

Fondo público y trasfondo histórico de la capacitación e innovación tecnológica en Chile: la perspectiva de los actores (1976-1997)¹

Gabriel Salazar V.
SUR Profesionales

El sistema nacional de capacitación (en adelante, SNC) vigente actualmente en Chile fue, en su lineamiento estratégico, diseñado por una serie de decretos leyes promulgados por el general Augusto Pinochet entre 1976 y 1989. En este sentido, el SNC surgió alineado a la lógica central de los llamados “ajustes estructurales” (neoliberales) introducidos por muchos países durante la década de 1980, con respecto a los cuales la dictadura militar chilena se anticipó en casi una década.

A veinte años de su promulgación como estatuto legal, el SNC registra una *performance* que, desde 1988, ha estado sujeta a periódicas evaluaciones y críticas por parte de los estudiosos del tema, así como de los propios actores involucrados en él. En general, la crítica se concentra en el hecho de que el SNC, tras dos décadas de funcionamiento, mantiene una “capacidad ociosa” del orden del 80 por ciento, pese al continuo aumento de su presupuesto global y del número de beneficiarios cubiertos por el sistema. La conclusión inevitable es que el SNC no está contribuyendo a mejorar la posición de Chile en el *ranking* internacional de “competitividad país”, dado que su registro en “recursos humanos” es decididamente pobre. Que, de consiguiente, su peso específico en este aspecto estratégico del desarrollo nacional es más bien negativo.

Estas conclusiones han obligado a ir más allá de los análisis puramente cuantitativos que miden inversión y cobertura, y a profundizar el estudio de las relaciones estructurales internas del SNC (que se refieren a su “diseño” global), como también

¹ Este artículo fue preparado por el autor como consultor de la Unidad Conjunta Cepal-Onudi de Desarrollo Industrial y Tecnológico, con la colaboración de Arlette Adduard, Master en Educación. Corresponde a un proyecto Cepal-GTZ (FRG/96/S38). Su primera versión fue publicada por Cepal en septiembre de 1997 como LC/R n° 1749.

respecto a la lógica de acción y perspectivas de los actores sociales e institucionales involucrados en el sistema. Este estudio tiene como objetivo central, precisamente, examinar las distintas lógicas sectoriales que se entrecruzan en torno al SNC, a fin de configurar un diagnóstico global, intersectorial, que perfile la naturaleza coyuntural y/o estructural del problema. A este efecto, se revisó la literatura y el material documental más relevante sobre el mismo, se realizaron diversas entrevistas en profundidad a representantes significativos de los actores principales, y se interpretaron las tendencias encontradas en función de un esquema explicativo de tipo histórico.

En general, se constató que los actores involucrados tienen distintas expectativas respecto al SNC, y se relacionan con él de modo igualmente diverso. Sus opiniones respecto a cómo reformar el sistema no son convergentes; no existe consenso en este sentido y, por el contrario, hay discrepancias importantes sobre incisos neurálgicos de la posible reforma. La situación se configura como un impasse de difícil superación. La perspectiva histórica revela, por su lado, que la centenaria opción empresarial *por comprar e importar la tecnología en el extranjero en lugar de incentivar su producción interna* ha incidido e incide decisivamente en los procesos domésticos de innovación tecnológica y capacitación laboral, no solo debilitándolos en sí mismos, sino también desajustando su impacto final.

Se concluye que el problema, actualmente, no radica tanto en el diseño 'técnico' del SNC, sino en su 'lógica estratégica' y en la dificultad coyuntural de desembarazar la voluntad política de su compromiso con los principios abstractos del mercado, para radicarla, en cambio, sobre la perspectiva de integrar, en un esquema cooperativo y participativo, a todos los actores sociales del proceso productivo. Y ello porque la sinergia que contiene la cooperación participativa es un agente más activo en los procesos de *creación* e innovación tecnológicas que la que puede contener los procesos de formación de capacidades individuales (pasivas) y de *aprendizaje* de lo que han inventado otros (en el extranjero).

1. La lógica de los actores sectoriales

1.1 El Estado

A partir de 1976, el gobierno del general Pinochet privatizó la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación, al transferir el control de casi 70 liceos industriales y el Instituto Nacional de Capacitación (Inacap) a la Confederación de la Producción y el Comercio, y al entregar a las empresas privadas la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiados por el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).² Esta medida, columna vertebral del nuevo SNC vigente hasta hoy en Chile, puso cabeza abajo el modelo de capacitación tradicionalmente aplicado en América Latina, que reservaba la responsabilidad gestiona-ria y la administrativa gerencial del sistema al Estado, al mismo tiempo que descargaba sobre el empresariado privado parte importante del

² E. Martínez, *Incentivos tributarios para capacitación* (Santiago: CIDE, 1992), y O. Corvalán-Vásquez: "Compensatory Training and Retraining Programmes under Structural Adjustment. The Case of Chile", *ILO Occasional Papers* 15 (1993).

financiamiento. La operación efectuada por el gobierno militar trastrocó eso, transfiriendo la responsabilidad gerencial a las empresas y la responsabilidad financiera al Estado.³

En este sentido, el DFL n° 1 del 19 de mayo de 1989, que refundió las normas y los decretos dictados anteriormente, es especialmente taxativo en este punto, particularmente sus artículos 10, 11 y 14. El n° 10, por ejemplo, señala que “las actividades de capacitación ocupacional serán de responsabilidad de las empresas”, en tanto que el n° 11 determina que “las acciones de capacitación ocupacional se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de ejecución autorizados por el Servicio Nacional”. El Artículo 14, por su parte, vincula la responsabilidad empresarial con los “beneficios” que el Estado concederá a los que asuman en la práctica el servicio público de capacitación: “incumbe a las empresas, en todos sus niveles jerárquicos, atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores. Los programas de capacitación ocupacional que desarrollen en conformidad al Estatuto darán lugar a los beneficios e impondrán las obligaciones que señala este cuerpo legal”.⁴

La “incumbencia” de las empresas en ese servicio no es, sin embargo, una responsabilidad compulsiva, sino *optativa*. Las empresas son enteramente libres de decidir cuándo capacitar y cómo hacerlo (si a través del SNC o privadamente). En consecuencia, el SNC entra a funcionar como tal solo, y tan solo, cuando las empresas deciden remitirle sus ejercicios capacitacionales en forma de demanda voluntaria; o, mejor dicho, cuando deciden ‘girar’ contra el fondo público diseñado y disponible para ellas. Es evidente que, en este servicio público, el Estado asume una suerte de responsabilidad *pasiva* (diseño del sistema, supervisión, financiamiento), mientras que las empresas una ‘opcionalidad’ *activa* (la capacitación como acción práctica). Se desprende de esto que el SNC está estructurado con arreglo a una lógica mixta: estatismo en la responsabilidad y el financiamiento, libremercado en la iniciativa y la ejecución. No es extraño que la mayoría de los analistas caractericen este sistema como “de subvención e incentivo a la demanda (empresarial) de capacitación”.

El Artículo 21 define el modo conforme al cual se constituyen los fondos destinados a esa subvención: se descontará a las empresas, de su Impuesto Anual a la Renta, “los gastos efectuados para el financiamiento de programas de capacitación ocupacional de sus trabajadores”, hasta una cantidad máxima “equivalente al 1 por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso”. Estos acápites podrían leerse, también, del siguiente modo: ‘los fondos de capacitación se constituirán sobre la base de la devolución de los impuestos empresariales hasta el monto de lo gastado efectivamente por las empresas en capacitación de sus trabajadores’. En rigor, en tanto que ‘devolución de impuestos’, el fondo de capacitación que financia al SNC constituye una subvención fiscal gratuita, que las empresas privadas pueden gastar a voluntad en el desarrollo de su productividad. El funcionamiento del SNC dependerá, pues, en última instancia, de cómo los empresarios entiendan y asu-

³ BIRF, CIID, GTZ, BID, *La formación profesional en el umbral de los 90* (Montevideo, 1990).
⁴ *Diario Oficial* n° 33.482 (1989), p.10.

man el desarrollo tecnológico de *sus* empresas; cuestión que es, obviamente, una materia de iniciativa y decisión, no pública, sino estrictamente privada.

En el texto legal, sin embargo, no se define la capacitación como algo relativo al desarrollo de la productividad de las empresas, sino “al desarrollo de las aptitudes, habilidades y conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo” (Artículo 9). O sea, como un dispositivo dirigido a la *carrera* laboral y al desarrollo *social* de los trabajadores. Como si se tratara de un complemento técnico-profesional del proceso educativo formal de los chilenos. Sin embargo, en la práctica, esta función (social) queda sujeta a la lógica productivista que el empresario por sí y ante sí decida aplicar en su empresa, y no sujeta a la voluntad política del Estado o al proyecto histórico de los trabajadores. Lo que el Artículo 9 enuncia como un objetivo central (capacitación *de* trabajadores), los otros artículos lo refutan, dado que establecen un *funcionamiento* del sistema que depende en concreto de la política de las empresas respecto a su propia productividad, según voluntad privativa de los empresarios. Esto último, por lo demás, es congruente con la orientación actual de las estrategias gerenciales (calidad total, reingeniería, etc.), que privilegian el desarrollo global de la empresa, en desmedro del desarrollo de líneas componentes o de actores determinados del proceso productivo: “el sujeto de la atención pasa a ser, cada vez más, la unidad productiva como un colectivo, en lugar del trabajador individual”.⁵

En la perspectiva de los personeros estatales, el objetivo del SNC es el trabajador, pero su operacionalización depende del empresario. Es como si se tratara de dar una satisfacción *política* al primero tanto como al segundo (quedando por ver si, además de ese ‘contenido político a dos’, se logra el desarrollo simultáneo efectivo del trabajador *y* la productividad). El ministro de Hacienda en funciones, por ejemplo, ha dicho:

Hay una relación directa, de causa a efecto, entre educación, capacitación y crecimiento económico... Lo importante está en la relación virtuosa entre productividad creciente, desarrollo ocupacional y mejores salarios.⁶

Y por su lado, el ministro del Trabajo, reforzando la misma línea, ha sostenido:

Se hace necesario variar el enfoque tradicional de calificación de los trabajadores, orientado a la generación de destrezas y habilidades, hacia uno orientado a la formación de competencias, que complemente lo anterior con aspectos del ámbito cultural, social y de actitudes... conectar más estrechamente el sistema de educación formal con el de formación profesional y de capacitación.⁷

El Director del Sence se sumó a lo mismo cuando dijo que lo realmente importante en todo esto es “desarrollar nuevas habilidades laborales para mejorar el desempeño del trabajo”⁸. El subdirector de esa misma agencia extendió aun más el concepto de capacitación al introducir la categoría de “persona” en el centro de la categoría de “trabajador”, en razón de que “en la gestión moderna de recursos huma-

⁵ BIRF, CIID, GTZ, BID..., op. cit., III, p. 2.

⁶ Sence, ed., *Bitácora Abierta* (octubre de 1996), p. 6.

⁷ En Reunión de Ministros del Trabajo del Mercosur y Chile, 1996.

nos, se entiende a la persona en su totalidad, no solo como ejecutor de una tarea específica".⁹

Los testimonios transcritos revelan que, desde el Estado, el SNC se entiende como una institución esencialmente focalizada hacia la 'persona' del trabajador, hacia su desarrollo ocupacional y social, de manera que solo si se da este desarrollo específico ocurre también aquella "relación virtuosa" que redundará en el desarrollo de la productividad de las empresas y del país. Dada esta premisa, podría colegirse entonces que el SNC apunta a privilegiar las formas *cooperativas* de producción y gestión, pues solo en una lógica empresarial de ese tipo tiene sentido y funcionalidad una definición 'personalista' de capacitación, tal como la que se observa en los testimonios transcritos. A ello apuntaría, también, el nuevo proyecto de ley, que sugiere la formación de "comisiones bipartitas" de empresarios y trabajadores para convenir y concordar programas conjuntos de capacitación. Se trataría, pues, de introducir, en el plano de la *opcionalidad* de los empresarios para capacitar o no (girar o no contra los fondos disponibles en el Sence) un dispositivo de 'diálogo' entre esa opcionalidad y el proyecto de desarrollo social de los trabajadores; o, si se quiere, entre las posibilidades concretas que tiene a la mano el empresario y las posibilidades negociables de los trabajadores. Sin embargo, el problema que aquí subyace es otro: que privilegiar las formas cooperativas de producción y gestión (al privilegiar la "persona" involucrada en el factor trabajo) implica modificar el 'diseño' actual del SNC en varios puntos, empezando por el privilegio de "opcionalidad" de que gozan los empresarios en el esquema actual, y terminando por la necesidad de que el Estado y la Ley intervengan estructuralmente, en el sentido de poner en un pie de real igualdad las partes representadas en las "comisiones bipartitas". Los hechos —como se verá luego— revelan que los empresarios no están dispuestos, ni a renunciar a la opcionalidad de que gozan hoy, ni a adoptar masivamente el modelo cooperativo de producción y gestión. Es evidente que, si los empresarios se mantienen en esa postura, podrá haber comisiones mixtas y podrá haber diálogo, pero no habrá modelo cooperativo. Lo cual hace del diálogo, tanto como de las comisiones, un juego puramente retórico e inútil. Y el diseño estructural del SNC no experimentará cambios. Y continuará con su elevada carga de capacidad ociosa.

A mayor abundamiento, las autoridades no parecen dispuestas a modificar el diseño, sino a ajustar sus terminales en el nivel de los trabajadores, a fin de aumentar la 'cobertura' del actual SNC. El objetivo principal es disminuir el 80 por ciento de capacidad ociosa del sistema, *sin* modificar el sistema. Por esto el ministro del Trabajo afirma que lo que corresponde hacer es "dinamizar la utilización de las franquicias tributarias, aumentando significativamente el actual subsidio que se descuenta de los impuestos de la empresa".¹⁰ El Encargado de Capacitación del Sence, sobre este punto, es claro y preciso:

Lo importante es generar un plan de capacitación acorde a los reales requerimientos corporativos. Decir, por ejemplo: 'yo hago solamente computación y administración, porque es lo que me ofrecen' es equivalente a lo que hacía el Chavo del Ocho, a quien se

⁸ Sence, ed., *Bitácora Abierta* (diciembre de 1996), p. 3.

⁹ *Ibíd.*, pp. 4-5.

le caía una moneda aquí pero la buscaba allá porque había más luz... Los problemas no están donde está la luz, sino donde están los reales desafíos de la empresa. Por lo tanto, los empresarios van a tener que buscar la moneda en la oscuridad y nosotros lo que tenemos que hacer es prender la luz donde se cayó la moneda, para que los empresarios puedan tomar decisiones de capacitación.¹¹

Se trata, pues, de mejorar, simultáneamente, los terminales del Sence en el plexo empresarial (iluminar sus problemas) y en el plexo de los trabajadores (desarrollar sus personas). Es un objetivo de modernización que no se define como un ajuste en el plano de la eficiencia estratégica, sino en el de la eficiencia *política* del sistema de que se trata. La modernización que se postula está calculada para no dañar los intereses y perspectiva de ninguno de los actores involucrados en el proceso productivo. Otro personero del Estado afirma que “el Estado tiene un marco muy amplio para decidir en qué condiciones se puede otorgar un subsidio, pero no puede condicionar su entrega a que la empresa restrinja una facultad que es privativa de ella”.¹² Ello implica que, en última instancia y más allá de todo escrúpulo político, el Sence descansa en la opcionalidad y discrecionalidad de los empresarios.

Las opiniones transcritas están respaldadas por la misma ley laboral, según la cual toda decisión que afecte de algún modo el desarrollo de una empresa es, en última instancia, una facultad privativa de los empresarios. Este encuadre legal resta sentido práctico a los planteamientos que, aunque sea de modo implicativo, sugieren que el modelo se estructure a partir de la socialización de esa facultad (ampliándola a *todos* los actores del proceso productivo), a efecto de dar vida a una modalidad cooperativa o colectiva de producción y a un sistema ídem de capacitación.¹³ De no cambiarse este rígido y unilateral marco legal, la propuesta de crear “comisiones bipartitas” no tiene sentido práctico, puesto que no admite el funcionamiento de facultades paritarias.

Mayor utilidad real tienen las otras propuestas incluidas en el proyecto de ley respectivo: por ejemplo, el Fondo Nacional de Capacitación, que mejora la postulación de medianas y pequeñas empresas; la Red de Información Técnica, que mejora el apoyo informativo para las empresas; las franquicias que se conceden a la capacitación pre-contrato, etc. Estas propuestas, según los entrevistados en el Sence, están alcanzando casi 96 por ciento de apoyo y consenso en el Congreso Nacional. Todas ellas, en definitiva, tienden a incrementar la eficiencia del SNC y a “incentivar el uso de la franquicia tributaria”. Al aumentar la cobertura y eficiencia del SNC, aumentará también la competencia entre los Organismo Técnicos de Ejecución (OTE), puesto que con todo ello la lógica mercantil entrará en acción y dirá cuáles cursos valen la pena y cuáles no.¹⁴

La capacitación no es, sin embargo, solo una función inherente a la lógica productiva de la empresa y al ejercicio de una facultad privativa de los empresarios. Como ha sido insinuado más arriba, la capacitación es, también, una *necesidad social*

¹⁰ *La Epoca*, 20/04/1997, B2.

¹¹ Entrevista a Rodrigo Fábrega, 29/04/1997.

¹² Sence, ed., *Bitácora*, loc. cit., p. 18.

¹³ M. Echeverría y G. Herrera, *Innovaciones y trabajo en las empresas manufactureras chilenas. La visión sindical* (Ginebra: OIT-ACDI, 1995), pp. 34-38.

que rebasa el ámbito estrictamente productivo y empresarial, puesto que tiene que ver, al mismo tiempo, con la necesidad de desarrollo laboral de los trabajadores y de incorporación de los sectores marginados al mercado de trabajo moderno. Esta necesidad implica una dimensión pública que no puede ser remitida a la facultad privada de los empresarios, sino a la responsabilidad pública del Estado. Se trata de una necesidad que se complica y agudiza con el aumento de la dependencia tecnológica del exterior y la multiplicación de los desempleados y los trabajadores precaristas (actualmente, el 90 por ciento de los bienes de capital se importa del exterior, mientras la tasa de desempleo rebasa los dos dígitos). Dado que la magnitud de este problema supera con creces la capacidad empresarial para resolverlo, el Estado necesita financiar —también— mecanismos de capacitación que operen al margen de la red empresarial, para trabajadores desempleados o en vías de ocuparse por primera vez. Sin embargo, este tipo complementario de subvención estatal a la capacitación tampoco ayuda a resolver el problema, puesto que —al revés de lo que planteó un ministro— si la capacitación laboral promedio de la población aumenta, no aumenta de modo ni automático ni proporcional la oferta o tasa promedio del *empleo*, sino, en el mejor de los casos, la *movilidad ocupacional*.¹⁵ El artículo 3 de la Ley es explícito en esto, pues recalca: “en materia de fomento del empleo, el régimen comprende acciones encaminadas a procurar una adecuada movilidad de la mano de obra”. Que no es, tampoco, movilidad ocupacional vertical, esto es, hacia arriba, sino movilidad horizontal entre un empleo y otro, conforme las exigencias de la llamada “flexibilidad del empleo”, que se realiza —como se sabe— circulando entre un empleo precario y otro.

La capacitación con sentido social que subvenciona también el Estado, se conecta con el mundo empresarial de un modo relativamente tangencial o marginal: en las corrientes circulatorias transversales del empleo precario, que operan, más bien, a través de las pequeñas y medianas empresas (en adelante, PYME) de menor rango. Las “becas de capacitación” para jóvenes se insertan en este flujo, y su importancia relativa tiende a disminuir: entre 1983 y 1988, por ejemplo, mientras el número de trabajadores capacitados vía Sence aumentó de 105.452 a 174.724, el número de jóvenes “becados” disminuyó desde 19.639 a 9.317.¹⁶ Y entre 1991 y 1995, la proporción global de trabajadores semicalificados y no-calificados (objetivo natural del ramal “social” del SNC) bajó de 8,3 por ciento a 7,1 por ciento.¹⁷ Podría decirse que esa disminución es el resultado directo de la disminución relativa de la tasa de desocupación nacional. Que, dado que solo el desempleo juvenil permanece alto, el ramal “social” de SNC tiende a focalizarse en ese, principalmente. No obstante, según un estudio de Cepal, si bien la tasa nacional de desocupación ha disminuido, la precariedad del empleo ha continuado aumentando.¹⁸

El Programa de Capacitación Juvenil ha sido mucho más publicitado que el programa central de capacitación vía Sence. Originalmente se propuso “capacitar” a 100 mil jóvenes en un plazo de cuatro años (1981-1994) a un costo de 83 millones de dólares, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado. El pro-

¹⁴ Entrevista a Rodrigo Fábrega, Sence, loc. cit.

¹⁵ E. Kapstein, “Workers and the World Economy”, *Foreign Affairs* 75:3 (1996), passim.

¹⁶ E. Martínez, *Incentivos tributarios para capacitación* (Santiago: CIDE, 1992), p. 61.

¹⁷ Sence, *Bitácora...*, op. cit., p. 2.

grama fue ejecutado, en la práctica, por un grupo de OTE, pero los empresarios de Conupia y Asexma tuvieron una activa participación en el “diseño” del Programa.¹⁹ El estudio de Cepal calificó este programa como un “incentivo a la oferta” de capacitación, que se tradujo en una activación de las OTE que participaron en él. Públicamente, se lo presentó como un programa de “marcado carácter social” destinado a producir la “reinserción social de los jóvenes” a través del trabajo, instándolos a que “reorientaran su vida”. Los empresarios que participaron en el diseño declararon, una vez aplicado el programa, que un número significativo de los jóvenes así capacitados permanecieron trabajando en sus empresas en calidad de “asistentes de venta, bodegueros, juniors, empaquetadores, cajeros, ayudantes de farmacia, etc.”; aclararon luego que el contrato que se había establecido con ellos los definía como “estudiantes en práctica” y no como “una relación laboral mediante contrato de aprendizaje o a plazo fijo”.²⁰ Queda así a la vista de qué modo el ramal “social” del SNC se conecta con el bajo fondo “flexible” del universo empresarial chileno.

Los dos ramales principales subvencionados por el Estado en el SNC han sido evaluados. Respecto al primero, se ha sostenido que, si bien ha “incentivado” la incorporación de la gran empresa a los mecanismos capacitacionales del SNC, no ha ocurrido lo mismo en el ámbito de la mediana y pequeña empresa y menos en el sector informal, los que, sin embargo, son los que dan empleo al 80 por ciento de los trabajadores chilenos. Se dan diversas explicaciones: que la mayoría de los empresarios desconoce la existencia y modo de funcionamiento del SNC; que los reembolsos fiscales a los empresarios demoran en exceso; que es insuficiente el 1 por ciento de base en el caso de los microempresarios; que los empresarios están temerosos de un nuevo tipo de fiscalismo, etc.²¹ Respecto al ramal “social”, luego de una evaluación optimista de su fase inicial, se concluye ahora que, en rigor, se trata de un programa en el que los empresarios ven más un medio para asegurar “la disciplina laboral” que para aumentar la “competencia técnica” de los jóvenes. Se dice que el Programa ha operado como un instrumento que ayuda a las empresas a resolver problemas de atochamiento en momentos *peak* de su flujo productivo, pero que no asegura a los jóvenes una real y permanente inserción en el mundo del trabajo, puesto que solo los “semi-califica” para empleos auxiliares o estacionales. Y que, en definitiva, solo permite a las OTE activarse sobre un mercado subvencionado por el Estado, competir incluso entre ellas, pero sin aumentar la calidad de su oferta.²²

Estas evaluaciones han inducido a las autoridades estatales a esbozar una “segunda etapa”, que consistirá en la introducción de ciertos “ajustes técnicos” al SNC,

¹⁸ Cepal-Onudi, “Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de políticas”, LC/R 1495 (Santiago, 1994), p. 175.

¹⁹ Ministerio del Trabajo, *El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes* (Santiago, 1994), pp. 22 et seq.

²⁰ Sence, *ibídem*, pp. 14-15.

²¹ E. Martínez, *op. cit.*; M. Gutiérrez, “Capacitación laboral en Chile: iniciativas políticas e incentivos a la inversión en capital humano” (Ilades-Georgetown University), Y-101, 1996.

que en todo caso no modificarán la lógica central fijada por los decretos con fuerza de ley promulgados con anterioridad a 1990.

1.2 Los grandes empresarios

“Chile está hoy enfrentado —afirmó un gran empresario— a la gran batalla de la productividad. Estamos obligados a incorporar más tecnología a nuestros procesos productivos... Este es un imperativo válido no ya para las empresas, sino también para los países. Hoy día, más que las empresas, compiten los países... En otras palabras, ya no basta tener ventajas comparativas en determinadas áreas. Ahora es necesario tener ventajas competitivas. Porque la competencia es por países, por legislaciones, por nivel educacional de la población, por la eficiencia del sector público, por la calidad de los puertos, la idoneidad de los técnicos, la efectividad de las vías de comunicación”.²³

La consolidación del ‘mercado global’ ha impuesto —como principio rector de la economía, del orden institucional y social— el concepto de ‘competitividad país’; el cual puede formularse como: mientras mayor es el *desarrollo integral* del país, mejor es su *inserción liberal* en el mercado mundial. Por donde el desarrollo real se mide por una óptima inserción *mercantil* a escala mundial, más que por la eficiencia de una política o estrategia local o nacional destinada a incentivar el desarrollo productivo y social. Quien debe incrementar o financiar el potencial competitivo del país es, al parecer, el Estado, mientras que quien puede transitar de ida y vuelta a través de la inserción mercantil sería, al parecer, el empresario privado.

Los empresarios, en consecuencia, no asumen la responsabilidad del “desarrollo-país”, sino, solo, el ejercicio privado de ‘su’ inserción en la globalidad o modernidad. Es por eso que varios de los empresarios entrevistados plantearon que debía ser el Estado el que diseñara y gestionara lo que llamaron un “Proyecto País”, el que debía incluir —entre otras cosas— un sistema nacional de educación y capacitación con potencial suficiente para elevar la capacidad competitiva del país a los más altos registros mundiales.²⁴ De este modo, si desde 1976 el Estado transfirió la iniciativa y responsabilidad nacionales en capacitación laboral a los empresarios privados, estos tienden, hoy, a transferir al Estado la iniciativa y responsabilidad en el desarrollo de la ‘calidad total’ exigida al país como país para insertarse competitivamente en el mercado mundial. ¿Quién, en definitiva, lidera en Chile el proceso de desarrollo?

Según el PNUD, el liderazgo económico es, actualmente, una función compartida entre el Estado y los empresarios, que opera por simultaneidad y complementariedad. Su razonamiento es como sigue:

La competitividad de una nación es, cada día, más sistémica que individual. Las empresas no compiten aisladas de su entorno, sino que lo hacen con una buena y capacitada

²² Mideplan, “El Programa Chile Joven ante empresarios y OTEs de las regiones de Valparaíso y Bío-Bío” (Santiago, 1996). Informe Final.

²³ Manuel Feliú, “El espíritu empresarial y su importancia en el desarrollo económico”, en *Boletín Cinteport* 16 (Santiago, 1991), p. 83.

²⁴ Asexma-Chile, *Proyecto País* (Santiago, 1996), passim.

mano de obra, con una alta capacidad de innovación tecnológica y con relaciones laborales armónicas y justas. La productividad tiene, por tanto, un aspecto directamente vinculado a la función productiva, y otro que se vincula al buen funcionamiento del complejo sistémico que posibilita la mejor inserción del país en la economía mundial.²⁵

Se entiende que los actores del desarrollo son, de una lado, la 'función sistémica' (o sea, el país, la sociedad civil, el Estado); y de otro, la 'función productiva' (la empresa). Se trata de una definición descriptiva y taxonómica, que no precisa el modo en que cada una de esas funciones cumple y puede cumplir su tarea, ni sus articulaciones recíprocas. No es nimio el problema de cómo el Estado logrará, históricamente, cumplir a cabalidad su tarea de establecer una estratégica 'pre-condición' de desarrollo. Lo realizado por el gobierno militar entre 1973 y 1989, ¿cumplió todos los requisitos de esa pre-condición? ¿Qué hizo, qué dejó de hacer y qué quedó por hacer después de 1990? ¿Y cuánto han avanzado los empresarios a lo largo de la línea estratégica que les corresponde en este 'pacto'?

Es significativo que los empresarios definan 'liderazgo económico' asimilándolo a lo que llaman "espíritu empresarial", el cual viene a ser una suerte de cualidad privada, propia del ser subjetivo del empresario, por donde tienden a situarse fuera de la lógica "sistémica" que se expuso más arriba. Para el gran empresario cuyo testimonio se transcribió más arriba, la empresa no se desarrolla como resultado de planificaciones sistémicas, sino de la imaginación y coraje del 'sujeto' empresario. En este sentido, dice: "Podremos hacer mil estudios de factibilidad y de mercado, pero a la hora de la verdad, la decisión de lanzarnos o no a la piscina es nuestra. Toda empresa que nace es un salto a lo desconocido, ante lo cual las proyecciones, por muy complejas que sean y por muchos que sean los supuestos y variables incorporadas, nada tienen que decir". La 'empresarialidad' es, para esta perspectiva, un capital innato, imponderable e insustituible. Es la raíz palpitante de la 'privacidad'. Y como tal, está en acción no solo en el momento fundacional de una empresa, sino a todo lo largo de su crecimiento y desarrollo. El liderazgo económico es, pues, un liderazgo carismático que arrostra los riesgos del 'comenzar' y genera, a medio camino, atmósferas de confianza capaces de crear, en torno y dentro de la empresa, comunidades laborales que trabajen y se identifiquen con ese mismo tipo de 'carisma'. "Si es incapaz de provocar acuerdo —sostiene Manuel Feliú—, si es incapaz de generar en torno suyo valores y sentimientos como lealtad, entrega, profesionalismo y, más que eso, si es incapaz de allanar el camino a satisfacciones compartidas, quiere decir que algo anda mal en los empresarios".²⁶

La importancia estratégica que los empresarios conceden a las dimensiones subjetivas del liderazgo económico dificulta, sin duda, que la dicha "asociación armónica" entre las funciones sistémicas y las productivas pueda constituirse bajo condiciones de homogeneidad y paridad. El carisma empresarial tiende a constituirse como un polo autónomo en esa posible asociación.

En la medida en que se rigen por el principio supremo de su 'carisma', los empresarios entienden también que la lógica de productividad de sus empresas, en tanto implica un ejercicio gerencial, constituye una facultad *privativa y excluyente* de

²⁵ PNUD, *Desarrollo humano en Chile* (Santiago, 1996), p. 76.

ellos mismos. En consecuencia, todas las actividades de capacitación laboral, en tanto se adscriben a esa lógica de productividad, son del resorte de esa facultad privativa. O sea: solo los empresarios saben decidir acerca de qué, cómo, cuándo y a quiénes capacitar. “Para que realmente la capacitación sea efectiva —señaló uno de los empresarios entrevistados— ...tiene que estar orientada a la estrategia de la empresa”. Si el sentido y límites de esta estrategia son definidos basándose en el ejercicio de la señalada facultad privativa de los empresarios, entonces el sentido y límites de la capacitación —subvencionada por el Estado a través del Sence— se rige también por las decisiones privativas de los empresarios, lo que implica excluir, suspender o marginar las facultades que operan en el polo ‘sistémico’ (o sea, la responsabilidad *pública* del Estado y la demanda *social* de los trabajadores).

El tema que más preocupa al interior de las empresas —señaló uno de los entrevistados— es que se pida capacitación sobre temas que a lo mejor a la empresa no le interesan o que no son prioritarios desde el punto de vista de la productividad... Yo he leído que a los trabajadores se les va a dar participación en el diseño de los programas de capacitación. A muchos de los ejecutivos lo que les preocupa es que, en el fondo, les vengán a desarmar un poquito el naípe.

La gestión empresarial —que controla la función productiva— no está, pues, disponible para ejecutar juegos sistémicos en busca de ‘armonías interfactoriales’. O propuestas de cooperación participativa con trabajadores y gobierno incluidos. El ‘carisma’ no se transa ni comparte. Es por eso que —como resumió uno de los entrevistados— “los empresarios no van a enganchar con las comisiones bipartitas”.

No hay duda de que la cultura histórica de los empresarios chilenos continúa determinando no solo sus definiciones carismáticas de empresariedad, sino también sus opciones ante los distintos sistemas de gestión productiva y diseño organizacional que hoy día se ofrecen para adecuar el desarrollo estratégico de las empresas. Sistemas que —como se verá— tienen también una fuerte incidencia al momento de decidir qué, cómo, cuándo y a quiénes ‘capacitar’. Según los estudios realizados a este respecto, el sistema de gestión productiva más utilizado por los empresarios chilenos (75 por ciento de los casos examinados) es el de “subcontratación”, seguido por el sistema “justo-a-tiempo” (50 por ciento), mientras que los sistemas de tipo cooperativo que involucran la participación efectiva de todos los actores del proceso productivo (“círculos de calidad, programas de cero defecto, reducción de niveles jerárquicos y producción continua o cuarto turno”), prácticamente *no* han sido utilizados.²⁷ La “subcontratación”, como se sabe, implica externalizar o desagregar (*outsourcing*) determinados segmentos del proceso productivo, con el objeto de eliminar secciones costosas, de baja productividad o baja rentabilidad, transfiriéndolas a empresas menores o constituyendo con ellas microempresas satélites. Este sistema ha sido adoptado —como se dijo— por la mayoría de las grandes empresas chilenas desde, más o menos, 1985, dando lugar a un proceso masivo que, después de 1990, alcanzó una tasa anual de 15 por ciento, el cual está aún en desarrollo. Se estima que la ventaja que produce el *outsourcing* en una economía solo se hace visible cuando el 30 por ciento de las grandes empresas ha introducido este sistema, lo que, en el caso de

²⁶ M. Feliú, loc. cit., pp. 78-80.

Chile, actualmente alcanza al 7 por ciento.²⁸ Sin embargo, la aplicación de este sistema en un país de escaso desarrollo productivo tiene, en cierto sentido, un efecto perverso, dado que su aplicación mecánica tiende a “convertir las grandes empresas en meras ensambladoras”, las que, en definitiva, se concentrarán solo en ‘comprar’ (a sus multiplicados proveedores productivos) y ‘vender’ (el producto ensamblado). Su carácter productivo e industrial se desperfila, aumentando, en cambio, su especialización comercial.

La subcontratación —señaló uno de los ejecutivos entrevistados— está cambiando absolutamente todas las políticas de recursos humanos porque ya, de partida, disminuye la gente involucrada en la producción; porque ya no se justifica tener una gerencia de recursos humanos en una empresa con una planta de trabajadores tan disminuida... Si ya no tienes trabajadores productivos... La empresa, qué es lo que hace: compra la materia prima (esto sigue en manos de la empresa) y se las vende a los maquiladores externos, los que confeccionan el producto y se lo venden a la empresa madre. No se externaliza la compra de materia prima, porque ahí tú arriesgas demasiado en lo que es calidad. Entonces, el tema de hoy en la gran empresa es el desarrollo de los proveedores y no de los recursos humanos.

Dada la creciente mercantilización de las grandes empresas, los empresarios no consideran estratégico tomar, del SNC, la oferta de capacitación productiva, sino la capacitación que permite perfeccionar esa mercantilización; esto es, la capacitación que beneficia al personal gerencial y administrativo. La productividad, por tanto, tiende a ser incrementada sobre todo en las oficinas ejecutivas y centros computacionales de la empresa, y no en el plano donde se desliza la correa del proceso productivo. Este plano ya no es terreno del ‘carisma’ privativo del gran empresario, sino de lo que puedan hacer allí los maquiladores, proveedores y, en general, los microempresarios. De aquí que —como luego se verá— el grueso de los cursos solicitados al Sence por los grandes empresarios son los de Inglés y Computación.

Dado el abrumador predominio del *outsourcing*, la lógica empresarial no está centrada en el desarrollo local de la innovación tecnológica, ni en la estimulación de los técnicos y trabajadores de la empresa para que ellos mismos creen, inventen o adapten la tecnología productiva. La razón de ello es muy simple: los empresarios opinan que el problema de la innovación se obvia importando y comprando la tecnología más avanzada. Por la misma razón, los empresarios no promueven la formación de ‘equipos productivos’, ‘círculos de calidad’, ‘reducción de niveles jerárquicos’ y otros procedimientos que apuntan a generar tecnología. Toda pregunta al respecto es respondida con un seco “la tecnología se compra”. Y la compra de tecnología es también la que determina, en diversos planos, la capacitación productiva que se vincula a la inyección de nuevas máquinas o sistemas automáticos de producción. En primer lugar, la capacitación en tecnologías de punta es contratada por los empresarios a las propias compañías importadoras que los proveen de hardware, pues forma parte del mismo paquete que se importa. En segundo lugar, los empresarios

²⁷ M. Echeverría y G. Herrera, *Innovaciones y trabajo en las empresas manufactureras chilenas. La visión sindical* (Ginebra: OIT-ACDI, 1995), pp. 8 et seq.

²⁸ *El Mercurio*, 27/05/1997, B4.

tienden a privilegiar estratégicamente su asociación con las compañías importadoras de máquinas y equipos productivos, devaluando su posible asociación productiva con los trabajadores o con el SNC. En tercer lugar, las grandes empresas tienden a incorporar nuevas tecnologías principalmente en las áreas de administración y servicios, y no en la de producción material.

En una importante investigación realizada respecto a cómo se efectúa la capacitación laboral en tecnologías emergentes, se constató que 43 de las 115 empresas examinadas (que correspondieron a las 'grandes empresas' de la muestra) recibían capacitación e información estratégica de sus propios proveedores (importadores) de tecnología.

El factor fundamental que determina la decisión de iniciar cursos en tecnologías emergentes es la tendencia que se observa en el mercado. En este sentido, juegan un papel fundamental las casas proveedoras de software y hardware. En la medida en que logran introducir productos nuevos en el mercado, crean la necesidad de capacitación... Algunas de esas casas entregan capacitación junto con la venta de los sistemas o de las aplicaciones... La capacitación es el subproducto de esta venta.²⁹

Podría decirse, pues, que la capacitación productiva realmente pertinente al desarrollo de la competitividad la están ofreciendo (vendiendo) las casas importadoras de tecnologías emergentes y no las criollísimas OTE (que se retrasan considerablemente respecto a esas tecnologías) reconocidas por el Sence. Para los empresarios, comprar tecnología es equivalente a invertir. Y si de la inversión depende el desarrollo de la productividad, la capacitación laboral debería depender de la lógica de la inversión (o de la importación) y no de la necesidad social de desarrollo laboral del trabajador. Uno de los entrevistados fue categórico en este sentido:

Si en un minuto yo tengo que optar entre una inversión (compra de tecnología) o la capacitación laboral, yo opto por la inversión, porque es más tangible y el retorno es inmediato; en cambio, la capacitación del trabajador es a largo plazo. Implica un riesgo mayor que el involucrado en una máquina que importo.

Bajo esta perspectiva, la alianza de los empresarios con el Sence adquiere un carácter notoriamente suplementario, casi marginal (lo que explica la elevadísima capacidad ociosa del SNC). Por eso —dijo uno de los entrevistados— “exista o no exista el Sence, las grandes empresas vamos a capacitar igual”. La capacitación extra Sence —por ejemplo, la que se contrata con la agencia Seminarium— implica un desembolso considerablemente mayor que el aporte por hora y trabajador que subvenciona el Sence, y esto lo cubre la empresa por sí misma, normalmente como parte del contrato de importación de maquinaria. La subvención Sence termina siendo un regalito marginal. “El decreto vigente sobre capacitación —acotó Roberto Fantuzzi— contempla un subsidio, un regalo estatal a la empresa privada”.³⁰

Según lo anotado más arriba, el gran empresario está asociado a la lógica mercantil más que a la productiva, tanto por su marcada preferencia por el *outsourcing*,

²⁹ INTEC-Chile, “Identificación de nuevos sistemas para la capacitación en tecnologías emergentes” (Santiago, abril de 1997. Informe de Avance), pp. 22 et seq.

como por definida tendencia a importar la tecnología y cargar a la importación de la misma el costo de la capacitación de punta. Esta dirección asociativa responde, al parecer, al uso de sus 'facultades privativas' y al despliegue de su 'carisma empresarial' particular. El resultado de esta tendencia, sin embargo, lo sitúa en una posición de relativa impermeabilidad a las exigencias del polo sistémico, que opera desde la perspectiva holística de la 'competitividad-país'. Tal impermeabilidad está produciendo un desajuste intersectorial respecto a los ritmos de desarrollo de los indicadores propios de la competitividad-país. En los *rankings* internacionales de competitividad, Chile bajó del lugar 13 al 22 ("el jaguar se relajó"). Pero es interesante considerar que, en los análisis particularizados de los indicadores de competitividad para el período 1993-1997, el comportamiento de los indicadores de "Gobierno" (que ocupan los lugares 5, 7, 6, 5 y 13) son mejores que los registros de los indicadores de la "Gestión Empresarial" (lugares 8, 18, 11, 9 y 14), mientras que los referentes a "Recursos Humanos" son —como cabe esperar— los peor calificados (lugares 25, 28, 25, 23 y 24).³¹

Cabría señalar, pues, que el 'polo sistémico' (el Estado, principalmente) ha hecho y está haciendo esfuerzos considerables por terminar su tarea en la construcción de una 'asociación armónica' con el 'polo empresarial', pero todo indica que este se mantiene replegado sobre sí mismo, en torno a su clásica 'facultad privativa' y su 'carisma lideral', sin abrirse a un proyecto sistémico de real cooperación con el Estado y, sobre todo, con los otros actores del proceso productivo. En este contexto, por tanto, el SNC mantiene su más bien 'ocioso' perfil de "regalo estatal a la empresa privada".

1.3 Los medianos y pequeños empresarios

La expansión de este particular estrato empresarial ha sido prácticamente explosiva. La expansión se inició hacia 1985, pero entre 1990 y 1995 —en coincidencia con la multiplicación de las operaciones de *outsourcing*— experimentó un crecimiento acelerado. Así, mientras el número global de empresas en el país creció entre 1990 y 1993 en un 13 por ciento, las pequeñas y medianas empresas aumentaron un 33 por ciento en igual período. De modo similar crecieron las microempresas (sector informal): de 364.110 a 400.529.³² Y es importante considerar que las PYME, sumadas a las microempresas, generan el 79,8 por ciento del empleo existente en el país, siendo las principales responsables del descenso relativo registrado en la tasa nacional de desempleo a partir de 1985. Sin embargo, pese a su abrumadora importancia cuantitativa, las PYME chilenas tienen un talón de Aquiles de significado estratégico: no tienen salida hacia el mercado mundial, pues sus exportaciones totalizan solo 4,6 por ciento del total, frente al 94,2 por ciento de las grandes empresas (cifras para el período 1990-1994), en circunstancias que, en Japón, las PYME copan sobre 60 por ciento de las exportaciones. Se podría decir, por esto, que las PYME chilenas están *reclusas* en el mercado doméstico —donde participan con solo 19,3 por ciento de las ventas tota-

³⁰ R. Fantuzzi, "Participación empresarial en la capacitación en Chile", en *Apuntes Cieplan* 3 (1989), p. 54.

³¹ *El Mercurio*, 13/04/1997. B1 y B12.

les—, pues, aunque su producción ‘maquilera’ teóricamente puede salir al exterior integrada físicamente a los ensamblajes productivos que exporta la gran empresa, el absorbente filtro del *outsourcing* solo permite salir a la economía mundial (y acumular) a las grandes empresas.³³

La reclusión mercantil de las PYME las obliga, por tanto, a competir entre ellas echando mano de mecanismos que han sido propios y tradicionales del mercado doméstico chileno. Y es sobre la base de estos mecanismos tradicionales que las PYME han debido absorber y absorben los ‘costos productivos’ que las grandes empresas externalizan y descargan sobre la red maquilera que forman en torno a ellas. Se constituye así un doble juego de tensiones competitivas: uno hacia el lado (para ganar las licitaciones de maquilaje) y otro hacia dentro (para absorber los costos). A efectos de aliviar esta doble tensión, el modelo neoliberal se ha asegurado a sí mismo tirando a las PYME un salvavidas útil pero peligroso: la flexibilidad del empleo (o, lo que es igual, la institucionalización legal del empleo precario o eventual), que es el mismo salvavidas utilizado por la gran empresa para deshacerse de los departamentos costosos y la mano de obra que estima desechable. Esto implica (y a la vez explica) que las PYME pueden expandirse reclutando masivamente trabajadores baratos y desprotegidos (han llegado a ser, por ello, los mayores empleadores del país) y resolver el problema de sus costos y dobles tensiones, o bien profundizando la expoliación directa de una mano de obra que no tiene posibilidad concreta de organizarse y defenderse de modo colectivo, o bien aguzando el ingenio y el carisma microempresarial para realizar, *in situ*, la innovación tecnológica que no están en condiciones de importar (como los grandes empresarios).

¿Hasta qué punto la extraversión globalizante de las grandes empresas se hace posible por la reclusión de las PYME en el mercado doméstico y en los métodos tradicionales de competencia? La situación y rol de las PYME, ¿es el lado oscuro de la forma como se estructuran los factores reales de la “competitividad-país”?

La anterior sospecha parece corroborarse al considerar los índices comparados de ‘productividad por trabajador’ entre la gran empresa y las PYME. Según los datos de Tomás Bize, ese índice registra 36,19 pesos para la gran empresa, 5,13 pesos para las PYME y solo 1,08 pesos para la microempresa. El contraste no puede ser más extremo. Sin embargo, la diferencia tiene que ver menos con los niveles tecnológicos que con la forma premoderna en que a menudo se organiza (y utiliza) la fuerza de trabajo. M. Dini y M. Guerguil, que investigaron en terreno la situación de las PYME, encontraron que no pocas medianas y pequeñas empresas están resolviendo su doble presión incorporando nueva maquinaria y tecnologías emergentes. Así lo declararon:

Nosotros encontramos que la difusión de nuevas tecnologías está más extendida de lo que es asumido en los círculos oficiales. Es cierto que en Chile las pequeñas empresas muestran altos niveles de heterogeneidad tecnológica; sin embargo, el plan de maquinaria de varias de las firmas que visitamos está solo un par de años atrás de las grandes compañías exportadoras de Santiago...³⁴

³² Corfo, *PYME: un desafío a la modernización productiva* (Santiago, 1994), pp. 4-5 y 14.

³³ *Ibidem*, p. 45 et seq.; y Tomás Bize, “Diagnóstico de capacitación en la Mipyme” (Santiago, 1996). Informe Corcapyme, p. 1.

Al igual que los grandes empresarios, los empresarios PYME parecen confiar más en la importación-inversión en nuevas maquinarias que en la modernización cooperativa de su fuerza de trabajo, de donde se deriva su bajísima utilización del SNC. Entre 1990 y 1994, por ejemplo, solo 18,8 por ciento de las empresas PYME utilizó la oferta del SNC, habiendo ocupado apenas 7,56 por ciento de los fondos disponibles para ellas (para las microempresas esos porcentajes fueron de 0,18 y 1,29 por ciento, respectivamente).³⁵ Los estudiosos del tema señalan que esto se debe a que el factor salario fijado por el Decreto Ley es, para las PYME, insuficiente, por las reducidas magnitudes de las planillas que pagan; también a que la fuerte presión bajo las cuales trabaja la pequeña empresa impide distraer trabajadores en cursos de capacitación, o a los mismos empresarios (quienes no tienen tiempo para informarse de las franquicias que se les otorga o para realizar los trámites necesarios).³⁶

Es paradójico que el SNC esté diseñado para las grandes empresas, siendo que estas tienen su propio sistema (mercantil) de capacitación, y que no esté diseñado para las empresas PYME, que tienen la carga mayor de trabajadores incorporados en condiciones de baja productividad. Y es aún más paradójico que las empresas PYME tiendan a imitar a las grandes empresas en recurrir a la importación de maquinaria y tecnología y no al incremento neto de la productividad laboral. Sobre este aspecto, uno de los entrevistados señaló lo que sigue:

Se da el contrasentido de que respecto a la utilización de los recursos que el Estado destina a la capacitación, el 90 por ciento lo utiliza la gran empresa, cuando ella concentra solo el 20 por ciento de la fuerza laboral. Es un contrasentido, porque se dice que esto es un subsidio... En este caso, es un subsidio perverso, que actúa exactamente al revés: viene a aumentar las deficiencias del mercado... La gran empresa tiene acceso a la información, a créditos más baratos y, además, ahora, reciben un subsidio estatal para capacitar a su personal. Por eso, desde mi punto de vista personal, es un subsidio perverso, porque va a aumentar la diferencia entre la gran empresa y la pequeña... ¡Quince mil millones de pesos que se ofrecen a la gran empresa y no los necesitan!

Como se dijo más arriba, la gran empresa apenas utiliza el subsidio para sus trabajadores de producción, porque prefiere utilizarlo para su personal de oficina. Esto ha hecho que la oferta Sence para su clientela PYME refleje la 'demanda capacitacional' de las grandes empresas: el 60 por ciento de los cursos ofrecidos por el Sence se refieren a temas de administración, computación e idiomas; 15 por ciento se refiere a conocimientos generales sobre la industria; 4,7 por ciento a servicios profesionales y solo 2,1 por ciento a aspectos técnicos de la producción manufacturera. Los empresarios PYME que han asistido a los cursos Sence opinaron que ellos tienen solo un 50 por ciento de utilidad real, que son muy generales "e inadecuados a las necesidades de las PYME".³⁷

³⁴ "Small Firms and Human Resources Requirements in Chile", *IJMT* 9:3-4 (1994), pp.459-460.

³⁵ T. Bize, op. cit., p. 4.

³⁶ E. Martínez, *Incentivos tributarios para la capacitación* (Santiago: CIDE, 1992) y M. Gutiérrez: "Capacitación laboral...", loc. cit.

El Estado ha aumentado su preocupación por las PYME. De hecho, el nuevo proyecto de ley sobre el SNC incluye mejoramientos significativos para ellas. Los fondos de asistencia técnica (FAT) y de desarrollo tecnológico y productivo (Fontec) apuntan a incrementar la base técnica de la productividad PYME. Y a este efecto se ha recomendado con insistencia que estas empresas se agrupen en asociaciones o redes federativas, a objeto de que puedan aumentar su escala de operación y así acceder mejor a las franquicias concedidas por el Sence y otras instituciones. No obstante, aun asociadas, las PYME no logran equiparar la escala a que operan las grandes empresas. Tal es el caso de la Corcapyme, un 'organismo técnico intermedio reconocido' (OTIR) organizado por los pequeños empresarios a fin de acceder a las franquicias señaladas. Esto es lo que planteó el representante entrevistado:

Sin embargo, en montos de recaudación, nosotros recaudamos 455 millones de pesos el año pasado; en cambio, la Sofofa, la Cámara Chilena de la Construcción y otras OTIR de las grandes empresas recaudaron algo así como 4.000 millones de pesos... Atender solo a las pequeñas empresas no es negocio para nosotros. No nos sustentamos con ello. No es sustentable. Entonces tengo que morir, y para no morir estamos trabajando con las grandes empresas también, pues nuestro negocio es atender también a las grandes.

La lógica de hierro que mantiene a las empresas PYME en su condición de tributaria principal del desarrollo competitivo de las grandes empresas aparece nítida en el testimonio arriba expuesto. Siendo las empresas PYME el vertedero útil de los costos indeseados (externalización) de las grandes empresas, no logran, por lo mismo, incrementar su cuota de ganancia y, en consecuencia, los fondos que pudieran permitirles alcanzar un incremento neto de sus cotas de productividad. Aun asociadas, las empresas PYME no logran mantener una OTIR rentable y útil para sus socios PYME. De un modo u otro, su situación las obliga a servir más a sus patrocinadores capitalistas mayores que a la posibilidad estratégica de su autonomización acumulativa.

1.4 Trabajadores y sindicatos

Como discurso público, el SNC es presentado a la ciudadanía como un sistema centrado 'pedagógicamente' en el desarrollo social del trabajador. Como estructura funcional, sin embargo, el SNC centraliza al empresario como el actor y operador protagónico, puesto que no solo maneja el *switch* que pone el sistema en movimiento, sino que también controla el principio lógico que rige su funcionamiento, que no es otro que la estructura de productividad de su empresa 'privada'. La ambigüedad resultante se ha traducido en que ni los trabajadores se han sentido motivados por un SNC que ven centrado en los empresarios, ni los empresarios han hecho debido uso del "regalo" que se les concede, porque su lógica de productividad los inclina a trabajar con un sistema capacitacional distinto al SNC. De este modo, la denominada 'cruzada nacional por la capacitación' (lanzada en 1997) no ha logrado reclutar a ningún cruzado con suficiente fe en el sistema que se propone como solución.

La información existente y las entrevistas realizadas entre los dirigentes sindicales concuerdan en que, para estos, los factores que frenan su integración a la ‘cruzada nacional’ son, principalmente, la subcontratación (o externalización), la flexibilidad del contrato laboral, y el modo como los empresarios asumen la innovación tecnológica en sus empresas.

La subcontratación torna laboralmente ‘selectivas’ a las grandes empresas, y laboralmente ‘precarias’ a las empresas PYME. En las grandes empresas, la “reingeniería” de los programas produce, de un lado, despidos, reducción de personal y “maquilamiento” de una parte significativa de sus trabajadores; y de otro, retención de un elenco más bien reducido de trabajadores altamente calificados, con salarios superiores al promedio y bajo una condición de relativo privilegio.³⁸ En general, las prácticas empresariales de reingeniería, que están supuestamente dirigidas a aumentar la productividad, producen un fuerte sentimiento de inseguridad en los trabajadores.

Es toda una nueva visión —afirmó un gerente de recursos humanos—, y lo terrible es que no solo se trata de esta empresa. Yo he conversado con otra gente, por ejemplo de Indugas, y allí, de 1.500 personas que trabajaban el año pasado, van quedando apenas 300. Y no es porque estén produciendo menos, sino porque han externalizado muchas áreas... Aquí tenemos dos sindicatos que no están de acuerdo con el esquema que se les ha presentado, aunque les hemos pintado la parte bonita: que pueden ahora ser ‘empresarios’. Es que se han dado cuenta de que con eso pierden muchos beneficios... Hay un clima de inestabilidad espantoso, y eso les crea angustia, una cantidad de problemas psicológicos. Si para uno como profesional es angustiante... imagínate en el caso de ellos. Además que están viendo que con el vecino del lado está pasando lo mismo. Que es una realidad generalizada...

El gerente de recursos humanos de otra gran empresa señaló, por su parte:

El proceso de reingeniería iniciado en 1994 ha producido un cambio estructural. Mucha rotación de personas. Mucha gente nueva. El promedio de edad en la empresa ha bajado. Hubo cambios casi todos los meses. En este edificio, de 700 personas que trabajaban en 1994 hoy quedamos alrededor de 500... La empresa vendió todos los negocios que no formaban parte de la actividad central, y cada corte significó la salida de 30 o 40 personas... Y a la vez se han externalizado ciertos servicios y se ha formado alrededor de la empresa un conjunto de microempresas. Mientras duró este proceso se suspendió la capacitación interna...

Uno de los dirigentes sindicales de la misma empresa declaró, por su parte:

Ya llevamos harto tiempo reestructurándonos. Soy testigo del cambio. Del cambio de concepto, de cultura, de todo. Fue un cambio bastante violento. Ha generado una gran incertidumbre entre los trabajadores, sensaciones de inestabilidad. Y ha cambiado la percepción de la gente respecto a lo que espera de la compañía... Esta manera de desarrollar la competitividad es una tendencia de las empresas y de todo el país, y los sindicatos no

³⁸ L. Geller et al., *Innovaciones, empleo, capacitación y remuneraciones en la manufactura chilena* (Ginebra: OIT-ACDI, 1994), p. 63.

podemos cambiarla... Es otra sociedad... Y la reestructuración va a continuar. Se sabe. Hay desmotivación. Hay temor. La gente no se atreve a tener mejores ideas para hacer su trabajo, por temor a equivocarse... Todo se vendió. La gente se fue. Se compró otra empresa de la competencia y llegó gente nueva que significó nuevos despidos. No hay credibilidad sobre que la reestructuración llegó solo hasta aquí.

La decidida opción de los empresarios por aplicar drásticos métodos de reingeniería para reestructurar 'productivamente' las empresas transforma la capacitación en una opción marginal, de segunda o tercera importancia. Es un hecho que, en el medio empresarial chileno, los diversos sistemas de reingeniería compiten casi antagónicamente con los sistemas de capacitación laboral. La fuerza avasalladora de las 'reestructuraciones' —que han devenido en formas de despido de trabajadores más bien que en probados métodos de incremento neto de la productividad— y la sensación de inestabilidad que las acompaña, ha arraigado en los trabajadores la convicción de que si la capacitación sirve para algo, es más que nada para desarrollar un mayor potencial competitivo en la movilidad laboral horizontal. Esto es, para mejorar currículum en la búsqueda de nuevos empleos. No para hacer carrera vertical dentro de una misma empresa. Más aún: si se toma la oferta 'maquiladora' de pasar de asalariado a microempresario, entonces no tiene mucho sentido una capacitación laboral sino técnico-gerencial. Pero, ¿cuál es la condición real de un flamante microempresario? Otro de los dirigentes sindicales entrevistados pintó el siguiente cuadro:

La empresa está externalizando todo lo que es la parte de operaciones. Todo pasa a empresas externas: mano de obra barata... Esas empresas constituyen un verdadero tráfico de esclavos, lo hemos dicho mil veces. Aquí tienen, por ejemplo, a la empresa N.N., que es una empresa de esta empresa, pero que opera con una imagen distinta: las colas allí dan vuelta la manzana, pero no es el logo de 'esta' empresa el que se deteriora, sino uno de una empresa 'charcha' que nadie conoce... Estos trabajadores ganan la mitad de lo que yo gano aquí, y hacen lo mismo que yo hago, pero con una camiseta distinta... Entonces, todo lo que es externalizable, lo externalizan: los vigilantes, auxiliares, cajeros, a los que atienden público. Lo que no externalizan son los que hacen los grandes negocios de la empresa: los ejecutivos. A estos hay que regalarlos, porque tienen su carterita de clientes y si se me va puede que se lleve la cartera, porque muchos clientes tienen más afinidad con el ejecutivo que con la institución. Hay un trato bien diferenciado: los regalones son los de la mesa, que con un solo día de trabajo pueden ganar millones de utilidad para la empresa. Están todo el día en la mesa, vendiendo, comprando. Son máquinas para hacer plata... ¡esos son los regalones!... Por otro lado, nos externalizaron de un paraguazo a más de 200 auxiliares de un día para otro. Se organizó con ellos una empresa que se llama N.N. y hay uno que hace de palo blanco ahí y es el gerente de N.N. Se les contrató como N.N. y les quitaron los uniformes, les quitaron el auxilio médico, les quitaron todas las garantías que tenían y les bajaron el sueldo. Le pusieron término al contrato anterior y los recontrataron para N.N., porque esa gente ya sabe la labor que hay que hacer... Entonces, ¿qué impresión me puede dar a mí el esfuerzo que aparentemente hace la empresa para capacitar gente? ¡Si ni siquiera tienen contrato como trabajador! Boletean: son 'empresarios'. Los han llamado 'empresarios' los más osados, y los tienen permanentemente en seminarios sobre 'dinámica de integración', o bien sobre 'procedimientos para mejorar el clima laboral', etc. Pero yo me siento diariamente aquí. Veo que tengo como jefe un canalla. Que no tengo posibilidades de ascenso. Entonces, todo ese discurso bonito de que 'somos una sola familia', o 'somos un equipo' y toda esa acuática, dura el

período que me tienen allá no más, en la capacitación, porque no bien llego acá y el otro tonto sigue con la misma no más.

La externalización puede incluso distorsionar los llamados “congresos de calidad” que, para muchos, es el procedimiento más avanzado de lo que es el ‘trabajo en equipo’ dentro de una planta productiva. Uno de los gerentes de recursos humanos entrevistados dijo, a este respecto:

Se hizo una distribución de las máquinas dentro de la planta, una redistribución que era mucho más eficiente que la que había antes y que los mismos trabajadores propusieron... Pero uno de los dueños se empezó a asesorar afuera, con unos ‘gurúes’ externos... ¡e impuso un giro absoluto! Se hicieron antes dos congresos de calidad donde participaron diversos grupos de trabajadores, que expusieron todas las reducciones de costos que habían hecho... Pero el dueño en cuestión entendía los congresos de calidad solo como una imagen externa, para salir en los diarios... Al fin impuso su criterio. Y el próximo año creo que el congreso de calidad, en vez de ser un congreso entre trabajadores de la empresa, va a ser un congreso de ‘maquiladores’...

Pese a los despidos masivos que ha traído consigo, la ‘externalización’ no se ha traducido en un aumento de la tasa de desempleo sino, por el contrario, en una reducción. Sin embargo, por debajo del giro positivo de esa tasa se oculta el hecho de que el aumento relativo de la tasa de empleo se debe al aumento de los empleos precarios y eventuales y no al aumento de los “empleos duros” (como, por ejemplo, se califica a los del sector exportador). Es decir, el aumento del empleo se ha producido más entre los trabajadores eventuales y las mujeres, y en las ‘empresas maquiladoras’ más que en los sectores más avanzados y sofisticados de la economía.³⁹ Diversos estudios han mostrado que durante el período 1990-1994, la mano de obra indirecta de las empresas creció a una tasa de 13 por ciento anual, superior a la tasa de aumento del empleo total manufacturero, que fue de solo 7,6 por ciento. Álvaro Díaz, basado en esas y otras cifras, afirma que existe un volcamiento estructural de la economía chilena hacia “la terciarización de las empresas” y la “precarización del empleo”.⁴⁰ En los hechos, puede hablarse, como hace Martin Carnoy, de que ha emergido una “forma ‘integrada’ de marginalidad laboral”.⁴¹ En opinión del mismo Álvaro Díaz, la extendida práctica de la subcontratación ha concluido por producir reducción de costos y salarios, con un impacto positivo en el aumento de la productividad; lo cual puede interpretarse como la imposición de una solapada lógica “neotayloriana”. De hecho, los nuevos sistemas de organización de la producción que mayoritariamente se usan en Chile son aquellos que tienden a maximizar simultáneamente la productividad del trabajo y de las máquinas, pero *sin* estimular la participación o la creatividad de los trabajadores, *ni* facilitar la reacción sindical o contestataria ante la mayor presión e inseguridad que esos sistemas producen en ellos.

La operabilidad de esos sistemas se basa en el funcionamiento del tándem ‘despido-reenganche’ de trabajadores, el que, usado masivamente, produce un efecto combinado y encadenado de reducción de costos en la empresa madre, reducción de precios en las maquiladoras, fragmentación paralizante del sindicalismo y aumento reflejo del rendimiento productivo por máquina empleada. La formulación conceptual del rol jugado por el tándem ‘despido-reenganche’ recibe el nombre de “flexibilidad laboral”, principio económico de importancia estratégica en el modelo neoliberal

imperante en Chile; principio que necesitan mantener y defender no solo los grandes empresarios que “reestructuran” (terciarizando) sus plantas productivas, sino también los empresarios PYME, que deben contratar a muchos trabajadores por poco tiempo y bajos salarios, dada su dificultad para mecanizar a alto costo sus planteles productivos. Todo el edificio económico chileno descansa en el tándem señalado y en la necesidad de preservar a como dé lugar los llamados “contratos laborales flexibles”, que permitan rotar cuantas veces sea necesario el despido y el reenganche. Es así que el principio de la “flexibilidad laboral” funciona, respecto de los trabajadores mismos, y de hecho, como una rotación horizontal continua entre una empresa y otra (en general, entre una pequeña empresa y otra pequeña empresa), lo que, evidentemente, es un circuito de desempleo disfrazado o de explotación máxima segmentada. Y ello en ningún caso favorece el desarrollo de una carrera ocupacional en la misma línea y sentido del incremento de la productividad de las empresas.

Ante esa realidad, la ‘capacitación laboral’ no tiene otro sentido práctico que reforzar la productividad marginal de la rotación horizontal de los trabajadores, puesto que la carrera ocupacional hacia arriba está bloqueada por las prácticas de reingeniería externalizante que son favoritas de los grandes empresarios, y también por los verdaderos taponos que, en los canales de ascenso, instalan los grupos de “regalones” de rango medio y alto. Es por eso que los trabajadores insisten en que la capacitación solo favorece a las empresas. Como señaló un trabajador entrevistado, “en la capacitación vamos a aumentar nuestras habilidades, pero es la empresa la que va a aprovecharse de eso”. Como para no dar un mentís a lo dicho por este trabajador, uno de los gerentes entrevistados fue tajante en decir: “la capacitación no implica promoción”. En rigor, lo que anula de hecho el posible potencial promocionante de la capacitación es el tipo de contrato laboral que hoy se aplica, y que se denomina “contrato flexible”. En la práctica, en la mayor parte de los casos —como señala Malva Espinosa— los empleos ofrecidos constituyen “empleos sin escrituración de contrato, sin cotización previsional y de salud... con salarios bajo el mínimo legal y con exceso de jornadas de trabajo”. Este tipo de contrato o de no-contrato es, eufemísticamente, llamado “forma atípica”, pese a que predomina, precisamente, en los sectores reconocidos como los “ejes proyectivos del modelo” (agricultura de exportación, industria maderera y pesca).⁴²

La masiva flexibilización de los contratos y la activada movilidad del empleo han permitido que, en Chile, se haya producido una reducción de los costos laborales que es casi un récord internacional. Como dice Malva Espinosa:

El estudio de la OIT presenta un cuadro comparativo de costos laborales para diferentes países, entre los que se cuentan Estados Unidos, Corea del Sur, Hong Kong y varios países latinoamericanos. De acuerdo con estos datos, el costo laboral por unidad de producto en Chile resulta ser el más bajo, igualable solo al de Perú. En efecto: en Estados

³⁹ Mideplan, *Balance de seis años de políticas sociales, 1990-1996* (Santiago, 1996), p. 59.

⁴⁰ Álvaro Díaz, “Estructura y movimientos sociales. La experiencia chilena entre 1983 y 1993”, en *Proposiciones* 22 (1993), pp. 13-20.

⁴¹ Martin Carnoy, “The New Global Economy. Information Technology y Reestructuring Education”, en *International Journal of Technology Management* 9:3/4 (1994), p. 176.

Unidos estos representan 45 por ciento del total; en Corea del Sur, 28 por ciento; en Argentina, 21 por ciento; en Brasil, 24 por ciento; en México, 20 por ciento, mientras que en Perú y Chile solo 19 por ciento...⁴³

Diversos artículos publicados posteriormente por *El Mercurio* han señalado que Chile cuenta, además, con otro récord mundial: el de mayor número de horas de jornada de trabajo por trabajador. Un dato con otro puede conducir a una conclusión de interés, aunque expresada en un concepto del siglo diecinueve: que el modelo neoliberal de trabajo introducido en Chile ha logrado mantener un ritmo de crecimiento sostenido por casi veinte años, sobre la base de una alta tasa de plusvalía absoluta y de intensificada explotación del trabajo. No es de extrañar la radical oposición del empresariado a cualquier intento por reformar estructuralmente el Plan Laboral y el fracaso de las presiones sindicales externas para que en Chile se introduzcan leyes laborales apropiadas.⁴⁴

En los casos en que las grandes empresas prefieren incrementar su productividad optando por la importación de maquinaria y tecnología de punta, la situación de los trabajadores productivos de base no es mejor, ni da mayor sentido a la capacitación ofrecida por el Sence. En efecto, los trabajadores de esas empresas se enteran de la innovación tecnológica por el súbito comunicado de algún jefe: “¡llegó una máquina nueva!”. Este anuncio va usualmente seguido de la llegada de un experto de la firma importadora, que comienza a capacitar a un grupo seleccionado de trabajadores (“que son siempre los mismos: los ‘regalones’ de la gerencia”, dijo un dirigente sindical). Así, la innovación tecnológica basada en la importación de máquinas nuevas termina siendo, para el trabajador, ‘otra’ manifestación del poder empresarial, de su celoso afán de mantener privatizadas todas las operaciones estratégicas, y de las líneas jerárquicas (por simple mando o por ‘regaloneo’) que cruzan verticalmente el proceso productivo. Ante el peso contundente de este rodaje, las aportaciones tecnológicas del trabajador (la reorganización del proceso productivo en los patios y galpones), no tienen mayor peso ni relevancia, mientras que la capacitación a través de cursos Sence, o las de otros tipos, se topan con el hecho también contundente de que la “capacitación no implica promoción”. Como dijo un trabajador entrevistado:

De acuerdo con lo que está escrito, la capacitación es voluntaria, pero voluntaria-obligatoria... uno tiene que ir, y si no va, se le complica la existencia acá dentro. Pero son cursos que a uno tampoco le aseguran proyección ni otras garantías dentro de la institución... Los aumentos de renta y las promociones no están condicionados a los cursos. Son materia aparte. Entonces no hay mucha motivación por ir...

La “materia aparte” es, sobre todo, el favoritismo de los gerentes y empresarios por ciertos trabajadores que les inspiran confianza, lo que es, sin duda, resorte típico del ejercicio privado de su poder. Desde la perspectiva de los trabajadores, este fenómeno es patente:

⁴² Malva Espinosa et al., “Precarización del empleo ¿un mal moderno?”, en *Temas Laborales* 2:5 (Ministerio del Trabajo, 1997), pp. 3-4.

⁴³ *Ibíd.*, p. 12.

⁴⁴ Caso de las presiones de la AFL-CIO durante las negociaciones sobre la posible incorporación de Chile al Nafta. Véase *El Mercurio* del 29/03/1997, B1 y D1.

En los resultados hay mucha gente pasada a llevar, que tiene muchos cursos aprobados... pero por ahí surge un 'regalón' y le dan la pasada. No hay ninguna seguridad de que se vaya a obtener una promoción. Desgraciadamente, depende mucho de la jefatura...

Según las estadísticas del Sence —que coinciden con los testimonios de los trabajadores—, los que de preferencia van a cursos de capacitación son los mismos ejecutivos, los mandos medios y el personal administrativo. Al parecer, los empresarios estiman que el personal administrativo es más leal a la empresa que los trabajadores de patio. Es lo que plantean, también, M. Echeverría y G. Herrera: “El empleador escoge para capacitarse —haciendo uso del 1 por ciento del Sence— sobre todo, a los trabajadores administrativos... Piensan que el administrativo va a colaborar con ellos más años que un trabajador productivo, porque saben que si mandan a uno de estos a aprender soldadura o mecánica u otra cosa, se les va a ir”.⁴⁵ Esto explica, como dijimos, que la mayor demanda —y oferta— capacitacional se refiera a cursos de Computación e Inglés. El aprendizaje del programa Windows 95 dio lugar a masivos envíos de administrativos a esos cursos. “O sea —comentó un dirigente sindical— algo que uno puede aprender solo, simplemente practicando”.

Si la capacitación parece no tener gran incidencia neta en el incremento de la productividad o de la promoción ocupacional, los empresarios apuntan que, en cambio, los “bonos de productividad” que ellos pagan a sus trabajadores tienen un rol significativo en ambos aspectos. El pago de bonos se realiza conforme un plan compartido que fija metas y plazos para aumentar la productividad. Los trabajadores no tienen la misma opinión. Según ellos, el empresario puede manipular, y manipula de muchas maneras, los datos de la productividad: maneja los cálculos, fija metas colectivas altas que no se logran alcanzar pero que le permiten ganar y acumular el esfuerzo extra realizado por los trabajadores, paga bonos individuales que incentivan la competencia pero no la solidaridad, mantiene los salarios congelados en un nivel mínimo mientras aumenta la parte variable (bonos) de los mismos, etc. Se ha podido calcular que 42 por ciento de las empresas utiliza el sistema de pago en ‘bonos de productividad’.⁴⁶

Considerando todo lo anterior, los sindicatos no incluyen, como regla general, el tema de la capacitación ni en sus petitorios ni en sus negociaciones colectivas. Como dijo un dirigente sindical: “No está en la conciencia del trabajador la necesidad de capacitación en la idea de asumir niveles o rangos superiores al interior de la empresa... El movimiento sindical está preocupado de los procesos de formación para fortalecer la organización sindical, para la defensa de los intereses sindicales... Y hay una conceptualización poco clara entre lo que es ‘formación’ y lo que es ‘capacitación’...” Sin duda alguna, en la sensibilidad del trabajador medio pesa mucho más la inestabilidad del empleo, la informalidad del contrato, la rotación horizontal entre períodos de empleo y desempleo, la tendencia decreciente de los salarios en el ingreso nacional; es decir, una *precariedad laboral* que va de la mano con una *explotación laboral maximizada*. O sea, le duele mucho más la externalización y la llamada “flexibilidad laboral” que la necesidad *empresarial* de incrementar la productividad y tecnología

⁴⁵ M. Echeverría y G. Herrera, op. cit., p. 23.

de las grandes empresas. Bajo la cobertura de parámetros económicos que muestran cifras en sostenido azul y discursos de modernización productiva basada en diversos tipos de reingeniería y reestructuración empresarial, los trabajadores sienten solo lo que es la precariedad del empleo, que para ellos no es sino neomarginalidad y neoexplotación. Pues “las nuevas relaciones laborales le permiten al empleador no respetar, si quiere, los derechos del trabajador, favoreciéndose en la mucha movilidad y en que la capacitación no asegura, muchas veces, mejores puestos de trabajo” (Entrevista).

En la disyuntiva, los trabajadores preferirían una mayor formación profesional de tipo personal, que les permita eludir los remolinos de la movilidad horizontal y saltar de una vez a los nichos superiores del sistema laboral, donde la estabilidad (centrada en los “regalones”) parece ser mucho mayor. Por esto, prefieren el sistema formal de educación (es decir, la enseñanza media y la educación superior). Pero este camino, coherente con su lógica propia, está bloqueado por los altos aranceles que es preciso pagar en la educación superior. En esta situación, casi sería ideal contar con un Instituto Nacional de Capacitación ceñido a los intereses reales de los trabajadores y administrado por ellos mismos. Pero esto, que está en los proyectos, se asume más bien como una “utopía”. Y entre los bloqueos reales opuestos por el mercado y las utopías propias, predomina la desmotivación. (Entrevistas).

1.5 Los intermediarios

La subvención fiscal a la demanda empresarial de capacitación ha terminado por generar también una subvención fiscal para la oferta capacitacional; es decir, para los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE). Dicho de otro modo: creó en la práctica un *mercado capacitacional* en que dos tipos distintos de empresas privadas compiten entre sí por hacer uso de los fondos fiscales con el pretexto de la capacitación laboral. En el discurso, el trájín de las OTE en ese mercado debería producir una orgánica integración de las lógicas sectoriales de los empresarios, de los trabajadores y del Estado, con un mismo resultado nacional de mayor capacitación laboral, mayor productividad empresarial y mayor competitividad internacional del país. Y, además, debería ‘suturar’ las fisuras intersectoriales producidas por la naturaleza mercantil y no productiva de la innovación tecnológica, la precariedad del empleo *legalizada* y la rotación laboral horizontal producida *masivamente* por los múltiples mecanismos de externalización y subcontratación. En la práctica —según se desprende de los acápites anteriores de este trabajo— el mercado capacitacional ni parece estar integrando esas lógicas ni parece estar suturando estas fisuras. Aunque sí, como se verá, parece estar incentivando el carácter ‘mercantil’ de la capacitación. Porque, de hecho, el número de intermediarios que trajinan en ese mercado es alto y creciente.

Estamos viviendo una revolución exponencial de la capacitación —declaró un gerente de recursos humanos de una gran empresa— y yo, por lo menos, recibo de cinco a seis llamadas semanales ofreciéndome este curso y el otro, sin contar las cartas y los dípticos.

⁴⁶ Lucio Geller et al., “Innovaciones, empleo, capacitación y remuneraciones en la manufactura chilena” (Ginebra: OIT-ACDI, 1994), p. 7.

Estamos sufriendo un verdadero acoso. Y entre los oferentes hay de todo: gente idónea y muchos 'rifleros'. Hay que tener mucho cuidado.

El Encargado de Capacitación del Sence agrega que, de hecho, ha habido un aumento considerable de las entidades que ofrecen capacitación:

Hay 4.000 y tantos que se han inscrito. Hay 3.800 OTE vigentes, de las cuales 1.300 ofrecieron cursos al año pasado, y de esas 1.300, unas 260 dan cuenta del 80 por ciento de los cursos y trabajadores capacitados. Esto quiere decir que 260 OTE hacen el 80 por ciento del trabajo del sistema, mientras las otras 1.040 se hicieron cargo del restante 20 por ciento, y quiere decir también que otras 2.500 o más tuvieron rentabilidad negativa para el sistema.

Existen grandes, medianas y pequeñas OTE. Las grandes son las que, por lo común, ofrecen capacitación productivo-industrial, disponen de maquinaria moderna o producen innovaciones propias, y suelen estar respaldadas por agencias extranjeras, gremios empresariales, universidades y centros consolidados de formación técnica. Es el caso de, por ejemplo, Inacap; las universidades tradicionales (de Chile, Católica, Santa María, Santiago, Concepción); Centro de Formación Técnica (CFT) Indep; CFT de la Cámara de Comercio de Santiago; Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux; Servicap; Asiva; Asicom; Servicios Educativos Sonda; Intertraining Winners Ltda.; Price Waterhouse Consultores; Zeitgeist Ltda., etc.

Es significativo que estas grandes OTE no tengan su clientela capacitacional dentro del sistema Sence, sino fuera de él. Mayoritariamente, sus clientes se inscriben *privadamente* en ellas, pagando por sí mismos o mediante contratos privados, los aranceles respectivos. El director de una de ellas señaló:

Nuestros clientes particulares no tienen ningún apoyo. Hay un grupo muy importante de gente que se inscribe en nuestros cursos directamente, pagan con sus propios recursos y no tienen ningún apoyo del Estado... Hay muchos desempleados, por ejemplo, que buscan entrenamiento para comenzar a trabajar en alguna otra cosa.

Otras grandes OTE venden a las grandes industrias, según contrato privado, "cursos cerrados", los que tienen mayor precio. En rigor, las grandes OTE no se juegan ni por la 'formación' laboral ni por la 'productividad' industrial: ofrecen un servicio u otro, en conformidad al cliente y al que puede pagar. Que haya detrás de ello subvención fiscal o no, les es indiferente. Esta política, que no privilegia ni lo formativo ni lo productivo sino la conveniencia 'mercantil', ha favorecido, en cierto modo, a los Centros de Formación Técnica (CFT), cuya matrícula global, entre 1983 y 1993 (coincidiendo con el auge de las externalizaciones) aumentó de 40 mil a 80 mil alumnos, el 51,1 por ciento de los cuales opta por inscribirse en las carreras de Administración y Comercio, apuntando —con razón— a integrarse a los remanentes 'mercantilizados' de las grandes empresas que externalizan sus segmentos costosos o productivos, y a los planos donde se anidan los grupos de "regalones" y protegidos de los empresarios y ejecutivos. La carrera más solicitada es, por cierto, Secretariado, y en Inacap, Hotelería.⁴⁷ La apuesta por el estrato 'administrativo' es más que evidente, mientras que se da un notorio consenso en que el rol laboral de la Secretaria en una empresa moderna es muy distinto al que tiene en una empresa antigua: es depositaria computacional de casi todos o todos los archivos de la empresa; es, por eso mismo,

enviada y reenviada a capacitarse para estar al día en los continuos cambios que experimenta la computación y la comunicación. De modo que es, lejos, la más regaloneada entre los regalones. Y los trabajadores productivos saben que, en este campo, no pueden competir ni tiene sentido capacitarse.

El mercado capacitacional se ha desarrollado no solo relacionando empresas privadas con variadas OTE de todo tipo, sino también creando entidades privadas especializadas en administrar la demanda empresarial por capacitación. Son los llamados “organismo técnicos intermedios reconocidos” (OTIR), que operan asesorando a un grupo específico de empresas, tanto para hacer un diagnóstico de sus necesidades concretas de capacitación como para organizar la oferta que cuadre punto por punto con la demanda que ellas diagnostican. Racionalizan la demanda y optimizan la oferta. Esto mismo les permite asociar empresas demandantes de capacitación y formar distintas OTIR que pueden operar con ‘economías de escala’, que reducen costos y maximizan los beneficios de todos, incluyendo sus propias ganancias. Esta racionalización, optimización y escalamiento del mercado capacitacional, ha sido considerado por el Sence de valor estratégico para su labor en el ámbito nacional. Dijo uno de los entrevistados:

Nosotros estamos seguros de que el sistema de las OTIR es de una gran conveniencia para el Sence, porque amplía los canales de distribución de sus recursos... El primer canal de distribución son las ocho OTIR que hoy día existen. Vemos a las OTIR como un gran aliado estratégico para nosotros.

En cierto modo, las OTIR no son otra cosa que empresas “maquiladoras” que se han configurado con todas las gerencias de ‘recursos humanos’ que las grandes empresas han externalizado para rebajar costos, y con las oficinas locales de distribución de recursos externalizadas por el mismo Sence para ampliar su radio de operación. Constituyen un subproducto de la reingeniería global. La diferencia de estas maquiladoras con otras radica, tal vez, en el hecho de que las ‘otras’ absorben los *costos privados* de que se desembarazan las grandes empresas, mientras que ‘estas’ absorben gran parte de los *fondos públicos* de que se desprende el Estado. De hecho, la mayor escala de operación obliga, en cierto modo, a que las OTIR trabajen de preferencia —por no decir de modo exclusivo— con las grandes empresas, y es lo que le ocurre incluso a la OTIR que formaron las empresas de la PYME (llamada, como se vio, la Corcapyme). Es que los montos anuales que facturan son, también, de gran escala.

Las principales OTIR son la de la Sofofa, la de la Cámara Chilena de la Construcción, la de Asiva, la de Asimet y Codesser. La primera ha llegado a tener más de 1.500 empresas afiliadas, razón por la que maneja recursos de gran escala. Varias de ellas administran como verdaderos ‘bancos privados’ los dineros del Sence que subvencionan a sus socios. El gerente de capacitación de una de esas OTIR, al ser entrevistado, dijo:

Lo que pasa es que aquí en la OTIR funcionamos casi como un banco: aquí hay cuentas

⁴⁷ P. Persico y M. C. Persico, *Tendencias del desarrollo de los Centros de Formación Técnica en Chile* (Santiago: CPU, 1995), pp. 35-37.

corrientes con empresas, hay ejecutivos de cuentas. Nosotros manejamos el crecimiento que va teniendo la empresa y cómo lo va gastando... Es importante, en consecuencia, el tema de la confiabilidad. En una OTE no es lo mismo. Aquí hay administración de recursos... ¡y no son despreciables!

Se calcula que algunos de esos 'bancos' puede manejar alrededor de 4.000 millones de pesos al año, lo cual les permite seleccionar cuidadosamente los cursos y las OTE que servirán las necesidades capacitacionales de las empresas asociadas. Retienen el 20 por ciento del fondo de remuneraciones de esas empresas —lo que está permitido por la ley respectiva— y cobran aparte por otros servicios técnicos que ofrecen. "Las OTIR tienen un conjunto de beneficios y ganan dinero en forma impresionante... ¡si dan ganas de meterse a una OTIR!", exclamó un gerente de recursos. No es extraño, según sugirieron los entrevistados, que las OTIR defiendan como grupo el principio —por demás legal— de que la capacitación debe estar centrada fundamentalmente en los intereses productivos de la empresa, y que toda "comisión bipartita" con trabajadores atenta contra ese principio. De hecho, el conjunto de OTIR funciona como un grupo de interés y a la vez como un grupo de presión.

Diferentes son las características de las OTE simples que califican en rango medio o rango pequeño. Muchas de ellas surgieron en los años ochenta en la lógica solidaria de las "organizaciones no gubernamentales", y otras en los noventa, según la lógica subcontratista y subliberal de las "consultoras". De cualquier modo, su escala de operación no pasa del nivel microempresarial, mientras su 'caja' no puede compararse con los 'bancos' que administran las OTIR. En su mayoría no pueden competir en la capacitación productiva (*hardware technology*), por su incapacidad para adquirir maquinaria de punta, razón por la que compiten en el mercado más bien marginal de la capacitación personal o de la formación social (*humanware technology*), con fuerte dependencia del sistema Sence, Fosis, Conace, Subdere, municipios y otros capitales públicos abiertos a la licitación competitiva. Su relación con las empresas productivas y los trabajadores de patio es, por lo tanto, escasa e insignificante. El Sence, más que supervisar y evaluar periódicamente su *performance*, opta por formalizar más exhaustivamente los requisitos exigidos para inscribirse en sus registros y concursar en sus licitaciones ("estamos haciendo incluso un manual", dijo un alto funcionario del Sence). Por su gran número, se prefiere incentivar la competencia y la lógica de mercado entre las OTE que entran en el registro, más que supervisarlas administrativamente. Como dijo un entrevistado:

Porque las OTE se van a regular solas. Una OTE de calidad va a presentar cursos de calidad. No puede presentar cursos de baja calidad porque, simplemente, nadie se los va a comprar. Nosotros estamos trabajando precisamente en ir identificando esas dificultades y aprobando cursos que realmente valen la pena, pero desde la perspectiva de una economía de mercado. El que dice que ese curso vale o no vale la pena es el que lo compra... Lo que nosotros estamos promoviendo es poner aquí un mercado de la capacitación.

Lo cierto es que, en su mayoría, las OTE no compiten en el nicho de la capacitación productiva, sino en el de la capacitación con sentido social, o de lleno en el desarrollo social y local; en este campo operan con cursos y talleres relacionados con la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo local, con técnicas organizacionales,

sistemas de comunicación, talleres de autoestima y rehabilitación, diversos tipos de grupos de discusión o *focus groups*, cursos de planificación estratégica, de incentivos para mejoramiento del clima laboral, etc. De aquí que sus contratantes usuales no sean empresas productivas o grandes OTIR, sino agencias públicas.⁴⁸ Sin embargo, esta especialización, si bien las margina de los circuitos económicos de gran escala del mercado capacitacional, las acerca a los sensibles procesos que cruzan en todas direcciones la sociedad civil; por tal razón, su impacto tiende a canalizarse hacia el desarrollo social, cultural y político más bien que hacia la 'productividad'. Esto las conecta a la gran red internacional de ONG que procura 'humanizar' los rigores del modelo neoliberal.⁴⁹

Es claro que las OTE pequeñas no pueden montar economías de escala o *holdings* de comando centralizado. No han organizado 'organismos técnicos intermedios reconocidos' ni 'bancos' que administren agregadamente los fondos que logran captar licitando frente a las propuestas del Estado. Y el Estado, por la misma razón (u otra que permanece semioculta), no las ha investido públicamente como su "aliado estratégico", rango que sí ha reconocido a las grandes OTIR (el aliado estratégico del Estado parece ser más bien la productividad y la competitividad, y no el desarrollo social). En verdad, la pléyade de pequeñas OTE rema de lleno en el mar de la competencia y bajo el severo viento normativo que los "términos de referencia" imponen a las licitaciones en que participan. En 'ese' ámbito de operación no es posible concertar alianzas estratégicas. Y en esa condición las pequeñas OTE deben absorber —después de todo, constituyen el vertedero resultante de la externalización de las funciones y responsabilidades que el Estado neoliberal no desea asumir por sí mismo— los costos económicos, políticos y culturales de las políticas sociales cuya ejecución se privatiza, licita y subcontrata. El modelo actual necesita crear, sostener y aun expandir una esfera semi-privada y semi-pública de ejecución de aquellas políticas públicas que, por su alta elasticidad social, pueden eventualmente redundar en situaciones de alta explosividad política. Este 'costo' (el de absorber el cociente de esa peligrosa ecuación 'elasticidad social' = 'explosividad política') es la razón de existir de las pequeñas OTE y de los centenares de ONG: deben neutralizar el primer término de la ecuación y rendir cuenta de ello ante el Estado. Porque su condición de subcontratantes no las hace instrumentos o representantes de la sociedad civil, sino del Estado neoliberal. Su eficiencia como empresa se mide por su capacidad para reducir la elasticidad social, y así evitar la explosividad política. La posibilidad de ser aceptadas, hipotéticamente, como 'aliadas estratégicas', va a depender de su comportamiento como reductores de esa elasticidad. O, si se prefiere, de su *performance* en tanto agentes con atribuciones para "desconflictuar" la pobreza, el empleo precario y la marginalidad.

Se comprende que, en esa posición —en el centro mismo de la competitividad horizontal y la presión normativa de la subcontratación—, las pequeñas OTE no pueden hacer otra cosa que asociarse gremial y reivindicativamente, agitar un pliego de peticiones e iniciar un ciclo de negociaciones mercantiles y políticas (a la vez) con el Estado. Es lo que 250 ONG, que se han asociado a escala nacional (ACCIÓN), están

⁴⁸ G. Salazar, *Los pobres, los intelectuales y el poder* (Santiago: PAS, 1995).

intentando hacer. Su objetivo estratégico es dual: de una parte, tratan de convertirse en el “aliado estratégico” del Estado en las materias relativas al desarrollo social y local; de otra, se trata de actuar *como si* ACCIÓN fuera el ‘aliado estratégico’ de la sociedad civil. En virtud de lo primero, se quiere ‘participar’ en el diseño de las políticas sociales y en la asignación de los fondos de ejecución de las mismas. En virtud de lo segundo, se quiere ‘representar cuotas de soberanía’ frente a, y dentro del Estado. Todo lo cual —se sugiere— debería quedar facturado en un adecuado “estatuto de ONG”, que vendría a ser el reconocimiento legal de una suerte de *ombudsman* colegiado y agremiado.⁵⁰ Esto permite sostener que, si las grandes OTIR operantes en el plano de la productividad asumen las ‘economías de escala’ acopiando recursos monetarios como si fueran bancos, las pequeñas OTE que operan en el plano del desarrollo social asumen la ‘economía de escala’ acopiando representatividad y soberanía como si fueran la propia sociedad civil. Y es evidente, también, que ‘esta’ específica economía de escala intenta resolver la ecuación anotada más arriba de modo exactamente contrario al que necesita imponer el modelo neoliberal para mantenerse. El proyecto histórico de las pequeñas OTE y ONG podría ser, por esto, un callejón sin salida. Al menos en lo que compete al Estado. Sin embargo, esta pléyade de subcontratantes tiene, en la base social, un grado de legitimación mayor que las agencias estatales o municipales, y solo menor al de las propias organizaciones sociales de base. Y este ‘piso’ es, sin duda, suficientemente sólido no solo para sobrevivir, sino también para ‘insistir’.⁵¹ Pero las razones neoliberales del Estado son, también, suficientemente sólidas como para mantener a las pequeñas OTE en su condición de sobrevivencia mercantil y dependencia administrativa.

Nuestro problema lo he planteado en todas partes —declaró uno de los directores de la Corcapyme—, pero la respuesta ha sido que no, que no se puede, que hay que esperar la ley respectiva. Entonces les propusimos presentar nuestras contribuciones al proyecto de ley... Y todavía estoy esperando a ver si me reciben... He estado llamando por teléfono, y no me ha resultado. Todavía no me dan espacio.⁵²

En suma, cabe decir que ‘los intermediarios’, situados en un campo estratégico del modelo neoliberal chileno, constituyen un conjunto de empresas subcontratistas (una especie de racimo de maquiladores) que no solo están estratificadas según su escala monetaria de operación y cifra de negocios, sino también según una división del trabajo entre el ámbito de la ‘productividad’ por un lado, y el del ‘desarrollo social’ por el otro (donde el primero parece absorber más, mejor y a menor esfuerzo los fondos del Estado para capacitar, y el segundo, con mayor reglamentación y competitividad, los costos múltiples de las políticas con alta elasticidad social). Y es significativo —a fuer de ‘explosivo’— que sean las pequeñas agencias que operan en el segundo de los ámbitos nombrados las que estén más cerca de las bases donde radica la mayor legitimidad ciudadana.

2. Una perspectiva histórica

⁴⁹ Véase también B. Kliksberg, *La pobreza, un problema impostergable* (Madrid: PNUD, 1993.), *passim*.

No hay duda de que el factor que ha mantenido trabado en Chile los mecanismos del SNC es el multiseccional imperativo categórico de que “la tecnología se compra”.

La decisión de ‘comprar’ la tecnología en el exterior implica, *eo ipso*, la decisión de que la tecnología no necesitamos producirla en el país.

En consecuencia, si la innovación tecnológica (motor de la reproducción ampliada del capital y de todo *take off* industrial) no se produce en el país, entonces no hay más remedio que constituir el motor de la economía moderna en una función mercantil y no productiva, dependiente del comercio de importación y de las compañías (normalmente extranjeras) importadoras de bienes de capital. Lo que implica, a su vez, que todo empresario nacional que decida incrementar su competitividad aumentando su productividad, deberá reunir la ‘moneda dura’ necesaria para pagar la importación de maquinaria, entrar en negociaciones con una compañía importadora, aceptar el equipo que esta interne, comprar la capacitación productiva que el nuevo equipo requiere, mantener contactos con esa compañía para el mantenimiento y reparación de los equipos y, finalmente, para comprarle los repuestos e insumos que ese equipo, en exclusiva, requiere. La instalación e institucionalización de la ‘compra de tecnología’ abre una serie de circuitos comerciales y financieros enlazados entre sí, que se prolongan en el tiempo, generan asociaciones y *partnerships* que devienen ‘estratégicos’ y que desechan o bloquean el eventual rol creativo que los trabajadores — actuando en equipo dentro del mismo proceso productivo— puedan desempeñar. En este ‘modelo’, el aliado estratégico de los empresarios es el comerciante importador (extranjero) y no el plantel de trabajadores de patio (nacionales). O sea: frena o impide la integración interna de las fuerzas productivas en Chile.

El imperativo categórico de que “la tecnología se compra” tiene una larga prolepsis histórica en Chile. Se inició, con ribetes de urgencia, a fines de la década de 1830, cuando fue necesario importar maquinaria a vapor para modernizar la molinería del trigo e incrementar su capacidad competitiva, dado que, por entonces, esa rama industrial se vio amenazada de muerte por la oferta de harina barata que desplegaron los barcos bostonianos que recalaban en los puertos chilenos en camino al Pacífico Norte. Lo mismo debió hacerse a mediados de la década de 1840, cuando se importó masivamente maquinaria a vapor para los molinos y fundiciones metalúrgicas del Norte Chico, a objeto de competir con las grandes fundiciones mineras de Swansea (Inglaterra), que monopolizaban por entonces la producción y comercialización mundial de barras de cobre, en perjuicio de la minería nacional. Urgidas por el agudizamiento competitivo del comercio exterior chileno, ambas importaciones de tecnología contribuyeron a bloquear y aun a sepultar la tecnología productiva criolla

⁵⁰ B. Cancino y D. Vergara, eds., *La asociación de los privados* (Santiago: Ediciones SUR, 1996).

⁵¹ En noviembre de 2000 más de 200 ONG celebraron un Congreso Nacional en el que ese ‘piso’ quedó de nuevo claramente reconocido y afianzado. La ‘lucha’, en este frente, continúa.

⁵² En el intercambio de 1996, ACCION obtuvo una dura y casi despectiva respuesta por parte del Gobierno. Las nuevas negociaciones abiertas con un candidato presidencial en 1999 no parecen conducir a un resultado más favorable para esa asociación.

y popular, que se había desarrollado rústica pero eficientemente desde el siglo dieciocho.⁵³ Con ello, se logró incrementar la capacidad competitiva del sector primario exportador, tanto, que Chile logró la primacía (por algún tiempo) en el mercado mundial del cobre y en el mercado virreinal (West Coast) del trigo y la harina. Pero ello al (alto) precio de abandonar totalmente la tradición colonial de crear localmente la tecnología productiva. Así, lo que se ganó para *un* sector productivo determinado (las haciendas exportadoras de trigo y las fundiciones exportadoras de cobre) se perdió en el *marco sistémico*, pues el país comenzó a desarrollar una creciente dependencia tecnológica de las compañías importadoras de maquinaria y de la disponibilidad interna de ‘moneda dura’ (oro, libras esterlinas o dólares americanos) para importar.

La modernización industrial mediante la importación masiva de la tecnología constituyó, sin embargo, no solo un proceso superficial (fue posible solo para las elites empresariales que estaban en condiciones de importar insumos industriales y de mantener una alianza estratégica con las casas comerciales importadoras), sino, además, expoliador (arrinconó y desintegró progresivamente la capa de medianos y pequeños productores criollos y populares). El campesinado, por ejemplo, se vio acosado simultáneamente por todos los grandes empresarios que constituían la ‘alianza mercantil’: prestamistas, molineros, bodegueros, habilitadores y, sobre todo, por los diezmeros. El acoso concluyó con el colapso económico del campesinado, a mediados del siglo diecinueve. Algo similar le ocurrió a los pequeños empresarios mineros del Norte Chico (llamados, por entonces, “pirquineros”) y al artesanado urbano en todas partes. La crisis generalizada de los pequeños productores redundó en la fragmentación de las familias populares y en el éxodo masivo (vagabundaje) de la juventud popular. Los caminos se llenaron de “rotos” que caminaban en busca de mejores horizontes, y los suburbios se vieron colmados de mujeres en estado de abandono y “cargadas de niños”. La mortalidad infantil se disparó y llegó a ser la más alta del mundo. Récorcs similares se alcanzaron en el plano del alcoholismo, la delincuencia y la salud pública. La crisis, sembrada a mediados del siglo diecinueve al colapsar las medianas y pequeñas empresas populares, reventó socialmente a comienzos del siglo veinte, con fuerte impacto sobre la conciencia nacional y la política.⁵⁴

La “cuestión social” de comienzos del siglo veinte no fue, pues, sino el reventón retardado de la ‘cuestión empresarial’ del siglo diecinueve, que consistió en la crisis del empresariado popular. Sin embargo, dado el creciente carácter ‘político’ que fue adquiriendo ese proceso, su raíz económica y productiva (“la tecnología se compra”) fue quedando en la sombra. Y esto explica porqué los célebres reformadores del Estado de la década de 1920 no alteraron un ápice del ya viejo modelo tecnológico-importador. Incluso, su labor consistió en hacer aun más expedito el funcionamiento de ese modelo, razón por la cual la importación de maquinaria fue liberada de todo arancel aduanero, instalándose aquí un régimen librecambista absolutamente puro y ortodoxo. Y después de 1939 (o sea, después de creada la Corfo e iniciada con bombos y platillos la política estatal de industrialización protegida), ese modelo y ese régimen siguieron imperando, en pleno corazón de la estrategia “nacional-desarrollista”. Así,

⁵³ G. Salazar, “Empresariado popular e industrialización. La guerrilla de los mercaderes. Chile, 1820-1885”, en *Proposiciones* 20 (1990), passim.

si antes de la crisis de 1930 ese modelo y ese régimen constituyeron la base sobre la cual se expandieron hasta niveles oligopólicos las casas comerciales y bancos europeos (Gibbs & Sons; Williamson Balfour & Co.; Duncan Fox & Co.; Huth & Co.; Anglo South American Bank, etc.) que competían entre sí para llenar el rol de internadores de tecnología en Chile, después de 1939 constituyeron la base sobre la cual se desarrolló la dependencia monopólica del país respecto del Eximbank (banco norteamericano que controlaba las exportaciones e importaciones con América Latina) y otras agencias comerciales de Estados Unidos (único proveedor de tecnología durante y después de la Segunda Guerra Mundial). Se llegó así a vivir la paradoja de que, mientras mayor fuera el esfuerzo nacional por industrializarse (multiplicando las fábricas de bienes de consumo) y alcanzar su autonomía económica, mayor era su dependencia de la importación de tecnología (al frenarse el surgimiento de fábricas de bienes de capital).⁵⁵

Después de 1930, el llamado “Estado empresarial” chileno fue tomando para sí, uno tras otro, todos los roles y monopolios que antes de esa fecha habían estado en manos de las casas comerciales europeas: el control del mercado de capitales en “moneda dura” (dólares), el control de los permisos de importación, los contactos con las casas proveedoras de maquinaria (Eximbank), la manipulación de las tasas de cambio, del interés del dinero, etc. Y a todo ello agregó un poder adicional: la centralización burocrática de todo el proceso. Esto convirtió al Estado en el principal motor del desarrollo económico nacional, pero, al mismo tiempo, en un lento y engorroso cuello de botella para el proceso de acumulación capitalista. Curiosamente, el régimen librecambista que había regido la importación de tecnología continuó después de 1932, pero esta vez convertido en un ‘monopolio estatal’. El empresariado industrial, que debía ser en teoría el beneficiario de esta política nacional ‘protectora’, se halló en una situación en que debía consultar y peticionar al Estado cada paso modernizador. Por tal razón, ese empresariado comenzó a transformarse, primero, en un socio desafecto de esa política, y después, en un franco opositor: los empresarios preferían relacionarse o asociarse directamente con las casas importadoras.

Como se sabe, el Estado empresarial terminó haciendo mal lo que las cien casas comerciales y bancos importadores habían hecho bien antes de 1930: proveer abundante tecnología según y cómo lo indicaran los pedidos directos de los productores nacionales. El resultado fue una sucesión de crisis similares en 1943, 1947, 1955, 1962, 1968 y 1972; a saber: escasez de dólares, baja (cara y engorrosa) importación de maquinaria, caída de la productividad industrial, débil aumento de la oferta, expansión de la demanda, inflación, deterioro de los salarios, huelgas, agitación social e inestabilidad política. El modelo nacional-desarrollista (con centro en la acción empresarial del Estado), que tuvo como corazón el viejo régimen librecambista de “la tecnología se compra”, fracasó del único modo en que podía fracasar: políticamente.

⁵⁴ Existe actualmente una literatura histórica abundante sobre este proceso. Entre otros, G. Salazar, *Labradores, peones y proletarios* (Santiago: Ediciones SUR, 1985); “El empresariado popular y la industrialización: la guerrilla de los mercaderes. Chile, 1820-1885”, en *Proposiciones* 20 (1991) y “Ser niño huacho en la historia de Chile”, en *Proposiciones* 19 (1990). También de Sergio Grez, ed., *Conflicto y movimiento social en Chile. Siglo XIX* (Santiago: DIBAM, 1995).

El modelo neoliberal instalado en fases desde 1973 tampoco ha innovado en esta materia: la tecnología no solo se sigue importando, sino que hoy se lo hace a una escala mayor que nunca. Y el resultado de ello no es distinto, por lo tanto, a lo que se registró en el siglo diecinueve y en el veinte: los procesos autogestionarios de desarrollo de la productividad nacional siguen raquíticos, aunque esta vez el modelo no desintegra las pequeñas y micro empresas, sino al contrario: pretende protegerlas y aun fomentar el desarrollo de sus tasas de productividad (pues cumplen la estratégica función de absorber los costos indeseables de todo tipo). Y como siempre antes, Chile tiene dificultades para mantener índices adecuados en lo que se llama “competitividad-país”. Las consultoras internacionales que miden y clasifican el potencial competitivo de cada país señalan que Chile está retrocediendo en este aspecto. Así, en cuanto a la calidad de sus “relaciones industriales”, clasifica en el lugar 35; en “ciencia y tecnología”, en el lugar 34; en “especialización productiva”, lugar 39; en “capacidad técnica local”, lugar 35, y en la calidad productiva de sus “recursos humanos”, lugar 34. El conjunto revela una débil tasa de formación local de capital (o de “ahorro interno”), un débil valor agregado en las exportaciones y un aumento del rol estratégico jugado en el desarrollo real por el monto efectivo de las inversiones extranjeras. De continuar esta tendencia, Chile toparía pronto con un ‘techo’ para su desarrollo capitalista, con una tasa creciente de desempleo y con una expoliación creciente sobre el expandido empleo precario.⁵⁶

3. Temas explícitos, temas implícitos, temas ausentes

En la presentación pública del SNC está explícitamente expresado que lo que se busca es desarrollar la productividad y competitividad del país, la formación y promoción profesional del trabajador y el interés del empresario privado por promover la capacitación. En el diagnóstico evaluativo de su estado actual, se reconoce que el SNC, a pesar de ser en sí mismo un dispositivo moderno y eficiente, tiene una baja utilización real (80 por ciento de capacidad ociosa). Lo cual se debe —se dice— no a un problema de diseño estructural, sino a la “desinformación” de los actores involucrados y a la baja escala económica en que operan las empresas PYME. Se sostiene, por tanto, que no existen problemas de estructura, sino, solo, de “rendimiento”. O sea: nada que no pueda ser solucionado mediante ajustes técnicos y de afinamiento. Es decir: nada que pueda ser motivo de preocupación ‘política’.

Bajo tal presentación pública hay, sin embargo, un conjunto de temas implícitos que emergen, pero que no son debatidos ni abierta ni teóricamente. Uno de ellos es, por ejemplo, que el SNC ha sido diseñado, anatómicamente y fisiológicamente, como una ‘trama o retazo de mercado’, entretejido a la gran red nacional y mundial de los mercados, de modo que su ‘lógica central’ no es otra que la del libre juego de la iniciativa y el interés de los privados que participan en él. No debe asumirse ni evaluarse, por tanto, con los criterios cívicos que se aplican a una normal ‘política de Estado’, sino

⁵⁵ Una visión global de este proceso en G. Salazar, “Algunos aspectos fundamentales del desarrollo del capitalismo en Chile” (Santiago, 1976; Hull, UK, 1977 y Santiago, 1987, SUR y GIA, mimeo).

con los gráficos estadísticos que miden ‘coberturas’ o relaciones cuantitativas de ‘costo-beneficio’. Y con ello se deja implícita una derivación importante: que el decurso espontáneo y libre de la ‘lógica de mercado’ puede, por sí mismo, resolver algunas tensiones, conflictos y antagonismos que antes se apellidaban ‘estructurales’; a saber: la oposición entre trabajadores y empresarios; entre la lógica acumulativa del capital y la del desarrollo social; entre el interés de determinados sectores y el interés ‘sistémico’ del país como conjunto; entre la lógica mercantil de “la tecnología se compra” y la lógica productiva de ‘la tecnología se crea *in situ*’. El silenciamiento de estos temas equivale a una ‘apuesta estratégica’ por la lógica de mercado, en la que esos temas implícitos no son ni van a ser ‘cargas implícitas’ de explosión histórica diferida.

Y quedan, todavía, varios temas ausentes, que no se discuten públicamente, ni emergen subrepticamente en los análisis respectivos. Uno de ellos es la sacralizada tradición de “la tecnología se compra”, con toda su carga anexa de consecuencias y derivaciones. Otro es el bajísimo gasto en “investigación y desarrollo” (R & D, en la jerga internacional) en proporción a los montos de la importación tecnológica (actualmente, el 90 por ciento de la tecnología consumida por el país se importa). Otro es el efecto perverso que la reestructuración neoliberal de las empresas (externalización de secciones costosas y subcontratación de pequeñas empresas, sobre todo) ha tenido en la infecciosa expansión del empleo precario y en el encierro expoliador en que se halla la mayoría de las empresas PYME. Y otro —no el menor— es la necesidad crónica de mantener abiertas, de par en par, las puertas de la economía nacional a la inversión extranjera, que, sin lugar a duda, es el verdadero motor del crecimiento y la modernización del país. Todos estos temas ausentes, sin embargo, forman parte de la real historia económica del capitalismo chileno.

Providencia, junio de 1997 y noviembre de 2000.

Entrevistas realizadas

Berta Zúñiga, Departamento Estudios de Fosis, marzo 20 de 1997.
Pedro Milos, Departamento Estudios de Sence, marzo 24 de 1997.
Margarita Leblanc, Departamento Estudio de Mideplan, abril 8 de 1997.
Intec, Participación en Seminario sobre Tecnología, abril 14 de 1997.
Tomás Bize, Gerente de Corcapyme, abril 24 de 1997.
Rodrigo Fábrega, Encargado de Capacitación de Sence, abril 29 de 1997.
Carlos Vásquez, Encargado de Capacitación de la CUT, abril 30 de 1997.
Roberto Fantuzzi, Director de Corcaplam (Asexma), mayo 5 de 1997.
Ricardo Toso, Jefe de Capacitación del Banco Chile, mayo 12 de 1997.
Andrea Orellana, Gerente de Capacitación de Sofofa, mayo 14 de 1997.

⁵⁶ Véase *El Mercurio*, ediciones del 13/04/1997 en B1, y del 21/05/1997 en B1. También G. Salazar, “Estrategia globalizadora versus desarrollo regional y local en Chile contemporáneo” (Arica: Universidad de Tarapacá, 2000).

Mario Tapia, Secretario de la Federación Sindical del Banco Chile, mayo 14 de 1997.
Jorge Medina, Dirigente del Sindicato n° 2 del Banco Chile, mayo 15 de 1997.
Maritza Ponce, Gerente de Recursos Humanos de Ilko-Virutex, mayo 15 de 1997. Fernando Reyes, Presidente del Sindicato de Shell-Viña del Mar, mayo 16 de 1997. Elena Díaz, Presidente del Sindicato de Shell-Santiago, mayo 20 de 1997.
José Ignacio Infante, Gerente de Recursos Humanos de Shell, mayo 20 de 1997.
Gustavo Torrens, Director de Capacitación de Inacap, mayo 30 de 1997.

N.B.: Por razones de reserva, las referencias a las entrevistas incluidas en el texto no identifican al entrevistado.

Fuentes iconográficas

Agradecemos a los siguientes profesionales y editoriales por las fotografías que hemos reproducido en este número:

Originales:

- Al artista Mario Soro, por las imágenes de su archivo personal (relacionadas con el oficio de corte y confección).
- Al fotógrafo Juan Hernández, por sus fotografías del trabajo en Valparaíso.
- Al fotógrafo Juan Sebastián Browne L.

Fuentes impresas:

- *Así trabajo yo*. Santiago de Chile: Colección Nosotros los Chilenos, Empresa Editorial Nacional Quimantú, 1971.
- *Executive Edge Review*. New York: Forbes, 1999.
- *Imágenes del trabajo*. Santiago de Chile: Prealc, 1986.
- *Juan Pedrals, un hombre aparte*. Pablo Huneeus, ed. Santiago de Chile: Empresa Nacional del Petróleo, 1995.
- *Perfil de la industria gráfica*. Santiago de Chile: Ediciones Internacionales, 1998.
- Revista *BURDA Moden* n° 3, marzo 1979.