

Cómo eliminar las barreras a la productividad laboral

Los países en los cuales la productividad de la mano de obra es elevada, tienden a ser sociedades más ricas. Ello ocurre porque cuando cada trabajador produce una cantidad elevada de bienes y servicios, los salarios reales tienden a ser elevados.¹ Además, los salarios elevados motivan a un gran número de trabajadores —en particular las mujeres— a participar en el mercado laboral, reduciendo la diferencia entre el producto por trabajador y el producto per cápita. Finalmente, los países con una elevada productividad pueden alcanzar mejores niveles de vida sin que ello se traduzca necesariamente en pérdidas en la competitividad de costos. Ello ocurre porque los bienes producidos por trabajadores más productivos tienen precios más bajos, incluso si los salarios son más elevados.

Desgraciadamente, los factores a los que puede atribuirse un elevado nivel de productividad de la mano de obra todavía no son comprendidos, como muestra el elevado número de países pobres. Sin embargo, las ciencias sociales están ganando terreno en la investigación de las causas de alta productividad. Algunas, relacionadas con el mercado financiero, la infraestructura o la tecnología, se analizan en otros capítulos de este informe. Este capítulo se centra en los factores relacionados con el trabajo, tales como la pericia y especialización que los trabajadores aportan o logran en su empleo y la motivación y el esfuerzo que dedican a su tarea.

La investigación tanto teórica como empírica sugiere que el crecimiento de la productividad está relacionado con la educación, que se logra a través de la escolaridad formal y con la capacitación que se obtiene en el lugar de trabajo. También hay datos que sugieren que las relaciones laborales cooperativas conducen a un mayor crecimiento de la productividad que las relaciones laborales conflictivas. Quizá no sea sorprendente

que los países latinoamericanos ocupen un bajo lugar en estos tres aspectos. El progreso educativo ha sido más lento que en otras regiones del mundo. Aunque casi todos los niños tienen acceso a la escuela, las elevadas tasas de repetición y deserción se traducen en una matriculación secundaria muy baja. El resultado es una región con una fuerza laboral con educación primaria, pero escasa educación secundaria o superior. Este bajo nivel de escolaridad no se ha visto mitigado por la capacitación en el empleo. Por el contrario, el fracaso de los sistemas de capacitación en la región ha implicado que solo los trabajadores relativamente bien educados reciben capacitación, lo que amplía las deficiencias y las desigualdades creadas por el sistema educativo. Por último, las relaciones laborales parecen caracterizarse por la desconfianza y la escasa motivación de los trabajadores.

Desde el gobierno y la gestión pública se puede promover el crecimiento de la productividad de diversas formas, recompensando a las familias pobres que mantienen a sus hijos en la escuela y distribuyendo recursos de acuerdo con el desempeño de las escuelas. La capacitación en el empleo es necesaria, al igual que los programas educativos fuera de las horas de trabajo y los subsidios fiscales a quienes completan algún nivel de educación para adultos. La promoción de programas de certificación de habilidades y de instructores y los subsidios fiscales a empresas que capacitan a sus trabajadores pueden mejorar la provisión y la calidad de la capacitación. Por último, desde la esfera política también se puede contribuir a mejorar las relaciones laborales, facilitando el diálogo entre empresarios y

¹ Ello es particularmente cierto en países con gobiernos democráticos, como puede verse en Rodrik (1999).

empleados, promoviendo la capacitación de directivos y empleados en programas que estimulan la cooperación en las relaciones laborales y aplicando mecanismos de compensación para los trabajadores que quedan sin trabajo o tienen que cambiar de puesto por los procesos de innovación.

Educación: un paso necesario

En un determinado entorno económico, la productividad de la empresa puede incrementarse de dos maneras: mediante la introducción de nuevas técnicas y mediante un uso más eficiente de las técnicas existentes. Sin embargo, una distinción crucial que debe hacerse es que las decisiones de introducir nuevas técnicas o incrementar la eficiencia de los procesos existentes dependen no sólo de los gerentes y propietarios de la empresa, sino también, en gran medida, de los propios trabajadores. De esta manera, un administrador que está considerando la adopción de una nueva técnica debe evaluar si su fuerza de trabajo posee la capacitación necesaria para operarla y mantenerla. Si no se cuenta con la capacitación necesaria para producir con una técnica dada, el proceso de adopción de la misma será lento. Las deficiencias en el sistema de capacitación pueden tener efectos similares. Si las empresas no pueden encontrar formas rentables de incrementar la capacitación de sus trabajadores, el proceso de crecimiento tecnológico se desacelerará.

Las relaciones laborales también pueden afectar la adopción de nuevas tecnologías y por consiguiente, el crecimiento de la productividad. Los administradores de una empresa pueden optar por procesos de producción nuevos, pero los trabajadores, temiendo que las innovaciones puedan ocasionar pérdidas de empleo, podrían boicotear el proceso, reduciendo o eliminando la rentabilidad de la inversión. Otro caso en el que las relaciones laborales afectan la adopción de nuevas tecnologías se presenta cuando los administradores carecen de confianza en los trabajadores y temen que las nuevas tecnologías reducirán su capacidad para vigilarlos.

El análisis anterior pone de relieve la importancia de una buena educación, un sistema flexible de capacitación y relaciones laborales armoniosas para el crecimiento de la productividad. Los trabajadores mejor educados pueden hallar formas mejores y más eficientes de trabajar, haciendo más con menos recursos. Sin

embargo, igualmente importante es que las tecnologías nuevas y los métodos innovadores de producir — uno de los motores fundamentales de la productividad— solo pueden adoptarse si las empresas cuentan con un nivel adecuado de personal capacitado o pueden contratarlo. De esta manera, la educación afecta directamente la productividad, estimulando la innovación y favoreciendo la adopción más rápida de nuevas tecnologías.

Esta relación entre la educación y la productividad ha sido confirmada por los datos (véase el recuadro 10.1). Los estudios realizados a nivel microeconómico llegan casi siempre a la conclusión de que existe una significativa relación entre estas dos variables. A nivel macroeconómico la relación es más debatible, pero las discrepancias que se observan con los estudios microeconómicos probablemente se deban en gran parte a serios errores de medición. En efecto, una simple comparación transversal de los niveles de educación y el crecimiento de la productividad total de los factores en distintos países muestra la relación esperada, es decir, que los países con mayor nivel de educación muestran tasas más elevadas de crecimiento de la productividad (véase el gráfico 1.3 en el capítulo 1).

Los niveles educativos en la región

¿Producen los sistemas educativos latinoamericanos el tipo de fuerza de trabajo necesaria para que mejoren la competitividad, la productividad y los niveles de ingreso? Desgraciadamente, la respuesta es negativa. En el capítulo 9 comparamos las proporciones promedio de personas sin educación o con educación primaria, secundaria o superior en las distintas regiones del mundo. Esa comparación indica que en América Latina las proporciones de trabajadores sin educación y de trabajadores con educación secundaria y superior están muy por debajo del promedio mundial. La región destaca en la proporción de población que solo ha completado la educación primaria. Esta proporción es superior a la de cualquier otra región del mundo, lo que sugiere que la región en conjunto tiene una ventaja comparativa en la producción de bienes que requieren un bajo nivel de capacitación.

Obviamente, este esquema solo es aplicable a un país promedio de la región. Existen importantes diferencias entre los países que el promedio, por definición, no capta. El gráfico 10.1 muestra la proporción de

Recuadro 10.1 Educación y productividad

Se ha demostrado que la educación proporciona conocimientos y capacitación que generalmente se traducen en una mayor productividad y salarios superiores en el mercado laboral. La relación positiva que existe entre la escolaridad y la mayor productividad está bien establecida en la literatura microeconómica.

En la última década, muchos estudios han intentado vincular las medidas agregadas de escolaridad con la productividad e ingreso nacionales. Los datos transversales de distintos países han mostrado casi siempre que el nivel inicial de escolaridad de los países contribuye a explicar el crecimiento económico subsiguiente. Sin embargo, no todos los estudios han encontrado una estrecha vinculación entre la variación de los niveles de escolaridad y el crecimiento económico. Algunos incluso encuentran un nexo entre el incremento de la escolaridad femenina y la desaceleración del crecimiento (Pritchett, 1996; Barro y Sala-i-Martin, 1995).

¿Es posible reconciliar los diversos resultados en la relación entre la escolaridad y la productividad general del país? Existen diversas razones que justifican las incongruencias de las investigaciones agregadas. Una de ellas es que resulta sumamente difícil obtener mediciones comparables de la escolaridad en distintos países. Por ejemplo, el nivel de escolaridad clasificado como de educación primaria completa en un país puede ser considerado en otro país como el primer ciclo completo de educación secundaria. Los niveles promedio de calidad también pueden diferir ampliamente. El error de medición resultante sesgaría los resultados, impidiendo que las mediciones agregadas de la escolaridad aparezcan vinculadas al crecimiento económico (Krueger y Lindahl, 2000).

La relación que existe entre la actividad laboral de las mujeres y la productividad medida también puede influir en las incongruencias observadas en los resultados agregados. La oferta de mano de obra femenina tiende a incrementarse rápidamente a altos niveles de escolaridad pero no necesariamente a niveles básicos, por lo que algunos beneficios del aumento de escolaridad no se observan de inmediato en mayor crecimiento económico cuando la educación es baja. Uno de tales beneficios es que los niños sean más saludables y mejor educados, como resultado de que las mujeres que reciben una cierta educación básica pueden ser más productivas en el hogar, así ello no se traduzca en mayor actividad laboral (Lam y Duryea, 1999; Mammen y Paxson, 2000).

Incluso con datos sobre escolaridad más exactos, los procedimientos de estimación agregada plantean serias dudas. Bils y Klenow (2000) indican que los estudios agregados que encuentran una relación positiva entre el nivel de escolaridad de un país y el crecimiento de la renta per cápita pueden estar sobrestimando el efecto de la escolaridad. El mayor nivel de ingreso conduciría a una mayor demanda de educación, un bien de consumo normal. En otras palabras, el efecto va en parte en sentido contrario, es decir, que los países más ricos demandan más educación. Ello sugiere que una inversión momentánea en educación escolar puede reverberar durante décadas en la medida que el incremento del PIB asociado con el aumento inicial de la escolaridad genera una mayor demanda de educación.

En resumen, si bien aún se debate el mejor enfoque que conviene aplicar para la estimación de los datos a nivel agregado, la literatura micro y macroeconómica sugiere que existe un estrecho vínculo entre la escolaridad y la productividad.

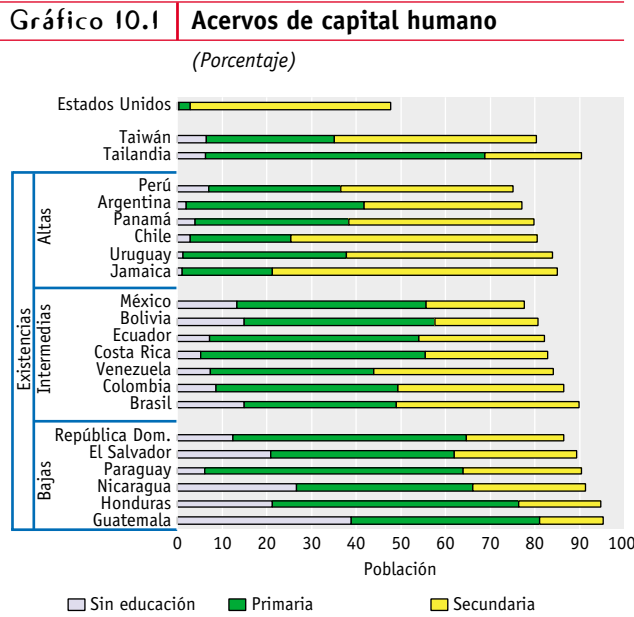
la población sin educación y con educación primaria, secundaria y superior en diversos países de la región, así como en Estados Unidos, Taiwán y Tailandia.²

En los Estados Unidos, solo 3% de la población en edad de trabajar tiene educación inferior a la secundaria. La mano de obra no calificada, constituida por los trabajadores sin educación o solo con educación primaria, constituye un factor escaso en este país. Taiwán, que es un buen ejemplo de los países de Asia Oriental que han experimentado importantes adelantos en materia de escolaridad, es un caso bastante distinto. Prácticamente dos terceras partes de la población en edad de trabajar tienen por lo menos alguna educación secundaria y la diferencia con los Estados Unidos es que

en Taiwán un tercio de la población en edad de trabajar solo tiene educación primaria o ni siquiera eso. El caso de Tailandia es bastante diferente. Este es uno de los países de Asia Oriental con niveles de escolaridad relativamente bajos, que muestra una proporción de alrededor de dos terceras partes de la población en edad de trabajar con educación primaria o inferior y solo alrededor de 20% con educación secundaria.

Los países latinoamericanos están clasificados en tres grupos. En primer lugar, el grupo con niveles de

² Estas proporciones no son idénticas a las del gráfico 9.1. La fuente de los datos del gráfico 9.1 son los datos actualizados de Barro-Lee, mientras que el gráfico 10.1 utiliza los datos de la encuesta de hogares más reciente.



Fuente: Cálculos BID basados en encuestas de hogares.

capital humano relativamente elevados, al que pertenecen Jamaica, Uruguay, Argentina, Chile, Panamá y Perú. Estos países se caracterizan por un nivel educativo similar al de Taiwán. Alrededor de 60% de su población tiene alguna educación secundaria y relativamente pocas personas no tienen ninguna educación formal.

En el segundo grupo, que denominamos “intermedio”, cerca de la mitad de la población no tiene educación formal o solo tiene educación primaria. Cuentan con una menor dotación de personas con educación secundaria o superior que el primer grupo. Forman parte de este grupo Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Colombia, México, Brasil y Bolivia. El tercer grupo —integrado por Paraguay, la República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala— se clasifica como de “bajo nivel educativo”. Dos terceras partes de población o incluso una proporción mayor solo tienen educación primaria o no tienen educación formal. En estos países la mano de obra calificada es más escasa, pero incluso considerando estos países, en conjunto América Latina *no* es una región con abundancia relativa de mano de obra no calificada.

¿Por qué América Latina se quedó atrás?

Las razones por las que la mayor parte de los países de América Latina han quedado retrasados con respecto a

otros países como Taiwán o Corea en cuanto a progreso escolar son las elevadas tasas de repetición y abandono en la enseñanza primaria. Durante los últimos sesenta años la región logró expandir adecuadamente el acceso al sistema educativo, pero el principal obstáculo ha sido que sólo un número relativamente reducido de niños termina la educación primaria, de manera que son pocos los que llegan a comenzar y menos aún los que logran terminar la enseñanza secundaria.

La cobertura del sistema educativo se incrementó rápidamente durante las últimas décadas. Por ejemplo, entre las personas nacidas hacia 1930, que actualmente rondan los setenta años de edad, la proporción de personas que estuvieron matriculadas en el sistema escolar es 72%. En las cohortes nacidas diez años después, que actualmente tienen alrededor de sesenta años, la proporción correspondiente es 80%, mientras que en los nacidos en 1950 es 87%. En los nacidos hacia 1970, que en la actualidad tienen unos treinta años, la proporción es del 95%. Ello significa que la cobertura del sistema escolar se expandió un 30% en el transcurso de 40 años.

Claro está que existen diferencias entre los países de América Latina. Mientras que Uruguay y Jamaica ya habían alcanzado coberturas de 95% en las cohortes nacidas hacia 1940, Chile necesitó diez años más para alcanzar ese nivel y Perú, Costa Rica y Paraguay necesitaron otros diez años. Honduras, El Salvador, Nicaragua y Brasil ni siquiera han alcanzado la etapa de cobertura casi universal en las cohortes nacidas en 1970.

La matriculación inicial en el sistema educativo no constituye el principal problema en América Latina. El problema es la incapacidad de la región para retener estudiantes en el sistema educativo hasta completar al menos la enseñanza primaria. En las cohortes nacidas en 1930, Corea y Taiwán ya mostraban elevadas proporciones de población que completaba la educación primaria (alrededor de 65%), mientras que en un país latinoamericano promedio, esa proporción era apenas una tercera parte de la población de la cohorte. Además, en las dos décadas siguientes, en los dos países de Asia Oriental 95% de la población tenía educación primaria completa, superando a todos los países de América Latina. En las cohortes nacidas hacia 1970 en Taiwán prácticamente tienen educación primaria casi todos sus integrantes, mientras que en las cohortes correspondientes de Honduras, El Salvador, Brasil, Nicaragua y la República Dominicana apenas una tercera parte de la

población completa la educación primaria. Incluso en un país promedio latinoamericano, más de 20% de los integrantes de la cohorte de 1970 no completaron la educación primaria. El único país en el que existe una tasa casi universal de educación primaria es Argentina.

Parte del problema puede residir en que en América Latina los niños están incorporándose al sistema escolar relativamente tarde. Por ejemplo, en 14 países latinoamericanos las tasas de matriculación superan 95% solo a los 9 años. En El Salvador, Honduras y Brasil la tasa de matriculación nunca alcanza más del 95% entre las edades de 6 y 21 años.

Otra parte del problema es que las tasas de retención son notablemente bajas a edades bajas. Precisamente a la edad a la que se esperaba que los niños se matriculen en la escuela secundaria, las tasas de matriculación comienzan a descender. De los 18 países considerados, solo en cinco —la República Dominicana, Bolivia, Panamá, Chile y Argentina— más de la mitad de los chicos de 18 años todavía asisten a la escuela. En la mayoría de países, pocas personas llegan a incorporarse a la enseñanza secundaria.

A la vista de estos datos, no resulta sorprendente que la región, en comparación con otras regiones y con el promedio mundial, cuente con una escasa dotación de trabajadores con educación secundaria. La vasta mayoría de la población sólo alcanza la enseñanza primaria y permanece en este nivel de educación formal por el resto de sus días.

¿Qué puede hacerse?

Desde la administración pública y la esfera política se puede contribuir a la capacitación y aumento del nivel educativo de la población al menos de dos maneras. Por una parte, para poder invertir en la educación de sus miembros, un hogar debe poder pagar el costo privado de la enseñanza. Incluso si los hijos van a la escuela pública, los ingresos familiares deben financiar los costos privados de libros, ropa, nutrición y, quizá lo más importante para los hogares pobres, el costo de oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela en vez de enviarlos a trabajar. Si los hogares carecen de los medios para financiar incluso estas inversiones básicas, es muy probable que subinviertan en capital humano. Programas tales como *Progresas* en México o *Bolsa Escola* en el Brasil, que proporcionan apoyo financiero directo a los hogares a condición de que lo inviertan en la educación

de sus integrantes, constituyen quizá una de las mejores opciones de política para estimular la acumulación de capital humano por parte de los pobres.³ Pero incluso estos programas pueden complementarse con suministros escolares, comidas y servicios de transporte para que pueda incrementarse su efecto⁴.

Por otra parte, para que la inversión en escolaridad constituya una opción atractiva para los hogares, debe disponerse de servicios de educación de cierta calidad. En la mayor parte de los países latinoamericanos la asignación de recursos en el sistema escolar está conformada por compromisos de pago a grandes burocracias y no por el nivel y la calidad de los resultados en materia de educación (BID, 1996 y 1998). Las familias con mayores ingresos pueden recurrir a escuelas privadas, en las que existe competencia y normas de calidad, pero los pobres tienen que quedarse en el sistema público y, cuando éste es de baja calidad, se intensifican las diferencias en capital humano. El gobierno puede desempeñar un papel decisivo si destina por lo menos parte de sus esfuerzos a generar información, establecer normas de calidad y asegurar que las escuelas reciban fondos públicos con base en la calidad y la cantidad de la educación que proveen, en vez de concentrarse solamente en controles burocráticos y presupuestarios.⁵ También

³ *Progresas* es la sigla que corresponde al Programa de Educación, Salud y Alimentación. El programa provee transferencias en efectivo y un suplemento de nutrición a las familias en situación de extrema pobreza en zonas rurales. Las transferencias de efectivo están condicionadas a que la asistencia a la escuela sea por lo menos 85% y que los niños visiten periódicamente las clínicas de salud para exámenes y seguimientos. La transferencia se entrega a la madre, que también debe asistir a una serie de charlas y cursos sobre prácticas de salud. *Bolsa Escola* es un programa similar que proporciona becas para niños postergados. Parte de las transferencias en efectivo se mantienen en una cuenta especial, a la que el beneficiario puede acceder después de haber completado un ciclo escolar. *Chile Joven* es también un programa de transferencias en efectivo, que en este caso se proporcionan a jóvenes adultos para incentivar su capacitación. Puede encontrarse una descripción detallada del programa *Progresas* en www.ifpri.org/country/mexico.htm, y de *Bolsa Escola* en <http://www.mec.gov.br/home/bolsaesc/default.shtm>.

⁴ En el programa *Progresas*, un elemento clave es que, por definición, algunos de los más pobres de los pobres no tienen acceso a sus beneficios porque viven en zonas aisladas y alejadas en las que no existen escuelas o clínicas de salud. Si el programa se acompañara de medidas del lado de la oferta o se apoyara la relocalización temporal (durante el año escolar) o se dieran subsidios para sufragar el costo del transporte, quizá se podría llegar a estos sectores de la sociedad.

⁵ En el futuro, esto constituirá un problema aun mayor en América Latina, por razones demográficas. En BID (2000) se estima que para enfrentar el problema de la cambiante estructura de edades en los próximos diez años, el número de profesores en las escuelas secundarias debe incrementarse de 1,8 a 2,6 millones, solo para cubrir la mayor demanda.

se pueden introducir nuevas formas de enseñanza para los sectores más postergados. La educación por televisión es el principal ejemplo de una forma innovadora de alcanzar a los pobres en zonas alejadas, que aún no ha sido explotada en su totalidad.⁶

También debe reformarse el contenido educativo de la enseñanza secundaria. Parte de la razón de las elevadas tasas de deserción es que los estudiantes no asignan mucho valor a la escuela secundaria, salvo como forma de poder ingresar a la universidad. Es necesario reducir las diferencias entre la enseñanza secundaria y la vocacional.⁷ Los estudiantes de las escuelas vocacionales necesitan adquirir más nivel en matemáticas y comunicación. Por su parte, los estudiantes en las escuelas de enseñanza secundaria necesitan aprender computación y negocios. Por último, los programas de educación deben reflejar la creciente importancia del trabajo en equipo, la resolución cooperativa de problemas, la creatividad, la conciencia ambiental, la flexibilidad y la responsabilidad individual.

Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores con baja calificación ya han superado la edad escolar y no se beneficiarán de las mejoras en el sistema educativo. Muchos abandonaron el sistema debido a la baja calidad de las escuelas públicas y las urgentes necesidades del hogar. Para estas personas, las políticas de capacitación suelen considerarse la mejor forma de revertir la desventaja que enfrentan en el mercado laboral. Cabe preguntar si tales políticas abordan realmente el problema.

¿Soluciona la capacitación el problema del bajo nivel de formación?

Las políticas de desarrollo de capital humano constituyen un elemento esencial de las políticas de competitividad y su descuido ha impuesto un elevado precio a la región. El desarrollo de actividades más productivas relacionadas con una economía competitiva requiere no solo el acceso a financiamiento y tecnologías (que pueden obtenerse en el mercado internacional), sino también una fuerza laboral capacitada en el mercado local. En las economías que están integrándose al mercado mundial las empresas necesitan una fuerza laboral capacitada para aprovechar las oportunidades de acceso a nuevas tecnologías y nuevo financiamiento. Si no se dispone de esas capacidades, las empresas y los traba-

adores tendrán incentivos para dedicarse a actividades que conducen a la economía a un equilibrio de “baja capacitación, empleos inadecuados”.⁸ Además, el incremento en la última década en la demanda de capacidades escasas está claramente asociado a una ampliación de las diferencias salariales y al deterioro de la distribución del ingreso.⁹ La creciente demanda de personal capacitado y la oferta inadecuada se combinan para elevar los salarios de los trabajadores calificados y dejan atrás a los pobres que carecen de educación formal. Todo esto indica que los países no han podido incrementar suficientemente la oferta de personal capacitado.

¿Qué políticas se necesitan para incrementar la disponibilidad de personal capacitado y, más particularmente, qué mecanismos institucionales se necesitan para ese fin en el sistema de capacitación y en las políticas laborales? La capacitación se diferencia de otras formas de inversión en capital humano porque la empresa y el trabajador deben realizar simultáneamente una decisión de inversión conjunta basándose en preferencias, horizontes temporales e información diferentes. El sistema de capacitación es el conjunto de instituciones y normas relacionadas con el desarrollo de habilidades de quienes se incorporan a la fuerza laboral y con la actualización de las habilidades de quienes ya forman parte de la fuerza laboral. Estas instituciones y normas pueden ser regulaciones e instituciones públicas (como los tradicionales institutos nacionales de capacitación), o arreglos privados entre empresas, trabajadores y sindicatos o, más comúnmente, una combinación de ambos. A diferencia del análisis tradicional de las políticas de capacitación, que generalmente se centra en la estructura, funciones y recursos del instituto nacional de capacitación, aquí se consideran las políticas de capacitación como el producto de mecanismos institucionales y financieros complejos necesarios para proveer capacitación a la fuerza laboral.

Los insumos que recibe el sistema de capacitación son los estudiantes que egresan del sistema educativo. Para que un sistema de capacitación funcione adecuadamente necesita la formación básica general en capa-

⁶Como se analiza en BID (2000), ya existen varios ejemplos exitosos en este sentido en la región. Entre los más destacados figuran el programa Telecurso en Brasil y Telesecundaria en México.

⁷Véase Wolff y de Moura Castro (2000).

⁸Véase este argumento en Snower (1996).

⁹Székely y Hilgert (2000).

cidad de lectura y aritmética, los productos habituales del sistema educativo. Cuando el sistema educativo no funciona adecuadamente, ningún sistema de capacitación producirá ni en número ni en calidad el personal calificado que necesitan las empresas que operan en la economía mundial.

La capacitación como problema de política

Los políticos y las autoridades siempre han visto el aumento del nivel de capacitación de la fuerza laboral como un objetivo legítimo de las políticas del gobierno y de los recursos públicos. En la mayor parte de los países de la región se han establecido instituciones públicas de capacitación, normalmente con autoridad estatutaria para cobrar sus servicios a las empresas. La creación de estas instituciones se ha basado en un punto de vista pesimista acerca de la capacidad de los mercados para producir esta capacitación en adecuada cantidad y calidad. En cierta medida, los economistas han fomentado este punto de vista pesimista. El argumento clásico,¹⁰ es que en mercados laborales competitivos (en los que el salario es igual a la productividad marginal de la mano de obra) las empresas nunca invertirán en proporcionar capacitación transferible a sus trabajadores, porque estos resultarían así más “atractivos” para otras empresas. Si una empresa invierte en capacitación general y transferible, nunca podrá recuperar el costo de esa capacitación pagando salarios inferiores a la productividad marginal. Los trabajadores que han adquirido de esa manera una mayor productividad abandonarán la empresa para trabajar en otras, dispuestas a pagar mayores salarios porque no han incurrido en los costos de capacitación. Para la empresa, esto representa la pérdida de una oportunidad de incrementar los beneficios, porque los trabajadores más productivos y más capacitados incrementarían sus utilidades. A su vez, al perder la posibilidad de capacitación los trabajadores también pierden, porque tienen menos capacidad y perciben salarios más bajos. Sin embargo, la capacitación para tareas específicas de una determinada empresa sí tendría lugar, porque no hace que los trabajadores resulten más valiosos para otras empresas. Cuando la formación general constituye una condición previa para la capacitación más específica en la que las empresas están dispuestas a invertir, una oferta inadecuada de formación general obstaculizará el desarrollo incluso de capacitación en tareas específicas.

El principal argumento contra este esquema teórico es que en realidad los mercados laborales reales no son perfectamente competitivos. En los mercados laborales existen costos de búsqueda y de adaptación que incrementan el valor de la relación entre trabajadores y empresas y crean rentas que deben negociarse. Los trabajadores estarán dispuestos a no recibir el incremento total de la productividad debido a la capacitación, si la búsqueda de otro empleo resulta costosa. Por lo tanto, estarán dispuestos a compartir con las empresas el costo de la capacitación. Los salarios mínimos y las actividades sindicales, al elevar el nivel mínimo de la estructura salarial y reducir las diferencias entre altos y bajos salarios, originan rentas que deben negociarse entre los trabajadores y las empresas. Por ejemplo, si una empresa proporciona capacitación a un trabajador cuya productividad es inferior al salario mínimo, no tendrá que incrementar su salario. El impacto de estas características del mercado laboral es que la capacitación incrementa los salarios, pero menos de lo que incrementa la productividad. En esas condiciones las empresas invertirán en capacitación, tanto general como para tareas específicas, porque pueden recuperar el costo de la capacitación pagando salarios inferiores al (mayor) producto marginal de la mano de obra (Acemoglu, 1996).

Los datos disponibles de economías desarrolladas sugieren que: a) las empresas capacitan a sus trabajadores; b) los trabajadores comparten el costo de la capacitación en forma de salarios inferiores a su productividad; y c) existen múltiples combinaciones de capacitación en escuelas de formación y en el trabajo, resultado de diferentes arreglos institucionales del sistema de capacitación. Las empresas que más probablemente proporcionan capacitación a sus trabajadores son las empresas de mayor tamaño, de trabajadores sindicalizados, más educados, casados, en su mayoría varones, que han recibido capacitación vocacional y han sido contratados recientemente.¹¹ La capacitación provista por las empresas se asocia con significativos aumentos salariales, mayores que los asociados con la capacitación provista por escuelas. Cuando es de carácter formal y no el mero aprendizaje inicial en el trabajo, la capacitación tiene un impacto sobre la productividad y la capacidad de los trabajadores para innovar.¹²

¹⁰ Becker (1964).

¹¹ Bishop (1997).

¹² Lynch (1994).

Esta situación no caracteriza solamente a los países desarrollados. Aunque hay menos datos y publicaciones sobre la capacitación que proporcionan las empresas en las economías en desarrollo, los datos disponibles sugieren que las empresas latinoamericanas capacitan a sus trabajadores. Según una encuesta de ambiente empresarial mundial realizada en 1999 conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el porcentaje de empresas latinoamericanas que proporcionan capacitación a sus trabajadores no difiere mucho de las proporciones correspondientes en Estados Unidos o Canadá. La encuesta proporciona información sobre la capacitación provista en empresas privadas en 20 países latinoamericanos. Tres de cada cuatro empresas de la región capacitan a sus trabajadores y en las empresas que recientemente han introducido algunas innovaciones (ya sea en productos o en procesos) la probabilidad de que haya capacitación es casi 30% mayor que en las empresas que no han introducido innovaciones. En el sector servicios la probabilidad de capacitación es 5% mayor y en las empresas pequeñas 25% menor. En las empresas extranjeras es ligeramente mayor la probabilidad de que existan programas de capacitación, mientras que en las empresas de propiedad familiar la probabilidad es menor. En las empresas más antiguas y establecidas hay mayor probabilidad de capacitación de los trabajadores, pero este efecto es menor en relación con otros efectos estudiados en la encuesta. En lo que se refiere a los trabajadores, el patrón de capacitación por nivel de especialización laboral es muy similar al que se observa en los países desarrollados: los trabajadores más educados y capacitados son los que reciben también más capacitación de las empresas y por periodos más prolongados (gráfico 10.2).

El hecho de que las empresas capaciten a los trabajadores, por supuesto, no impide la existencia de programas públicos de capacitación. Lo más probable es que las empresas proporcionen capacitación de un nivel y con una combinación de aspectos formativos diferente de lo que sería socialmente óptimo. La literatura sobre la teoría del “nuevo crecimiento” muestra que la subinversión actual en capacitación conduce a un menor crecimiento en el futuro. En consecuencia, el menor nivel de inversión actual representa un costo para las generaciones futuras, lo que justifica intervenir desde la esfera pública con políticas apropiadas. El que en su mayor parte la capacitación se oriente hacia los traba-

adores más educados sugiere que existen razones distributivas que justificarían la intervención pública. Si falta esa intervención, la capacitación puede ampliar el efecto de las dificultades para insertarse en el mercado laboral que experimentan ciertos grupos, como las mujeres y los trabajadores menos educados. También existen razones de transición que justifican la intervención pública. Cuando operan en un entorno de bajo nivel de habilidades, las empresas no dan lugar a puestos de trabajo calificado por la dificultad que experimentarían para cubrir esos puestos, aunque cubrirlos incrementaría su ganancia. Los trabajadores, por su parte, no tendrán incentivos para formarse en vista de la escasez de oportunidades de trabajo calificado, aunque la obtención de esos trabajos pudiera incrementar su productividad y sus salarios. Este equilibrio de “baja capacitación y empleos inadecuados” solo puede quebrarse mediante una intervención pública que incremente la oferta de personal calificado y conduzca a un nuevo equilibrio de “alta capacitación y empleos adecuados”.

Las observaciones empíricas sugieren pues que el mercado por sí mismo no genera un nivel y una combinación adecuados de capacitación de la fuerza laboral. Hay así que recurrir a las políticas y los recursos públicos para incrementar el nivel y la calidad de la formación de la fuerza laboral. Sin embargo, es preciso enmarcar las intervenciones públicas en una estructura institucional que coordine la acción de trabajadores y sindicatos, de empresas y organizaciones empresariales, y del gobierno. La tarea es encontrar el tipo de intervención pública y la estructura institucional que, de forma más eficiente y eficaz en función de los costos, permita proporcionar capacitación relevante y transferible de alto nivel a la mayor parte posible de la población.¹³

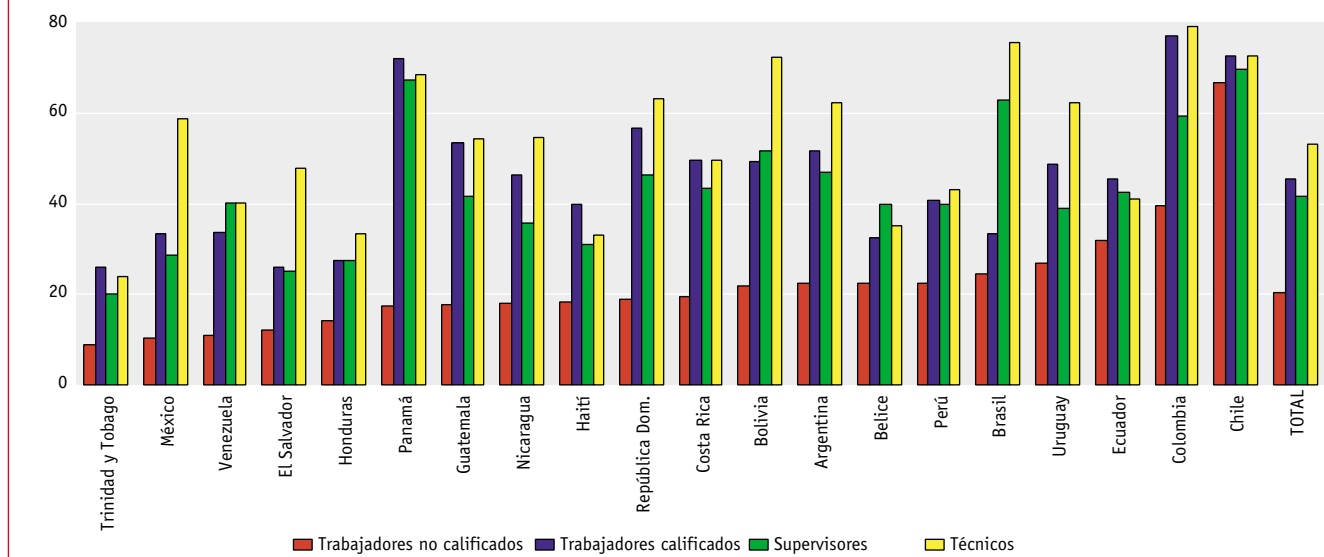
El marco institucional de las políticas de capacitación en la región

El marco institucional del sistema de capacitación debe resolver el problema de cómo proveer capacitación relevante, transferible y de alta calidad para la fuerza laboral. Los sistemas escolares y de capacitación de la región no han logrado producir una fuerza laboral capacitada, a pesar de las iniciativas de reforma destinadas a mejo-

¹³ Finegold (1999).

Gráfico 10.2 Probabilidad de recibir capacitación

(Porcentaje de firmas que capacita a trabajadores, por nivel de calificación)



Fuente: WBES (1999).

rar los resultados del sistema. Esta situación de bajo nivel de capacitación está inserta en toda una madeja de problemas de oferta que restringen a las empresas en el desarrollo de productos innovadores y en sus estrategias de mercadeo. Los esfuerzos por incrementar la capacitación se enfrentan a las limitaciones planteadas por el sistema financiero, el sistema de relaciones industriales y las formas de organización de la producción.¹⁴ Como la capacitación es una inversión a largo plazo, las empresas que dependen de flujos financieros a corto plazo no es fácil que tengan el horizonte temporal necesario para llevar a cabo programas de capacitación que proporcionen a sus trabajadores alta calificación. Cuando no existen organizaciones fuertes del sector privado (como las cámaras alemanas de industria y comercio) las empresas no cuentan con una organización institucional que garantice el uso compartido de información sobre las capacidades necesarias y que permita coordinar la provisión de capacitación. La debilidad de los sindicatos no les permite presionar para que los trabajadores adquieran capacitación transferible de alta calidad, en vez de ser utilizados simplemente como mano de obra barata. En este contexto los trabajadores no dedicarán demasiado esfuerzo a aprovechar lo que se enseña en los programas de capacitación y las empresas encontrarán difícil adoptar las estrategias de mercadeo y de producción “de categoría mundial” que exigen personal capacitado. Así no se uti-

lizarán técnicas modernas de producción y se minimizarán las innovaciones.

La organización institucional más común del sistema de capacitación en América Latina es una institución pública de capacitación que opera a nivel nacional, con autoridad estatutaria para imponer cargos a las empresas o para contar con recursos presupuestarios. Dichas instituciones están complementadas por una serie de centros de capacitación privados, en su mayor parte no regulados, algunos relacionados con determinadas industrias, otros educativos y también empresas privadas con fines de lucro. Normalmente, los institutos nacionales de capacitación se rigen de forma tripartita, con un órgano directivo integrado por representantes del sector público, de las empresas privadas y de los sindicatos o los trabajadores. En la mayor parte de los casos, estos institutos operan bajo la autoridad y la supervisión de los ministerios de trabajo, pero son suficientemente autónomos para regular el sector y para ser la principal fuente de capacitación vocacional. Como reguladores, con frecuencia tienen la autoridad necesaria para aprobar los programas de capacitación de las empresas, cuyo costo puede entonces deducirse de las contribuciones que se cobran por capacitación (véase el apéndice 10.1). Como proveedores de capacitación

¹⁴ Wood (1999) y Culpepper (1999).

vocacional se supone que estos institutos planifican sus actividades en coordinación con el sector privado, que está representado en su órgano directivo.

La historia de estas instituciones forma parte de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) que siguieron la mayor parte de los países de la región hasta principios de los años ochenta. En una economía cerrada, a las instituciones de este tipo, regidas por representantes de unas pocas firmas "importantes" y sindicatos de los sectores "estratégicos", les resulta fácil obtener información sobre la demanda de capacitación. Los programas de capacitación diseñados por y para las pocas empresas a las que se les otorgaba un monopolio de facto para el desarrollo de un sector resultaron exitosos en cuanto a relevancia de lo enseñado y colocación de los trabajadores capacitados. En el contexto de la estrategia de ISI, estas instituciones de capacitación se asemejaban a cualquier otra parte del sistema de educación, en el que los recursos se utilizan para ayudar a resolver problemas de externalidades y de coordinación.

Brasil presenta quizá el principal ejemplo del modelo tradicional de instituto nacional de capacitación. El sistema SENAI-SENAC está excelentemente administrado, proporciona capacitación de alta calidad y cuenta con un importante número de capacitadores altamente calificados que operan de forma descentralizada desde el punto de vista geográfico y sectorial a través de instituciones de capacitación locales, orientadas a diferentes sectores. El sistema está dirigido por una eficiente burocracia, con fuerte representación del sector privado empresarial, y cuenta con la confianza de los sectores público y privado. Financia sus actividades con recursos provenientes del impuesto sobre la nómina y cuenta con amplios recursos para actuar como productor de servicios de capacitación, como contratista de programas de propósito especial y como subcontratista para la provisión de actividades de capacitación a otras instituciones públicas.¹⁵

El relativo éxito del sistema SENAI-SENAC se debe a su capacidad para resolver el problema de coordinación que el sector privado enfrenta en la provisión de actividades de capacitación. Al imponer un gravamen a todas las empresas, estas participan de facto en el costo de los programas de capacitación. Los sindicatos, a través de su representación en el órgano directivo, pueden supervisar la calidad y la relevancia del contenido de la capacitación e inducir a los trabajadores a dedicar el

esfuerzo necesario para adquirir la formación que se les imparte. La descentralización sectorial y geográfica contribuye a que el sistema constituya una útil herramienta en los programas locales de desarrollo. Para que ello suceda, sin embargo, el sistema debe lograr y preservar la confianza del sector privado. Debe tener la organización, el personal y los recursos necesarios para poder proveer en forma flexible y oportuna la capacitación necesaria. Por otra parte, la efectiva administración del sistema requiere la existencia de un conjunto adecuado de órganos institucionales representativos del sector privado (como las cámaras de industria y comercio) concentrados en la creación de un entorno favorable a las actividades de las empresas privadas. La burocratización del sistema y el interés de las cámaras de comercio en defender las políticas proteccionistas han hecho fracasar otros sistemas de este tipo en la mayor parte de los demás países de la región.

Ya a principios de los años noventa se alzaban numerosas voces que advertían al público acerca del fracaso del modelo tradicional de capacitación. Dos fuerzas, una interna y otra externa, atentaban claramente contra el funcionamiento de las instituciones de capacitación en la región. Por una parte, dado su carácter de monopolios públicos con órganos rectores designados políticamente, las instituciones carecían de disciplina en cuanto al manejo de su personal, tanto en volumen de empleo como en salarios y beneficios. Ello se tradujo en abultadas nóminas que terminaron consumiendo sus presupuestos operativos. Como los costos laborales en el sector público son casi fijos, los sucesivos episodios de restricción presupuestaria erosionaron los costos no relacionados con el personal e hicieron que fuera todavía más difícil atraer instructores calificados de mayor costo.

Por otra parte, la existencia de un entorno tecnológico más dinámico hizo que a estas instituciones les resultara más difícil adquirir y mantener los equipos actualizados y los materiales de enseñanza requeridos para capacitar a los trabajadores. La apertura de la economía afectó particularmente al sector manufacturero,¹⁶ y aceleró el crecimiento de un sector de servicios más moderno y desarrollado. Pero el sistema de capacitación estaba orientado principalmente a desarrollar la

¹⁵ Véase de Moura Castro (1999).

¹⁶ Tokman y Martínez (1999).

capacitación requerida en las manufacturas y tenía escasa o nula experiencia en la provisión de capacitación para el sector servicios.

El problema es que en muchos casos las poderosas burocracias públicas pudieron oponerse eficazmente a los cambios institucionales y de financiamiento de los institutos nacionales de capacitación. Los gobiernos enfrentados a las dificultades derivadas de las políticas de ajuste comenzaron a considerar la capacitación como un instrumento de política social, haciendo que las instituciones de capacitación desarrollaran programas que pudieran utilizarse para el alivio temporal del desempleo y quebrando así los pocos vínculos que quedaban con el sector privado. Los intentos por desarrollar nuevas y más diversificadas fuentes de financiamiento debieron enfrentar la inercia burocrática que obstaculizaba los cambios institucionales y de organización necesarios.¹⁷ Todo ello, combinado con la escasez de instructores de alta calidad, hizo que las instituciones de capacitación se distanciaran de las realidades de la industria y de las necesidades de los trabajadores.

Los sistemas nacionales que sobrevivieron a esta crisis debieron encarar medidas radicales de cirugía institucional. Todos ellos diversificaron sus fuentes de ingreso y se convirtieron en un canal utilizado por el gobierno para programas de capacitación a corto plazo, en su mayor parte para jóvenes en situación precaria. Algunos de ellos, como el INAFORP en Panamá, el INFOTEP en la República Dominicana, el SENA en Colombia y el INCE en Venezuela, procuraron romper con el pasado centralista y crearon órganos directivos regionales y centros regionales para atender necesidades regionales. Ello también implicó una descentralización sectorial, con diferentes especialidades en distintas regiones de acuerdo a las diferentes actividades económicas locales. No todas las instituciones sobrevivieron a la cirugía. Algunas entre las que el ejemplo principal fue el CONET argentino, simplemente desaparecieron del presupuesto. Otras como el SENCE chileno modificaron su estructura institucional y sus funciones, e incluso adoptaron un nombre diferente (véase el recuadro 10.2). Con unas pocas excepciones, las instituciones de capacitación que surgieron fueron una versión disminuida de los centros de capacitación de los años sesenta y setenta, mal vistas por los reformadores y con escaso o nulo prestigio dentro del sector privado.

Un experimento de rediseño institucional resultó bastante exitoso y abrió nuevos caminos para la refor-

ma en el sistema de capacitación. En 1994 el gobierno chileno inició un programa especial para jóvenes con dificultades laborales denominado *Chile Joven*. El programa tenía por objeto contener las consecuencias del elevado desempleo y la baja participación en el mercado laboral de los jóvenes, pero su diseño involucró un importante cambio con respecto al modelo de organización tradicional del sistema de capacitación. El gobierno estableció un fondo bajo el control del Ministerio de Trabajo, que financia la subcontratación competitiva de servicios de capacitación a proveedores públicos y privados. El contrato básico celebrado entre el fondo de capacitación y los proveedores establece que el servicio provisto debe incluir capacitación en aula, más un período de aprendizaje en una empresa donde los participantes desarrollarán experiencia “práctica” utilizando herramientas y equipos de una empresa productiva.

Este modelo de programa de capacitación alcanzó inmediato éxito en Chile y en 1999 en casi todos los países de la región estaban poniéndose en práctica versiones piloto de este programa. Algunos países, Argentina por ejemplo, utilizaron el modelo *Chile Joven* para rediseñar el sistema de capacitación.

La popularidad del modelo y su rápida difusión en toda la región pueden explicarse por dos de sus características. En primer lugar, el modelo transfiere los recursos de capacitación al Ministerio de Trabajo, sustrayéndolos de los institutos nacionales de capacitación. De esta manera, el programa permitió a los gobiernos soslayar eficazmente los problemas de administración de personal que afectaban a dichos institutos y, lo que quizá sea más importante, permitió que otros proveedores de capacitación (desde universidades públicas a proveedores privados que operaban en un entorno no regulado) compitieran por el financiamiento. En segundo lugar, como las prácticas de capacitación se realizan en empresas productivas utilizando sus equipos y maquinarias, el sistema utiliza herramientas y maquinarias actualizadas, sin costo para el sistema de capacitación. Un beneficio extra es que se incrementan las tasas de colocación después de la capacitación, porque las empresas hacen coincidir su demanda de trabajadores con sus peticiones de capacitación. La disposición de las empresas a incurrir en los costos positivos que suponen tomar aprendices —costos

¹⁷ Ducci (1991).

Recuadro 10.2 El modelo chileno: una clara diferenciación entre la regulación y la provisión

El sistema chileno de capacitación está regulado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio de Trabajo. Una de las características del SENCE es que es un regulador que no es propietario ni opera instalaciones de capacitación. La Ley 19.518 autoriza al SENCE a administrar un programa de franquicia tributaria para empresas que proveen directamente o contratan proveedores registrados para llevar a cabo programas de capacitación para sus trabajadores. La franquicia tributaria tiene un máximo del 1% de la nómina de la empresa, con un mínimo que favorece a las empresas más pequeñas. Las empresas presentan sus programas de capacitación al SENCE y si estos son aprobados de acuerdo a determinados criterios de calidad y relevancia, reciben una franquicia que cubre una fracción del costo del programa. Esta forma de operar utiliza plenamente la diversidad de proveedores de capacitación disponibles en el mercado y permite que las empre-

sas elijan el contenido de sus programas de capacitación de acuerdo con sus necesidades. Las empresas más pequeñas que no cuentan con la estructura administrativa necesaria para diseñar programas de capacitación pueden utilizar organizaciones que actúen como intermediarias entre las firmas y los proveedores de la capacitación y estas actividades también se benefician de la franquicia tributaria.

Otra importante reforma de la Ley 19.518 es que regula un contrato de aprendizaje que utiliza la franquicia tributaria para subsidiar la capacitación de trabajadores antes de empezar una relación de empleo y durante un período de tres meses después de que los trabajadores han dejado el empleo. El SENCE también opera el Fondo Nacional de Capacitación (que financia actividades de capacitación para grupos pobres siguiendo el modelo de *Chile Joven*) y que participa activamente en la aplicación de sistemas de colocación a nivel municipal.

que no solo incluyen el desgaste de los equipos, sino las interferencias en la producción y los insumos y tiempo de los instructores— constituye una señal de que la capacitación guarda relación con la capacitación que requieren los empresarios. Sin embargo, el nuevo sistema tiene un costo relativamente elevado y no “acumula” conocimientos por la ausencia de una institución central reguladora que pueda fijar las normas y producir los programas y manuales de los cursos básicos destinados a desarrollar la capacitación básica no específica.¹⁸

Otra innovación que se introdujo en los sistemas de capacitación durante los años noventa fueron las normas de certificación de formación profesional. La certificación de la formación profesional funciona “acreditando” la formación adquirida por los trabajadores bien por capacitación en el empleo, bien por la simple experiencia, haciendo así que dichas habilidades sean transferibles. En consecuencia, la certificación resuelve el problema de información de los posibles empresarios que buscan trabajadores y que no conocen el nivel de capacitación de los candidatos a empleo. Además se induce a los trabajadores a que inviertan un mayor esfuerzo en su formación, que adquiere valor para los posibles empresarios. El sistema requiere la definición de normas y el licenciamiento de examinadores calificados, actividades que deben desarrollarse en coordina-

ción con el sector privado. México es el país que cuenta con el programa más importante de certificación de formación profesional, aunque un buen número de países de la región está comenzando a experimentar con este sistema.

Los donantes internacionales también están promoviendo innovaciones en los sistemas de capacitación de la región. Cabe mencionar las actividades del organismo de cooperación técnica alemán (GTZ) que está llevando a cabo experiencias piloto que procuran implantar versiones modificadas del modelo dual de aprendizaje que se aplica en Alemania, adaptándolo a varios países de la región. Con frecuencia, estas experiencias encuentran el obstáculo de una estructura regulatoria que no permite los contratos de aprendizaje o se ve dificultada por la falta de sólidas organizaciones del sector privado que puedan actuar eficazmente en proyectos conjuntos con las instituciones de capacitación.

A pesar de las innovaciones y las experiencias exitosas, la institucionalidad de los sistemas de capacitación de la región está todavía en evolución. Los responsables de la formulación de las políticas y el público todavía consideran que el sistema de capacitación no está manteniéndose a la par de las necesidades que sur-

¹⁸ Véase de Moura Castro (1999).

Recuadro 10.3 México: vinculación entre los sistemas de educación y capacitación

El sistema de capacitación de México tiene una estructura particular. Está dominado por una institución pública de educación vocacional (CONALEP) que es propietaria y opera las instalaciones y los programas de capacitación y depende de la Secretaría de Educación. Si bien su principal fuente de recursos es el presupuesto público, también vende servicios de capacitación al sector privado y a los programas del Ministerio de Trabajo.

Desde mediados de los años ochenta, la Secretaría de Trabajo financia dos programas de capacitación, uno para trabajadores desempleados (PROBECAT), y otro que subsidia las actividades de capacitación en el trabajo (CIMO) sobre todo en pequeñas empresas. Estos programas están financiados y regulados por el gobierno nacional, pero la mayor parte de las operaciones diarias son llevadas a cabo por las Secretarías de Trabajo de los estados en coordinación con el sector privado y con organizaciones de trabajadores, con apoyo del nivel central.

Las secretarías de educación y trabajo con la participación de organizaciones representativas de empresas privadas operan conjuntamente un programa de certificación de especialización profesional (CONOCER), que financia el establecimiento de estándares y diseña exámenes de calificación. La enseñanza es llevada a cabo por los programas de capacitación de ambas secretarías y, en su mayor parte, está financiada por éstas.

El nuevo gobierno mexicano está beneficiándose de esta diversidad de intereses en el sistema de capacitación a través de la Comisión de Desarrollo Social, una unidad suprasecretarial que depende directamente del Presidente de la República. El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) está encargado de coordinar los programas educativos y de capacitación, utilizando normas que permitirán a los trabajadores moverse fácilmente entre el sistema educativo y el sistema de capacitación, para adquirir un nivel de formación certificado y acreditado. Según estas normas los trabajadores con educación insuficiente podrían utilizar los conocimientos adquiridos en los programas de capacitación para obtener acreditación académica con base en sus capacidades, en vez de los criterios habituales referentes a un periodo dado de estudios. Esos mayores conocimientos académicos se utilizarán entonces para reincorporarse al sistema de capacitación a un nivel superior y completar un examen de certificación de especialización profesional. Al quebrar las barreras entre los sistemas de educación y de capacitación, este esquema promueve un uso más eficiente de la estructura institucional existente, incrementando la oferta de capacitación. Sin embargo, el sistema todavía depende de la capacidad de los programas de capacitación para equiparar su oferta a las demandas del mercado.

gen de la integración económica en el mercado mundial, y que esta falla está resultando sumamente costosa en cuanto a deterioro de la distribución del ingreso, mayores niveles de desempleo y pérdida de oportunidades de crecimiento de las empresas más productivas. Sin embargo, los intentos por reformar el sistema de capacitación se ven obstaculizados por la información deficiente acerca de su impacto sobre los trabajadores supuestamente capacitados y, en consecuencia, por las reformas necesarias para incrementar su eficiencia y sus resultados distributivos.

Evaluación de las políticas de capacitación

Los resultados de los sistemas de capacitación no pueden evaluarse independientemente de los resultados del sistema educativo. Para que cualquier sistema de capacitación funcione adecuadamente, es preciso contar con un substrato de capacidad de lectura y escritura y de

matemáticas básicas que debe ser creado por el sistema escolar. Cuando el sistema escolar no funciona adecuadamente, ningún sistema de capacitación producirá en número y calidad las calificaciones necesarias para las empresas que operan en la economía mundial. Los datos disponibles sugieren que los sistemas educativos de la región no están funcionando al nivel adecuado. Las tasas de deserción son muy elevadas, en parte como consecuencia de que el sistema educativo no ofrece a los estudiantes incentivos para permanecer en el sistema cuando no van a continuar en la educación superior. Una fracción muy reducida del grupo de estudiantes de 15 a 18 años de edad permanece en la escuela a tiempo completo después de completar el ciclo de educación obligatoria. Como consecuencia, los trabajadores que se incorporan al mercado laboral tienen niveles de instrucción básica que no les permiten acceder a actividades de capacitación relativamente compleja o sofisticada (gráfico 10.3). El resultado es que el sistema de capaci-

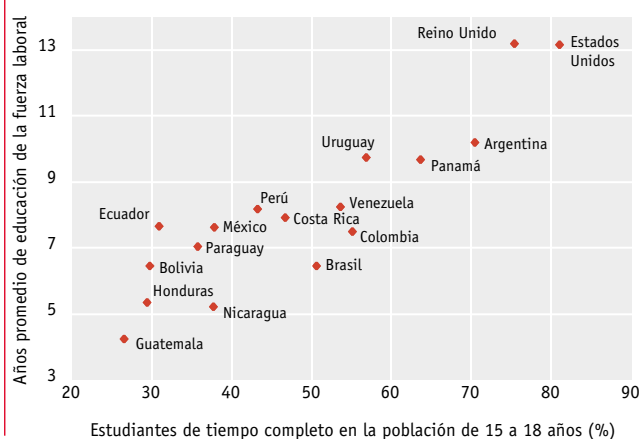
tación termina operando como un programa remedial de las deficiencias de la educación básica, para lo cual no está preparado, y con lo cual duplica a mayor costo lo que debió haber sido resuelto por el sistema escolar.

Una extensa literatura sobre los programas relacionados con el mercado laboral en los países desarrollados sugiere que los trabajadores de baja calificación no se benefician de su participación en los programas de capacitación y que los recursos invertidos en estos programas no constituyen inversiones eficientes ni efectivas en función de sus costos.¹⁹ Hasta hace poco había muy poca información sobre la eficacia de los programas de capacitación en América Latina. Ese vacío ha sido llenado en parte por la evaluación de los programas financiados por organizaciones financieras internacionales²⁰ y por una serie de estudios encargados por el BID para evaluar el impacto de los programas de capacitación en la región.²¹

Estas evaluaciones son bastante congruentes con los resultados de evaluaciones de programas en los países desarrollados. La probabilidad de obtener capacitación, incluso en el caso de contarse con proveedores públicos que proporcionan servicios gratuitos, se incrementa con el nivel de educación. En Colombia, donde la evaluación discrimina entre proveedores públicos y privados, el impacto de la capacitación sobre los salarios es mayor en el caso de los trabajadores que asisten a instituciones privadas, posiblemente porque las empresas intervienen en la selección de programas y proveedores de la capacitación.

Cuando se analizan las nuevas modalidades de los programas de capacitación como el programa *Joven* en Argentina y PROBECAT en México, los estudios muestran que el impacto sobre las tasas de colocación, cuando es positivo, es pequeño, y varía considerablemente entre los distintos grupos demográficos, con mayor impacto sobre los trabajadores jóvenes. En cuanto a impacto sobre los salarios, todos los estudios que encuentran un efecto positivo muestran que los salarios se incrementan alrededor de un 10% con respecto a los salarios anteriores a la capacitación. Sin embargo, también se ha visto que los programas de capacitación ejercen a veces un impacto negativo sobre los salarios de los trabajadores capacitados, resultado plenamente congruente con los de países desarrollados. Por último, los estudios muestran que las mujeres jóvenes registran el mayor impacto positivo sobre los salarios posteriores a la capacitación.

Gráfico 10.3 Tasas de permanencia escolar y años promedio de educación de la fuerza laboral



Fuente: Cálculos BID basados en encuestas de hogares.

Por último, aunque los datos empíricos no son tan concluyentes como en todo lo anterior, los estudios muestran que los proveedores de mejor calidad producen mejores resultados en colocación y de aumento de ingresos. El estudio de Chile muestra que los incentivos de los proveedores de capacitación ejercen un impacto sobre los resultados del programa. Ello sugiere que la subcontratación de la capacitación debe acompañarse de un análisis de la eficiencia interna de los proveedores, para mejorar el resultado general del sistema.

¿Qué se debe hacer?

Para integrarse en forma competitiva a la economía mundial se requiere que la productividad de la mano de obra se incremente a un ritmo sostenido, que solo puede lograrse con un mejor nivel de instrucción de la población en general y un mayor nivel en la oferta y la demanda de capacitación. Las políticas de capacitación no pueden analizarse aisladamente, su eficacia y su éxito dependen de toda una serie de políticas que estructuran los incentivos que tienen las empresas y

¹⁹ Heckman, Leland y Smith (1999).

²⁰ Jimenez y Kugler (1987), Paes de Barros y colaboradores (pendiente de publicación); Revenga, Riboud y Tan (1994).

²¹ Dichos estudios evaluaron los programas llevados a cabo en Colombia (Medina y Nuñez, 2000), Argentina (Elias, Cossa y Ruíz-Núñez, 2001), Chile (Bravo y Contreras, 2000) y México (Calderon y Trejos, 2000).

los trabajadores en materia de demanda y oferta de calificación profesional.

Lo primero y más importante es la *política educativa*. La universalización de la educación básica hasta el noveno nivel es una condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente para respaldar un proceso de desarrollo de capacitación de la fuerza laboral. El sistema escolar necesita mostrar flexibilidad y ser lo suficientemente atractivo como para proporcionar a los estudiantes el incentivo necesario para permanecer en el sistema más allá de la educación básica. Ello no constituye necesariamente un argumento a favor de la educación vocacional especializada y como punto terminal de la educación. Una transición fácil entre la escuela y el mercado laboral y viceversa constituye un elemento crucial para proporcionar a los trabajadores con insuficiente educación la oportunidad de adquirir la educación básica que constituye un requisito previo de la capacitación más especializada que las empresas pueden requerir. En este sentido, la iniciativa mexicana de *Educación para la vida y el trabajo* resulta conceptualmente promisoria, ya que abre nuevos canales de comunicación entre la escuela, la capacitación y el mercado laboral.

Las *políticas tributarias* también pueden desempeñar un importante papel al subsidiar el costo de la capacitación para las personas que eligen invertir en su propia formación y subsidiar la inversión que realizan las empresas en la capacitación de sus trabajadores. Como mínimo, la inversión en capital humano debería recibir el mismo tratamiento tributario que recibe la inversión en capital. Chile constituye un importante ejemplo de la forma en que una *franquicia tributaria* puede utilizarse para subsidiar una amplia variedad de programas de capacitación, incluso destinados a grupos postergados de la población. La ventaja de ese tipo de intervención es que no interfiere en las decisiones de capacitación de las empresas y los trabajadores. Sin embargo, ante la ausencia de una decidida regulación basada en criterios objetivos acerca de la calidad y la relevancia de los programas de formación, esta política puede constituir una pérdida de recursos si las empresas y los trabajadores asumen una conducta oportunista.

La *regulación del mercado laboral* también puede fomentar la productividad, que es función de las relaciones contractuales y las condiciones de trabajo dentro de la empresa. Es viable incrementar la oferta y la

demanda de capacitación mediante innovaciones contractuales (incluidos los contratos de aprendizaje), que permitan a los trabajadores y a las empresas compartir el costo de la capacitación mediante una reducción salarial, y que eliminen el supuesto legal de la existencia de un contrato laboral indefinido para los trabajadores que se encuentran en proceso de capacitación. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que para que esta política funcione deben aplicarse eficazmente las normas de calidad y relevancia de los programas de capacitación. Los programas de capacitación también deben incluirse en las negociaciones colectivas, dando así a las empresas y los sindicatos la oportunidad y los mecanismos para negociar el nivel de inversión necesario para desarrollar la calificación del personal. Los mecanismos destinados a proteger el nivel de ingresos de los trabajadores desempleados (incluso las indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo) deben incluir subsidios para la capacitación, preferiblemente en la forma de bonos que los trabajadores podrían negociar como parte de su estrategia de búsqueda de empleo.

Obviamente, no existe un modelo institucional "óptimo" para el sistema de capacitación, aunque existen ciertos parámetros que deberían orientar las políticas en este campo. El deficiente desempeño de las instituciones tradicionales de capacitación en la mayor parte de los países de la región muestra que el modelo corporativista de organización aisló al sistema con respecto a los trabajadores y las empresas y que es preciso rediseñar estas instituciones. Es necesario contar con una fuerte regulación pública del sistema de capacitación para asegurar la aplicación de normas de calidad y relevancia de los programas. Como consecuencia de la importancia que reviste este tipo de instituciones en las políticas relacionadas con el mercado laboral, es natural pensar que deberían depender del Ministerio de Trabajo, no de las autoridades educativas. El organismo regulador debe ser independiente de cualquier otra entidad pública que opere los programas de capacitación, para evitar los conflictos de interés que podrían surgir como consecuencia de la excesiva intervención burocrática. Como en cualquier mercado, la regulación funciona mejor cuando está separada de las funciones de provisión. Sin embargo, el organismo regulador debe ganarse la confianza del sector privado y, para ello, necesita interactuar con los representantes institucionales de los trabajadores y las empresas (y no solo con los

proveedores de capacitación) y regirse por sus demandas. El modelo corporativista funciona solamente si esas representaciones institucionales se concentran en la competitividad (como parece ser el caso en el Brasil), más que en la defensa del statu quo. Cuando los sindicatos y las cámaras de industria y comercio son débiles, la solución corporativista degenera en un atolladero burocrático que consume un excesivo volumen de recursos con escaso o nulo beneficio social. Es preciso estimular formas más flexibles de coordinación con el sector privado y los sindicatos, que incluyan la creación de consejos locales y regionales especializados por sectores, que puedan orientar las políticas públicas sobre capacitación en una forma más adecuada a la capacidad institucional de los sindicatos y del sector privado. Los certificados de capacitación profesional constituyen una importante herramienta en este proceso, ya que resuelven un problema de información permitiendo a los empresarios evaluar la capacitación de los candidatos a los puestos de trabajo. La certificación, sin embargo, requiere una decidida participación institucional de empresas, trabajadores y sindicatos en el diseño de normas y mecanismos de acreditación.

Los sistemas de capacitación existentes a menudo se han visto precisados a poner remedio a otros males educativos y es muy probable que continúen haciéndolo en vista de las deficiencias que muestra la fuerza laboral en formación básica. Sin embargo, como estos programas tienen escaso impacto sobre los beneficiarios y, en consecuencia, rinden muy poco socialmente, no deberían financiarse sin una constante y estricta evaluación que permita el rediseño flexible de su contenido, métodos y clientela. Lo positivo ha sido que estos programas han permitido abrir el espectro de los proveedores de capacitación y han impulsado decididamente el cambio del sistema de capacitación. Pero es preciso integrarlos con mecanismos de intermediación y colocación, teniendo en cuenta que en última instancia el objetivo de la educación básica de adultos es colocar a los trabajadores en empleos productivos en los que puedan continuar desarrollando sus capacidades. Ello implica que las medidas destinadas a facilitar la búsqueda de empleo, incluidos los subsidios y el asesoramiento, deben formar parte integral de los programas de educación básica para adultos. Los ministerios de trabajo deberían aprovechar esta oportunidad para mejorar la estructura de sus servicios de colocación e intermediación en el mercado laboral.

La última década ha sido un período de innovación activa en el sistema de capacitación. Los gobiernos de la región han puesto en práctica nuevos programas y han establecido nuevas estructuras institucionales en el sistema. Esta es una evolución favorable, pero la mayor parte de los nuevos programas se han establecido como medidas transitorias para paliar el desempleo y la pobreza. Las autoridades no deben olvidar que, en última instancia, la misión del sistema de capacitación es dar a la población en general la calificación del nivel y en las áreas necesarias para que los trabajadores y las empresas generen los empleos productivos de una economía más competitiva. Cada acción que afecta al sistema de capacitación, desde las actividades de educación básica de adultos hasta el proceso más complicado de certificación de habilidades, debe evaluarse en términos de su eficacia y eficiencia en función de costos para el logro de ese objetivo de aumento de la competitividad, y no en función de su eficacia para contener los efectos sociales negativos del desempleo.

Las relaciones laborales y la productividad

Las relaciones laborales son el espacio de interacción de tres actores principales: los empresarios y gerentes de la empresa, los empleados y sus sindicatos, y el gobierno. En comparación con el impacto de la educación o de la capacitación, poco se sabe sobre el efecto de las relaciones laborales en la productividad. Sin embargo, las comparaciones internacionales de la productividad laboral sugieren que factores tales como la motivación de los trabajadores, la calidad de la gerencia, los acuerdos sindicales, las prácticas de trabajo restrictivas y el ausentismo constituyen importantes elementos que explican las diferencias entre países en la productividad de la mano de obra.²² Globalmente, estos factores determinan que las relaciones laborales sean productivas y los objetivos de las empresas coincidan con los de los trabajadores o, por el contrario, que las relaciones laborales estén lastradas por el conflicto y la falta de cooperación entre trabajadores y empresa-

²² En Koehn y Caplan (1987) y en Yates y Guhathakurta (1993) se hace una comparación internacional de la productividad en la industria de la construcción.

rios. En este segundo entorno la productividad será necesariamente inferior.

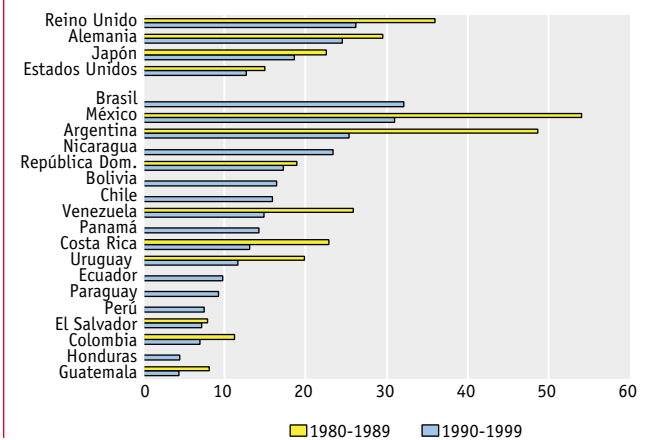
En América Latina, las relaciones laborales se producen en un contexto de debilidad sindical y tasas de afiliación sindical en descenso. Mientras que en algunos países los empresarios caracterizan las relaciones laborales como cooperativas en vez de conflictivas, los trabajadores en esos mismos países parecen mostrar bajos niveles de motivación y gran desconfianza en los empresarios.

Con pocas excepciones, como son Brasil, México, Argentina y Nicaragua, la cobertura sindical en América Latina es baja y los sindicatos operan a nivel de empresas o sector industrial (gráfico 10.4). Las tasas promedio de afiliación en América Latina no son muy diferentes de las del promedio de los países industrializados. Sin embargo, hay grandes diferencias en las tasas de cobertura sindical. Así, mientras que en países como España, Francia y Grecia los acuerdos de negociación colectiva, negociados por una minoría, se aplican a casi todos los empleados, ello no es lo que ocurre en general en los países latinoamericanos. Como resultado, las tasas de cobertura en América Latina tienden a ser muy inferiores a las de los países industrializados con tasas similares de afiliación. Quizá como consecuencia de su debilidad, los sindicatos no parecen ejercer una gran influencia sobre los salarios, por lo menos en lo que se refiere a trabajadores de baja calificación. Además, la influencia de los sindicatos sobre los salarios parece disminuir a medida que las industrias se abren a la competencia extranjera.²³ Sin embargo, la escasa influencia de los sindicatos no es siempre un hecho positivo para las empresas. En gran medida se desconoce si hay una relación entre la actividad sindical y el crecimiento de la productividad, pero algunos estudios encuentran una vinculación positiva entre estas dos variables.²⁴

Independientemente de la influencia que las negociaciones colectivas ejercen sobre los salarios, las condiciones de empleo y la productividad, esta influencia, medida por las tasas de afiliación, está disminuyendo a lo largo del tiempo. La afiliación sindical ha decrecido en casi todo el mundo y América Latina no ha sido una excepción a esta tendencia, especialmente pronunciada en México y Argentina, donde los sindicatos tenían una cobertura mucho mayor en los años ochenta.

Gráfico 10.4 Afiliación a sindicatos

(Porcentaje de la fuerza laboral urbana)



Fuente: ILO (1997-98).

Percepciones contradictorias

No existe mucha evidencia sobre cómo ven las diferentes partes las relaciones laborales en la región, pero la información disponible indica que el punto de vista de los gerentes y administradores de empresa parece estar en conflicto con el de los empleados. El *World Competitiveness Yearbook 2000* recoge las percepciones sobre la naturaleza de las relaciones laborales de directivos empresariales de mediano y alto nivel de 47 países, incluyendo seis países latinoamericanos. Las respuestas a las diferentes preguntas en los seis países son bastante coherentes. Por ejemplo, por las respuestas a la pregunta de si las relaciones laborales son generalmente hostiles o productivas, Chile fue clasificado en lugar 17°, con las relaciones laborales más productivas, Brasil ocupó el lugar 22° y México el 25°. En cambio, Argentina (37°), Colombia (42°) y Venezuela (43°) figuraron entre los países con relaciones laborales más hostiles. De igual forma, cuando se preguntó a los ejecutivos si los trabajadores se identificaban o no con los objetivos de las empresas, Brasil fue clasificado en lugar 18°, Chile en lugar 20° y México en 26°. Los países en los que los trabajadores se identificaron menos con

²³ Véase en Cassoni, Allen y Labadie (2000) un estudio sobre cómo la influencia salarial de los sindicatos en Uruguay resulta afectada por la apertura comercial.

²⁴ Por ejemplo, Nickell, Wadhani y Wall (1992) y Gregg, Machin y Metcalf (1993).

los objetivos de las empresas fueron Argentina (34°), Colombia (37°) y Venezuela (45°).

En cuanto a la visión que tienen los trabajadores acerca de los empresarios, en la encuesta Latinobarómetro de 1997, que cubre 17 países, se preguntó a los entrevistados (en su gran mayoría empleados) si pensaban que los empresarios eran honrados. El porcentaje de entrevistados que contestaron afirmativamente es muy bajo (gráfico 10.5). México, Venezuela y Colombia son los tres países en los cuales los trabajadores mostraron un mejor concepto de sus empresarios, mientras que Brasil, Argentina y Paraguay ocuparon el lugar más bajo. También se preguntó si los empresarios mantenían buenas relaciones con los empleados (gráfico 10.6). El porcentaje de trabajadores que respondió afirmativamente fue también muy bajo, con una distribución de los países similar a la de la pregunta sobre honestidad, aunque Ecuador y Nicaragua estuvieron esta vez entre los países con más respuestas afirmativas.

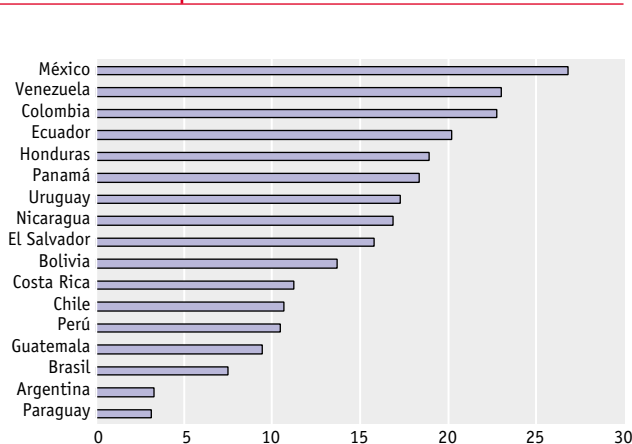
La combinación de los dos tipos de indicadores en los países en los cuales se dispone de los cuatro índices mencionados da como resultado una medida que refleja ambas partes de la relación de empleo (gráfico 10.7).²⁵ Los valores absolutos son muy bajos, lo que sugiere que las relaciones industriales no son óptimas en ninguno de los seis países considerados. No obstante, las diferencias entre países son muy grandes. México es el país en el cual el índice combinado de las relaciones laborales alcanza un máximo, mientras que a la Argentina le corresponde el mínimo.

¿Sugieren estos resultados un mayor crecimiento de la productividad en México que en Argentina? No necesariamente. En efecto, como se verá a continuación, una relación laboral deficiente puede ser el resultado de haber intentado y quizá logrado introducir cambios sustanciales en las prácticas laborales o en la tecnología, que pueden traducirse en un mayor crecimiento de la productividad. Ello implica, sin embargo, que mientras persiste una relación laboral deficiente, los niveles de productividad pueden ser inferiores a los que se observarían en un escenario más cooperativo.

Por último, el Latinobarómetro contiene dos pre-

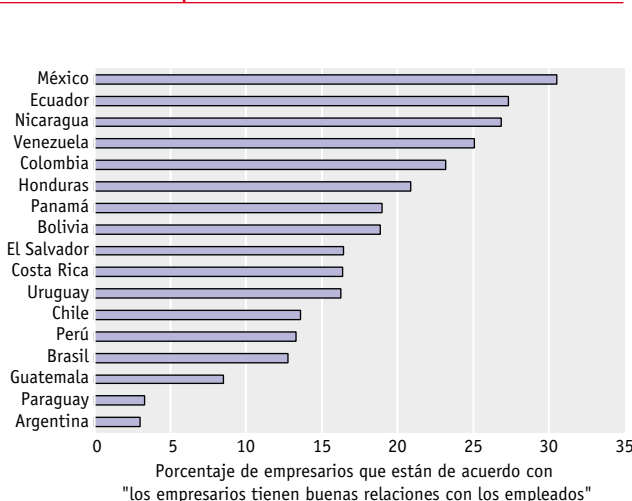
²⁵ Esta medida se construye modificando la escala de los dos índices del *World Competitiveness Yearbook* y los dos índices del Latinobarómetro para que el intervalo de variación sea de cero a uno y multiplicando luego los cuatro índices normalizados. El índice sinóptico resultante capta los cuatro aspectos y las dos partes de las relaciones laborales.

Gráfico 10.5 Porcentaje de empleados que piensa que los empresarios son honrados



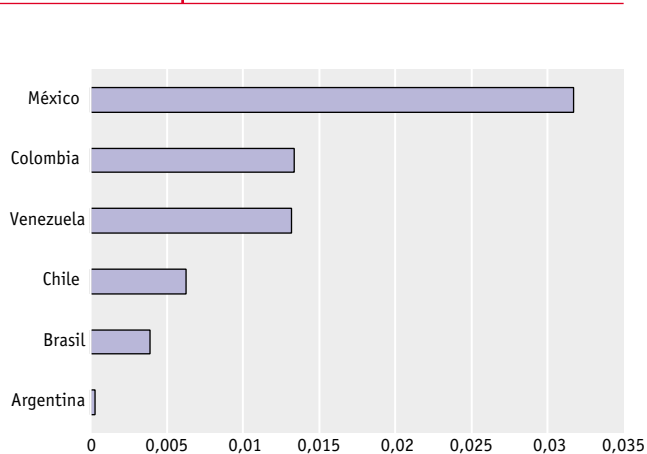
Fuente: Latinobarómetro, 1997.

Gráfico 10.6 Relaciones entre empresarios y empleados



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

Gráfico 10.7 Índice combinado de relaciones laborales



Fuente: Cálculos BID basados en Latinobarómetro (1997) e IMD (2000).

guntas que permiten evaluar algunos aspectos de la motivación general de los trabajadores. La primera solicitaba a los encuestados si creían que el éxito depende de las conexiones. En todos los países, más de 50% de los entrevistados contestaron que sí (gráfico 10.8). Brasil, Ecuador, Colombia, Honduras y Chile fueron los países en los que mayor número de entrevistados estuvo de acuerdo con esa afirmación, mientras que Panamá, México, Nicaragua, El Salvador y Guatemala registraron el mayor porcentaje de respuestas en desacuerdo.

La segunda pregunta relacionada con la motivación de los trabajadores era si estaban de acuerdo con el enunciado de que “trabajar duro no constituye una garantía de éxito”. Nuevamente, el porcentaje de entrevistados que estuvo de acuerdo fue elevado (véase el gráfico 10.9), correspondiendo los mayores porcentajes a Nicaragua, Honduras, Ecuador, Brasil y Venezuela y los menores a Chile, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

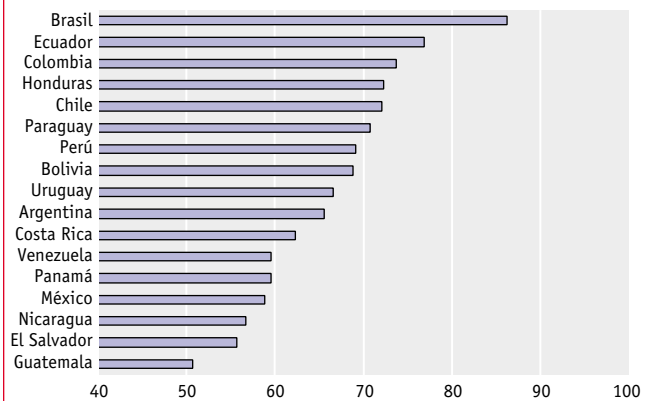
Estos resultados sugieren que los trabajadores no asignan un gran valor al esfuerzo, ya que existen otros aspectos, no necesariamente bajo su control, que en última instancia determinan su éxito o su fracaso. Un esquema de incentivos de esta naturaleza no se presta a un alto rendimiento, ya que no recompensa la elevada productividad.

Las relaciones laborales y la adopción de nuevas tecnologías

Las relaciones laborales pueden afectar y verse afectadas por el ritmo al que las empresas adoptan nuevas tecnologías. En particular, los trabajadores pueden boicotear la adopción de nuevas tecnologías o nuevas prácticas de trabajo, por temor a que tales innovaciones se traduzcan en una pérdida de empleos. Algunos estudios también sugieren que esa resistencia puede tener mucha relación con las políticas que adopten los gobiernos.²⁶

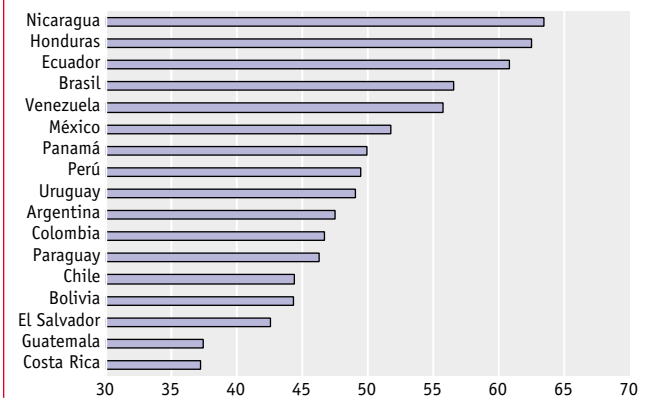
Un estudio en el que se examinó la productividad de las plantas textiles de algodón en distintos países en la primera década del siglo XX²⁷ reveló que las diferencias en la productividad de las distintas plantas se relacionaban principalmente con el número de telares operados por cada trabajador. Este número no estaba relacionado con el precio relativo del capital y la mano de obra, sino con las diferencias en la capacidad de los trabajadores para resistir a los intentos de las empresas de incrementar el número de telares por trabajador. La resistencia de los trabajadores estaba asociada al temor

Gráfico 10.8 Porcentaje de personas que piensa que el éxito depende de las conexiones



Fuente: Latinobarómetro (1997).

Gráfico 10.9 Porcentaje de personas que piensa que trabajar duro no garantiza el éxito



Fuente: Latinobarómetro (1997).

de que la introducción de nuevas prácticas de trabajo les hiciera perder el empleo. Sin embargo, entre los distintos países, las diferencias de política dieron a los trabajadores diferente poder para resistir a la introducción de nuevas tecnologías. En países como la India, en los que el Estado protegía las industrias textiles, los trabajadores lograron bloquear la adopción de una mayor tasa de telares por trabajador. En otros países, en

²⁶ Véase en Parente y Prescott (2000), Baily (1993) y Baily y Gersbach (1995) un análisis de la importancia de las prácticas usadas en los centros de trabajo para explicar las diferencias de productividad entre países.

²⁷ Véase el trabajo de Clark (1987) y Wolcott (1994) citado por Parente y Prescott (2000).

los cuales el Estado confería una menor protección a la industria textil, los trabajadores tuvieron que adoptar estos cambios. En consecuencia, estos estudios sugieren que en los países en los que las políticas dan cobertura a intereses creados de los trabajadores, la adopción de tecnología y la productividad crecerán a un ritmo más lento y, por lo tanto, el crecimiento del nivel de vida será también más lento.

Las predicciones de estos estudios a nivel de empresa coinciden con los resultados de un estudio reciente de Forteza y Rama (2000) a nivel agregado. Estos autores muestran que, para que se adopten reformas económicas sustanciales, en los países con mayor porcentaje de trabajadores sindicalizados la situación general de la economía tiene que deteriorarse más que en los países con menor afiliación sindical. Además, cuanto mayor es la afiliación sindical, más lenta será la recuperación después de las reformas. Los autores utilizan la proporción de trabajadores sindicalizados como medida del poder de los trabajadores que pueden verse perjudicados. Cuanto mayor es la resistencia de los grupos que pueden salir perjudicados por las reformas económicas, más difícil resultará poner dichas reformas en práctica. Además, cuanto mayor sea la resistencia a las reformas, más probable será que las reformas se diluyan y pierdan así su eficacia para mejorar el rendimiento económico.

¿Qué debe hacerse?

Nuestro análisis sugiere que, si bien hay muchos aspectos que aún se desconocen, existen vínculos significativos entre las relaciones laborales y el nivel y crecimiento de la productividad. Estos resultados coinciden con la noción de que los seres humanos son entidades complejas y, por consiguiente, su relación con el trabajo y la productividad también debe ser compleja. Es preciso realizar un análisis mucho más profundo, tanto teórico como empírico, para extraer enseñanzas definitivas en materia de política. Sin embargo, dado el estado actual de los conocimientos, aventuramos las siguientes conclusiones.

Los empresarios, los empleados y el Estado deben invertir en la promoción de relaciones laborales cooperativas y productivas. A ese objetivo pueden contribuir las medidas destinadas a:

- *Eliminar las restricciones legislativas a los incentivos basados en buenos resultados.* Las leyes que regulan

estrictamente los beneficios, los tipos de contratos, los tipos de incentivos y otros aspectos de las remuneraciones reducen las posibilidades empresariales de ofrecer incentivos que motiven a los trabajadores a innovar, crear y mejorar su rendimiento. Se ha demostrado que los complementos salariales basados en parámetros tales como la productividad individual o colectiva de los trabajadores, o las ganancias de la empresa, incrementan la estabilidad en el empleo y la productividad de la mano de obra.²⁸ En América Latina los códigos laborales de diversos países obligan a las empresas a distribuir un determinado porcentaje de los beneficios empresariales a los trabajadores, pero los sistemas de pago variable funcionan mejor cuando dependen de variables que los trabajadores individuales o como grupo pueden modificar. Una reciente experiencia positiva es la del Brasil, que en 1994 introdujo una disposición que obliga a las empresas a compartir con los trabajadores las ganancias o los logros en otras variables objetivo. Es prometedor que tal disposición no haya fijado un porcentaje determinado a distribuir (como en otros países de la región), sino que lo haya dejado a la negociación entre trabajadores y empresarios. De todas formas, no está claro si esta disposición ha contribuido o no a incrementar la productividad en el Brasil.²⁹

- *Crear mecanismos permanentes de diálogo social,* tanto a nivel de empresas como a nivel agregado. El gobierno debe ejercer el papel de facilitador, particularmente cuando existen antecedentes de relaciones laborales conflictivas.

- *Promover y aplicar las leyes que aseguran la dignidad y los derechos de los trabajadores y los gerentes y administradores en el trabajo.*

- *Invertir en la educación de los directivos de las empresas y dirigentes sindicales.* Sobre todo los dirigentes que han vivido en un entorno hostil pueden beneficiarse de los cursos de negociación de conflictos y de trabajo en equipo destinados a promover un ambiente cooperativo y a encontrar bases comunes entre los objetivos de los trabajadores y las empresas. Además, ambas partes de la relación laboral pueden beneficiarse de una mayor comprensión mutua, que puede lograrse enseñando habilidades gerenciales a los dirigentes sindica-

²⁸ Véanse Wadhani y Wall (1990); Kruse (1993); van Dijk, Sonnemans y van Winden (2000); y Azfar y Danninger (2001).

²⁹ Marinakis (1999) evalúa los mecanismos de pago variable en cinco países de la región.

les y mejores habilidades de gestión de los recursos humanos a los directivos de las empresas.

- *Diseñar mecanismos de compensación para trabajadores perjudicados por adopción de innovaciones.* Los países de la región deben promover políticas destinadas a indemnizar a los trabajadores que puedan verse perjudicados por las innovaciones tecnológicas y las nuevas prácticas de trabajo. La otra opción —disminuir el ritmo de innovación y crecimiento de la productividad— tiene sentido desde el punto de vista de quienes pueden perder con los cambios, pero tiene costosas consecuencias de bienestar para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, debe prestarse más atención a compensar las pérdidas incurridas por estos trabajadores. Sin embargo, antes de diseñar una política de este tipo, es importante considerar que cuanto más fácil resulte encontrar un nuevo empleo adecuado, menor es la pérdida incurrida por el trabajador y menor es la indemnización requerida. En consecuencia, las políticas que aseguran que los trabajadores pasen fácilmente de un empleo a otro constituyen una parte esencial del conjunto de medidas necesarias. Ello involucra mejorar los mecanismos para la búsqueda de empleos mediante la computarización de los registros de vacantes, lograr que el sector privado informe acerca de las vacantes y vincular las distintas regiones en un registro único. También supone ayudar a los trabajadores desplazados en la búsqueda de nuevos empleos con asesoramiento y capacitación en la búsqueda de empleo. Por último, también puede requerir financiar los esfuerzos de capacitación de los trabajadores, con el fin de actualizar sus conocimientos en nuevos campos.

Sin embargo, incluso cuando existen estos esquemas, por muchas razones —el salario o las prestaciones, la especialización en tareas muy específicas, o puros elementos de seguridad psicológica— los trabajadores pueden desear permanecer en su empleo antiguo. Los trabajadores desplazados pueden perder derechos adquiridos al pasar de un empleo a otro, sufriendo una

considerable reducción de bienestar incluso si pueden encontrar un nuevo empleo inmediatamente después de haber sido desplazados. Las indemnizaciones por despido y otros costos de despido muy difundidos en la región pueden parecer compensaciones apropiadas, pero en realidad a menudo suponen costos ocultos que encarecen el aumento de la productividad, ya que al poner la carga de la compensación sobre el empresario pueden frenar la adopción de nuevas tecnologías. Beneficios como los derivados del seguro de desempleo permiten asegurar mejor a los trabajadores frente al riesgo de pérdida del empleo. Estos mecanismos hacen que los trabajadores que cuentan con empleo compartan un riesgo grande, aunque relativamente poco frecuente, permitiendo que los trabajadores desplazados obtengan una compensación. Es lamentable sin embargo que el seguro de desempleo se vea afectado por problemas de riesgo moral que deben tenerse cuidadosamente en cuenta al diseñar el sistema. La introducción de cláusulas restrictivas que limitan la elegibilidad de los trabajadores que han estado empleados por un período mínimo o los pagos que disminuyen a lo largo del tiempo y tienen una duración limitada, reducen los problemas de riesgo moral, pero no los eliminan. En países con limitada capacidad administrativa y de vigilancia y con gran número de trabajadores empleados en el sector informal los mecanismos de seguro de desempleo tienen un alto riesgo de fracasar. En estos casos, los esquemas basados en cuentas de ahorro individuales obligatorias, como las que existen en Colombia o Perú, pueden proporcionar algún alivio a los trabajadores desplazados. Sin embargo, estos mecanismos no permiten compartir el riesgo y, en consecuencia, requieren que cada trabajador se prepare por su cuenta para enfrentar las eventualidades que puedan surgir. En los casos en que es posible, pueden ensayarse algunos mecanismos mixtos que combinan ahorros individuales y mecanismos compartidos de seguro, como el que recientemente se ha aprobado en Chile.

Apéndice 10.1 Características de los sistemas de capacitación

País	Nombre del instituto nacional de capacitación	Financiamiento				Estructura institucional				
		Del impuesto a la nómina, tasa (%)	Del presupuesto	Del impuesto a la nómina del sector privado, diferente al impuesto a la nómina	¿Pueden las compañías deducir de los impuestos el costo de sus programas de capacitación?	Supervisado por	Estructura del ente supervisor	¿Descentralizado y/o diversificado?	¿Posee y opera centros de capacitación?	¿Deben las firmas enviar programas de capacitación para ser aprobados?
Barbados	NATIONAL TRAINING BOARD	0,5 - 1	Sí	Sí	Costos incurridos por el empleador son subsidiados por el Fondo de Capacitación y Empleo.	Min. of Labour	Tripartita, consejo conformado por tres empleadores, tres académicos y dos representantes sindicales.	n.a.	No	Sí
Bolivia	INFOCAL	0	Sí	n.a.	n.a.	Min. de Desarrollo Humano	Oficina Nacional y 9 departamentos, con particip. de la Confederación de Empresarios Privados	Sí	Sí	n.a.
Brasil	SENAI / SENAC	2,5	Ambas son instituciones privadas financiadas con contribuciones parafiscales.	Sí	En concordancia con SENAI pero solo de cursos autorizados y dados por la misma institución.	Min. do Trabalho		Sí	Sí	Sí
Colombia	SENA	0,5-2,0	Sí	Sí	Hasta 50% de los costos de capacitación autorizado por el SENA.	Min. de Trabajo y Seguridad Social	Tripartita	Sí	Sí	Sí
Chile	SENCE	0	Sí (hasta 1% de la nómina y con estructura escalonada para las micro empresas)	Sí	Sí (hasta 1% de la nómina y con estructura escalonada para las micro empresas)	Min. de Trabajo y Seguridad Social	Tripartita	n.a.	n.a.	Sí
Costa Rica	INA /SINETEC	2	Sí	Sí	No	Min. de Trabajo y Seguridad Social/ Min. de Educación Pública	Tripartita/ Gobierno, academia y trabajadores	Sí	Sí	Sí

Fuente: Entrevistas con oficiales de los ministerios de trabajo, institutos de capacitación y CINTERFOR-OIT.

Apéndice 10.1 Características de los sistemas de capacitación (continuación)

País	Nombre del instituto nacional de capacitación	Financiamiento			Estructura institucional					
		El impuesto a la nómina, tasa (%)	Del impuesto presupuestado	Del sector privado diferente al impuesto a la nómina	¿Pueden las compañías deducir el costo de sus programas de capacitación?	Supervisado por	Estructura del ente supervisor	¿Descentralizado y/o diversificado?	¿Posee y opera centros de capacitación?	¿Deben las firmas enviar programas de capacitación para ser aprobados?
Rep. Dominicana	INFOTEP	1	Sí	Sí	Las empresas pueden deducir sus contribuciones para capacitación autorizadas por INFOTEP	Sec. de Estado de Trabajo	Tripartita	Sí	Sí	Sí
Ecuador	SECAP	0,5	Sí			Min. de Trabajo y Recursos Humanos	Tripartita	Sí	Sí	
Guatemala	INTECAP	1	Sí	Sí	Sí	Min. de Trabajo y Prevision Social	Tripartita	Sí	Sí	Sí
Jamaica	THE HEART TRUST	3	No	Sí	Hasta \$50 por semana por persona capacitada.	Min. of Labour	Junta de directores (tripartita)	n.a.	No	n.a.
México	CONALEP	0	Sí	Sí	n.a.	Secretaría de Educación Pública	n.a.	Sí	Sí	n.a.
Nicaragua	INATEC	2	Sí	Sí			Tripartita			
Panamá	INAFORP	0	Sí, a través de contribuciones especiales al fondo de seguro de educación.	Sí	El doble del ingreso por capacitación durante el año fiscal del empleador contribuyente.	Min. de Trabajo/ Desarrollo Laboral	Tripartita	Sí	Sí	n.a.
Paraguay	SNPP	1	Sí	Sí		Ministerio de Justicia y Trabajo	Tripartita	Sí	Sí	Sí
Perú	SENATI	0,75			n.a.		Tripartita	Sí	Sí	n.a.
Trinidad y Tobago	CTPRIANTI LABOUR COLLEGE		Sí		n.a.	Min. of Labour	Bipartita		Sí	
Uruguay	DINAE/ JUNAE		Sí			Min. de Trabajo y Seguridad Social	Tripartita	Sí	No	Sí
Venezuela	INCE	2	Sí	Sí	Solo cuando aprobado por INCE	Min. de Educación	Tripartita	Sí	Sí	Sí

n.a. = No aplicable.

Referencias

- Acemoglu D. 1996. Credit constraints, investment externalities, and growth. In: Booth A, Snower DJ, eds. *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Acemoglu D, Pischke JS. 1998. *Beyond Becker: training in imperfect labor markets*. NBER Working Paper 6740.
- Aedo C, Núñez S. 2000. *The impact of training programs in Latin America and the Caribbean: the case of Programa Joven*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper. En preparación.
- Antle JM, Cole DC, Crissman CC. 1998. Further evidence on pesticides, productivity and farmer health: potato production in Ecuador. *Agricultural Economics* 18:199-207.
- Azfar O, Danninger S. 2001. Profit-sharing, employment stability, and wage growth. *Industrial and Labor Relations Review* 54(3):619-30.
- Baily M. 1993. *Competition, regulations and efficiency in service industries*. Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics 2:71-130.
- Baily M, Gersbach H. 1995. *Efficiency in manufacturing and the need for global competition*. Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics: 307-47.
- BID. 1996. *Cómo hacer que los servicios sociales funcionen. Progreso económico y social en América Latina — Informe 1996*. Washington, DC: BID.
- BID. 1998/9. *La desigualdad en América Latina y el Caribe: Progreso económico y social en América Latina — Informe 1998/9*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2000. *Desarrollo más allá de la economía: Progreso económico y social en América Latina — Informe 2000*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barro R, Lee J. 2000. International data on educational attainment: updates and implications. Boston, MA: Harvard University, Center for International Development Working Paper No. 42.
- Barro R, Sala-i-Martin X. 1995. *Economic growth*. Nueva York: MIT Press.
- Becker GS. 1964. *Human capital: a theoretical analysis with special reference to education*. Nueva York: Columbia University Press.
- Behrman J, Birdsall N, Székely M. 2000. Economic reform and wage differentials in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Working Paper 435.
- Bell L. 1997. The impact of minimum wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Bils M, Klenow P. 2000. Does schooling cause growth? *American Economic Review* 90.
- Bishop JH. 1997. What we know about employer-provided training: a review of the literature. *Research in Labor Economics* 16:19-87.
- Booth A, Snower DJ, eds. 1996. *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bravo D, Contreras D. 2000. *The impact of financial incentives to training providers: the case of Chile Joven*. Washington, DC. Latin America Research Network Working Paper, Inter-American Development Bank.
- Burtless G. 1994. Meeting the skill demands of the new economy. In: Solmon LC, Levenson AR, eds. *Labor Markets, Employment Policy, and Job Creation*. Boulder, CO: Westview.
- Calderón A, Trejos B. 2000. *Evaluating the impact on employment and unemployment spells of Mexican training program for unemployed workers*. Washington, DC: Latin America Research Network Working Paper, Inter-American Development Bank.
- Card D, Kruger A.. 1995. *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ 2000. Minimum wages and employment: a case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania: reply. *American Economic Review* 90(5):1397-420.

- Carlin W, Glyn A, Reenen J. 2001. Export market performance of OECD countries: an empirical examination of the role of cost competitiveness. *Economic Journal* 111(468).
- Cassoni A, Allen S, Labadie G. 2000. *The effect of union on employment: evidence from an unnatural experiment in Uruguay*. NBER Working Paper No. W7501.
- Clark G. 1987. Why isn't the whole world developed? Lesson form the cotton mills. *Journal of Economic History* 47:141-73.
- Culpepper PD. 1999. The future of the high-skill equilibrium in Germany. *Oxford Review of Economic Policy* 15(1):43-59.
- Culpepper PD, Finegold D, eds. 1999. *The german skills machine*. Nueva York: Berghahn Books.
- de Moura Castro C. 1999. *Proyecto Joven: New solutions and some surprises*. SDS Technical Paper Series No. EDU-110, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Ducci MA. 1991. *Financing of vocational training in Latin America*. Ginebra: International Labor Organization, Training Policies Branch, Discussion Paper No. 71.
- Duryea S, Cox-Edwards A, Ureta M. 2000. *Women in the LAC labor market*. Women in Development Working Paper.
- Edwards S, Cox-Edwards A. 1999. Social security reform and labor markets: the case of Chile. University of California at Los Angeles, NBER, California State University. Fotocopia.
- Elías V, Cossa R, Ruíz-Núñez F. 2001. An econometric cost-benefit analysis of the youth training program in Argentina. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Latin America Research Network Working Paper.
- Finegold D. 1999. The future of the German skill-creation system. In: Culpepper PD, Finegold D, eds. *The German skills machine*. Nueva York: Berghahn.
- Forteza A, Rama M. 2000. Labor market rigidity and the success of economic reforms across more than 100 countries. Universidad de la República (Uruguay) and Development Research Group, World Bank. Fotocopia.
- Giuffrida A, Iunes R, Savedoff W. 2000. Economic and health effects of occupational hazards in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Fotocopia.
- Gregg P, Machin S, Metcalf D. 1993. Signals and cycles? Productivity growth and changes in union status in British companies, 1984-89. *Economic Journal* 103:894-907.
- Gruber J. 1997. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Heckman JJ, Pagés C. 2000. The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor market. *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1).
- _____. 2001. *Laws and jobs*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Fotocopia.
- Heckman JJ, Leland RJ, Smith J. 1999. The economics and econometrics of active labor market programs. In: Ashenfelter O, Card D, eds. *Handbook of labor economics, Volume 5*. Amsterdam: North Holland.
- Heckman JJ, RL Roselius, Smith J. 1994. US education and training policy: a re-evaluation of the underlying assumptions behind the "new consensus." In: Solmon LC, Levenson AR, eds. *Labor markets, employment policy, and job creation*. Boulder, CO: Westview.
- ILO. 1997-98. *World labor report*. Ginebra: International Labour Organization.
- International Institute for Management Development (IMD). 2000 *World Competitiveness Yearbook*. Lausana, Suiza: IMD.
- Jiménez E, Kugler B. 1987. The earnings impact of training duration in a developing country: an ordered probit selection model of Colombia's SENA. *The Journal of Human Resources* 22 (2).
- Koehn E, Caplan S. 1987. Work improvement data for small and medium-size contractors. *Journal of Construction Engineering and Management* 113(2):327-39.
- Krueger A, Lindahl M. 2000. *Education for growth: why and for whom?* NBER Working Paper No. W7591.

- Kruse D. 1993. *Profit-sharing: does it make a difference?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Kugler A. 2000. *The incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia: evidence from the 1990 reform.* Washington, DC: Inter-American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper R-393.
- Lam D, Duryea S. 1999. Effects of schooling on fertility, labor supply, and investments in children, with evidence from Brazil. *Journal of Human Resources* 34.
- Latinobarómetro. 1996-1998. *Informes metodológicos.* Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro
- Leigh JP, Macaskill S, Kuosma E, Mandryk J. 1996. Global burden of disease due to occupational factors. WHO/EHG/96-20. Ginebra: World Health Organisation.
- Lustig N, McLeod D. 1997. Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence. In: Edwards S, ed. *Labor markets in Latin America: combining social protection with market flexibility.* Washington, DC: Brookings Institution.
- Lynch, LM. 1994. *Training and the private sector: international comparisons.* NBER Comparative Labor Market Series, The University of Chicago Press.
- MacIsaac D, Rama M. 1997. Determinants of hourly earnings in Ecuador: the role of labor market regulations. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Maloney W, Nuñez J. 2001. *Minimum wages in Latin America.* Washington, DC: World Bank, Office of the Chief Economist, Latin American and Caribbean, Policy Research Working Paper 2597.
- Mammen K, Paxson C. 2000. Women's work and economic development. *Journal of Economic Perspectives* 14.
- Marinakís A. 1999. Worker participation in company profits or operating results in Latin America. *ECLAC Review* 69:69-82.
- Medina C, Núñez J. 2000. *The impact of publicly provided job training in Colombia.* Washington, DC: Inter-American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper R-391.
- Mondino G, Montoya S. 2000. *Effects of labor market regulations on employment decisions by firms: empirical evidence for Argentina.* Washington, DC. Inter-American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper R-391.
- Neri M, Gonzaga G, Camargo J. 2000. Efeitos informais do salario minimo e pobreza. *Revista de Economia Política* 20.
- Nickell S, Wadhani S, Wall M. 1992. Productivity growth in UK Companies, 1975-1886. *European Economic Review* 36:1055-85.
- OECD. 1999. *Employment outlook.* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Paes de Barros R. et al. An Evaluation of PLANFOR. Fotocopia.
- Pagés C, Ruíz-Núñez F. 2001. Unit labor cost and export market share: evidence from Latin American manufacturing industries. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Fotocopia.
- Pagés C, Shinkai N. 2001. Union and wage inequality. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Fotocopia.
- Parente S, Prescott E. 2000. *Barriers to riches. Walras-Pareto Lectures* 13 Cambridge, MA: MIT Press.
- Pritchett L. 1996. *Where has all the education gone?* Washington, DC: World Bank, Policy Research Department Working Paper 1581.
- Reventa A, Riboud M, Tan H. 1994. The impact of Mexico's retraining program on employment and wages. *The World Bank Economic Review* 8(2):247-77.
- Rodrik D. 1998. *Democracies Pay Higher Wages.* National Bureau of Economic Research, Working Paper 6364.
- _____ 1999. Democracies pay higher wages. *Quarterly Journal of Economics* 64(3).
- Saavedra J, Torero M. 2000. *Labor market reforms and their impact on formal labor demand and job market turnover: the case of Peru.* Washington, DC: Latin America Research Network Working Paper R-394, Inter-American Development Bank.

- Snowder DJ. 1996. The Low-skill, bad-job trap. In: Booth A, Snowder DJ, eds. *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Snowder DJ, Booth A. 1996. Conclusions: government policy to promote the acquisition of skills. In: Booth A, Snowder DJ, eds. *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Social Security Administration. 1999. *Social security programs through the world 1999*. SSA Publication No. 13-11805.
- Solmon LC, Levenson AR. 1994. Labor markets, employment policy, and job creation. The Milken Institute for Job & Capital Formation. Boulder, CO: Westview.
- Székely M, Hilgert M. 2000. *What drives differences in inequality across countries?* Washington, DC: Inter-American Development Bank, Latin America Research Network Working Paper 439.
- Tokman V, Martínez D. 1999. *Productividad y empleo en la apertura económica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Van Dijk F, Sonnemans J, van Winden F. 2000. Incentive systems in a real effort experiment. *European Economic Review* 45(2).
- Van Smoorenburg MSM, van der Velden RKW. 2000. The training of school-leavers: complementarity or substitution? *Economics of Education Review* 19:207-17.
- Wadhani S, Wall M. 1990. The effects of profit-sharing on employment, wages, stock returns and productivity: evidence from the UK. *Economic Journal* 100:1-17.
- Wolcott S. 1994. The perils of lifetime employment systems: productivity advance in the Indian and Japanese textile industries, 1920-1938. *Journal of Economic History* 54:307-24.
- Wolff L, de Moura Castro C. 2000. *Secondary education in Latin America and the Caribbean: the challenge of growth and reform*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1/00, EDU-111, E.
- Wood S. 1999. Building a governance structure for training? In: Culpepper PD, Finegold D, eds. *The German skills machine*. Nueva York: Berghahn.
- World Economic Forum. 2000. *Global Competitiveness Report*. Ginebra: Oxford University Press.
- World Economic Forum and the International Institute for Management Development (IMD). 2000. *World Competitiveness Yearbook*. Ginebra: World Economic Forum.
- Yates J, Guhathakurta S. 1993. International labor productivity. *Cost Engineering* 35(1):15-25.

