

SINOPSIS

El artículo intenta destacar las principales características de la política de capacitación ocupacional actualmente desarrollada en Chile, resaltando los rasgos que la diferencian de anteriores políticas sobre la materia.

Además del análisis descriptivo acerca de las disposiciones legales que regulan tal política y de los organismos que conforman el sistema de capacitación, se presentan algunos elementos tendientes a colaborar en la reflexión acerca de las deficiencias más importantes que se pueden detectar en dicho sistema, después de cinco años de aplicación de la actual política de capacitación.

El artículo procura, además, vincular el modelo económico y social que se ha estructurado en los últimos años con los criterios de la política de capacitación. La principal conclusión es que ésta tiene como objetivo fundamental atender las necesidades de corto plazo de las empresas.

ABSTRACT

This article deals with the main characteristics of the occupational training policies currently applied in Chile, outlining those features which differentiate it from policies held in previous years within the field.

A descriptive analysis of the legal and organizational structure that regulates such policies is included, together with some elements that will help us to assess the deficiencies attached to the system, after its first five years at work.

Furthermore, this article intends to show the relationship between the socio-economical model that has been developed in recent years and the criteria that shapes those training policies. The main conclusion is that such policies aim primarily at solving the short term necessities of the business community.

La política de capacitación ocupacional del gobierno militar chileno*

*Manuel Barrera
Teresita Selamé***

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de referirnos a las características de la política de capacitación chilena, es conveniente recordar algunos de los parámetros más importantes que configuran el contexto socioeconómico en el que se desenvuelven las acciones de capacitación de los trabajadores.

En esencia, es posible afirmar que tres son las coordenadas que definen en Chile al sistema de relaciones del trabajo y la posición que los trabajadores ocupan en la sociedad. Ellas son: el autoritarismo político, el modelo económico liberal monetarista y la nueva institucionalidad laboral

*Este artículo es parte de un estudio más amplio que se realiza bajo el patrocinio del International Development Research Centre (IDRC), de Canadá.

**Los autores son sociólogos y trabajan actualmente en el Centro de Estudios Sociales (CES), de Santiago de Chile.

o Plan Laboral. La concurrencia e interdependencia de los tres factores mencionados otorgan su especificidad y un carácter distintivo a la experiencia chilena en materia de capacitación, así como también en otros planos de la vida social.

Hablamos de interdependencia porque el modelo neoliberal monetarista imperante no podría servir como viga que sustentase un modelo de sociedad sin el concurso del autoritarismo, toda vez que las fuerzas sociales difícilmente soportarían, en libertad, los costos que para ellas implican dicho modelo. A su vez, el autoritarismo se beneficia de la buena voluntad que el capital financiero transnacional tiene para esa política económica, así como del apoyo de la "nueva derecha" surgida en varios países desarrollados de Occidente.

Por otro lado, la nueva institucionalidad laboral, que se ha venido construyendo en el transcurso de los últimos tres años, se caracteriza fundamentalmente por su profunda penetración con el proyecto de sociedad y con el modelo económico implantado por el gobierno militar. En este proyecto de sociedad los trabajadores y sus organizaciones tendrían que ocupar un lugar y desempeñar funciones que son totalmente contrapuestas a aquellas que ocuparon o desempeñaron en el pasado. Así, pues, el Plan Laboral o nueva institucionalidad laboral, de la que forma parte la política oficial de capacitación, además de constituir una normativa que se caracteriza

por estar inspirada en principios puramente económicos, se ha transformado en un mecanismo legal más de que dispone el Estado para eliminar posibles escollos que puedan entorpecer el funcionamiento del modelo económico.

Los rasgos más importantes del modelo en cuestión pueden resumirse en la siguiente forma: en primer lugar, éste se basa en la apertura de la economía al comercio internacional. Se postula que, dentro de un esquema de libre intercambio, se hará más competitivo el mercado interno y se logrará una mejor y más racional asignación de recursos. La aplicación de medidas proteccionistas por parte del Estado no es aceptable para los partidarios del modelo. El principio del libre intercambio se encuentra estrechamente vinculado con la teoría de las "ventajas comparativas", según la cual un país debe especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los que, por su dotación de factores productivos (capital, trabajo, recursos naturales), demuestra tener ventajas con relación a otras economías. La aplicación de ambos principios ha implicado que, por un lado, los sectores directamente productivos, especialmente los sectores agrícola, industrial y de la construcción, se hayan visto seriamente y negativamente afectados por el aperturismo económico, y que, por otro lado, se haya incentivado la exportación de productos de origen minero, agropecuario y forestal que no requieren mayor grado de ela-

boración ni la inversión de grandes capitales, factor, este último, que es escaso en Chile.

En cambio, se han visto favorecidos por el modelo el sector vinculado a las actividades comerciales y, particularmente, el vinculado a las actividades financieras. El crecimiento del sector servicios financieros, sin embargo, no ha estado acompañado de un crecimiento significativo del empleo. Más notorios y significativos han sido los incrementos experimentados por la fuerza de trabajo que se desempeña en el sector comercio, por un lado (17.6 de la Población Económicamente Activa en 1979 contra 11.2% en 1970) y servicios personales, comunales y sociales, por el otro (31.7% en 1979 contra 24.1% en 1970).

La recomposición de la economía y la redistribución de la fuerza de trabajo que han tenido lugar como consecuencia de la apertura de la economía al exterior, han influido sobre el sistema de capacitación, tanto en lo que respecta a la forma de su funcionamiento como en lo que concierne a las áreas de estudios en que se desarrollan mayor número de actividades de capacitación.

Un segundo principio que sirve de pilar al modelo económico vigente es aquel que sostiene que el mecanismo regulador de la economía debe ser el mercado, único capaz, según este principio, de lograr la asignación más eficiente de los recursos productivos incluido el factor trabajo.

La puesta en práctica de este principio ha implicado el traspaso

de actividades y funciones que tradicionalmente había realizado el Estado, a particulares, sean éstos nacionales o extranjeros. Bajo el supuesto de que el libre juego de las leyes del mercado asegura el desarrollo económico en el más corto plazo, el Estado se ha auto-privado de influir en las decisiones relativas a la producción y a la inversión. Es así como, mientras “a comienzos de la década del 70 la inversión privada representaba sólo un 25.3% de la inversión total, en 1980 ésta alcanzó el 67.3% (declaraciones del Ministro de Hacienda Pública, Sergio de Castro, *El Mercurio*, 25 de julio de 1981).

Conjuntamente con el desmantelamiento del aparato estatal que ha tenido lugar a través del cierre de oficinas públicas y del traspaso de empresas estatales al sector privado, la política de *laissez faire*, que asigna al Estado un papel estrictamente subsidiario en lo económico, ha significado terminar con la protección a la industria y a la agricultura frente a la competencia extranjera. Tampoco se otorga protección estatal a la producción de los principales bienes de exportación.

En el ámbito social, la renuncia del Estado a intervenir activamente en la economía se ha traducido en una fuerte disminución del gasto oficial, especialmente en los rubros de educación, salud y construcción de viviendas. En el contexto laboral, tal orientación de la economía ha significado que la determinación del salario queda librada a las leyes “neutrales” de la oferta y la deman-

da, las que deben regular también las relaciones obrero-patronales.

Una tercera premisa fundamental sobre la que se sustenta el modelo económico es aquella según la cual el flujo de capitales y créditos extranjeros es vital para el funcionamiento del sistema económico. Los responsables de la política consideran que el endeudamiento externo, lejos de ser pernicioso para el país, constituye un factor que aporta beneficios, porque permite el financiamiento de proyectos de inversión rentables, los que de no mediar los créditos externos no podrían realizarse. Partiendo de este supuesto, se han solicitado y obtenido considerables préstamos en moneda extranjera. Asimismo, se ofrecen condiciones muy ventajosas a los inversionistas extranjeros que efectúan aportes en créditos o en inversiones directas.

Como cuarta premisa sustentadora del modelo se encuentra aquella que atribuye fundamental importancia a la disminución del ritmo inflacionario. Este supuesto básico del modelo puede explicar en gran parte la atención prioritaria concedida a la disminución del gasto público y a la eliminación del déficit fiscal. Para el logro de estos fines se han tomado medidas drásticas que incluso han llevado al país a una mayor recesión económica que la explicada por razones de la situación económica internacional, y que han incidido, por lo tanto, en la elevación de los niveles de desempleo.

Es importante destacar que el sistema de economía abierta y de

libre competencia ha sido aplicado en Chile en su versión más extrema, lo que ha significado privar de protección incluso a sectores claves de la economía, tales como la agricultura y la industria. Tampoco se otorga protección alguna a la fuerza laboral, en particular frente a los problemas que genera la falta de empleos productivos. Como se señalara anteriormente, el trabajo es considerado como un factor productivo más cuyo precio debe ser, como los demás recursos, sometido a las leyes del mercado. Aun cuando existiese alto nivel de desempleo por ser la oferta de trabajo mayor que la demanda, este factor no debe ser "subsidiado" por el Estado.

La confianza puesta en el flujo de capitales y créditos extranjeros como factores de consolidación del sistema económico, obliga a presentar ante los inversionistas extranjeros una situación de claras "ventajas comparativas", al menos con respecto a dos factores productivos: el recurso humano (abundancia de mano de obra y bajo costo de la misma) y los recursos naturales. De hecho, las características que presenta el mercado de trabajo en la actualidad son extraordinariamente favorables al sector empresarial,¹ aun cuando éste se

¹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, en marzo de 1981 la tasa de desocupación alcanzó al 15%, en tanto que entre los jóvenes menores de 21 años y mayores de 13 este índice se eleva al 23.7%.

vea también seriamente afectado por la política aperturista. La propia política oficial de capacitación ocupacional ha sido concebida con el fin de proporcionar a los empresarios nacionales un mecanismo que, sin costo alguno para ellos, les permita capacitar al personal de sus empresas y/o eventualmente adoptar las habilidades y conocimientos de éste a los cambios tecnológicos. Pero el actual sistema de capacitación, que en su estructura y mecanismos ha sido organizado para satisfacer las necesidades de corto plazo de las empresas, también constituye un elemento positivo para la movilidad ocupacional de la fuerza de trabajo.

Para una mejor comprensión de las características del sistema de capacitación en Chile es conveniente tener presente algunos aspectos vinculados con la distribución sectorial de la fuerza de trabajo. A este respecto, se comparará la situación vigente en 1979 con aquella imperante en 1970.

En primer lugar, tanto en 1970 como en 1979, el sector servicios, incluidos los servicios comunales, sociales, personales y financieros, absorbía la proporción más importante de mano de obra. Pero mientras en 1970 el porcentaje respectivo alcanzaba al 25.8% de la PEA, en 1979 éste llegó al 34.6%. Si a estas cifras se agrega la fuerza de trabajo que se desempeñaba en actividades comerciales (incluidos restaurantes y hoteles), observamos un aumento de este índice

desde un 37% en 1970 a un 52.2% en 1979.

Si se considera a la rama de transportes y comunicaciones también dentro del sector de servicios, las cifras aumentan a 43.1% para el año 1970 y a 58.9% para 1979.

En otras palabras, la fuerza de trabajo empleada en actividades directamente productivas (agricultura, pesca, minería, industria manufacturera, construcción y servicios productores de energía) disminuyó en el periodo 1970-1979 de 48% en el primer año a 40.9% en el segundo.²

En segundo lugar, mientras en 1970 el 21.2% de la fuerza de trabajo se encontraba ocupada en el sector agrícola, nueve años más tarde dicho porcentaje disminuyó al 16.8%. Asimismo, la fuerza de trabajo ocupada en el sector manufacturero disminuyó del 16.6% en 1970 al 12.4% en 1979.

En tercer lugar, las tasas de desocupación, registradas a nivel tanto sectorial como nacional, son muy elevadas. De acuerdo con las informaciones proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, en 1979 la tasa de desocupación total alcanzaba al 13.6%, desglosada de la siguiente manera: en el sector de la construcción, 28.8%; en el sector industrial, 12.4%; en los sectores

² Las cifras correspondientes a 1970 fueron extraídas de O.I.T.; *Anuario de Estadísticas del Trabajo: 1979* (p. 39), y aquellas relativas a 1979 del Instituto Nacional de Estadísticas; *Encuesta Nacional del Empleo. Total país, Octubre-Noviembre 1979*, Santiago, 1980.

productores de energía, 8.1% y en el sector agrícola 7.2%.

II. NORMATIVA Y MECANISMOS DE LA POLÍTICA DE CAPACITACIÓN

Así como en el terreno económico Chile ha seguido desde 1975 una estrategia de desarrollo diametralmente opuesta a la aplicada hasta esa fecha, en el campo de la educación y de la capacitación profesional se registró también un cambio radical de políticas.

El 1° de mayo de 1979 fue promulgado el decreto-ley número 1.446 o Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo que establece el contexto jurídico en el cual debe funcionar el nuevo sistema. El mismo decreto creaba el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con las atribuciones de control y supervisión de las acciones de formación que se realicen en el país.

Más específicamente, corresponde al SENCE la responsabilidad de analizar, aprobar y supervisar las acciones de formación organizadas o contratadas por las empresas, así como de otorgar la autorización oficial para el funcionamiento de los organismos encargados de ofrecer programas de formación. El mismo decreto-ley 1.446 delega en el SENCE la responsabilidad de dictar disposiciones legales concernientes a la capacitación ocupacional.

El Estatuto define la capacitación ocupacional como "el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía" (*Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo*, artículo 9). A su vez, el artículo número 9 del Reglamento del mencionado Estatuto precisa que el sistema de capacitación ocupacional sólo comprende "actividades en función de una ocupación" y agrega que las condiciones de capacitación pueden incluir "materias de formación integral cuando éstas demostraren ser indispensables para el logro de los objetivos de la capacitación" (*Reglamento del Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo*, artículo 9; Diario Oficial, 26 de octubre de 1976).

De tales disposiciones se puede deducir que la preocupación primordial de las autoridades laborales está ligada al imperativo de proporcionar a la mano de obra los conocimientos técnicos y prácticos requeridos para el eficiente desempeño de una determinada tarea. La legislación en esta materia parte del supuesto de que las acciones de formación deben cumplir con el triple objetivo de contribuir a la disminución del desempleo, al

aumento de la productividad y a la adaptación de los trabajadores a las nuevas técnicas de producción. Se abstiene, en cambio, de conceder importancia a la satisfacción de las aspiraciones de los trabajadores en el sentido de abrirles oportunidades de acceso a empleos mejor remunerados o de más elevada calificación.

Vale la pena recordar que los programas de formación profesional concebidos antes de 1974 se proponían ampliar las oportunidades ocupacionales de sectores marginados de trabajadores y se caracterizaban, además, por una cierta tendencia a fijar los objetivos y contenidos de los programas en función de la realidad e intereses de los propios trabajadores; por otro lado, contrariamente a los programas de capacitación impartidos actualmente, a través de los cuales se tiende a difundir principios y valores concordantes con el modelo económico vigente, en el pasado los programas de formación técnica eran completados con educación general y social y tendían a inculcar valores y actitudes favorables al cambio y a la participación sociales. Existían, por lo demás, importantes vías extra-escolares y otros tipos de facilidades que permitían a los trabajadores completar su educación básica o secundaria y alcanzar niveles superiores de calificación laboral o de formación profesional.

Según lo dispuesto por el Estatuto, y acorde con el principio de subsidiaridad que rige el papel del Estado en la economía, las disposi-

ciones legales vigentes desde 1977 restan importancia al Estado, tanto en lo concerniente a la realización de acciones de capacitación como al financiamiento de las mismas. El Estado se reserva las funciones de control y supervisión de los programas de formación ofrecidos por organismos privados, universitarios o estatales especializados³ y de aquellos contratados u organizados por las propias empresas. También el proceso de privatización que ha sido llevado a cabo en el campo económico encuentra aquí su contrapartida, puesto que, a excepción del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), el Estado ya no imparte capacitación como lo hacía anteriormente a través de los Ministerios o de organismos dependientes de éstos (Sercotec, Indap, Corfo, etc.). Más aún, como tendremos oportunidad de señalarlo más adelante, las propias escuelas fiscales técnico-profesionales de la enseñanza media (escuelas industriales, comerciales y agrícolas) están siendo gradualmente traspasadas al sector empresarial privado.

La participación estatal en este sentido es más bien indirecta y se concreta a través del otorgamiento de becas a los trabajadores cuya situación particular en el mercado de trabajo les impide beneficiarse de las acciones de formación organizadas por

³ Las instituciones autorizadas por el SENCE para dispensar cursos de capacitación son denominadas por el Estatuto "organismos técnicos de ejecución".

las empresas: cesantes, trabajadores del Programa de Empleo Mínimo (PEM), campesinos, mujeres, jóvenes que buscan trabajo por primera vez y trabajadores independientes. Las becas en cuestión permiten a estos trabajadores seguir cursos de capacitación de duración, por lo general, no superior a tres meses.

El sector privado sería el responsable de proporcionar capacitación a su personal, así como las condiciones humanas, técnicas y materiales adecuadas para el desenvolvimiento de este tipo de acciones. El Estado estimula estas iniciativas a través del otorgamiento a las empresas de una franquicia tributaria que consiste en la posibilidad de descontar de los impuestos a la renta una suma no superior al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal. A cambio de ello, la empresa debe destinar estos recursos a contratar (o a organizar internamente) acciones de capacitación que beneficien a su personal, cualquiera que sea la categoría ocupacional o jerárquica de éste. Sólo los costos directos, tales como remuneración de los profesores, compra de material y gastos de transporte son imputables a gastos de capacitación. La legislación asegura al trabajador la conservación de su remuneración cuando los cursos se realizan en horas de trabajo, aunque normalmente éstos deben realizarse fuera de ellas.

Como mecanismo de financiamiento de las acciones de formación, la franquicia tributaria presenta el inconveniente de su no obligato-

riedad, vale decir, la inversión por parte de la empresa en acciones tendientes a elevar el nivel de calificaciones de su personal es una decisión que compete exclusivamente a los ejecutivos de la misma y que dependerá, en última instancia, de las necesidades objetivas de calificación detectadas para el buen funcionamiento de la unidad productiva.

Además, este mecanismo resulta relativamente ineficaz si se tiene en cuenta que en el caso de las pequeñas y medianas empresas los recursos que pueden ser invertidos en capacitación (acogiéndose la empresa a la franquicia tributaria) son bastante exiguos dado el bajo nivel de remuneraciones de los empleados y obreros del sector privado y el reducido tamaño de la empresa.⁴ Así, en el caso de las pequeñas y medianas empresas se presentan tres alternativas: o bien la empresa se abstiene de realizar o contratar cursos de capacitación; o desarrolla acciones de formación de corta duración con las cuales sólo se podrá beneficiar una parte del personal; o bien puede verse obligada a destinar recursos suplementarios, de modo de asegurar a su personal (o a una parte de él) cursos de capacitación de buena calidad. Pero, dadas las persistentes dificultades económicas que

⁴ El SENCE considera como pequeña empresa a aquella que ocupa menos de 50 trabajadores. Mediana empresa es la que da ocupación a un número entre 50 y 199 personas. Las restantes son consideradas grandes empresas.

actualmente deben enfrentar estas empresas, esta última alternativa no parece ser muy factible.

En otras palabras, todo parece indicar que son las grandes empresas las que más probablemente harán uso de la franquicia tributaria y las que estarán en mejores condiciones para ofrecer a su personal cursos de capacitación de mejor calidad. De hecho, del total de empresas de los distintos sectores económicos que en 1979 presentaron al SENCE liquidación de desembolsos por concepto de capacitación (o empresas que se acogieron a la franquicia tributaria), el 36.4% correspondió a grandes empresas, el 33.8% a medianas y sólo el 29.8% a pequeñas empresas (SENCE, 1981: cuadro 2).

Sin embargo, tanto al interior del sub-universo formado por las empresas de gran tamaño (200 personas ocupadas o más) como al de las de menor tamaño, pueden darse grandes diferencias en cuanto a las categorías de personal beneficiadas con estas acciones. De acuerdo con informaciones disponibles, es en las grandes empresas donde se encuentran los niveles más avanzados de mecanización y automatización y en ellas sólo una escasa proporción del personal es calificado; a la mayor parte del personal se le exigiría sólo educación básica completa, mientras que los trabajadores directamente productivos realizarían labores relativamente simples y repetitivas para las que no se requiere más que un corto periodo

de entrenamiento. En opinión de los empresarios, un mayor nivel de educación formal o de calificación entre los trabajadores sólo traería como consecuencia mayor insatisfacción y frustración y, por consiguiente, mayores demandas y más conflictos laborales. La empresa sólo estaría interesada en capacitar y reciclar a quienes ocupan puestos claves en ella y/o poseen conocimientos técnicos y teóricos de alto nivel, vale decir estaría dispuesta a invertir, preferentemente, en aquella pequeña parte del personal que no es fácilmente reemplazable o sustituible. Es preciso recordar que las altas tasas de desempleo que caracterizaban a la economía chilena permiten a los empresarios encontrar en el mercado de trabajo mano de obra barata, por lo cual pueden imponer sus condiciones aun a trabajadores calificados.

Otro factor intra-empresa que influye para producir discriminación en relación con el acceso de los diferentes grupos de trabajadores a los programas de capacitación es el nivel en que éstos se desempeñan. En efecto, cualquiera sea el indicador utilizado para evaluar la participación de cada grupo ocupacional en los programas de capacitación organizados o contratados por las empresas (número de personas capacitadas, número de horas de capacitación o monto de los gastos directos efectuados para capacitar a los distintos grupos), se detecta una clara discriminación contra los trabajadores de inferior nivel ocupacional. Así, por ejemplo, de acuerdo

con el cuadro 1, sólo el 15.8% de las personas beneficiadas con acciones de capacitación organizadas por las empresas en 1979 correspondía a trabajadores semi-calificados o sin ninguna calificación; el 27.2% eran trabajadores calificados; el 21.7% administrativos y el restante 35.3% se desglosaba de la siguiente manera: 6.1% ejecutivos, 12.5% profesionales y 16.7% mandos medios. En otras palabras, mientras el 57% correspondía a personal de los niveles administrativos o superiores, sólo el 43% de los participantes eran trabajadores relacionados directamente a la producción. De más está recordar que, tanto en términos absolutos

como porcentuales, los trabajadores de la producción representan en la fuerza de trabajo total de las empresas del país una proporción mucho más importante que la representada por profesionales, administrativos y ejecutivos en general.

En el cuadro 1 se constata la discriminación contra los trabajadores menos calificados. En efecto, mientras el 10.8% del total de gastos efectuados en 1979 en actividades de capacitación fue en beneficio de los estratos ejecutivos, el 14.8% benefició a profesionales y el 16% benefició a mandos medios; sólo un 4.8% de tales gastos favoreció a trabajadores semi-calificados y

CUADRO 1

Numero de personas capacitadas y porcentaje de gastos efectuados en capacitación por empresas y organismos técnicos intermedios, según nivel ocupacional de los capacitados. Chile, 1979

<i>Nivel Ocupacional</i>	<i>Personas No.</i>	<i>Capacitadas %</i>	<i>Porcentaje de los gastos</i>
Ejecutivos	4,170	6.1	10.8
Profesionales	8,609	12.5	14.8
Mandos medios	11,522	16.7	16.0
Administrativos	14,960	21.7	20.5
Trabajadores calificados	18,684	27.2	16.7
Trabajadores semi-calificados	7,499	10.9	4.8
Trabajadores no-calificados (Otros gastos) ¹	—	4.9	3.3
Total	68,795	—	13.1
		100.0	100.0

¹ Incluye otros gastos directos como material de consumo y traslado de participantes y el 15% de administración de la unidad de capacitación.

Fuente: SENCE: *Información Estadística Sobre las Acciones de Capacitación Ocupacional Efectuadas Durante 1979 Por las Empresas Acogidas al Estatuto de Capacitación y Empleo*, Santiago, 1981, cuadros No. 3 y 4.

un 3.3% a personal sin calificación alguna.

De acuerdo con recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por cada 100 horas trabajadas por el personal, las empresas deben realizar una capacitación cuya duración debe fluctuar entre 1.2 y 1.5 horas. En Chile, según el cuadro 2, sólo los niveles ejecutivo, profesional y de mandos medios cumplían y aun superaban (es el caso de los mandos medios cuyo índice respectivo es de 1.51) dicha recomendación. El índice en cuestión alcanzaba, por el contrario, sus niveles más bajos entre los trabajadores no calificados (0.40), el personal administrativo (0.68) y los trabajadores calificados (0.97). En los trabajadores semi-calificados este índice era de 1.16.

Los elevados gastos de capacitación en personal de alto nivel de calificación laboral, como son los ejecutivos, los profesionales y los

mandos medios de la empresa, se explican en parte porque éstos tienen acceso a cursos de alto nivel de especialización y de elevado costo, así como seminarios que pueden considerarse "de lujo" dadas las condiciones materiales y pedagógicas en que se desarrollan. Con el objeto de evitar esta distorsión y de "promover la utilización de la franquicia tributaria en acciones de formación destinadas a los trabajadores menos calificados", el SENCE hizo llegar a todas las empresas del país, un memorándum fechado el 26 de febrero de 1980, por el cual se dan nuevas instrucciones acerca del financiamiento de los programas de capacitación.

Cabe hacer notar que el hecho de que los programas de capacitación tengan como fuente exclusiva de financiamiento a la empresa privada, implicará necesariamente que la formación quedará subordinada, en su orientación y en su contenido, a los planes de desarrollo

CUADRO 2
Horas de capacitación e índice de capacitación por niveles ocupacionales, Chile 1979

	(1)		(2)		(3)
	Horas trabajadas (miles)		Horas de capacitación (miles)		Índice de capacitación (2/1 x 100)
	N	%	N	%	
Ejecutivos	18 546	2.6	175	3.7	1.33
Profesionales	26 463	5.2	375	8.0	1.42
Mandos Medios	26 463	5.2	583	12.5	1.51
Administración	109 727	21.5	744	15.9	0.68
Trab. Calificados	140 700	27.5	1 364	29.1	0.97
Trab. Semicalificados	93 555	18.3	1,088	23.3	1.16
Trab. No Calificados	88 488	17.3	350	7.5	0.40
Total	511 199	100.0	4 679	100.0	0.92

Fuentes: SENCE: *Información estadística sobre las acciones de capacitación ocupacional efectuadas durante 1979 por las empresas acogidas al Estatuto de Capacitación y Empleo*. Santiago, 1981. Cuadro No. 7.

de la misma. Esta característica se acentúa aún más por el hecho de que se priva a los trabajadores de la facultad de participar en la elaboración y aplicación de los proyectos de capacitación o en otras decisiones relativas a la materia.

III. LA INFRAESTRUCTURA DE CAPACITACIÓN

A) El Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)

Antes de 1974 gran parte de las actividades de formación profesional eran organizadas y financiadas por el Estado, particularmente a través de los Ministerios de Economía, de Educación y de Agricultura. En la actualidad, en cambio, el sector privado de la economía tiene a su cargo la mayor parte de las instituciones que dispensan cursos de capacitación para los trabajadores. Una de las pocas excepciones la constituye el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), organismo de formación profesional dependiente de la Cooperación de Fomento de la Producción (CORFO), la cual, a su vez, es una entidad dependiente del Ministerio de Economía. El INACAP fue creado en 1966 y por su cobertura (88,686 personas en enero de 1981, según *El Mercurio* del 18 de enero de 1981), variedad de programas que ofrece e infraestructura, es el centro de capacitación más importante del país. "El INACAP es el Centro de formación

profesional que dispone de treinta y dos centros fijos, 238 talleres, 38 unidades móviles, dos barcos-escuelas y 4 112 puestos de trabajo simultáneos, repartidos entre sus 12 Direcciones Regionales y en la Zona Metropolitana. Actualmente, el INACAP cuenta con una inversión de US\$ 50 millones de dólares en infraestructura" (Suplemento "Alternativas Académicas", *El Mercurio*, 7 de marzo de 1980).

En 1980 se ofreció un total de 688 programas diferentes, de los cuales 35 correspondían a carreras de tipo universitario que pueden seguir los egresados de enseñanza media en las especializaciones de Administración y Capacitación de Empresas, Dibujo Técnico, Refrigeración y Electrónica, entre otras. Para los trabajadores, los principales programas corresponden al área agrícola, ganadería y silvicultura; por otro lado, confección, construcción y mecánica constituyen algunos de los programas más importantes destinados a los trabajadores del sector urbano.

INACAP, como los centros de capacitación privados, debe autofinanciarse y, por lo tanto, no ofrece clases gratuitas. Una cierta parte de los que asisten a sus cursos ha obtenido una beca otorgada por el SENCE. En los últimos años este Instituto ha decidido ofrecer carreras de nivel para-universitario. Anteriormente, su atención estaba centrada en la formación de obreros calificados para la industria y de trabajadores del campo, la minería y la pesca, e incluso de trabajadores

independientes urbanos: mecánicos, técnicos, electricistas, etc. La disminución de los créditos fiscales y la necesidad de autofinanciarse ha influido indudablemente en este cambio de orientación. Es así como programas de la índole de Promoción Superior del Trabajo (PST) o de Promoción Profesional del Empleo (PPE), concebidos con el fin de permitir a los trabajadores de producción el acceso a niveles superiores de educación y categorías ocupacionales más elevadas y mejor remuneradas, han sido eliminados. En cambio, actividades que aseguran una cierta rentabilidad económica, como las vinculadas con carreras de nivel técnico a egresados de la enseñanza secundaria que no han podido ingresar a la Universidad, han cobrado cada año mayor importancia en este establecimiento.

De acuerdo con un programa especial de formación de aprendices, este centro de formación prepara también a obreros calificados. El Programa de Aprendizaje consiste fundamentalmente en enseñar un oficio a jóvenes en edad pre-laboral (14-16 años) que han terminado la enseñanza básica. Durante un periodo de tres años el aprendiz combina los conocimientos que adquiere en los centros de INACAP con el trabajo práctico en una empresa, recibiendo de ésta una remuneración.

Señalemos, por último, que en 1980 se habló de una posible privatización de este establecimiento, lo que implicaría que el principal y mejor montado centro de capaci-

tación del país podría quedar bajo la tutela y administración de organismos de los empresarios de la producción, comercio y finanzas.

B) Organismos universitarios de capacitación

Hasta 1973 prácticamente todas las universidades del país contaban con un centro de capacitación destinado a impartir conocimientos generales y técnicos a sectores marginados de la sociedad. Es el caso, entre otros, de la Universidad de Concepción, con el Instituto Técnico Laboral (ITL), de la Universidad Católica de Valparaíso con su Centro de Estudios y Capacitación Laboral (CESCLA) o de la Universidad de Chile con sus Concursos especiales para Trabajadores (CET). Una caracterización de los programas para trabajadores ofrecidos por las Universidades chilenas puede verse en Barrera (1974). Después de 1973, sólo la Universidad Católica de Santiago conserva algunos centros orientados hacia los trabajadores, tal como la División Universitaria para la Ocupación y la Capacitación DUOC (de naturaleza jurídica mas bien para-universitaria), y la Escuela de Capataces y Jefes de Obra creada en 1957 por la Escuela de Construcción Civil de esta Universidad.

En la actualidad, la DUOC se financia a través de los servicios que presta, funcionando como una empresa privada. También ha cambiado su orientación original, que se caracterizaba por servir a los

intereses de sectores marginados o de bajos ingresos, para canalizar sus recursos a la satisfacción de las necesidades que plantean las empresas u otras entidades que garanticen una retribución económica por los cursos que ella imparte. Dado que los mayores requerimientos de capacitación provienen de empresarios o asalariados que se desempeñan en el sector terciario, la DUOC ofrece, de manera preferencial, cursos dirigidos a este sector de la economía: *marketing*, administración de personal, sistemas de información, contabilidad, temas tributarios y previsionales, etc. La finalidad de estos cursos es, fundamentalmente, la formación de técnicos y personal administrativo de "nivel medio".

C) Formación profesional de nivel secundario

A pesar de las críticas que pudiera hacersele, la rama técnico-profesional de la enseñanza secundaria (alternativa a la rama científico-humanista que forma a los jóvenes para postular su ingreso a la Universidad), por su calidad y cobertura (en 1977 el 34.6% de los estudiantes de enseñanza media se encontraba inscrito en algún tipo de escuela técnico-profesional), representaba para muchos jóvenes el medio más importante para ingresar a la vida de trabajo con una calificación profesional. En efecto, sin mayores costos para el estudiante o su familia, los jóvenes recibían en estas escuelas una formación inte-

gral correspondiente a los estudios secundarios, que era complementada con cursos especializados de formación profesional. Algunas de las áreas de especialización eran: mecánica, electricidad, contabilidad, ganadería, costura, turismo y hotelería, etc.

Desde 1978, las escuelas técnico-profesionales de la enseñanza media están siendo traspasadas al sector privado. En diciembre de 1979 tres de estas escuelas pasaron, por disposiciones del Ministerio de Educación, a depender de la corporación de capacitación de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA). En 1978, otras tres escuelas habían sido entregadas, a manera "de plan piloto", a la Corporación Privada de Desarrollo Social, entidad que agrupa a las siguientes asociaciones empresariales: SOFOFA, Cámara Chilena de la Construcción, Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Sociedad Nacional de Minería.

De acuerdo con disposiciones emanadas del Ministerio de Educación, todas las escuelas secundarias técnico-profesionales (industrial, agrícola o comercial) deberán pasar a mediano plazo a depender de alguna empresa o grupo de empresas privadas, por cuanto éstas serían las únicas que "conocen realmente las necesidades del mercado y la parte técnica".⁵ El número total de estas escuelas antes de su pri-

⁵ Declaraciones del Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación, Eduardo Castro; *El Mercurio*, noviembre de 1979.

vatización era aproximadamente de 140 en todo el país, las que atendían a un total de 169 mil alumnos.

Sin duda, la privatización acrecentará consigo una disminución del alumnado, ya que la matrícula no será gratuita, y es muy posible que en ellas disminuya el nivel de formación general, puesto que, probablemente, se prestará mayor atención a la entrega de conocimientos técnico-profesionales.

D) Formación profesional extra-escolar ofrecida por instituciones privadas⁶

Dado que existe una fuerte tendencia a privatizar la educación y las actividades de formación profesional, a lo que se agrega el hecho de que las universidades han disminuido el número de nuevas vacantes que ofrecen anualmente, se ha podido observar como contrapartida a la situación descrita, la aparición de numerosos centros privados de formación profesional que, bajo diferentes denominaciones (academias, institutos, escuelas, etc.) ofrecen a los egresados de la enseñanza secundaria una variada gama de cursos de capacitación.

⁶ Conforme a la definición del Instituto Nacional de Estadísticas, se entiende por educación extra-escolar "toda actividad educacional especialmente dedicada, destinada y adaptada a las necesidades de aquellas personas que no están dentro del sistema regular escolar o universitario". Instituto Nacional de Estadísticas (INE); *Estadísticas de Educación Extraescolar 197B*. Santiago, 1979.

Según las nuevas disposiciones educativas, las actuales academias privadas pasarán a llamarse a partir de 1982 "Centros de Formación Técnica", y deberán ofrecer sólo carreras que tengan "real demanda y campo ocupacional"; además, sólo podrán entregar títulos técnicos (en contraposición a los futuros Institutos Profesionales que podrán otorgar tanto títulos profesionales como técnicos).

Algunas de las características más importantes de las academias o "Centros de Formación Técnica" son las siguientes:

1. Los estudios ofrecidos en estos centros tienen un carácter técnico y práctico, a diferencia de los estudios universitarios que colocan el énfasis también en estudios teóricos.
2. Están dirigidos a captar a los jóvenes que no han podido ingresar a las universidades, pero que desean obtener un diploma y tienen los medios para hacerlo.⁷
3. Se les atribuye a estos centros de formación la función de formar "los mandos medios" que el sistema económico necesitaría, aunque nunca se haya definido con exactitud qué se entiende por "mandos medios".
4. Estos establecimientos están financiados y administrados por

⁷ En 1981, sólo el 27.2% del total de postulantes a las universidades del país (alrededor de 117 000 personas) pudieron ingresar a éstas. Por su parte, los cupos universitarios habían disminuido de 32 443 en 1980 a 31 800 en 1981. *El Mercurio*, 4 de enero de 1981 y 15 de febrero de 1981.

socios capitalistas, por lo que funcionan como cualquier empresa privada. Los precios de colegiatura son altos para los niveles y tradiciones nacionales.

El número de academias privadas superaría las 400 en todo el país (de las cuales unas 300 funcionarían en Santiago), pero sólo un número reducido de ellas ha sido reconocida por el Ministerio de Educación (*El Mercurio*, 18 de enero de 1981).

E) Capacitación organizada internamente por las empresas o por los organismos técnicos intermedios (OTIR)

Algunas grandes empresas (tales como CODELCO-CHILE, por ejemplo), tienen sus propias unidades encargadas de impartir capacitación que sea reconocida por el SENCE (de otra manera estas empresas no podrían acogerse a la franquicia tributaria).

Por otro lado, en algunas ramas de la actividad económica (como la construcción, el sector metalúrgico y la industria manufacturera en general) funcionan los organismos técnicos intermedios previstos por el Estatuto, encargados de prestar asesoría a las empresas y administrar los fondos destinados por éstas a las acciones de capacitación. Se denominan organismos intermedios por su función de servir de intermediarios entre las empresas de un mismo rubro de actividad y los institutos de capacitación u "organismos técnicos de ejecución".

Colaboran también con estos últimos en la confección de programas y cursos de acuerdo con las necesidades de las empresas que representan. Mientras las empresas pequeñas y medianas no pueden, por su reducido tamaño y poca capacidad financiera, satisfacer en forma individual las necesidades de capacitación de su personal, los organismos técnicos intermedios pueden reunir los aportes de varias empresas y beneficiar también al personal de las unidades productivas, comerciales o de servicios que tengan las características mencionadas.

Hasta el momento son tres los organismos intermedios reconocidos por el SENCE: la Corporación de Capacitación y Cultura de la Cámara Chilena de la Construcción, la Corporación de Capacitación de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Corporación de Capacitación Ocupacional y Desarrollo Laboral de la Asociación de Industriales Metalúrgicos.

F) El contrato de aprendizaje

En el Decreto Ley No. 2,200 de 1978, el contrato de aprendizaje es definido como "la convención en virtud de la cual un empleador se obliga a impartir a un aprendiz, por sí o a través de un tercero, en un tiempo y condiciones determinados, los conocimientos y habilidades de un oficio calificado, según un programa establecido, y el aprendiz a cumplirlo y a trabajar mediante una remuneración convenida" (Decreto Ley No. 2200 de 1978, artículo 150).

En su texto original, el mencionado cuerpo legal establecía que el aprendiz debía tener entre 14 y 21 años de edad, y que debía haber terminado los estudios primarios (ocho años de enseñanza básica). Sin embargo, mediante una ley promulgada a mediados de 1981 (ley No. 18,018, publicada en el *Diario Oficial* el 14 de agosto de 1981), fueron eliminados tales requisitos. En la misma forma fueron derogadas las disposiciones que estipulaban que el aprendiz no podía percibir una remuneración inferior al 60% del ingreso mínimo legal y las que entregaban al SENCE la responsabilidad de determinar los oficios que podrían ser objeto de aprendizaje y de fijar las condiciones técnicas que determinaban la existencia de un contrato de ese tipo.

Las condiciones de trabajo del aprendiz quedan definidas legalmente, entonces, en la siguiente forma: a) la remuneración que éste percibirá debe ser pactada directamente con el empleador, el cual no está obligado a pagar, como antes, el 60% del ingreso mínimo legal; b) la determinación del monto de su remuneración no puede ser objeto de un contrato colectivo; c) el aprendiz permanece bajo la tutela de un trabajador de la empresa sobre quien recae la responsabilidad de su enseñanza; d) el programa de aprendizaje no puede prolongarse más de dos años.

Lamentablemente carecemos de información en relación con las condiciones reales bajo las cuales tiene lugar el proceso de aprendi-

zaje. Esta realidad, así como otros múltiples aspectos relacionados con las condiciones bajo las cuales los trabajadores en Chile tienen acceso a las acciones de capacitación y de formación profesional, merecen ser ampliamente estudiados.

G) Capacitación para los trabajadores del sector agrícola

Según declaraciones del director de INACAP, sólo un 4% de la población agrícola activa posee algún tipo de calificación laboral; 36% de ella es semi-calificado y el restante 60% carece de calificación. Estos últimos, por lo general, trabajan la tierra de acuerdo con métodos tradicionales y procedimientos poco tecnificados ("Revista del Campo", *El Mercurio*, 27 de junio de 1981).

La necesidad de modernizar e industrializar la agricultura, por un lado, y la cotización que por ley los empresarios agrícolas deben hacer al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), por el otro, han determinado que gran parte del apoyo que el SENCE brinda para la capacitación de los trabajadores del país a través del sistema de becas y una importante proporción de programas reconocidos por este organismo, estén dirigidos hacia el sector agrícola, pesquero o forestal.

Hasta la fecha de promulgación del Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo (1976), los trabajadores de este sector contaban con un sistema, institucionalizado por ley, de educación y extensión

sindical. En efecto, la ley 16625 de 1979, que reglamentaba la sindicalización campesina, establecía dos fuentes de financiamiento para las organizaciones sindicales campesinas; para los sindicatos de base, los recursos provenían directamente de sus asociados; en el caso de las federaciones y confederaciones, el financiamiento era provisto a través de un mecanismo indirecto originado en los aportes que realizaban las empresas agrícolas y que eran recaudados por la Dirección del Trabajo. Los propios trabajadores sindicalizados, aunque sujetos a fiscalización superior, podían organizar y financiar, a través del Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES), acciones de educación y formación sindical para sus asociados. El FEES se financiaba con el 2% de las remuneraciones pagadas a los trabajadores, que correspondía cancelar al empleador agrícola, y con el 2% del salario imponible mensual que afectaba a los trabajadores agrícolas no sindicalizados.

Mediante el Decreto-Ley No. 1446 el FEES, fue suprimido (sus bienes fueron traspasados al SENCE), mientras que el financiamiento a las federaciones y confederaciones previsto por la ley 16625 fue también eliminado. Con esta medida, las organizaciones campesinas de segundo y tercer grado se ven severamente limitadas para financiar o contratar actividades de formación laboral, social y sindical en beneficio de sus asociados.

Las diversas actividades relacionadas con la capacitación ocupacional que el Estatuto contempla para el sector agrícola, a saber, "programas de estudio, orientación, formación integral, asistencia técnica y becas de capacitación ocupacional" (Artículo 48, letra e) son financiadas, por un lado, con los aportes de los trabajadores agrícolas no organizados en sindicatos (2% de sus remuneraciones mensuales imponibles), y por el otro con el 1% del total de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal por los empleadores agrícolas no sindicalizados. Los recursos así captados son recaudados actualmente por el SENCE y, aunque el Estatuto estipula que tales recursos sólo podrán destinarse a financiar actividades como las ya descritas "en beneficio de cualquier persona, entidades o actividades relacionadas con el trabajo y la producción agrícola" (Artículo 48), lo cierto es que las organizaciones sindicales campesinas ya no pueden disponer de los fondos de que antes disponían para la educación y formación social, laboral y sindical de los trabajadores del campo. Al contrario, de acuerdo con el nuevo sistema, lo más probable es que la selección de los participantes en actividades de capacitación recaiga en los propios empleadores.

El acceso a los programas de capacitación por parte de campesinos sin tierra y pequeños propietarios agrícolas u otras categorías de trabajadores del agro de escasos recursos,

se encuentra severamente limitado por motivos económicos. Hasta el momento, no ha sido posible la creación de organismos técnicos intermedios encargados, de acuerdo con el Estatuto, de reunir y administrar los fondos que, sin gasto alguno para ellos y hasta el concurso del 1% de las remuneraciones imponibles los empresarios agrícolas pueden destinar a actividades de capacitación. De ahí que la capacitación no llegue en forma masiva a los estratos de menores ingresos para los cuales el sistema de becas SENCE suele representar el medio más importante, si no el único de posibilitar el acceso a los programas de capacitación.

Consciente de este problema, el INACAP se encuentra desarrollando metodologías de enseñanza que abaraten los costos y que permitan beneficiar a un mayor número de trabajadores; en esta perspectiva se incluye el sistema "audio-radio", que consiste en transmitir cursos de capacitación a través de radioemisores regionales. INACAP tiene una vasta experiencia en capacitación agrícola y, por su infraestructura, puede cubrir gran parte del territorio nacional, pero debido al hecho de que debe autofinanciarse, no está en condiciones de ofrecer cursos en forma gratuita. Su anterior política de ofrecer cursos a bajos costos a la población agrícola de acuerdo con las características específicas de la zona en que vivía y del trabajo que realizaba, ha variado, prevaleciendo actualmente el criterio de ofrecer programas

previamente solicitados por los empresarios agrícolas.

Otra institución que, al igual que INACAP, se caracteriza por su alto nivel de especialización técnica es el Instituto de Educación Rural (IER). El IER es una fundación particular creada en 1954 con el propósito de atender las necesidades educativas de los campesinos. En la actualidad, su objetivo fundamental es "proporcionar al hombre una capacitación técnico-profesional o enseñanza práctica de un oficio y elementos de educación general complementaria para su incorporación a la vida social" ("Revista del Campo", *El Mercurio*, 27 de junio de 1981). Los cursos ofrecidos por este establecimiento han sido financiados en importante medida por el Ministerio de Educación y el SENCE, lo que ha permitido ofrecer una cierta proporción de su matrícula en forma gratuita. En sus 25 años de existencia, el IER ha capacitado, según sus ejecutivos, a 255 000 campesinos.

La Fundación Radio-Escuelas para el Desarrollo Rural (FREDER), creada en 1968, y el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP), son dos institutos de inspiración cristiana que imparten capacitación laboral como también apoyo técnico para reforzar la organización sindical y cooperativa de los campesinos.

En lo que respecta a la capacitación agrícola impartida por el sistema escolar, es preciso mencionar, por un lado, las escuelas básicas ru-

rales y, por el otro, los liceos agrícolas. En las escuelas básicas rurales se desarrollan, entre el 4° y el 8° año básico, planes de estudio que contienen materias relacionadas con el agro, tales como conocimientos elementales de horticultura, arboricultura, jardinería, etc. Como las demás escuelas básicas del país, las escuelas rurales deberán pasar a depender directamente no ya del Ministerio de Educación sino de las municipalidades de la comuna a la que pertenecen.

Los jóvenes en edad escolar de las áreas rurales que han terminado la enseñanza primaria (8 años de estudio) pueden continuar estudios secundarios en algún liceo agrícola (éste puede pertenecer a una entidad fiscal, universitaria, privada o religiosa) o en alguna de las 18 escuelas familiares agrarias (apoyadas por el Ministerio de Educación) existentes a lo largo de todo el país.

Ya se ha hecho referencia anteriormente a las disposiciones del Ministerio de Educación que estipulan que los liceos agrícolas fiscales, cuyo objetivo, se afirma, es formar "técnicos agrícolas de nivel medio", deben seguir la misma suerte que los liceos fiscales de enseñanza media técnico-profesional. De hecho, según informaciones de prensa (El Mercurio, 1° de agosto de 1981), hasta el mes de junio de 1981, cinco de un total de diez liceos agrícolas dependientes del Ministerio de Educación habían sido traspasados a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural

(CODESSER). Este organismo depende de la Sociedad Nacional de Agricultura, la cual representa a los empresarios agrícolas del país. En julio de 1981 un total de 1 464 alumnos se encontraban matriculados en los cinco establecimientos agrícolas que aún pertenecían al Ministerio de Educación, la mayoría de los cuales era de sexo masculino. Hacia esa misma fecha, según la fuente citada, el número total de liceos agrícolas existentes en el país era de 28; los cinco establecimientos fiscales deberán pasar dentro de poco al sector privado. Todos estos establecimientos se caracterizan, en general, por aplicar programas similares de estudio, por el carácter cuasi-agrario de la educación impartida (la cual es "pagada" con el trabajo de los alumnos), y por tener régimen de internado para los alumnos. Hay que aclarar que muchas de estas instituciones reciben apoyo financiero del Estado, pero que forma parte de su política financiar sus presupuestos con la venta de productos cultivados en sus terrenos por los propios alumnos (o crianza de ganado) o con la venta de servicios de los estudiantes a los grandes propietarios agrícolas de la zona en que se encuentra ubicado el liceo.

Después de cuatro años de estudio más un periodo de práctica cuya duración varía según el establecimiento, los alumnos egresados de estos liceos se titulan como técnicos de mando medio, lo cual los habilita para desempeñarse como administrador, mayordomo o jefe de

personal de un predio o como auxiliar de las labores de los profesionales del campo. Los establecimientos que cuentan con alumnado exclusivamente femenino tienen por objeto, entre otras cosas, capacitar a las niñas en técnicas y prácticas del hogar a partir de un huerto familiar.

Un número importante de liceos agrícolas pertenece a entidades religiosas y a organismos universitarios. Así, por ejemplo, cinco Escuelas Agrícolas Femeninas de las Fundaciones de Vida Rural dependen de la Universidad Católica de Chile e imparten, desde 1953, educación gratuita (con régimen de internado) a jóvenes de origen rural que han cursado y completado la enseñanza básica. Transcurridos cuatro años de estudio y una práctica de diez meses, se entrega a estas jóvenes la Licencia de Enseñanza Media y el título de técnico agrícola de nivel medio. Estas escuelas, al igual que las otras de su tipo, tienen su enseñanza dividida en dos áreas: la general, correspondiente a la enseñanza media obligatoria, y la diferenciada, encargada de impartir los conocimientos propiamente agrícolas.

En lo que respecta a la capacitación agrícola futura, la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural desempeñará, con toda probabilidad, un papel muy importante porque, entre otras razones, a ella le corresponderá seguramente tomar también a su cargo los cinco liceos agrícolas fiscales que dentro de poco serán entregados al sector (empresarial) privado. Además, esta

Corporación podría cumplir perfectamente las funciones de organismo técnico intermedio reconocido (OTIR) en representación de los afiliados a la Sociedad Nacional de Agricultura. En este caso, sería ella la que en definitiva decidiría acerca de la "cantidad", calidad y otras características de los programas de capacitación que fuesen convenidos a través de ella; asimismo, tendría suficiente poder de decisión para dar a los programas de capacitación la orientación que conviniese a los interesados de sus representados y para determinar quiénes serían los beneficiados con las acciones de capacitación que ella organice, contrate o realice. Asimismo, el más grave inconveniente que presenta el traspaso de los liceos agrícolas fiscales a la SNA es la posibilidad de que sean desvirtuados los objetivos más importantes de la enseñanza secundaria vinculados a la formación integral del futuro ciudadano y al logro de una mayor auto-realización de los alumnos como personas. En otras palabras, es de temer que se conceda primordialmente importancia a cuestiones técnico-ocupacionales (que no necesariamente serán provechosas para el alumno), en desmedro de conocimientos de cultura general.

Por otro lado, la CODESSER estaría ya en condiciones de iniciar algunas actividades de capacitación dirigidas fundamentalmente hacia dos sectores de la fuerza de trabajo agrícola: para los grandes y medianos empresarios agrícolas se ofrecerían "seminarios y cursos cortos

de alto nivel", que les permitirían ponerse al corriente de las "nuevas técnicas de explotación del agro", a los pequeños propietarios se les entregaría algunos conocimientos elementales de "administración rural". Por otro lado, la capacitación a los asalariados del campo que eventualmente esta Corporación podría entregar consistiría en la enseñanza de técnicas específicas (tales como desinfección de frutales, enfermería de ganado, poda, etc.) ("Revista del Campo", *El Mercurio*, 27 de junio de 1981).

IV. REFLEXIONES ACERCA DE LA POLÍTICA DE CAPACITACIÓN VIGENTE EN CHILE

Una característica fundamental del sistema actual de capacitación que comenzó a regir a partir de la aprobación del Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo es su carácter estrictamente utilitario-ocupacional. De acuerdo con el espíritu y la letra de este Estatuto, no correspondería a la empresa contribuir a la elevación del nivel educativo de sus trabajadores, puesto que no plantea la posibilidad de que los recursos reunidos, gracias a la franquicia tributaria, puedan ser utilizados para esos fines. Al contrario, se estipula que sólo se impartirá "formación integral" cuando ésta demostrase ser indispensable para el buen aprovechamiento de los cursos de capacitación. Éstos deben estar relacionados con un trabajo específico realizado en la empresa y

podrán ser utilizados para satisfacer los intereses "que conviniesen a las empresas".

Además, no se contempla ni resguarda el derecho de los trabajadores a una formación profesional prolongada que les permitiría a éstos elevar el nivel de sus conocimientos generales, así como también aumentar sus calificaciones laborales. Una formación de este tipo debería proteger al trabajador de la obsolescencia de conocimientos y habilidades y del desempleo.

Más aún, otros tipos de formación general, técnica y social facilitados hasta 1973 por el Estado (a través del Ministerio de Educación, fundamentalmente) y por las Universidades (programas de la Universidad Técnica del Estado, de la Universidad Católica del Valparaíso, etc.), y dirigidos a satisfacer las aspiraciones ocupacionales y educativas de los trabajadores, han sido suprimidos (antes o después de la aprobación del D.L. 1446). El caso más impactante en este sentido es tal vez el de los trabajadores del campo, mismos que a partir de 1976 vieron truncas sus posibilidades de tomar la capacitación bajo su responsabilidad, como lo hacían antes, por intermedio del Fondo de Educación y Extensión Sindical (F.E.E.S.) y de las organizaciones sindicales campesinas (en especial, Confederaciones y Federaciones).

En el caso de los trabajadores urbanos, sólo el empleador puede decidir acerca del tipo de capa-

citación en que se invertirán los fondos que, gracias a la tranquilidad tributaria contemplada en el Estatuto, puede descontar de sus impuestos para destinarlos a capacitación. La falta de poder de decisión de los trabajadores, o de sus organizaciones representativas, en torno a las actividades de capacitación de la empresa explicaría, en parte, el hecho de que este tipo de acciones favorezcan hasta el momento en una mayor medida a los niveles ocupacionales más elevados. Ello va en desmedro de aquellos que tienen más baja educación formal y menor o ninguna calificación laboral y que son, por ende, los más necesitados de capacitación. La información del cuadro 1 así lo ilustra.

Resulta interesante destacar que, dentro de la categoría trabajadores de producción, son justamente los calificados los que se ven mayormente favorecidos, en desmedro de los no calificados o semi-calificados. En efecto, 27.2% del total de personas capacitadas en 1979 pertenecían a este estrato contra sólo un 10.9% de trabajadores semi-calificados y un 4.9% de no calificados. Asimismo, 16.7% del total de gastos directos efectuados por las empresas y OTIR fueron canalizados hacia el sector de trabajadores calificados, contra un 4.8% de estos gastos destinados a trabajadores semi-calificados y un 3.3% para los sin calificación. Del total de horas de capacitación realizadas ese año, 29.1% estaban favoreciendo a los trabajadores calificados;

23.3% a los semi-calificados y sólo el 7.5% a los no calificados.

El carácter netamente economicista de las nuevas disposiciones relativas a capacitación queda de manifiesto al constatar que, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto y conforme a los resultados reales obtenidos desde la implantación del nuevo sistema, los cursos impartidos para los distintos niveles ocupacionales tienen como principal objetivo una mayor capacitación del personal a la empresa y al sistema económico vigente y un aumento de la eficiencia y productividad de los trabajadores, a conflictos intra-empresa. En esta búsqueda de la "necesaria adaptación de los trabajadores a los progresos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía" (Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo, artículo 9), se corre el riesgo de pensar, por un lado, que los trabajadores deben estar sólo al servicio de la tecnología y de la empresa y que, por otro lado, las innovaciones tecnológicas introducidas en la producción deberán ser aceptadas sin participación de los trabajadores, obviándose la posibilidad de introducir tecnologías alternativas que tomasen en consideración las características de la fuerza de trabajo del país.

El carácter meramente adaptativo de la capacitación, su instrumentación para lograr aumentos de productividad que difícilmente irán en beneficio de los propios trabajadores, es una de las nu-

meras causas del desinterés demostrado por este sector de la fuerza de trabajo por mejorar su nivel de calificación laboral. En la medida en que una mayor capacitación o un más elevado nivel de calificación no signifique para éstos un aumento de sus remuneraciones o una promoción dentro de la empresa, su interés por capacitarse disminuirá. Asimismo, el alto costo de los programas ofrecidos por los organismos de capacitación (sean éstos universitarios, estatales, o privados), la falta de facilidades para seguir cursos de formación profesional en horas de trabajo y el precario nivel de educación de base de los trabajadores atentan contra su acceso a este tipo de actividades. Por otro lado, la precariedad económica y la fragilidad institucional de la mayor parte de las organizaciones sindicales es un serio obstáculo que impide que éstas puedan participar en la formación laboral de los trabajadores. Muy grave resulta, especialmente para los trabajadores asalariados sin calificación y para los desocupados, esta cuasi-imposibilidad de tener acceso a niveles más elevados de educación general y de formación profesional, por cuanto, sin calificación laboral y en una economía que funciona con leyes sociales y laborales "neutrales" y con altos niveles de desocupación y cesantía, éstos se encuentran sin protección contra el desempleo.

La sustitución de la acción del Estado por la iniciativa privada en materias educativas tan importantes

como la capacitación ocupacional de los trabajadores, la formación técnico-profesional del nivel medio y la formación profesional universitaria, se presta para que estas instancias de formación laboral y/o de educación se pongan al servicio de los intereses de corto plazo de las empresas; similares resultados pueden esperarse de la política de autofinanciamiento aplicada a organismos de formación profesional, estatales y universitarios. La actividad privada actúa buscando resultados rentables y sólo se interesará en impartir formación de niveles determinados y en las áreas en que ésta le reporte mayores beneficios económicos. Este supuesto es válido tanto para los empresarios que se han dedicado a promover la "industria" de la educación y de la capacitación (los cuales ofrecerán determinados cursos de formación de acuerdo a lo que soliciten "los usuarios"), como para los organismos privados que agrupan a los empresarios de la agricultura, la industria, la construcción, el comercio, etc., y que, de acuerdo con las nuevas disposiciones educativas, administrarán en un futuro no lejano todos los establecimientos de enseñanza técnico-profesional (agrícolas, comerciales e industriales).

Por su parte, los candidatos a seguir cursos de formación técnico-profesional en academias privadas o en establecimientos universitarios o estatales estarán cada vez más presionados a escoger un oficio, carrera técnica o profesión universitaria

en función no de sus inclinaciones y aspiraciones personales, sino de lo que les ofrezca el “mercado de la formación y de la capacitación ocupacional” y de lo que ellos estimen son las demandas del mercado laboral.

Un sistema de planificación del desarrollo económico nacional no ha sido incorporado a la economía chilena de libre mercado; de hecho, en el país no existe tal planificación ni para la economía ni para los recursos humanos. Es sabido que, a pesar de sus defectos, las previsiones de necesidades de mano de obra efectuadas de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico determinan en cierta medida los contingentes que hay que formar en los distintos niveles ocupacionales y sectores económicos. A falta de tales planes nacionales de desarrollo y de estudios de previsión de mano de obra, los institutos de formación técnico-profesional y las propias universidades tienden a especializarse en aquellas áreas de conocimiento en las que, de acuerdo con los criterios sustentados por sus ejecutivos, pueden ofrecer carreras técnicas o superiores que serán bien acogidas y tendrán mayor demanda en el mercado ocupacional. En estos momentos, por ejemplo, existe una considerable proporción de institutos privados que ofrecen cursos de programación de computadoras o carreras cortas vinculadas al sector terciario, tales como administración de empresas, *marketing*, turismo,

comercio exterior, secretariado, idiomas, etcétera.

Es cierto que la economía chilena ha sufrido, en los últimos años, un fuerte fenómeno de concentración de recursos financieros y de fuerza de trabajo en actividades comerciales, de servicios en general (comunales, sociales, financieros y personales), de transporte y otras actividades no directamente productivas y, por lo tanto, teóricamente al menos, se justificaría que ofreciesen en mayor proporción carreras y cursos de capacitación en áreas vinculadas al desarrollo de estas actividades; pero también es cierto que el sector terciario no puede crear indefinidamente puestos de trabajo que exijan un mediano o alto nivel de calificación ni absorber a todas las personas capacitadas en los centenares de academias, centros e institutos de capacitación o de formación técnico-profesional actualmente existentes.

La privatización de la economía ha implicado una paulatina privatización de la educación y de la capacitación laboral, lo que significa que el Estado se desprende gradualmente de su responsabilidad en estas áreas. Esta pérdida voluntaria de responsabilidad implica no sólo renunciar a controlar, en la misma medida que antes, los contenidos pedagógicos y la calidad de la enseñanza, sino también renunciar a continuar financiando la educación y la capacitación de los trabajadores. A su vez, ello trae aparejado un mayor costo de la educación (aunque a nivel básico continúe sien-

do gratuita en las escuelas fiscales) y, por lo tanto, una discriminación se-

gún criterios económicos de quienes pueden tener acceso a ella.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRERA, Manuel

1974 "Las universidades chilenas y la educación de los trabajadores", en Schiefelbein, E. y McGinn, N. (compiladores); *Universidad contemporánea. Un intento de análisis empírico. Santiago; Corporación de Promoción Universitaria.*

JUNTA DE GOBIERNO

1978 "Decreto Ley No. 2200, que fija normas relativas al contrato de trabajo y a la perfección de los trabajadores".

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1976 "Decreto Ley No. 1446 o Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo".

1976 "Reglamento del Estatuto de Capacitación Ocupacional y Empleo", Diario Oficial.

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO (SENCE)

1981 Información estadística sobre las acciones de capacitación ocupacional efectuadas durante 1979 por las empresas acogidas al Estatuto de Capacitación y Empleo. Santiago.

* *N. de la R.*: La siguiente nota forma parte del dictamen que uno de los miembros del Consejo Editorial entregó a la dirección de la revista. La junta del Consejo decidió publicarla por tratarse de un comentario que cuestiona ciertos postulados del artículo.

Sería importante fundamentar mejor las premisas de las que parte este trabajo, "en el sentido de que la educación impartida por el Estado es mejor que la [instrucción] privada; de que a más gasto [corresponde] mejor educación; de que atender a las necesidades inmediatas a corto plazo de las empresas va en desmedro de los trabajadores, y otras afirmaciones. Todas estas orientaciones establecen a mi juicio "peligros" que pueden o no

ser reales para los trabajadores. Es posible, por cierto, que el Estado hubiera derrochado dinero en cosas innecesarias, brindando una formación 'ideológica' imposible de asimilar por los obreros, y que la privatización sea una buena solución. Mi apreciación no surge de una postura de apoyo a la política chilena actual, sino de un afán de que estos temas sean tratados sin prejuicios ideológicos. El tema es sin duda interesante, y se ha mapeado un cierto proceso de privatización. Repito que mi dificultad surge con la valoración que se hace de la misma. Por otro lado, coincido en que los obreros deberían participar en la determinación de los cursos, pero no está muy claro (en el artículo) hasta qué punto los obreros no participan, o si antes habían participado".