

## LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGA EN AMÉRICA LATINA

En esta edición del *Boletín FAL* se aborda el tema de la capacitación en el sector de transporte terrestre de carga y operación logística en América Latina y su papel en la productividad y competitividad de dicho sector. La autora de esta edición es Graciela Guidobono. Para más información, sírvase contactar a [trans@cepal.org](mailto:trans@cepal.org)

### Introducción

El presente trabajo examina las políticas y acciones de capacitación laboral existentes en el sector del transporte terrestre de carga y operación logística en Argentina, Chile, Colombia y Paraguay a nivel público y privado, a partir de una serie de entrevistas y encuestas realizadas entre febrero y mayo de 2009 a organismos públicos responsables de las políticas de transporte y de empleo, cámaras empresariales, y a empresas seleccionadas<sup>1</sup> por su experiencia en la implementación de planes de capacitación (empresas-caso).

Entendiendo que la creación y administración del conocimiento es una capacidad clave para incrementar la productividad y competitividad del sector, el presente boletín explora aspectos del desempeño laboral de los recursos humanos del sector y la existencia de mecanismos de medición del impacto de la capacitación en los niveles de desempeño actuales y proyectados.

La profesionalidad en el manejo empresarial y de los recursos humanos de las organizaciones en general, se relaciona con su nivel de eficiencia, productividad y competitividad. Pero la administración profesional está determinada no solo por factores internos de las organizaciones, sino por cuestiones externas que la condicionan, tales como las características institucionales, político-económicas y culturales, además de las particularidades de la industria.

El sector del transporte terrestre de carga, a pesar de la importancia relativa que posee en la actividad, parece ser el que más modesta, desigual y lentamente se ha ido profesionalizando, y tiene acceso acotado a sistemas de capacitación. Parte de esto se explica por el hecho de estar conformado por un vasto y complejo conjunto de empresas, con diversidad de servicios y heterogeneidad de componentes, caracterizado por su segmentación. Pese a lo anterior, el sector ha tenido importantes avances en la calidad de los servicios que brinda, superando obstáculos externos e internos, impulsado prioritariamente por las exigencias de los clientes.

En este marco, se analizan los mecanismos de profesionalización implementados por el sector, así como los que sería necesario instaurar, no solo porque la capacitación influye en la productividad y competitividad,

sino porque además tiene derivaciones en el sistema en general en que se lleva a cabo la actividad: medio ambiente, salud, seguridad, calidad de vida, nivel salarial, empleabilidad, rentabilidad, etc.

### 1. Aspectos del desempeño laboral clave para el desarrollo del sector

En los niveles de dirección, hay dos grupos de habilidades que puede considerarse clave para el desarrollo del sector: el de las aptitudes estratégicas y el de las que tienen relación con la adaptabilidad frente al cambio. Otro aspecto muy importante<sup>2</sup>, es la capacitación de pequeños empresarios en aspectos generales de la administración: tráfico, recursos humanos, costos, administración y gestión empresarial, etc.

Además, en el nivel operativo, se considera fundamental la capacidad de los conductores para manejar con responsabilidad respecto de la seguridad y de manera eficiente. Este es el único tema sobre el que existen, en algunos casos, exigencias o pautas normativas respecto de la capacitación.

### 2. Argentina

Las empresas argentinas del sector, según los entrevistados, evolucionaron en la calidad de los servicios prestados, en gran parte, impulsadas por los requerimientos de prestación de mejores servicios por parte de sus clientes.

La actividad se desarrolla, en Argentina, en un marco de desarticulación de políticas y acciones entre los actores públicos y privados del sector, en relación con el desarrollo integral de sus recursos humanos y la búsqueda del incremento de la productividad.

El Estado ha promovido, a través del Registro Único del Transporte Automotor (RUTA), la integración a la economía formal de los pequeños empresarios o propietarios individuales, pero esta es una exigencia que aplica solo a quienes trabajan a nivel interjurisdiccional o internacional, pues los tráficos provinciales no son alcanzados por la ley nacional, dado que este es un país federal.

<sup>1</sup> Para mantener la confidencialidad de los datos entregados, se omite el nombre, sector y tamaño de las empresas encuestadas, refiriéndose a ellas solamente como "empresas-caso"

<sup>2</sup> Esta es una necesidad que se enuncia tanto desde el punto de vista de los organismos públicos que pautan las políticas de transporte, como desde las cámaras que agrupan a las empresas en todos los países.

A nivel normativo, para el primer subgrupo, se establecen exigencias de formación para habilitar a los conductores de cargas generales y de mercancías peligrosas. En general, la legislación establece el derecho de los trabajadores de tener formación profesional, pero es responsabilidad de las empresas brindarla, según sus medios, o solicitando el apoyo de los organismos del Estado (en este caso, los mecanismos que ofrece el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)), y que por razones culturales propias del sector, no son utilizados, salvo excepciones).

Las asociaciones empresariales han tomado una posición activa respecto de la capacitación, entre otras formas, estableciendo una Fundación Profesional para el Transporte (FPT), la que capacita principalmente conductores, aunque también tiene un campus virtual destinado a brindar herramientas de gestión a los empresarios y empleados.

Sobre la empresa-caso analizada, se observa que posee una perspectiva amplia respecto de la capacitación de sus empleados, orientada a todos los niveles: ayuda para la finalización de estudios formales, becas para estudios superiores, cursos orientados al desarrollo de los mandos medios, tanto en conocimientos técnicos como en habilidades personales o interpersonales, además de instrucción operativa y en materia de seguridad e higiene y capacitación en el uso de sistemas operativos diversos.

Los temas hacia los que se orienta la capacitación que dictan las entidades privadas están en línea con los factores genéricos postulados como prioritarios para el buen desempeño del sector.

Se observa que no se han establecido mecanismos de medición del impacto de la capacitación. Ni la Fundación ni la empresa-caso tienen datos estadísticos comparativos que permitan evaluar el impacto de las acciones de capacitación, si bien en el primer caso hay una percepción positiva respecto del descenso de costos y accidentes y la mejora de la administración, sobre todo, de las pequeñas y medianas empresas. En el segundo caso, hay una valoración positiva de la motivación y participación de los empleados y una mejora de los procesos, que surge de la evaluación anual cualitativa que realizan los supervisores.

En el amplio subgrupo que trabaja de modo informal, sin estar asociado a gremios de trabajadores o cámaras empresariales, no hay acceso a los beneficios de la capacitación u otros que permitan cambiar su situación, y por ende, su calidad de servicios y productividad. La distancia o aislamiento geográfico, pero también institucional, son factores de peso en este panorama.

Para mejorar la competitividad del sector, entonces, sería necesario atender algunas cuestiones críticas. En primer lugar, habilitar el criterio de desarrollo estratégico y coordinado de la actividad, desde los organismos públicos y sus políticas, y desarrollar las habilidades pertinentes en funcionarios y directivos.

En segundo lugar, establecer políticas públicas orientadas a integrar al subgrupo "informal" en la cadena del desarrollo de capacidades, conocimientos, tecnología, etc. El camino que se percibe como más adecuado para ello es facilitar información sobre los programas del MTESS, simplificar los trámites para el acceso al Régimen Fiscal o brindar apoyo técnico para realizarlos y diseñar un programa específico que permita medir y actualizar las competencias de estos trabajadores.

Otro desafío en la gestión de la productividad, es el cambio cultural orientado a la apertura del diálogo social, que habilite la construcción de consensos sobre los objetivos de desarrollo del sector, y las responsabilidades de las partes.

En el marco general, la falta de información estadística o la dificultad de acceder a la existente, y la falta de mecanismos de medición del impacto operacional de la capacitación en todos los niveles, son factores que atentan contra la proyección con criterio estratégico y prospectivo en el desarrollo de la actividad.

Un aspecto que parece tener un papel secundario en el panorama de la capacitación es el del cuidado del medio ambiente; si bien la

formación de los conductores de cargas peligrosas seguramente ha de tener una derivación beneficiosa en este sentido, el tema parece no estar instalado en la agenda del sector.

### 3. Chile

También en Chile existe la percepción, sobre todo desde las empresas, del desarrollo positivo que ha tenido el sector en términos de su competitividad. Esto se da en el marco de una falta de políticas de desarrollo estratégicas, prospectivas y coordinadas, a nivel nacional o regional, que pauten objetivos y acciones para las partes.

Si bien en este país existe inquietud institucional por el nivel de profesionalización del sector, no hay planes públicos inmediatos que la atiendan. La Subsecretaría de Transportes está desarrollando actualmente estudios de los que se espera podrían surgir criterios que permitan establecer dichos planes<sup>3</sup>.

Legalmente se establecen requisitos de formación relativos a la seguridad e higiene, aunque ninguno específico destinado al sector. Resulta extraño que no existan requisitos de capacitación continua o de actualización para los conductores.

Si bien la Ley de Capacitación y Empleo pretende el incremento de la productividad nacional y establece incentivos tributarios para la realización de actividades de capacitación permanente, la utilización de los mecanismos disponibles queda al criterio (conocimiento, acceso a información, recursos) de las empresas, al igual que sus objetivos. La actividad parece estar lejos de este objetivo nacional, cuando solo el 13% de sus trabajadores recibieron en 2008 capacitación que fue registrada a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Entendiendo que las empresas pueden estar utilizando otros medios para formar a su personal, puede pensarse que, o se confirma lo expresado por los entrevistados respecto del desconocimiento general de los beneficios del uso de las franquicias tributarias o, efectivamente, el grado de participación en actividades de capacitación es bajo.

Por otra parte, dado que el sector presenta una gran proporción de empresas unipersonales, y pequeñas y medianas, es esperable que el grado de profesionalización o la capacidad de gerenciar estratégicamente una empresa, no sean herramientas de uso generalizado, y por ende, esto plantea un factor de desequilibrio no atendido institucionalmente.

Los factores de desempeño clave que debieran desarrollar las empresas, desde el punto de vista de la Subsecretaría de Transporte coinciden con las temáticas en las que las personas se capacitaron a través del SENCE. Las empresas-caso, por su parte, planean una alta dedicación horaria y presupuestaria a la capacitación de áreas de operaciones en 2009.

El surgimiento de una asociación empresarial reciente, que agrupa a grandes empresas, pone en evidencia la disparidad de intereses entre las empresas del sector, y la dificultad que encuentran para establecer asociaciones estratégicas.

Los casos presentados demuestran habilidad para detectar sus necesidades de capacitación y para establecer acciones correctivas, así como para utilizar los recursos dispuestos por el Estado; invierten aún en un contexto recesivo, lo que habla del valor que se adjudica a la capacitación. En una de las empresas se lleva registro de la medición de la eficiencia del entrenamiento, que realizan los supervisores, valorando factores como "actitud frente al trabajo" y "motivación"; los resultados son positivos comparando los dos últimos años. En la otra organización encuestada, se observan resultados positivos a partir de la capacitación de conductores, expresados en la disminución de accidentes y en el incremento en el ahorro de combustible; también considera impactos positivos medidos a través de percepciones sobre "motivación" y "comunicación".

<sup>3</sup> Actualmente trabajan en el análisis y mejoramiento de competitividad en el transporte internacional de carga, y en el análisis de las regulaciones sobre el transporte de carga urbano y su impacto en la cadena logística.

Queda como aspecto a considerar, en relación con el incremento de la productividad en el sector, evaluar qué grado de actualización en las habilidades y conocimientos tienen el resto de los empleados del sector que no participan en actividades otorgadas en franquicia por el Estado.

Siendo la mejora de la productividad y competitividad de trabajadores, empresas y del país una ambición pública explícita, parece ser necesario que éste establezca requisitos mínimos más comprensivos —en seguridad, eficiencia energética, cuidado del medio ambiente— para los conductores.

Ante la existencia de mecanismos de formación tan eficientes como los Organismos Técnicos Intermedios para la Capacitación (OTIC) y el SENCE, y asumiendo que existe algún grado de desconocimiento sobre su utilización en las empresas, sería importante brindar apoyo técnico para incentivar su utilización por parte de las empresas del sector que, actuando formalmente, no registren actividad de capacitación periódica.

#### 4. Colombia

Colombia parece tener ciertos pasos dados en el sentido del trabajo coordinado y con visión estratégica a nivel institucional e incorporando la participación de los actores privados, para la definición de políticas y planes nacionales, como las Políticas Nacionales de Competitividad y de Logística. En todos estos lineamientos, la formación para el trabajo, la calidad y pertinencia de la educación, y la adopción de buenas prácticas empresariales, son materia de preocupación y acción, al igual que la generación de información para la toma de decisiones. Debido a estas nuevas políticas, no es posible evaluar aún su efectividad real.

Por otra parte, dado que no se cuenta con datos del organismo responsable de impartir la capacitación laboral desde el Estado, es imposible tener un panorama sobre el grado de participación del sector en los programas que este organismo posee.

El Ministerio de Transportes por su parte, lleva a cabo algunas actividades de formación que en este período están orientadas sobre todo a temas operativos.

De la información surgida del ministerio y de lo expuesto en los medios de difusión institucional por los gremios empresariales, se desprende que los mayores esfuerzos de profesionalización están orientados a establecer las herramientas legales y actualizar sus modificaciones, pues el sector está inmerso en un contexto en que la legislación se actualiza con frecuencia. Por otra parte, los esfuerzos también se orientan a brindar herramientas de gestión empresarial, orientada a pequeños y medianos empresarios, y de seguridad operativa para todo tipo de empresas. Podrían parecer planes poco ambiciosos, pero si las acciones están a la altura de los planes, la competitividad colombiana en el sector debiera dar un salto cuantitativo en breve plazo.

La empresa-caso encuestada brinda capacitación prioritaria orientada a la seguridad de las operaciones, y muestra un impacto positivo en los resultados de su evaluación de desempeño y en la cantidad de accidentes laborales.

Parece importante, para garantizar que las políticas planteadas resulten en el grado de competitividad deseado, que se establezcan prontamente los niveles de eficiencia, seguridad y cuidado del medio ambiente deseados, y por lo tanto, los requisitos mínimos de capacitación (o de certificación de las competencias) de los conductores y operadores para alcanzarlos, y los medios por los que el Estado impulsará la formalización del empleo y la actividad, y su acceso a actividades de profesionalización.

#### 5. Paraguay

Este país presenta un escaso nivel de exigencias normativas respecto de la capacitación de los trabajadores en general, y de los del sector en

particular, en el que sí se demanda capacitación para los conductores de mercancías peligrosas. A nivel de las autoridades, se piensa que los requisitos debieran orientarse a toda la cadena del transporte, aunque no hay planes concretos para establecer esta exigencia. Los temas que preocupan a los funcionarios del área son operativos, del cuidado del medio ambiente y empresariales.

Respecto de los gremios empresariales, podría interpretarse que la falta de presencia institucional en Internet, así como la imposibilidad de brindar información ante el requerimiento de este estudio, se debe a que estas organizaciones priorizan otros aspectos de su actividad; de hecho, ante la búsqueda de información en Internet sobre ellas, surge la presencia de sus directivos en reuniones de trabajo con la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) o ante los organismos internacionales, por lo que se entiende que son activas en la representación de sus agremiados, pero probablemente no tengan aún una práctica instituida respecto de la capacitación.

En cuanto a la política de capacitación de la empresa-caso, se debe resaltar que se incorpora la motivación como eje de sus objetivos de capacitación, incluyendo la perspectiva de valoración económica de la mejora del desempeño a partir de la capacitación. En cuanto a las acciones desarrolladas en 2008, han estado orientadas hacia todas las áreas temáticas con similar énfasis, aunque ligeramente más volcadas hacia temas de dirección y administrativo-financieros. La empresa no presenta indicadores de resultados de la capacitación.

Los temas eje hacia los que se orienta la actividad de capacitación de la empresa, así como los que señalan los funcionarios como necesarios, están en línea con los planteados genéricamente en este trabajo.

La información muestra que Paraguay tiene un alto grado de desarticulación entre las políticas y acciones públicas y privadas en capacitación.

Es muy marcada la diferencia de valoración, desde la perspectiva institucional, de la actividad internacional en relación con la interna, seguramente respondiendo a requerimientos del MERCOSUR, pero en términos de competitividad del país, si bien la actividad no tiene la importancia relativa que en los otros países vistos, debería tender a equiparar los criterios.

Así también, sería necesario establecer mecanismos de formalización de la actividad empresarial y del empleo, como requisito para promover la profesionalización del sector.

El otro paso necesario, es la instauración de requisitos de capacitación para los conductores de cargas generales, que garanticen un mínimo nivel de eficiencia, seguridad y cuidado del medio ambiente.

Probablemente esto pueda impulsarse acompañado de algún mecanismo de incentivo o de facilitación de la capacitación, a través de franquicias tributarias y convenios con entidades formativas.

#### 6. Conclusiones

Las empresas del sector en los países analizados en el estudio, al menos las que operan formalmente y con cierto grado de estructuración empresarial, han podido sortear las dificultades internas y externas con suficiente grado de eficiencia y calidad de servicios como para responder a las demandas del mercado, y acompañar el crecimiento de la producción y del comercio exterior, según surge de sus propias percepciones y de las valoraciones de los entendidos. De esto se desprende que podrán continuar haciéndolo.

Observando la falta de regulación y de políticas estratégicas para la actividad, y el grado de desarticulación de visiones y acciones entre sus actores, se debe pensar que si ha habido mejoras en la productividad de los servicios —al menos de un subconjunto— en la región, se ha debido más bien a una actitud reactiva, que estratégica, prospectiva y coordinada en y entre los actores involucrados. Esto implica un aprendizaje de corto plazo, que no sale del nivel práctico-concreto, producido a mayor costo, detrás de las exigencias del

mercado, y que beneficia a una parte del sector. Lamentablemente la falta de registros y estadísticas sobre la actividad, en los países analizados, hace imposible, aún para los expertos, estimar en qué proporción las empresas del sector presentan planes estratégicos de desarrollo y capacitación para su personal.

Lo que sí se puede decir es que si hubiera una orientación prospectiva en las políticas públicas, con menor abandono de los actores privados de baja o ninguna estructura empresarial, tendiente a lograr su integración a la cadena de valor y a la formalización y profesionalización, el incremento de la productividad del sector sería mayor. Y, si estas políticas públicas se integraran en una estrategia coordinada de desarrollo regional, la competitividad del sector se vería ampliamente solventada.

En este contexto, se identifica una serie de habilidades que las empresas deben desarrollar a futuro para su crecimiento organizacional; en los niveles directivos, las estratégicas y las que tienen relación con la adaptabilidad (además de temas concretos de gestión para pequeños empresarios), y a nivel de los conductores, en técnicas de manejo seguro y eficiente. Específicamente en la gestión de recursos humanos, deben conocer los recursos disponibles en el mercado para capacitarse según sus necesidades, y aprender a establecer medidas de los resultados de sus acciones.

Para finalizar, se observa que el incremento futuro de la productividad y competitividad de las empresas del sector, según surge de esta aproximación, depende de la posibilidad de establecer algunos criterios y acciones específicos:

- El apalancamiento institucional: lograr articulación de los organismos públicos entre sí y con los actores del sector; establecer homogeneidad de requisitos legales para la capacitación de conductores; transformar las preocupaciones en acciones; generar diálogo social.
- Fomento de la formalidad empresarial y laboral.
- Transparencia de la gestión e información, generando bases de datos comparables y actualizadas, y una cultura de compartir la información.
- Facilitación de capacitación pertinente y de calidad: difusión de la oferta existente, facilitación de trámites de acceso a franquicias tributarias, generación de planes de capacitación que atiendan las necesidades específicas del sector y/o la certificación de competencias de quienes operan aislados de los marcos de las asociaciones; incorporación de la temática del cuidado del medio ambiente; adopción de prácticas de establecimiento de objetivos específicos ligados a la capacitación, y de medición del logro de dichos objetivos, cuantitativos y cualitativos.



A partir del año 2009, el *Boletín FAL* de la División de Recursos Naturales pasará a distribuirse mayoritariamente por vía electrónica, como parte del Programa de Mejora Continua de CEPAL para la reducción del uso de papel.

Para recibir la versión electrónica del boletín, por favor registrar su correo electrónico en la siguiente dirección: <http://www.cepal.org/id.asp?id=36304>