casi como un banco, aquí hay cuentas corrientes con empresas, ejecutivos de cuentas... nosotros manejamos el crecimiento que va teniendo la empresa y cómo lo va gastando...lo que veo como riesgo es que cuando uno funciona como OTIR está administrando recursos y es importante el tema de la confiabilidad sobre la administración que uno tiene... en una OTE no es lo mismo... aquí hay una administración de recursos... ¡y no son despreciables!...” (Entrevista). Como se indicó más arriba, estos “bancos” pueden manejar alrededor de 4.000 millones de pesos al año, lo que les permite seleccionar cuidadosamente los cursos y las OTE que servirán las necesidades capacitacionales de sus afiliados. Retienen el 20% del fondo de remuneraciones de sus afiliados —permitido por la ley— y cobran aparte por otros servicios técnicos (Entrevista). “Las OTIR tienen un conjunto de beneficios y ganan dinero en forma impresionante... ¡si dan ganas de meterse a una OTIR!” (Entrevista). No es extraño que ellas sean partidarias de que la capacitación deba coincidir con las necesidades de la empresa y que las “comisiones bipartitas” no son convenientes para el empresario (Entrevistas).

Diferentes son las características y la situación de las OTE que califican como medianas o pequeñas. Muchas de ellas surgieron en los años 80 en la lógica solidaria de las “organizaciones no gubernamentales” (ONG), y otras en los 90, conforme la lógica subcontratista de las “consultoras” (G.Salazar, 1995). De cualquier modo, su escala de operación es de nivel micro-empresarial, no están respaldadas por consorcios empresariales o instituciones de origen estatal, han visto reducirse drásticamente los recursos externos y, no pudiendo competir con ventaja en la capacitación productiva (hardware technology), tienden a concentrarse en el espectro social (“humanware”) de la capacitación,

con fuerte dependencia del sistema SENCE, FOSIS, CONACE, SUBDERE, municipios y otros capitales públicos abiertos a la licitación competitiva. En rigor, el grueso de las OTE opera, no en el ámbito de la capacitación productiva, sino en el ámbito de la formación social. Si ingresan compitiendo en el primero (por lo común en el área de "aprendizaje"), lo hacen por necesidad, con escaso equipamiento técnico, en pequeña escala, utilizando a menudo conexiones y amistades extra-mercado, y arriesgando, por tanto, una evaluación deficiente. El SENCE, más que supervisar rigurosamente su performance, incrementa y perfecciona los requisitos formales que deberían cumplir para inscribirse en sus registros y licitaciones ("estamos haciendo un manual"). El incremento en la calidad de la oferta —se piensa— no debería inducirse por control administrativo, como demandan muchos empresarios, sino por la propia dinámica del "mercado". "Porque las OTE se van a regular solas. Una OTE de calidad va a presentar cursos de calidad, porque no puede presentar de baja calidad porque no se lo van a comprar... Nosotros estamos trabajando precisamente en ir identificando esas dificultades y aprobando cursos que realmente valen la pena, pero desde la perspectiva de una economía de mercado; el que dice que ese curso vale o no vale la pena es el que lo compra... lo que nosotros estamos promoviendo es poner aquí un mercado de la capacitación" (Entrevista).

Todo indica que, entre las grandes y las pequeñas OTE se ha estado produciendo una división del trabajo capacitacional: las grandes tienden a operar en el ámbito de la producción, a permanecer en los registros de las OTIR y a servir las necesidades estratégicas de las grandes empresas. Las pequeñas, en cambio, tienden a ganar licitaciones productivas de tipo marginal (becas de aprendizaje, o con empresas que aun desconocen el mercado y están fuera del sistema OTIR, aliado estratégico del SENCE), a operar fuera de las redes OTIR y, preferentemente, en la capacitación "social" que administra el SENCE u otros fondos fiscales o municipales. Por ello, su ventaja comparativa son las diferentes disciplinas vinculadas a lo que un empresario llamó la "humanware" (elaboración de proyectos, técnicas de organización, de comunicación, talleres de autoestima, focus groups, clima laboral, planificación estratégica, etc.), razón por la que su verdadero campo de trabajo tiende a ser el mercado surgido de la subcontratación de políticas sociales, tanto gubernamentales como municipales; y sus contratantes tienden a ser, más bien, reparticiones públicas y no empresas privadas (G.Salazar, 1995). Sin embargo, por su especialización y su mayor cercanía a las comunidades locales, los actores sociales y la ciudadanía misma, su trabajo capacitacional tiene mayor impacto en la sociedad civil (no en la empresa), en el plano cultural (no en la economía) y en la política nacional (no en el mercado internacional); de modo que su proyección estratégica tiende a conectarse con los movimientos internacionales que procuran resolver o trascender las contradicciones o problemas de arrastre del modelo neoliberal (B.Kliksberg, 1993, y G.Salazar, 1996, "a" y "b").

Es claro que las OTE pequeñas, a inversa de las mayores, no presentan movimientos tendientes a montar economías de escala o holdings de acción centralizada: no tienen OTIR ni "bancos" que administren de conjunto las subvenciones o licitaciones que captan del Estado, ni éste las considera su "aliado estratégico" (el aliado estratégico del Estado parece ser la productividad y la competitividad, y no el desarrollo social). Por ello, están expuestas, de un lado, a todos los azares del mercado, y de otro, a todo el rigor de las normativas y requisitos que les imponen los registros SENCE o de la SUBDERE y los complejos "términos de referencia" de las licitaciones públicas. Y sin embargo, de hecho, son los "ejecutores de las políticas sociales". De modo que, si las grandes OTE, de un modo u otro, son responsables ante el desarrollo estratégico de las empresas privadas; las OTE pequeñas, en cambio, aparecen como responsables en el desarrollo estratégico de la Sociedad, pero no ante ésta sino ante el Estado. La misma lógica mercantil adopta, así, una coloración (responsabilidad) ética diferente, según sea el referente-marco al cual se proyecte. Dada esta diferencia, las OTE pequeñas definen su lógica de acción según una ética política que, en muchos sentidos, se siente incómoda ("utilizada") en la desmedrada posición que ocupa en el mercado capacitacional y en las subcontrataciones políticas del Estado. De aquí que un grupo importante de OTE haya concluido por reivindicar, de algún modo, su pasado de ONG, y por constituir una red asociativa (ACCION) que, como tal, no es una OTIR ni un

dispositivo para ensanchar la escala económica de operaciones, sino, más bien, una federación reivindicativa para concretizar un proyecto ético-político (B.Cancino & D.Vergara, 1996; ACCION, 1996).

La reivindicación de las OTE (ONG) pequeñas no dice relación principal con márgenes de eficiencia o tasas de subvención, sino con el rol específico que ellas están jugando en los planos socio-cultural y socio-político. Porque si bien ellas “ejecutan” las políticas de desarrollo social en el terreno, también “recogen” y en cierto modo intervienen y modelan el sentir y el querer del ciudadano. Por tanto, actúan ni más ni menos que en plano fundamental de la soberanía. Este rol, evidentemente, las torna, de algún modo, instrumentos de esa soberanía. De hecho, las evaluaciones de terreno revelan que las ONG están más prestigiadas socialmente que las propias reparticiones públicas encargadas de la política social (R.Asún, 1997). De algún modo, pues, su reivindicación central es la participación —no sólo de ellas sino también de la ciudadanía— en el diseño de las políticas sociales. Pues, de hecho, se sienten marginadas de ese proceso.

Esta marginalidad ha afectado incluso a CORCAPYME, la OTIR de los pequeños y medianos empresarios: "esto lo he planteado en todas partes. La respuesta es que no se puede, que es motivo de ley. Entonces propusimos hacerles modificaciones a la ley... y todavía estoy esperando a ver si me reciben... Yo tengo 1.600 empresarios inscritos, y mi oferta es: “yo le administro eficientemente 13 U.T. mensuales”, y él me dice: “no, pues, porque el SENCE me pasa plata equivalente a 26 U.T. mensuales, y no 13”. Por lo tanto, curiosamente, la ley impone una competencia desleal del SENCE a la OTIR que está trabajando con la PYME. Lo he conversado con el (actual) director del SENCE: me dijo que había un período de indicaciones y que a lo mejor la podríamos meter. Lo he estado llamando por teléfono y no me ha resultado. Todavía no me dan espacio... No he visto en las autoridades la intención de preguntar acerca de la nueva ley. En general, a las OTIR no nos ha llegado ninguna invitación para discutir... Cuando yo dije que tenía observaciones (el anterior director del SENCE), me dijo: “¡mira, no me molestes, no me compliques la vida!... la nueva ley se ha demorado tanto ya y se va a demorar más de nuevo... sería una complicación”..." (Entrevista).

El tema de la participación en el diseño de las políticas y en las decisiones públicas es, sin lugar a dudas, un tema emergente. Lo están emergiendo las OTE pequeñas, de vocación “social”; lo están imponiendo, de modo creciente, los propios ciudadanos. Lo exige, de algún modo, la necesidad de incrementar el rendimiento neto de los programas de desarrollo local. Lo plantean, incluso, organismos internacionales. Se ha incluido —despertando críticas— en el nuevo proyecto de ley de capacitación. Lo recomiendan las técnicas "horizontales" de reingeniería (distintas a las de externalización). Y es evidente que la participación (social) que se está reclamando es distinta a la participación (individual) en el mercado; entre otras cosas, porque sobrepone al ajuste automático de éste la ejecución de una voluntad colectiva. E implica, también, incrementar el rol y estatus de la Sociedad Civil a un nivel similar al del Estado y del Mercado (G.Salazar, 1996, “a”). La marginación que está frenando el pleno desarrollo de la lógica de acción de las pequeñas OTE (ONGs) se funda, al parecer, en razones (o temores) de Estado, de mayor calado, sin duda, que la simple demora en la tramitación de un nuevo proyecto de ley sobre el SNC.

El mercado de la capacitación ha producido en Chile, pues, no sólo dos estratos de “organismos intermedios” (diferenciados por su escala de operación), sino una suerte de división de tareas (productivas versus de desarrollo social) que, de un modo u otro, tienden a desenvolverse en direcciones contrarias. Lo que revela que los objetivos estratégicos asignados a este mercado no están siendo alcanzados por éste, en ninguno de sus tres sentidos (empresarial, laboral, y de integración). A menos que se considere que el desarrollo empresarial a costa del no-logro de los otros dos objetivos restantes sea un éxito necesario y suficiente.

III. Temas presentes y temas ausentes

El tema de la capacitación ha sido presentado, en lo explícito, con referencia al interés general de Chile (desarrollo de la productividad y la competitividad) y del trabajador (formación y promoción profesional), y como una iniciativa estatal tendiente a promover la acción (eficiente) del empresario. El núcleo central de este discurso es la subvención estatal (el 1% de las remuneraciones), el uso que hacen de ella los empresarios y la cantidad de trabajadores que acceden, a través de la misma, a los beneficios de la capacitación. Se asume que, como tal, este sistema es intrínsecamente moderno y positivo, de modo que su baja utilización y cobertura históricas es un problema funcional que puede ser resuelto con ajustes de afinamiento, pues no implica una falla estructural ni en su diseño (estatal) ni en la *performance* de los que han sido encargados de activarlo (los empresarios). No hay crisis ni motivo, por tanto, para un debate abierto, sino, sólo, la necesidad de manejar adecuadamente los actuales diagnósticos cuantitativos para superar los *déficits* de información, de utilización de los recursos, de escala de operación para la PYME, de acceso de los jóvenes y trabajadores eventuales al núcleo duro de la capacitación, etc. No hay un problema de metas sino de rendimientos. En definitiva, el problema es, estrictamente, de manejo tecnocrático. No, por tanto, político.

Hay temas implícitos que, sin embargo, tienen menos cabida en el discurso y los intercambios explícitos acerca del SNC. Uno de ellos es: que el SNC ha sido constituido, anatómicamente y fisiológicamente, como un mercado sectorial engarzado al sistema global de los mercados. Que la administración del mismo, por tanto, no está a cargo de una voluntad política (legal) que actúa por encima de las iniciativas cortoplacistas de los actores, sino de los ajustes automáticos de aquéllas. Que esto, sin duda, implica una concepción

ingenua e incluso principista de mercado, en cuanto a la capacidad de éste para ejecutar con eficiencia políticas públicas y objetivos macro-estructurales, sin producir dispersión de resultados. Sobre todo, cuando lo que se espera es superar viejos antagonismos estructurales (empresarios versus trabajadores) para instalar una tradición inédita: el desarrollo cooperativo de la productividad nacional. Del mismo modo, está implícito también el tema referente a cómo se realiza el aprendizaje inherente a toda capacitación, tomando en cuenta el modo como se origina, para el caso de Chile, la innovación tecnológica que es preciso aprender. Se da por sentado que la tecnología se compra en el extranjero, pero no se pondera el impacto que este origen externo tiene en el ajuste automático (mercantil) de las relaciones internas entre los actores domésticos de la capacitación. En este sentido, los “contenidos” de la capacitación se asumen como materias universales (en sí, disponibles) configurando la misma relación ingenua que se da entre el estudiante secundario y las ciencias generales. De aquí el escaso análisis que se ha dedicado al rol desempeñado por las firmas (extranjeras) proveedoras de maquinaria y tecnología, especialmente en su efecto determinante en la (privativa) lógica de productividad de las empresas y en la demanda específica de capacitación que éstas manifiestan.

Entre los temas ausentes cabe citar, principalmente, dos: a) el gasto social en Research & Development (investigación y desarrollo) y su conexión con la innovación tecnológica, y b) el efecto perverso que ciertas técnicas de reingeniería (externalización y subcontratación, en especial) tienen en la carrera profesional del trabajador, en el nivel socio-económico del creciente número de trabajadores eventuales y, sobre todo, en la integración efectiva de todos los actores a un proceso nacional de desarrollo productivo (no sólo de competitividad) y de innovación tecnológica local. Es evidente que ambos temas —así como los temas implícitos anotados en el párrafo anterior— tienen relación con el diseño estructural del modelo, y pueden explicar la deficiente performance histórica del SNC desde una perspectiva distinta a la puramente funcional. Los trabajadores y pequeños empresarios tienden a poner sobre el tapete ciertos aspectos de estos temas básicos —lo mismo que algunos investigadores—, pero sin configurar, ni una crítica sustantiva al SNC vigente, ni un discurso o una propuesta alternativa. No obstante esto, cabe pensar que la fuerza de los procesos reales involucrados en el SNC tenderán a explicitar los temas ausentes o implícitos y a configurar en torno a ellos una propuesta de recambio sin tantos niveles “implicados” del problema.

IV. Una perspectiva histórico explicativa

La categórica afirmación: "la tecnología se compra" (anotada más arriba) no es una respuesta rápida surgida al calor de una entrevista, sino la expresión ritual de una larga tradición empresarial chilena. Probablemente, la tradición más consolidada e indiscutida de la cultura económica nacional.

¿Cuándo comenzó a comprarse la tecnología y a consolidarse como tradición? No desde siempre, en verdad, sino, aproximadamente, desde fines de la década de 1830. Es decir: cuando se hizo necesario que las haciendas comenzaran a mecanizar su producción de trigo y harina, a fin de competir mejor con la harina barata que los barcos balleneros norteamericanos, desde Boston, como lastre, traían al Pacífico. Pues, de no ser así, esos barcos habrían arrebatado a los hacendados el control del mercado peruano. Y se inició el reemplazo de los molinos hidráulicos (de piedras) por otros movidos a vapor. Y a importar ("comprar") máquinas a vapor y maquinistas que pudieran manejarlas y repararlas. Lo mismo se hizo en la minería, especialmente en los trapiches y fundiciones de cobre, desde mediados de la década de 1840, con el fin de competir mejor con las fundiciones de Swansea (Inglaterra), que hegemonizaban el mercado mundial (G.Salazar, 1984).

Dos necesidades estratégicas del comercio exterior chileno forzaron a los empresarios exportadores, pues, a incrementar su competitividad echando mano al procedimiento que les pareció más rápido y moderno: la compra de tecnología a los mismos países con los cuales estaban compitiendo en la comercialización de productos primarios. La "modernización" del sector exportador (adición de máquinas a vapor y contratación de ingenieros y técnicos extranjeros) permitió, en dos rubros

(harina, cobre), mejorar la competitividad del país en el *ranking* mundial de entonces, pero en otro rubro estratégico (tecnología) el país perdió autonomía e ingresó en un largo ciclo de dependencia.

¿Había otra opción? ¿Se pudo invertir en, y potenciar otras fuentes de desarrollo tecnológico? Para la lógica empresarial y política del corto plazo (dominante entre los mercaderes y estadistas de mediados del siglo pasado), aparentemente, no había otra opción. Para una lógica de mediano o largo plazo, aparentemente, sí. Pues debe tenerse presente que, entre 1541 y 1840, Chile no compró tecnología en el exterior, sino que la produjo. Era una tecnología rudimentaria, pero ingeniosa, útil y adaptada a las condiciones geográficas del país (por ejemplo, basó su fuerza motriz en los recursos hidráulicos, que eran abundantes, y no en el carbón, que no era de buena calidad). Cabe considerar que en las postrimerías del período colonial y a comienzos del siglo XIX, en base a esa tecnología local, Chile desarrolló su economía y su competitividad al nivel suficiente para llegar a hegemonizar no sólo el mercado del virreinato peruano, sino también para tornar inútil y cara la tecnología minera de los ingleses desde 1817 hasta 1845, cuando menos (el cobre chileno se colocó con ventaja en la India, predominando sobre el de Swansea, durante las décadas de 1820 y 1830) (G.Salazar, 1996). La producción local de soluciones tecnológicas para resolver problemas productivos se basó, antes de 1850, en la articulación cooperativa y a menudo comunitaria de los sectores populares en las faenas agrícolas, mineras o manufactureras. En esta primera tradición, el contrato laboral ("**conchavamiento**") se fundía frecuentemente con la asociación solidaria. El proceso productivo era una actividad social abierta, a menudo una fiesta (minga, rodeo, molienda, trilla, etc), en la que todos podían participar, todos podían "capacitarse" y todos podían aportar fuerza muscular o/y soluciones "ingeniosas" a los problemas que pudieran presentarse en el trabajo. La tecnología local y la "modernización", por ello, eran, antes de 1850, productos normalmente comunitarios (G.Salazar, 1985 y 1991).

La compra de tecnología en el exterior resolvió el problema de los grandes exportadores, pero no contribuyó a desarrollar las condiciones estructurales de la economía social-productiva. Más bien al contrario: inició su erosión y destrucción sistemática. Para decirlo en términos de la definición actual de la competitividad: la compra de la tecnología del vapor (que instaló el carbón inglés muy por encima de los recursos locales) incrementó la competitividad internacional de las grandes haciendas y las grandes fundiciones, pero erosionó dramáticamente el entorno (marco sistémico) de las mismas; es decir: la competitividad-país. Pues todas las medianas y pequeñas empresas productivas entraron en un período de compresión y crisis. El campesinado se peonizó. El pirquinero (pequeño empresario minero), lo mismo. La gran masa artesanal fue erradicada hacia los márgenes de la ciudad. Los caminos se llenaron de peones ("rotos") desempleados, y los suburbios de las ciudades, de mujeres abandonadas "cargadas de niños". La tasa de mortalidad infantil alcanzó récords mundiales. Lo mismo el alcoholismo. Y la delincuencia. Es lo que, a fines de siglo, se llamó "la cuestión social". En ese contexto estallaron las huelgas, la violencia, y floreció el anarquismo y el socialismo (G.Salazar, 1990 y 1991; S.Grez, 1995).

No obstante, la compra de tecnología en el exterior continuó —lo mismo que la "modernización mercantil" a la que dio origen— tanto como permaneció estable la tasa de cambio del peso chileno respecto a la libra esterlina. Y mientras los exportadores chilenos pudieron negociar paritariamente con las grandes casas comerciales y bancos extranjeros (Gibbs & Sons, Williamson Balfour & Co., Duncan Fox & Co., Grace & Co, Graham Rowe & Co., Gildemeister, Anglo South American Bank, Banco Alemán Transatlántico para América del Sud, etc.) y el Estado pudo mantener equilibrado su presupuesto y controladas las masas sociales. Y mientras no se agotaban los minerales superficiales de cobre. Pero, hacia 1873, esos minerales se agotaron. El precio del trigo bajó. La plata fue internacionalmente desmonetizada y el cambio del peso chileno (que era de plata), desde 1878, se derrumbó. Se desencadenó un proceso inflacionario. Los empresarios chilenos no pudieron seguir comprando en masa la tecnología. Cayó su productividad, se deterioraron los salarios y las empresas extranjeras aumentaron en varios grados su hegemonía estratégica sobre la economía nacional; sobre todo, porque sólo ellas podían importar, instalar y reparar maquinaria moderna. Es decir: realizar inversiones realmente reproductivas.

En ese contexto, los presupuestos fiscales fueron objeto de un fuerte drenaje, mientras las masas sociales iniciaban una gran oleada de movilizaciones (G.Salazar, 1987).

Cuando, hacia 1908, la crisis se hizo evidente y casi incontrolable, el país se halló en una situación tal que, de un lado, ya no podía invertir en la tradición social-productivista porque ésta había sido desmantelada, y tampoco podía esperar que los empresarios nacionales mantuvieran sus compras autónomas de tecnología en el exterior (el derrumbe del tipo de cambio y la inflación de costos se lo impedían). Sólo podía esperar (o incentivar) que las casas comerciales y los bancos importadores de tecnología incrementaran sus inversiones (y su penetración) en la economía nacional, pues sólo ellos disponían de esa tecnología y de las “divisas” para importarlas. El empresariado chileno comprendió que, para todos los efectos del desarrollo económico, la asociación con esas casas era estratégica, indispensable, y sin alternativas. De aquí que todas las entidades patronales (SNA, SFF, y SNM) comenzaron a informarse periódicamente de los avances tecnológicos en revistas extranjeras, a recomendar a sus asociados que realizaran periódicos viajes al exterior para “actualizar” sus conocimientos, a privilegiar la asociación con las casas proveedoras devaluando las asociaciones domésticas, y a presionar al Estado para que éste, también, prefiriese esa asociación por sobre cualquier otra. La única propuesta distinta vino de una gran empresa alemana (la M.A.N.), hacia 1912, la cual se proponía instalar en Chile fábricas productoras de máquinas, capaces de innovar en tecnología. Pero este proyecto colapsó con el resultado de la Primera Guerra Mundial (G.Salazar, 1988).

Cuando el Estado, después de 1940, asumió por sí mismo el rol que por 100 años habían desempeñado en la economía chilena las casas importadoras y proveedoras de tecnología (que colapsaron por las dos guerras mundiales y la crisis comercial de 1930), no fue alterada la tradición que se había iniciado en 1840 ni reasumida la propuesta alemana de 1912. El Estado Empresarial chileno (1939-1973), pese a su gran proyecto de industrialización nacional, no fomentó la producción local de tecnología sino que tomó para sí su tradicional “compra” en el exterior. Para lo cual necesitó controlar el mercado de divisas (dólares), las exportaciones de cobre (que los generaban) y la relación directa con los proveedores de tecnología (Estados Unidos, de hecho). Pero el mercado internacional no fue, entre 1945 y 1973, lo que fue antes de 1914 o 1930. Y el Estado tuvo que hacer mal lo que las casas proveedoras de tecnología habían hecho bien antes de 1939. Por ello, los empresarios —unidos desde 1934 en la Confederación de la Producción y el Comercio— buscaron una salida directa, propia, hacia esas casas o centros proveedores. Lo que sólo lograron, tardíamente, hacia 1983.

Este rápido recuento indica que la tradición remarcada enfáticamente por la frase “la tecnología se compra” es una tradición secular, excluyente y sistémica. Que, partiendo de requerimientos competitivos del sector exportador, ha englobado la economía interior, deteriorando a menudo los procesos sociales y políticos vinculados al movimiento productivo, a tal punto que los niveles de productividad resultantes (sobre todo en “recursos humanos”) han sido suficientemente bajos como para obstaculizar seriamente la competitividad industrial del país. Obligándolo —como ocurrió después de 1930— a promover políticas de carácter proteccionista (para proteger un sector industrial de crónica baja productividad) y populista (para proteger a una masa laboral no incorporada paritariamente al proceso productivo). El hecho de que, actualmente, el país esté exhibiendo sus más pobres índices competitivos en rubros tales como “relaciones industriales” (lugar 28), “especialidades y productividad” (lugar 39), “capacidad técnica local” (lugar 35), “ciencia y tecnología” (lugar 34) y “recursos humanos” (lugar 34), no es ni por azar ni por una falla coyuntural de las políticas económicas posteriores a 1980, sino porque este hecho es el reverso de la tradición secular de la frase “la tecnología se compra” (El Mercurio, 13/04/1997, B1, y 21/05/1997, B1). Se trata de un hecho igualmente antiguo, sólo que no ha encontrado la frase categórica que lo perpetúe en la memoria colectiva.

El pobre desempeño de los recursos humanos no es, como se ha visto, sólo una cuestión técnica de rendimientos productivos. Es decir, no es tan sólo cuestión de incrementar el aprendizaje y la utilización intensiva de las compras realizadas en el exterior. Es también el hecho de que esas compras establecen

una línea jerárquica de prioridades estratégicas, de flujos de poder y de gradación del continuo actividad-pasividad, que impide la articulación cooperativa y horizontal indispensable para que los actores del proceso productivo generen las innovaciones tecnológicas que su trabajo productivo conjunto requiere. Tal como el "bajo pueblo" chileno lo hizo antes de 1850. La inversión de capitales en la compra de tecnología se contraponen a, y anula la inversión en R&D (investigación y desarrollo), pues la primera fortalece de hecho la pasividad que la segunda, por principio, necesita abolir. Mientras se siga privilegiando esa compra y mientras la innovación tecnológica siga siendo para el país una función mercantil-importadora, el sistema educacional y capacitacional estará siempre retrasado y será siempre inadecuado para cubrir las necesidades productivas estratégicas de las (grandes) empresas. Las críticas del empresariado al pésimo estado de la educación formal (registradas en las entrevistas y en el material revisado) en cuanto a operar como formación actualizada para el trabajo, o para reforzar o sustituir la capacitación que se da dentro de la empresa, no podrán nunca ser debidamente atendidas si, por otro lado, ese mismo empresariado preserva categóricamente la compra de tecnología a los ya centenarios proveedores de ella.

Es indispensable que el país, si quiere mejorar la posición que sus "recursos humanos" ocupan en los rankings internacionales de competitividad, invierta activamente en R&D. Es decir, en intentar fundar la producción interna de la innovación tecnológica. "Dado que el país ha dado significativos avances en el desarrollo económico y se confronta a los desafíos de la 2da. fase exportadora, el país debe sostener y fortalecer la senda expansiva del gasto en investigación y desarrollo (R&D) para nuevas tecnologías... (se debe) incentivar una segunda ola de innovación en las empresas nacionales". Desde 1988, la importación de bienes de capital ha aumentado 2.5 veces; la inversión extranjera, el doble de eso, y la inversión en R&D, 2,4 veces (del 0,5 al 0,8% del PIB). Pero el gasto en R&D sigue estando, mayoritariamente, en manos del Estado (85%) y centrado en el sistema superior de educación (A.Díaz, 1995, 113 et seq.).

La cuestión, obviamente, no se reduce al incremento cuantitativo de ciertos indicadores, puesto que es igual o más relevante aun el problema de dónde y en qué política industrial estratégica se insertan esos incrementos. Pues es claro que la innovación tecnológico-productiva no puede depender sólo de las investigaciones universitarias o de la modernización de la educación básica o secundaria. La innovación tecnológica central debe realizarse en la empresa y dentro del mismo proceso productivo (N.N. 1997, passim). Con respecto a ella, la innovación tecnológica del sistema formal de educación es sólo el "entorno sistémico", su ecología-país. El problema es que, para que eso tenga lugar, es imprescindible **morigerar** o relativizar aquella tradición secular chilena cuyo anverso es la "compra" de tecnología en el exterior, y cuyo reverso es la línea jerárquica que sepulta los "recursos humanos" en el fondo del ranking internacional de competitividad. Y es evidente que esa **morigeración** o relativización no podrá lograrse mediante subvenciones políticamente blandas al empresario, que lo dejan libre para asumir voluntariamente su auto-reforma (o no), ni en la confianza de que los mercados sectoriales amparados en la benignidad (subcontratista) del Estado realicen en los próximos años una tarea que, a lo largo de un siglo y medio, no se ha intentado nunca en Chile.

En el mundo actual, hay diversos modelos de política industrial estratégica donde la capacitación opera en relación a la producción interna de nuevas tecnologías (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990, passim). Y en Chile hay también propuestas específicas acerca de cómo implementar políticas industriales prácticas, inversión sectorial en R&D, formación de barrios industriales e "incubadoras tecnológicas", etc (L.Tapia, 1993; R.Benavente, 1993). O bien, como lo propuesto por un gran empresario: "Desde hace mucho tiempo estoy preconizando la necesidad de que el sector empresarial aporte al menos un 1% del total de su planilla de remuneraciones para destinar esos recursos a la formación técnica profesional. No me cabe ninguna duda que, de alguna manera, esa obligación tiene que imponerse en el próximo gobierno... Y si el 1% de que hablo no es suficiente, el Estado tendrá que poner un 1% más; y si eso todavía es insuficiente, habrá que preocuparse de que sea un 1,5% y un 1,5%, pero la solución tiene que

darse a través de ese camino: no podemos arriesgarnos que, a causa del “temor” de imponer una ley en este sentido, nos quedemos cortos...” (G.Ramdohr, en M.Marcel, 1989, 77).

El problema no radica, pues, en la ausencia de ejemplos históricos y de propuestas alternativas, sino, sobre todo, en cómo desembarazar la voluntad política de los “principios abstractos” del mercado y en cómo radicarla en el terreno cooperativo y participativo de todos los actores sociales de la producción. Donde, al parecer, existen potencias sinérgicas mayores (y costos sociales menores) que las contenidas en el esfuerzo de aprendizaje pasivo de lo que han inventado (y acumulado) otros.

Bibliografía

- ACCIÓN (1996) (Asociación Nacional de ONG): *Boletín* 3 y 4.
- ASEXMA-CHILE, Proyecto País (1996) Santiago.
- Asún, R. et al. (1997) "Discurso alternativo de los marginales". Santiago Informe. SUR.
- Benavente, René (1993) "Microempresa y asociatividad". *Proposiciones* 23, 470-85.
- BIRF, CIID, GTZ, BID (1990) *La formación profesional en el umbral de los '90* Montevideo.
- Bize, Tomás (1996) "*Diagnóstico de capacitación en la MIPYME*". Santiago. Informe CORCAPYME.
- Cancino, B. & D.Vergara (1996) *La asociación de los privados. Organizaciones privadas de desarrollo*. Santiago. SUR.
- Carnoy, Martin (1994) "*The New Global Economy, Information Technology & Restructuring Education*". *International Journal of Technology Management* 9:3-4, 270-86.
- Corporación de Fomento (CORFO) (1994) *PYME, un desafío a la modernización productiva*. Santiago.
- Corvalán-Vásquez, O. (1993) "Compensatory Training and Retraining Programmes under Structural Adjustment. The Case of Chile". ILO Occasional Papers, 15
- CEPAL-ONUDI (1994) "*Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de política*". LC/R 1495. Santiago.
- Díaz, Alvaro (1993) "Estructura y movimientos sociales. La experiencia chilena entre 1983 y 1993 *Proposiciones* 22. 13-20.
- ___ (1995) "Estrategia de desarrollo tecnológico para la década de los '90". En J.A.Abalos (Ed.): *Chile, ruta al tercer milenio*. Santiago. ITESA.
- ___ (1995) "Ajuste estructural, transformaciones sociales y su impacto en los actores sociales. Casos de Chile y México". En I.Bultmann (Ed.): *¿Democracia sin movimiento social?* Caracas. Nueva Sociedad.
- Dini, M. & M.Guerguil (1994) "*Small Firms and Human Resources Requirements in Chile*". *IJMT*, 9:3-4, 440-63.

- Echeverría, M. & G.Herrera (1995) "*Innovaciones y trabajo en las empresas manufactureras chilenas. La visión sindical*". Ginebra. OIT-ACDI.
- Espinosa, M. et al (1997) "Precarización del empleo: ¿un mal moderno?". *Temas Laborales* 2:5
- ___ (1996) "Tendencias sindicales: análisis de una década". *Cuadernos de Investigación*, 2. Dirección del Trabajo.
- Fantuzzi, Roberto (1989) "Participación empresarial en la capacitación en Chile". En M. Marcel (Ed.) *Capacitación y empleo de jóvenes. Apuntes CIEPLAN*, 83-85, vol.3, 54-57.
- Feliú, Manuel (1991) "El espíritu empresarial y su importancia en el desarrollo económico". *Boletín Cinterfor*, 16.
- Frías, Patricio (1992) "Desafíos de la renovación sindical". *Economía y Trabajo* 1991-1992. 103-130. CIEPLAN.
- Geller, Lucio, et al. (1994) "Innovaciones, empleo, capacitación y remuneraciones en la manufactura chilena". Ginebra. OIT-ACDI.
- Gómez, J.Carlos (1996) "La capacitación laboral juvenil: una forma de disciplinamiento laboral de los pobres". *Documento de Trabajo*, 7. CIS-ARCIS.
- Grez, S. (Ed.) (1995) *Conflicto y movimiento social en Chile. Siglo XIX*. Santiago. B.Nacional (Documentos).
- Gutiérrez, Mario (1996) "Capacitación laboral en Chile: iniciativas políticas e incentivos a la inversión en capital humano". ILADES-Georgetown University. I-101
- Instituto Nacional de Estadísticas (1997) *Evolución de la actividad económica en 1996*. Santiago.
- INTEC (1997) "Identificación de nuevos sistemas para la capacitación en tecnologías emergentes" (Santiago, abril 97). Informe de Avance.
- Kapstein, E. (1996) "Workers and the World Economy". *Foreign Affairs*, 75:3
- Klikber, B. (Ed.) (1993) *La pobreza, un problema impostergable*. Madrid. PNUD.
- Martínez, Eduardo (1992) *Incentivos tributarios para capacitación*. Santiago. CIDE.
- MIDEPLAN (1996) *Balance de seis años de políticas sociales. 1990-1996*. Santiago.
- ___ (1995) *Realidad económico-social de los hogares en Chile. Encuesta CASEN, 1992-1994*. Santiago.
- ___ (1996) "El programa Chile Joven ante empresarios y OTE de las regiones de Valparaíso y Bío-Bío" Santiago. Informe Final.
- Ministerio del Trabajo (1994) *El programa de capacitación laboral de jóvenes*. Santiago.
- ___ (1993) "El sistema de capacitación y empleo en Chile. Marco institucional. El SENCE y sus programas" Santiago.
- N.N. (1995) "Singapur, la isla del silicio" Paper.
- Persico, P. & M.C.Persico. *Tendencias del desarrollo de los Centros de Formación Técnica en Chile*. Santiago. CPU.
- P.N.U.D. (1996) *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago.
- República de Chile: *Diario Oficial* 27/09/1989 y 5/03/1990.
- Salazar, Gabriel (1984) "Entrepreneurs and Peons in the Transition to Industrial Capitalism". Chile 1820-1878 (University of Hull, UK).(Ph.D.Diss.).
- ___ (1985) *Labradores, peones y proletarios*. Santiago. SUR.
- ___ (1987) "Algunos aspectos fundamentales del capitalismo en Chile" Santiago. SUR-EPS.
- ___ (1988) "El empresariado industrial en Chile: liderazgo nacional y conducta histórica" Santiago. CONICYT (2 vols.).
- ___ (1990) "Empresariado popular e industrialización en Chile". *Proposiciones* 20
- ___ (1991) "The History of Popular Culture in Chile. Different Paths", en K.Amman (Ed.): *Popular Culture in Chile. Resistance and Survival* Boulder. Westview Press.
- ___ (1995) *Los pobres, los intelectuales y el poder*. Santiago. P.A.S.
- ___ (1996) "Dialéctica de la dominación mercantil: intercambio desigual, coacción, claudicación. Chile como West Coast, 1817-1843. *Cuadernos de Historia*. U.de Chile.
- ___ (1996) "Tendencias trans-liberales del movimiento ciudadano en Chile (1973-1996)", en M.Canto (Ed.): *Organizaciones sociales y transición democrática en América Latina*. México.
- ___ (1996) "Estado, sociedad civil y agencias de desarrollo: desafíos y perspectivas". Santiago. P.A.S. Informe.
- SENCE (1996) "Programa empresa. Total del país. No. de trabajadores capacitados, 1991-1995. Santiago. Informe.
- ___ (1996) *Bitácora Abierta* (Octubre, 1996).
- ___ (1996) *Bitácora Abierta* (Diciembre, 1996).
- Tapia, Leonel (1993) "El desafío de la innovación y la creación de empresas". *Proposiciones* 23. 458-69.
- Yáñez, S. & D.López (1996) "Globalización, reestructuración competitiva y empleo". *Economía y Trabajo* 6.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata..](#)