

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.374
18 de noviembre de 1992

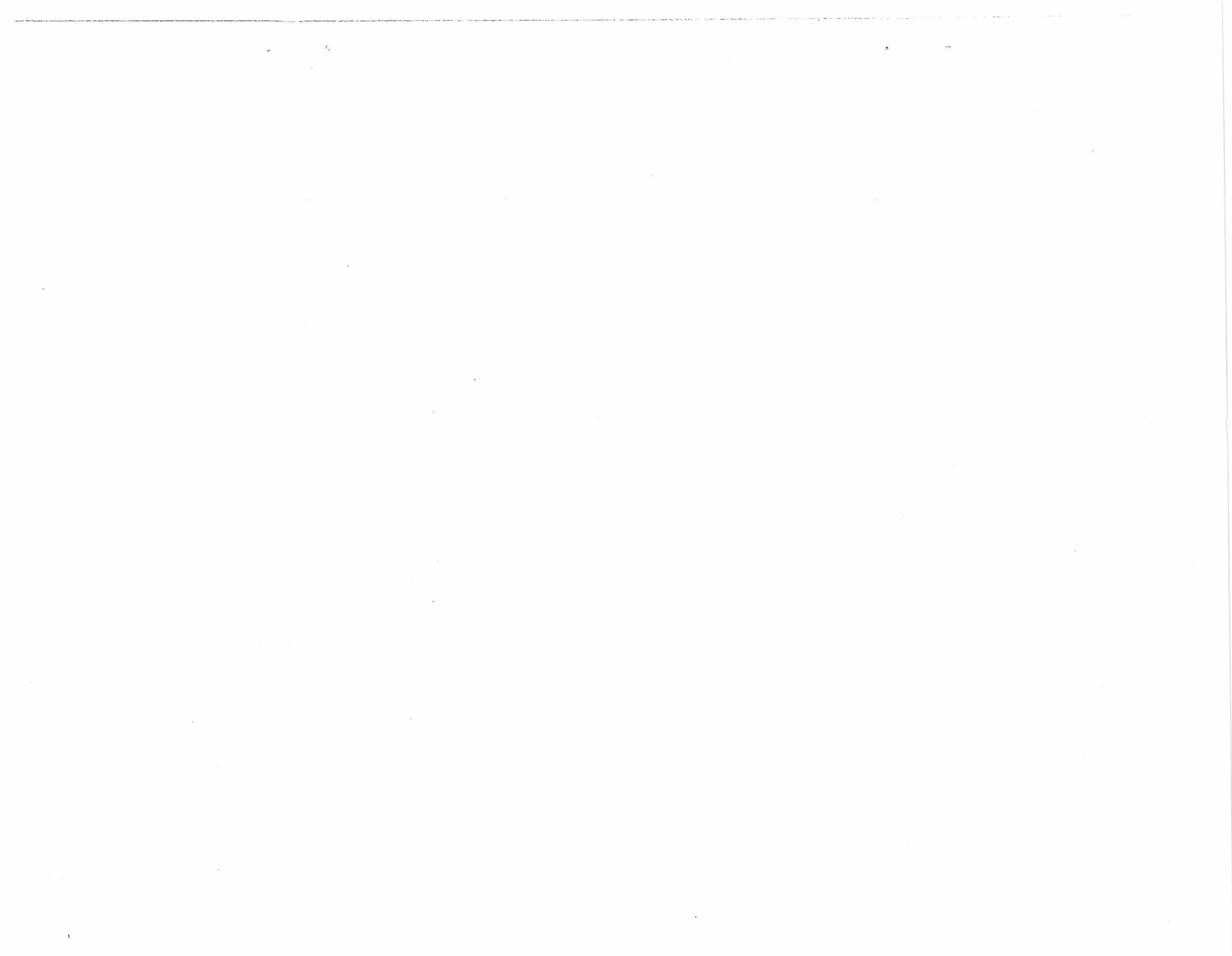
ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONAL DE MEXICO

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CAPACITACION Y EDUCACION COMO ESTRATEGIA DE REACTIVACION
ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO**



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El deterioro del capital humano en el Istmo Centroamericano	4
a) Las deficiencias de la educación	7
b) Las limitaciones de la capacitación	13
3. Las mejoras en marcha para la formación de recursos humanos en el Istmo Centroamericano	15
a) Las reformas educativas vigentes	16
b) Los cambios en la esfera de la capacitación	20
4. Líneas de acción para la formación de recursos humanos en Centroamérica	22
a) El marco de la transformación productiva con equidad	22
b) La formación de recursos humanos en la reactivación económica de Centroamérica	23
c) Líneas de acción para elevar la educación y capacitación de la mano de obra en Centroamérica	25
d) El esfuerzo financiero	29

1. Introducción

La propuesta regional de reactivación de las economías en los años noventa formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entraña un enfoque integrado de la política económica y la social, de acuerdo con el cual el crecimiento exige un grado razonable de equidad para sostenerse en el tiempo, mientras que la equidad sólo es accesible con una expansión económica apoyada en crecientes niveles de productividad. Para ello se requiere imprimir un sesgo distributivo --y no sólo de crecimiento-- a la política económica, en tanto que la política social, lejos de derivar de ella y de compensar sus efectos adversos, debe asumir un carácter simultáneo y funcional al desarrollo, y poner énfasis en su impacto en la producción y la eficiencia. Las acciones que favorecen la acumulación de capital humano --referidas a nutrición, salud, saneamiento, educación, capacitación-- resultan entonces estratégicas tanto para procurar el crecimiento como la equidad. 1/

La educación y la capacitación constituyen el eje del progreso técnico, que es elemento prioritario de la propuesta de la CEPAL. La inserción en el mercado internacional, basada en el dinamismo de las exportaciones, y la sustitución eficiente de las importaciones exigen altos niveles de productividad y de eficiencia de las empresas, para lo cual la educación y la capacitación resultan indispensables. Además, son factores centrales para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, para la modernización del sector informal --de crecimiento espurio en el decenio pasado-- y, en suma, para acompañar el proceso de crecimiento económico con equidad dentro de formas de vida democráticas. 2/

En este contexto, una preocupación de la CEPAL es que en los años ochenta --la década perdida de América Latina y el Caribe-- hayan sido las economías del Istmo Centroamericano las que en conjunto mayor retroceso mostraron: 17% de caída en el producto por habitante, frente al 8% en que descendió el promedio regional. Como resultado, llegó a advertirse un deterioro significativo en los indicadores sociales, en especial un avance considerable de la pobreza y de la pobreza extrema, en su mayoría localizada en el campo aunque, en este decenio, de mayor crecimiento en las ciudades. A la propia

1/ Véase, CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado (LC/G.1701 (SES.23/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992.

2/ Véase, CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702 (SES.24/4)), Santiago de Chile, 11 de mayo de 1992.

expansión de la población pobre se sumaron los "nuevos pobres" resultantes que engrosaron la marginalidad y los sectores informales. 3/

En el umbral de los años noventa, la pacificación del área y la procuración de formas más democráticas de gobierno contribuyen a sentar las bases de una reactivación de estas economías, no exenta de dificultades. Los cambios estructurales introducidos por los gobiernos se orientan a una reinserción externa, sobre nuevas bases, en los esquemas de funcionamiento de la economía internacional. Sin embargo, la insuficiencia de financiamiento y el deterioro de la infraestructura física y del capital humano en la mayoría de los países del Istmo plantean enormes dificultades para emprender una estrategia de superación económica y social.

Tomando en cuenta esos antecedentes, se propone rescatar la importancia de la formación de los recursos humanos como uno de los elementos clave que debe ponerse en juego para alcanzar el desarrollo económico y social. El propósito de este documento es alertar a los distintos agentes comprometidos en el desarrollo --organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, empresas, sindicatos, así como a la sociedad civil del Istmo Centroamericano-- sobre el impacto de los mayores niveles de conocimiento y destreza en el bienestar individual y colectivo, y de su gran campo potencial para el desarrollo. Con ello, la CEPAL se suma a los esfuerzos desplegados a escala regional por los gobiernos centroamericanos, 4/ los cuales han emprendido reformas de sus sistemas educativos, así como empiezan a reconsiderar las modalidades de operación de sus sistemas de capacitación. También se suma a los esfuerzos de los organismos internacionales especializados en estos campos en la convicción compartida de que la inversión en capital humano promueve la competitividad, la equidad y el desarrollo. 5/

3/ Véase CEPAL, Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano (LC/MEX/G.3/Rev.2), 6 de enero de 1992.

4/ Véanse los acuerdos adquiridos en las Cumbres de Presidentes de Centroamérica, en particular el Programa de Acción Regional para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud, resúmenes ejecutivos, XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 1991.

5/ En particular deben destacarse los esfuerzos en este campo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), principalmente mediante el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).

Los gastos en educación reeditúan a largo plazo, mientras que el período de gestación de la capacitación de la mano de obra es inmediato. La articulación entre ambas y con los mercados de trabajo resulta crucial. Las tareas de planificación tanto a nivel general como empresarial cobran nuevo relieve, y las reformas emprendidas o por realizarse habrán de responder principalmente a dos enormes retos de la actualidad: de un lado, los cambios tecnológicos, la reconversión económica y la inserción competitiva en la economía internacional, y, del otro, la incorporación de los crecientes contingentes de desempleados y subempleados en actividades productivas y remuneradas, como la forma más sólida de reducir la pobreza.

El entorno socioeconómico en que se encuentran los países del Istmo Centroamericano se reseña a continuación con el fin de ubicar en él las deficiencias del sistema educativo formal y de las actividades de formación técnica y de capacitación para el trabajo. El alcance de las reformas emprendidas en los sistemas educativos y de capacitación en cada uno de los países se analiza posteriormente. En fin, a manera de conclusión, se presenta una serie de lineamientos de aplicación general para el desarrollo del conocimiento y de las destrezas, que pudiera adoptarse en los países del Istmo en particular, según las posibilidades y las prioridades de cada gobierno, dentro del marco que ofrece la propuesta regional de la CEPAL de Transformación Productiva con Equidad.

Dentro de las líneas generales de acción para el fomento de la educación destaca una serie de medidas para hacer universal el acceso a la educación moderna, en condiciones de equidad, una institucionalidad educativa vinculada a los mercados de trabajo —en la que la descentralización cobra especial relieve— y una elevación del nivel profesional y económico de los docentes. Por lo que hace a la intensificación de las labores de capacitación, las empresas están llamadas a desempeñar un papel protagónico, con el respaldo de los institutos de formación profesional, cuyas funciones habrán de revisarse, así como también se requerirá proporcionar atención especial a los sectores sociales marginados.

Es evidente que las recomendaciones aquí presentadas tienen un carácter amplio, pese a referirse al contexto centroamericano, y que cada país en particular presenta especificidades que reclaman la dosificación diferenciada de las medidas enunciadas.

2. El deterioro del capital humano en el Istmo Centroamericano

Las bases en las que puede sustentarse la reactivación económica de los países del Istmo Centroamericano resultan particularmente endeble, tanto por la insuficiencia de su infraestructura productiva como por el deterioro de su capital humano. El retroceso económico y social del decenio pasado, como se mencionó, resultó ser todavía más agudo en los países centroamericanos que el de América Latina y el Caribe en su conjunto. Por una parte, esto se debió al agotamiento del estilo de desarrollo que siguieron en el pasado estos seis países, de carácter aditivo y excluyente, y basado en el modelo agroexportador. ^{6/} Por la otra, además del efecto de los repetidos desastres naturales, la violencia que afectó a varios países del área incidió no sólo en la cuantiosa pérdida de vidas humanas y en migraciones masivas, sino también en la destrucción de infraestructura física y en la caída generalizada de la actividad económica. ^{7/} La incertidumbre que sembró el conflicto bélico se reflejó en las decisiones de inversión productiva, internas y externas, cuya drástica caída repercutió en el estado de las economías, deprimidas de por sí, y cuya reanudación no resulta automática en el actual período de pacificación.

El empobrecimiento de la población ha cobrado dimensiones preocupantes en el Istmo Centroamericano, caracterizado por un crecimiento demográfico de gran expansión (2.8% anual). La proporción de pobres dentro de la población total creció del 60% al 68% en el decenio pasado, y la de los extremadamente pobres del 38% al 46%. Las carencias se profundizaron en las áreas rurales, cuya migración provocó un traslado de la pobreza a las ciudades, con efectos que se agregaron a los propios de la crisis urbana. Retrocesos en niveles de nutrición, salud, educación, servicios básicos y vivienda --a veces severos-- han acompañado este penoso deterioro de los niveles de vida de sectores mayoritarios. Vastos contingentes de "nuevos pobres" se sumaron al propio crecimiento de la población en situación crónica de pobreza. (Véase el cuadro 1.)

^{6/} Diversos diagnósticos de la evolución económica de Centroamérica en el decenio de los ochenta destacaron estos rasgos significativos. En particular, véase, entre los más recientes, CEPAL, La reconstrucción y el desarrollo en Centroamérica: El papel de la cooperación internacional (LC/MEX/R.323), 10 de septiembre de 1991.

^{7/} Véase, CEPAL, El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica (LC/MEX/R.288), 20 de mayo de 1991.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1980 Y 1990

	Total		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Millones de habitantes														
Población	22.6	30.0	2.2	2.9	4.7	6.5	7.3	9.2	3.7	5.1	2.7	3.9	1.9	2.4
Urbana	9.4	13.6	1.0	1.6	2.1	2.9	2.5	3.9	1.2	2.2	1.5	1.6	1.0	1.4
Rural	13.2	16.4	1.2	1.3	2.6	3.6	4.8	5.3	2.5	2.9	1.3	2.3	0.8	1.0
Pobreza	13.6	20.5	0.5	0.6	3.3	4.9	4.6	6.9	2.5	3.9	1.7	2.9	1.0	1.3
Urbana	4.4	7.5	0.1	0.2	1.2	1.8	1.4	2.4	0.5	1.6	0.7	0.9	0.4	0.6
Rural	9.2	13.0	0.4	0.4	2.0	3.1	3.2	4.5	2.0	2.3	1.0	2.0	0.6	0.7
Pobreza extrema	8.5	13.9	0.3	0.3	2.4	3.4	2.3	4.8	2.1	3.2	0.9	1.6	0.5	0.6
Urbana	2.4	3.9	0.1	0.1	0.9	0.9	0.6	1.2	0.4	1.1	0.3	0.4	0.1	0.2
Rural	6.1	10.0	0.2	0.2	1.5	2.5	1.7	3.6	1.7	2.1	0.6	1.2	0.3	0.4
Porcentajes														
Pobreza	60	68	25	20	68	71	63	75	68	76	62	75	54	52
Urbana	48	55	14	11	58	61	58	62	44	73	46	60	43	40
Rural	69	79	34	31	76	85	66	85	80	79	80	85	67	69
Pobreza extrema	38	46	14	11	51	52	32	52	57	63	35	42	24	25
Urbana	26	29	7	6	45	30	23	31	31	50	22	27	12	14
Rural	46	61	19	17	55	70	36	68	70	72	50	52	38	40

Fuente: CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983. Para 1990, estimaciones de la CEPAL basadas en datos oficiales Costa Rica y en los resultados de las encuestas de hogares de 1989 en Guatemala, Honduras y áreas urbanas de El Salvador, recopiladas por PREALC. Las estimaciones restantes se basaron en los datos de FLACSO, para 1985, proyectadas a 1990 con arreglo a la evolución del ingreso por habitante.

La baja de los precios de los productos agrícolas --cerca de 20%, en promedio-- contribuyó al empobrecimiento general del campo. 8/ El desplome de los salarios reales --particularmente agudo en Nicaragua y en El Salvador-- subyace también entre las causas de la generación de "nuevos pobres", así como el mayor número de desempleados y subempleados por la insuficiencia del aparato productivo para absorberlos, más aún en las condiciones actuales de desmilitarización de algunos países en que vastos contingentes de excombatientes retornan al mercado de trabajo. La reducción del tamaño del sector público y los cierres y las ventas de empresas también se han traducido en mayor desempleo. Así, amplios sectores debieron refugiarse en la informalidad, cuyo crecimiento ha sido exponencial en los últimos años.

Los hogares víctimas de la guerra están integrados en gran parte por lisiados, viudas y huérfanos, que además de sufrir daños en su salud física y a menudo psíquica, por su propia condición desventajosa experimentaron un inevitable deterioro de sus ingresos. 9/ Las migraciones internas relacionadas con la violencia rebasaron el millón de personas y generaron aún mayor pobreza, desarraigo y rupturas irreparables en la formación de recursos humanos, en cuanto los enfrentamientos provocaron la suspensión de cursos y la destrucción de planteles educativos. Pérdidas de capital humano en la edad más productiva resultaron adicionalmente de las migraciones por motivos económicos hacia Norteamérica. Se estima en más de un millón de personas a aquellos que pusieron en práctica esta estrategia espontánea de superación de la pobreza. Además de restar presiones a sus respectivos mercados laborales, se constituyeron en fuente de cuantiosas divisas para sus países de origen; en particular destaca el caso de El Salvador. Entre ellos, debe también considerarse el gran número de profesionales, técnicos altamente capacitados y cuadros medios que emigraron y cuyo retorno, en el mejor de los casos, ha sido sólo parcial, por los nuevos lazos familiares generados en el exterior y por las escasas oportunidades de desarrollo personal que todavía ofrecen sus países.

8/ Véase, CEPAL, Centroamérica: La producción agropecuaria en los años ochenta (LC/MEX/R.334), diciembre de 1991.

9/ En Nicaragua, por ejemplo, el 11% de la población presenta deficiencias en el aparato locomotor y el 1% padece de trastornos psíquicos. Véase la respuesta de Nicaragua al Cuestionario selectivo a los gobiernos sobre políticas y programas orientados a la superación de la pobreza, Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 1992 (documento inédito).

a) Las deficiencias de la educación

Los programas educativos desarrollados por los gobiernos del Istmo Centroamericano han debido enmarcarse en una situación de estrechez de las finanzas públicas para atender a una población crecientemente pobre. Las causas del gran rezago educativo de amplias áreas de la región resultan principalmente de esta difícil situación, así como de la insuficiente prioridad concedida al fomento de la formación educativa dentro de las políticas de desarrollo.

Si bien en el Istmo Centroamericano hay países --Costa Rica y Panamá-- cuyos gobiernos dedican una porción sustancial de su gasto al desarrollo social y a la educación, existen otros --El Salvador o Guatemala-- que por razones militares o por una débil recaudación tributaria han mostrado una baja vocación social. En promedio, el gasto público en educación representa en la actualidad alrededor del 3% del producto interno bruto (PIB) en el Istmo Centroamericano, aproximadamente 1.5 puntos porcentuales por debajo de la media latinoamericana. ^{10/} En el decenio de los ochenta, la crisis económica, los gastos bélicos --donde los hubo--, los pagos de la deuda externa y los programas de ajuste, fueron los principales factores que limitaron el gasto público y, pese a las intenciones de los gobiernos de no sacrificar sus gastos sociales, éstos a la postre se vieron reducidos. ^{11/} (Véase el cuadro 2.)

Estos sacrificios resultaron mayores si se los considera en términos por habitante. Sin embargo, dado que en promedio se dedica un 95% del gasto público en educación a sueldos de docentes, la baja real en sus salarios --más o menos generalizada en la región durante el decenio pasado-- fue la que absorbió en buena medida esa contracción del gasto real. Así, la oferta de servicios educativos se limitó en menor proporción, aunque se advirtió una baja en la calidad. La inversión educativa también fue

^{10/} Los porcentajes de gasto público en educación con respecto al PIB en países como El Salvador y Guatemala --alrededor del 2%-- llegan a ser incluso inferiores a los de muchos países de bajo desarrollo humano, en su mayoría africanos. En el otro extremo, las cifras relativas a Costa Rica y Panamá oscilan alrededor de la media mundial (5%). Los países con mayor gasto público en educación --Suecia, Dinamarca, Canadá-- alcanzan el 7.5%, sin considerar en ningún caso el gasto privado. Véase, PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1992, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

^{11/} En el decenio pasado, en Nicaragua el gasto público en defensa llegó a rebasar el 40% del gasto total y en El Salvador el 20%. En cambio, el servicio de la deuda externa absorbió alrededor del 35% del gasto público total en Honduras y del 20% en Guatemala. Véase, CEPAL, Notas preliminares sobre la situación social y los gastos sociales de países seleccionados de América Latina y el Caribe (LC/MEX/L.117), 20 de septiembre de 1989.

Cuadro 2
 ISTMO CENTROAMERICANO: GASTO DEL GOBIERNO EN EDUCACION
 (Porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Costa Rica	6.2	5.0	4.2	4.7	4.2	4.1	4.3	6.0	4.6	4.4	...
El Salvador	3.4	3.3	3.3	2.8	2.8	2.7	2.2	2.1	1.9	1.8	...
Guatemala	6.6	1.6	0.5	1.4	1.4	1.1	1.4	2.2	2.2	2.3	...
Honduras	3.2	3.5	4.0	3.9	3.9	4.1	4.5	...	...	...	...
Nicaragua	3.5	...	...	5.1	...	...	...	
Panamá	4.4	4.4	4.1	4.9	5.2	5.1	5.0	5.2	5.5	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional.

escasa y en buena medida se deterioraron las instalaciones y el equipo existentes, además de la mencionada destrucción de planteles.

El elevado porcentaje de población rural dispersa y con escasos servicios públicos, así como la situación plurilingüe y pluricultural, que afecta a unos países más que a otros, representan un obstáculo para la universalización de la enseñanza básica.

En la actualidad, cerca de cinco millones de centroamericanos de 10 años y más son analfabetos, --casi una tercera parte de la población en este tramo de edad-- y aproximadamente uno de cada cuatro niños en edad escolar obligatoria no asiste a la escuela primaria, que además registra elevadas tasas de deserción y de repitencia. De todos modos, se presentan grandes diferencias entre los países. La situación es más crítica en Guatemala, medianamente crítica en Honduras, en El Salvador y en Nicaragua, menos crítica en Panamá y prácticamente residual en Costa Rica. 12/ (Véase el cuadro 3.)

Entre las principales deficiencias de los sistemas educativos se reconocen las relativas a la educación preescolar --que normalmente está complementada con apoyos nutricionales-- y que no llega a cubrir siquiera la cuarta parte de los niños entre tres y seis años. Los beneficiados de este ciclo de educación que proporciona estimulación temprana son en su mayoría niños urbanos y de estratos medios y altos, que asisten a establecimientos privados, mientras que las carencias se concentran en la población rural, indígena, urbano-marginada, los impedidos y los afectados por la guerra. 13/

De trascendencia mayor son las deficiencias en el ciclo básico. La insuficiente cobertura escolar primaria y su bajo rendimiento afecta al 20% de los niños en edad escolar. 14/ La tasa de escolarización varía de 92% en Panamá a 57% en Guatemala. La tasa de retención del sistema es baja, pues de los niños que ingresan al primer grado sólo acceden al sexto en el período establecido el 55% en Costa Rica, en un extremo, y el 17% en El Salvador, en el otro.

12/ Véase, UNESCO, Los planes nacionales de acción de Educación para Todos en el Istmo Centroamericano, Proyecto UNESCO/ACDI/525/RLA/10, San José, Costa Rica, 1992.

13/ En Costa Rica, la educación formal llega a atender al 64% de los niños entre 4 y 5 años; en Guatemala, El Salvador y Panamá, alrededor del 25%, y en Honduras y Nicaragua, alrededor del 12%. (Véase, UNESCO, Los planes nacionales..., op.cit.)

14/ Cabe destacar que a los niños desatendidos no se les estimula ni orienta en su proceso de socialización, personalización y cognición, de allí que sufren carencias de conocimientos básicos y sistematizados, de estimulaciones e integraciones en el desarrollo equilibrado de su personalidad y de incorporación de normas y valores socioculturales que les faciliten su integración cultural. Esta falta de aprendizajes en la población desatendida produce como secuela un incremento en la tasa de analfabetismo.

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: INDICADORES BASICOS DE LA EDUCACION

	1980						1990					
	Analfa- betismo a/	Demanda escolar cubierta b/			Alumnos por maestro	Escolaridad de la PEA	Analfa- betismo a/	Demanda escolar cubierta b/			Alumnos por maestro c/	Escolaridad de la PEA
		Nivel						Nivel				
		Básico	Medio	Superior				Básico	Medio	Superior		
Costa Rica	7.4	90.1	52.5	20.2	28	6.9 d/	7.2	87.1	44.7	20.5	32	7.0 c/d/
El Salvador	32.7	65.0	50.0	18.4	48	...	27.0	70.8	53.8	21.2	45	...
Guatemala	44.2	49.4	36.6	11.9	34	37.7 e/	44.9	56.9	43.4	15.3	36	...
Honduras	33.2	66.1	48.1	14.3	37	23.7 e/	26.9	82.3	55.2	21.3	35	...
Nicaragua	...	63.2	59.1	30.5	33	36.0 e/	20.0 f/	72.0 c/	51.8	27.8	47	32.0 g/
Panamá	12.9	89.2	64.6	34.9	27	29.6 e/	11.9	91.6	66.3	35.4	26	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Población de 15 años de edad y más.

b/ Porcentajes de la matrícula respecto de la población en edad de cada nivel educativo.

c/ Dato correspondiente a 1988.

d/ Años aprobados.

e/ Porcentajes de la PEA sin instrucción alguna.

f/ Cifra estimada.

g/ Porcentajes de la PEA que aprobó el primer nivel educativo.

La repitencia y la deserción son elevadas en los primeros grados, principalmente en las áreas rurales, donde se llega a triplicar los promedios nacionales. ^{15/} La concentración de los servicios educativos en las zonas urbanas es una de las causas. En este mismo campo de la educación primaria destaca la reducida atención a las necesidades específicas de los jóvenes y adultos y la falta de pertinencia de sus programas.

Por su parte, pese a algunos esfuerzos, no se ha podido atender debidamente a la población vulnerable, como los niños de la calle, impedidos, refugiados, desplazados, etc. Asimismo, los grupos indígenas representan una proporción importante de la población, hablan 57 lenguas y no han recibido en gran parte la atención suficiente ni especializada. En su mayoría no han sido castellanizados y sólo una mínima parte se ha incorporado al sistema educativo formal; este hecho incide también en las elevadas tasas de analfabetismo.

Como factor de estas graves deficiencias del sistema destaca, en general, la escasez de recursos financieros para la inversión física y de equipos y materiales educativos, como se ha mencionado. También resultan de peso las condiciones profesionales y socioeconómicas del personal docente y técnico, la inadecuación de los modelos curriculares y la disfunción entre la planificación y la gestión educativa.

El personal docente no posee la formación inicial necesaria, padece insuficiente actualización y falta de incentivos profesionales, sociales y salariales. En Nicaragua el 87% de los docentes eran empíricos en 1989 y en Costa Rica también hay un elevado número de "aspirantes" no titulados. En El Salvador, Guatemala y Honduras el personal supuestamente formado rebasa el número de plazas de docentes, pero su preparación es igualmente deficiente. En Panamá el personal es titulado en su totalidad, pero tiene un bajo desempeño.

Las currículas a menudo han sido criticadas por desactualizadas, academicistas y desfasadas de las necesidades e intereses de los distintos sectores de la población, y por su escasa utilidad para las actividades productivas. En Costa Rica y en Guatemala se han readecuado, aunque no con alcance generalizado, así como en Nicaragua, donde se pretende introducir cambios más profundos. En general, los contenidos y las metodologías repercuten en la baja calidad de la enseñanza.

^{15/} En las zonas rurales la deserción es inducida por no impartirse en los planteles los últimos grados de la educación primaria.

Sólo la mitad de los egresados de la educación primaria accede al nivel medio, cuyos planteles se concentran también en áreas urbanas y, en general, presentan deficiencias todavía mayores que las de la educación básica. La tasa de escolaridad en el ciclo medio es también más reducida, pues varía entre el 66% en Panamá y el 43% en Guatemala. Si bien en él se incluyen escuelas técnicas dirigidas al mercado laboral, la mayoría tiene un carácter academicista, orientado al ingreso a la educación superior. Sin embargo, en los hechos, una mínima proporción accede a las universidades, las cuales sólo atienden a alrededor de una cuarta parte de la población en la edad correspondiente (el 35% en Panamá, frente al 15% en Guatemala). ^{16/}

Problemas de actualización curricular se hallan igualmente presentes en los centros de educación superior, cuyos contenidos académicos distan frecuentemente de los requerimientos de los mercados de trabajo. Además de restricciones financieras —en ocasiones asociadas a los débiles aportes del estudiantado—, dichos centros heredan las deficiencias acumuladas en la educación preescolar, primaria y media. A menudo, gran porcentaje del estudiantado se concentra en carreras ya saturadas, en detrimento de otras de carácter técnico, de las que existe un marcado déficit de profesionales y especialistas. Las universidades privadas han ganado terreno en la formación profesional, pero por regla general sólo incorporan a estratos socioeconómicos de ingreso elevado.

Los niveles de posgrado son cubiertos en alta proporción en las universidades del exterior, con la desventaja de que buena parte de los estudiantes se encuentra falto de incentivos para regresar a sus países de origen por la dificultad que éstos tienen para absorberlos con un nivel de remuneración atractivo. Los institutos regionales, pese a su capacidad de actualización, no resultan suficientes en comparación con las necesidades de los países del área.

En suma, los sistemas educativos adolecen de estructuras rígidas y burocratizadas, y las funciones de planificación han perdido credibilidad, además de estar desarticuladas de la administración educativa. En ésta, por regla general, poco se ha admitido la coparticipación de agentes reconocidos: organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, cooperativas, sindicatos, comunidades y la propia familia.

^{16/} Véase, UNESCO, Los planes nacionales..., *op. cit.*

b) Las limitaciones de la capacitación

La capacitación específica para el trabajo impartida en aulas tiene sus antecedentes en las escuelas de artes y oficios de principio de siglo, que pertenecían al sistema educativo formal o a grupos de religiosos. Aunque siempre ha sido preocupación de los gobiernos habilitar, por un lado, a su fuerza de trabajo y, por otro, coordinar esta capacitación con las necesidades productivas y con la proyección de cada país, no fue sino hasta el decenio de los años sesenta que se fundaron en Centroamérica --al igual que en la mayoría de los países de América Latina--, institutos de formación para el trabajo, que respondieron principalmente a los requerimientos de personal calificado que demandaba el proceso de sustitución de importaciones. Las características generales de estos institutos son comunes, en la medida en que se financian con un porcentaje (1% o 2%) de la nómina de las empresas, son autónomos del sistema educativo, están vinculados a los Ministerios del Trabajo y sus consejos de administración son tripartitos, al estar en ellos representados el gobierno, los empresarios y los sindicatos de trabajadores. 17/

Si en un principio la noción de "formación profesional" se refería a la educación del "hombre a un puesto de trabajo" 18/ en 1975 dio un giro sustancial al "alentar y ayudar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presente al mismo tiempo las necesidades de la sociedad". 19/ De esta forma, los institutos de formación profesional no sólo asistieron a las empresas en la capacitación de sus empleados sino que ampliaron su gama de actividades a la enseñanza técnica y de oficios, entre muchas otras, con el propósito de adecuar a los trabajadores así formados al mercado laboral, sobre una base de mayor eficiencia. Este paso, sin embargo, exigió un conocimiento cabal de las necesidades del mercado laboral, que no se tuvo frecuentemente, lo cual se tradujo en que el personal capacitado no encontrara siempre el desempeño laboral esperado.

17/ Véase, Joao Carlos Alexim, "Las nuevas fronteras de la formación profesional", Crítica & Comunicación, 10, OIT, Lima, mayo de 1992.

18/ Según la Recomendación 57 de la OIT, de 1930, citado por Danilo Jiménez Veiga, "El papel de las instituciones de formación profesional en coyuntura de crisis: el caso de Costa Rica", Desafíos actuales de la formación profesional en América, CINTERFOR/OIT, Informes 112, Montevideo, 1983.

19/ Véase la Recomendación 150 y el Convenio 142 de la OIT, ibidem.

Pese a los enormes aportes de estos institutos —el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) en Guatemala, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) en El Salvador (de reciente creación), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) en Honduras, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), en Nicaragua, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) en Panamá—, su alcance resultó limitado frente a las necesidades de capacitación de estos países y frente a las necesidades del mercado laboral. El INTECAP, por ejemplo, capacita anualmente a 8,000 trabajadores, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) —el mayor instituto salvadoreño privado— a 6,000 al año y el INA formó a 40,000 trabajadores entre 1965 y 1989. ^{20/} Todas estas cifras representan una proporción mínima de la fuerza laboral. Con frecuencia se han presentado rigideces y, pese a sus consejos de administración tripartitos, los cursos o talleres impartidos no se han adaptado a los cambios en el mercado de trabajo, creando expectativas frustradas entre los trabajadores y entre los empresarios. Esta situación demanda una reflexión profunda sobre el tipo de reforma de que debe ser objeto el sistema de capacitación en su conjunto.

Los mayores cuestionamientos a estos mecanismos de capacitación ocurrieron al entrar en crisis las economías, y se dirigieron tanto a sus estructuras formativas, rígidas y excesivamente escolarizadas, como a su alejamiento frente a las necesidades de las empresas y de un mercado de trabajo habitualmente restringido.

En años recientes se ampliaron los niveles de cobertura del sistema de capacitación mediante la creciente participación de una gran variedad de institutos privados, grandes y pequeños. Destaca en el primer caso la FEPADE, que se acaba de mencionar, y, en el segundo, la proliferación de institutos de computación, por la importancia y la generalización que cobró la informática. En general, los adolescentes y los jóvenes procuran costear su propio entrenamiento mientras que los adultos, padres de familia, se ven impedidos, por razones económicas, y esperan el apoyo de sus empresas. Las ONG, de gran expansión en los últimos decenios, han participado directa e indirectamente en la capacitación laboral de los estratos más pobres, con énfasis en las mujeres.

^{20/} Véase, Instituto Nacional de Aprendizaje, Costa Rica: Naturaleza, objetivos, programas, financiamiento, San José, Costa Rica, sin fecha.

Sobre este último aspecto, la calificación que promueve el Estado no tiene prácticamente mayor relevancia para el sector empresarial, pues no parece que existieran políticas nacionales de capacitación explícitas. Paradójicamente, tal como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, las empresas no están lo suficientemente sensibilizadas acerca de las ventajas de la capacitación y lejos de promover la formación de sus trabajadores se enfrentan a una fuerte escasez de personal calificado, en especial de cuadros medios y de supervisores. Esta situación se acentúa en las empresas medianas y pequeñas, aún más reticentes a formar a su propio personal, por limitaciones financieras y por temor a que éste, una vez calificado, encuentre mejores posiciones en las empresas más grandes. ^{21/} Esta situación plantea una oposición entre los beneficios sociales de la capacitación y los que capte una empresa en particular, cuya conciliación requiere formas imaginativas de participación estatal.

Por último, es importante señalar que los sindicatos por regla general no han considerado en sus demandas la capacitación como una prestación importante para sus afiliados. Más aún, sus actividades en este campo, lejos de procurar la actualización y la adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías, se han circunscrito a la esfera de la organización sindical.

La insuficiencia del sistema de formación profesional se ha evidenciado más en años recientes ante los retos de atender a un creciente sector informal que no ha tenido acceso al sector moderno de estas economías, por una parte, y, por la otra, enfrentan los efectos del cambio tecnológico y de la reestructuración económica en proceso a escala internacional, que tiende a polarizar los mercados laborales. ^{22/}

3. Las mejoras en marcha para la formación de recursos humanos en el Istmo Centroamericano

El enorme reto que significa para los gobiernos del Istmo Centroamericano la creciente pobreza y la búsqueda de una estrategia de desarrollo económico en el mediano y largo plazo, ha propiciado reconsiderar el papel de la inversión en recursos humanos. En las sucesivas Cumbres de Presidentes de

^{21/} Véase, al respecto, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, La formación profesional en el proceso de reconversión industrial en El Salvador, documento interno.

^{22/} Véase, Alfredo Tampe Birke, "Realidad y problemas de la formación profesional, ocupacional en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", Boletín CINTERFOR, 109, Montevideo, Uruguay, octubre-diciembre, de 1989.

Centroamérica este tema ha cobrado cada vez mayor importancia, de forma tal que en el Programa de Acción Regional para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud, de diciembre de 1991, se manifestó el compromiso de los países de impulsar mejoras sustanciales en el campo de la salud, la nutrición, la educación y la capacitación.

En el Compromiso de Tegucigalpa, los Presidentes de Centroamérica acordaron que "la búsqueda del Desarrollo Humano se orienta a reafirmar la condición de las personas como sujeto social, económico y político, mediante acciones integrales en aspectos como la generación de empleo e ingreso, alimentación y nutrición, calidad ambiental, acceso a servicios básicos de salud, saneamiento, vivienda, educación, promoción y organización comunitaria".

a) Las reformas educativas vigentes

En cuanto a la educación, los esfuerzos se encaminan, como común denominador de los seis países, a la reducción de la tasa de analfabetismo, mediante sus programas respectivos de educación para adultos, y a la universalización de la educación básica, a la ampliación de los servicios preescolares, así como a la revisión de la currícula y el contenido educativos. Se advierte, además, una preocupación por elevar el nivel profesional del cuerpo docente e intensificar los períodos de actualización pedagógica. En varios casos se establecen metas. ^{23/}

En Costa Rica, por ejemplo, se pretende bajar la tasa de analfabetismo de 7.2% en 1990 a 5.3% en 1994, con el propósito de erradicarlo al finalizar el siglo, dentro del marco del Programa de Alfabetización y Enseñanza Complementaria (PAECA). Como la cobertura del primer ciclo está prácticamente satisfecha, los esfuerzos se centran ahora en mejorar su calidad y en incorporar la informática hasta el tercer grado. Asimismo, se intenta aumentar la tasa de escolarización del segundo y tercer ciclos. Mediante talleres populares se incrementará la proporción de la PEA con segundo ciclo del 41% al 50%, y aquella con educación diversificada técnica del 37% al 40%. Especial énfasis se pone en cambios institucionales, en la capacitación de docentes, en la educación ecológica y en la participación familiar y comunal en la educación de los hijos.

^{23/} Véase XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Programa de Acción Regional para el Desarrollo, la Infancia y la Juventud, op.cit.

En El Salvador las deficiencias por resolver son particularmente grandes y urgentes. En el Plan Nacional de Reconstrucción figura en lugar preponderante la reforma educativa mediante la cual se propone abatir el analfabetismo a un 10% para el año 2000 y extender la cobertura de servicios educativos a jóvenes y adultos de bajo nivel de instrucción al 85%. En este sentido operan el Programa Movilizador de la Educación y el Programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO). Además de extender la educación parvularia y de universalizar la educación básica, se dará atención especial a los grupos de niños y jóvenes víctimas de la guerra (desplazados, repatriados e incapacitados). La atención a los párvulos se intensifica en 78 municipios prioritarios y con la operación del Programa de Atención Integral al Niño (PAIN), que cuenta con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de las Naciones Unidas. Asimismo, a fin de reducir el analfabetismo y la descalificación de la mano de obra, se contempla la creación de Centros de Habilitación para el Trabajo, que estarán orientados a grupos marginales.

En Guatemala se reconoce que las enormes deficiencias en el terreno educativo obedecen a los bajos gastos públicos en este renglón, a la atención especial que demanda la población indígena y al crecimiento constante de la demanda educativa, como consecuencia directa de la alta tasa demográfica. A ello se suman las bajas coberturas, la inadecuación de los métodos de enseñanza, de los ciclos lectivos, de los horarios, de los contenidos educativos —especialmente de la población rural, indígena e indigente— y la baja capacidad de la planificación educativa.

En la actualidad, la estrategia general del gobierno se fundamenta en un desarrollo de alto contenido social. Una expresión de ello es su Plan de Acción de Desarrollo Social 1991-1996, entre cuyos objetivos destaca el fortalecimiento del proceso de alfabetización, técnica y financieramente, dando preferencia a la población indígena, y el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación tanto en zonas rurales como urbanas.

Las metas establecidas para 1996 son, entre otras: el incremento del gasto público en educación de 1.7% del PIB a 2.6%, por lo menos; el abatimiento en un 42% del analfabetismo de la población de 15 a 29 años; la reducción de los déficit de cobertura de educación preprimaria y primaria de 70% a 33% y de 33% a 9.5%, respectivamente; la extensión de los servicios educativos del Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI) a cuatro idiomas mayenses más, ampliándolo a 400 escuelas adicionales antes de 1996; la reparación del 80% de la infraestructura escolar, y la dotación de un apoyo alimentario escolar al total de los niños inscritos en los niveles preescolar y primario.

En Honduras el alto grado de analfabetismo, el bajo promedio de escolaridad y el alto porcentaje de la PEA, que tiene menos de tres años de instrucción, se atribuyen a deficiencias del sistema educativo y a sus altos costos.

Con voluntad definida por atender prioritariamente las carencias críticas de la educación, el Gobierno se propone emprender programas efectivos de alfabetización vinculados a la habilitación para el trabajo; destinar recursos financieros adicionales del Estado para la dotación de un mejor servicio de la educación y convocar al sector privado, ONG y agencias internacionales, para que se sumen al esfuerzo nacional por dotar de una educación básica a los sectores de población más desfavorecidos. La construcción de instalaciones, la dotación de equipo y la capacitación de docentes figuran entre las principales acciones previstas.

Las metas establecidas son elevar la matrícula de la población preescolar de cuatro a seis años, del 18% en 1990 al 32% en el año 2000; disminuir las tasas de repitencia en la educación primaria del 19% al 11% y de deserción del 66% al 19%; reducir la tasa de analfabetismo del 32% al 16% (de la población mayor de 10 años) ^{24/} y ampliar la cobertura de la educación media.

En Nicaragua la expansión demográfica plantea problemas al sistema educativo, que se caracteriza por elevados niveles de repitencia y deserción, y por el empirismo de los docentes. En el marco de la Declaración de Educación para Todos, se concentrarán los esfuerzos en los cuatro primeros grados de la educación fundamental, se promoverán programas integrales de educación preescolar; se atenderá prioritariamente la alfabetización de adultos jóvenes y mujeres, y se procurará mejorar los hábitos ecológicos y de unión familiar, introduciendo cambios legislativos para proteger a la mujer e hijos contra el abandono. Asimismo, se continuará con el Programa de Educación Bilingüe para la Zona del Atlántico. Por último, se favorecerán programas de capacitación vinculados con el sector productivo y de los programas de inversión.

En Panamá se pretende elevar al 100% la cobertura de la educación básica antes de fin de siglo (96% en 1994), aumentar la retención escolar, del 64% al 75%, en el ciclo básico y ampliar éste a 11 años obligatorios y gratuitos (dos de preescolar, cinco de primaria y cuatro de posprimaria). Como la educación parvularia no es obligatoria y sólo la cuarta parte de la población de cuatro y cinco años la

^{24/} Estas cifras proporcionadas por la UNESCO, de la población de 10 años y más, difiere de las consignadas en el cuadro 3, relativas a la población de 15 años y más.

recibe, además de ponerse en marcha el Programa de Educación Inicial —de alcance limitado—, con el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, se persigue que la educación preprimaria sea obligatoria y gratuita. También se procurará dar mayor atención a los incapacitados y erradicar en el año 2000 el analfabetismo, —con énfasis en las zonas rurales e indígenas— además de introducir cambios curriculares de importancia. Estas metas y objetivos forman parte del Plan de Acción de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud.

En síntesis, los compromisos adquiridos en la XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, de Tegucigalpa, además de inscribirse en el marco de la Estrategia Mundial de Salud para Todos en el año 2000, se ciñen también a la Declaración Mundial de Educación para Todos, adoptada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990.

En respuesta a ésta, los gobiernos de los países del Istmo Centroamericano formularon sus planes nacionales, con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y la cooperación de la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la contribución financiera de la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI). En ellos se expresa "la voluntad y urgencia que tienen los países de adoptar estrategias y medidas sistemáticas, innovadoras e integrales para atender en el corto, mediano y largo plazo, la solución de acuciantes problemas educativos básicos que aún persisten, asociados a analfabetismo, la marginalidad educativa de sectores importantes de la población en edad escolar obligatoria, los elevados índices de repitencia y deserción y a la baja calidad de los aprendizajes, que impiden la dignificación humana y el desarrollo sostenido de estos pueblos". ^{25/}

En general, estos planes referidos todos al año 2000, se orientan a la ampliación de la cobertura, al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, a elevar la eficiencia interna del sistema y a asegurar conocimiento, actitudes y destrezas eficaces. Las principales áreas de acción —comunes a todos— son: la atención integral a la primera infancia, la educación básica universal y la alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos. La educación de la familia y la comunidad sólo está incluida en los planes de Costa Rica y Panamá, y la atención a la población indígena, en Guatemala, Nicaragua y Panamá. En cada una de estas áreas se formularon proyectos concretos para la cooperación externa.

^{25/} Véase, UNESCO, Los planes nacionales..., op.cit.

b) Los cambios en la esfera de la capacitación

Precisamente los sistemas de capacitación no han sido objeto de planes de reforma como los del sistema educativo, ni se han establecido aún lineamientos nacionales de política que pretendan afrontar el problema de la descalificación de la mano de obra mediante la formación, ni las especificidades de la informalidad.

En general se advierte la intención de trasladar las funciones de capacitación hacia las empresas donde se utilizan las nuevas tecnologías. Esta tendencia se adscribe dentro de la corriente adoptada en otros países, mediante la cual los institutos de formación profesional —excesivamente rígidos en sus programas escolarizados y con elevados costos— descentralizan sus acciones, brindando a las empresas su apoyo y experiencia. Se tiende a fomentar las acciones móviles por su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos, así como los medios didácticos modernos, entre los que destacan los de distancia. ^{26/}

En Costa Rica, el INA y el CONICIT cumplen su labor de apoyo tecnológico y de capacitación a las empresas en las principales áreas, microelectrónica y biotecnología. En Panamá, el INAFORP reconstituye el equipo perdido durante el conflicto de 1989, con ayuda externa, además de que está en consideración una serie de propuestas de reestructuración para darle una mayor vinculación con el mercado de trabajo.

Se desconoce el nivel de actividad de capacitación desplegado por las empresas mismas. Al respecto, se advierte una creciente importancia de los centros privados —como el FEPADE en El Salvador y Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos (CADERH) en Honduras, entre otros— ligados a las necesidades de las empresas, frecuentemente por medio de las cámaras empresariales, y se constata un amplio potencial de crecimiento de esta modalidad. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) tienen un importante papel que desempeñar en este campo. Por su parte, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) cubre programas de actualización en técnicas gerenciales, aunque a una escala restringida pues no participa en programas de capacitación de mayor difusión, con efectos sobre las empresas medianas y las microempresas.

^{26/} Véase, Alfredo Tampe Birke, "Realidad y problemas de la formación..., *op.cit.*

La creación de centros de capacitación privados ha tendido a proliferar en el campo de la computación y la electrónica, a menudo con el respaldo de las universidades privadas, que prestan sus servicios tanto a empresas como a oficinas gubernamentales.

Aunque sus operaciones todavía son aisladas, las incipientes instituciones promotoras de exportaciones no tradicionales contribuyen en la capacitación y asesoramiento de los procesos productivos de bienes, con los que se quiere competir en el exterior más por su calidad que por sus bajos precios. ^{27/}

En la esfera gubernamental, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) capacita a los funcionarios; sin embargo, sus alcances también son limitados por problemas financieros.

Un campo de la capacitación de fuerte expansión actual y futura es la ofrecida a micro y pequeños empresarios. En un esfuerzo desplegado en los países del Istmo Centroamericano, de fomentar el sector social productivo, o la también llamada economía popular, se han fortalecido las acciones de capacitación en el campo de la gestión empresarial --más que técnico-- generalmente vinculadas a la concesión de créditos a los microempresarios. Tales son el caso del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), entre otros programas de Costa Rica, del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) en Nicaragua y de la Fundación para el Desarrollo de Honduras (FUNDEH), así como también algunas actividades en este campo de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). Frecuentemente el alcance de estos beneficios se limita a microempresarios ya existentes, y no a los potenciales.

Por último, la acción de las cooperativas en este campo también es significativa, así como la de algunos sindicatos del Istmo que se preparan a organizar la capacitación gerencial y de cuadros medios y de supervisión de sus afiliados, que como consecuencia de la privatización pasan a ser propietarios de las empresas. Este es el caso de muchos trabajadores nicaragüenses.

^{27/} Véase, Luis Domínguez y Carlos Guillermo Sequeira, "La empresa exportadora centroamericana: evolución, estrategia y desempeño, Revista INCAE, Vol. IV, No. 1, 1990.

4. Líneas de acción para la formación de recursos humanos en Centroamérica

a) El marco de la transformación productiva con equidad

La CEPAL ha argumentado "que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia no sólo es deseable, sino también posible". También ha advertido que avanzar en forma simultánea antes que secuencial hacia los objetivos de crecimiento y de equidad constituye un desafío histórico. 28/

Los ejes centrales de este enfoque integrado de Transformación Productiva con Equidad son el progreso técnico, la generación de empleo productivo y la inversión en recursos humanos. Estos ejes están estrechamente vinculados entre sí y no son objetivos de una sola política, sino virtualmente de todas, tanto económicas como sociales.

En esta propuesta de desarrollo para la región latinoamericana y caribeña en su conjunto, se considera que una de las maneras de mejorar la equidad es "promover los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo". 29/

Las mejoras en la capacidad empresarial y, sobre todo, en la educación y en la capacitación de la mano de obra, son el eje de la transformación productiva, mediante la cual se accederá a niveles crecientes de productividad y a una mayor generación de empleo productivo. En última instancia, es la ocupación productiva la que conduce al crecimiento y a la equidad en forma simultánea y complementaria. Por ello, la educación y el conocimiento son, además de un servicio social básico, uno de los pivotes del progreso técnico.

Si bien la inversión en capital humano, por su largo período de gestación, podría significar un sacrificio —a lo sumo modesto— en el crecimiento económico presente, por la absorción de recursos que implica, en el futuro los beneficios resultan mayores, al incrementarse la competitividad y la equidad.

28/ Véase, CEPAL, Equidad y transformación productiva..., op. cit., pag. 1

29/ Ibidem.

La capacitación para el trabajo, como se mencionó, rinde frutos en breve plazo, aunque su alcance se sustenta en buena medida en las bases que la educación sienta.

Esta propuesta sostiene que para conciliar eficiencia con equidad resulta imperativo mejorar la calidad de la educación y asegurar a todos los estratos sociales un acceso similar a ella. Para ello se requiere compromiso mayor y permanente de la sociedad, si se persigue una reforma educacional significativa.

Por regla general, la escasez de recursos financieros de los años ochenta incidió adversamente en el gasto social de los países de la región latinoamericana y caribeña, entre ellos algunos centroamericanos. Mientras los gastos recuperan su antiguo nivel —y lo incrementan—, salvo en los casos justificados de necesidades asistenciales, se debe dar prioridad a las políticas sociales funcionales al desarrollo. Entre éstas se encuentran las destinadas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza: altas tasas de fecundidad, mayores embarazos mal llevados, hijos con peor estado nutricional y, por último, con mayores dificultades de aprendizaje escolar y con mayores tasas de repetición y de deserción. Consecuentemente, su inserción en el mercado de trabajo se realiza en los puestos peor remunerados, en condiciones de empleo irregular. A raíz de esto, además de actuarse sobre el campo específico de la educación, se requieren programas de población —en particular los de paternidad responsable—, de atención materno-infantil y de educación preescolar, dentro de un horizonte mucho más amplio de desarrollo de los recursos humanos. Esta última resulta especialmente pertinente por sus efectos en la estimulación temprana de los párvulos, y debe complementarse con apoyos nutricionales. Asimismo, se debe actuar en el campo de la capacitación, de modo tal que cada trabajador tenga acceso a ella, de una manera regular, no una, sino varias veces a lo largo de su vida laboral.

b) La formación de recursos humanos en la reactivación económica de Centroamérica

Del marco general que ofrece la CEPAL para América Latina y el Caribe en su conjunto se desprenden lineamientos de aplicación general, que pueden tener una considerable pertinencia en algunos países centroamericanos, por su mayor rezago relativo.

Independientemente de la estrategia de reactivación económica de largo plazo que se fije cada país centroamericano, existe un reconocimiento de iniciar la reestructuración productiva por los sectores que ofrezcan ventajas en cuanto a recursos naturales, vocación productiva, destreza de los recursos humanos

y necesidades y perspectivas del mercado regional e internacional. Además de la modernización de los servicios de apoyo —energía, transporte, comunicaciones y comercialización— se reconoce la importancia de la reconversión agrícola y la conformación de complejos agroindustriales, con miras a diversificar los rubros agropecuarios y a integrar cadenas intersectoriales. Todas estas medidas se engloban en las dos grandes vertientes de reactivación económica que se tienen identificadas: por una parte, la recuperación de los mercados de exportación mediante mayores exportaciones no tradicionales y el desarrollo de la industria maquiladora y, por la otra, la elevación de la productividad y los ingresos de los estratos pobres de la población, como una forma de robustecimiento del mercado interno. En la primera vertiente se imponen cambios tecnológicos profundos, en los que la formación de la mano de obra jugará un papel destacado. 30/

En la segunda, la capacitación debe aportar su apoyo en el desarrollo de microempresas, presentando la "economía popular" como una posibilidad de desarrollo que permita incrementar la producción y generar ingresos para los grupos pobres. 31/

c) Líneas de acción para elevar la educación y capacitación de la mano de obra en Centroamérica

Las acciones que confluyen en una mejor calidad de los recursos humanos, como se mencionó, abarcan desde aquéllas relativas a políticas poblacionales, hasta las que específicamente inciden en la educación y en la capacitación. Estas dos últimas están estrechamente vinculadas entre sí, pues no es posible alcanzar mediante la capacitación de la mano de obra niveles de competitividad internacional si no tiene ésta asimilada una serie de conocimientos básicos y elementales.

30/ Estos lineamientos se encuentran recogidos en CEPAL, Centroamérica: Notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa (LC/MEX/R.319 (SEM.47/3)), 4 de septiembre de 1991. De particular pertinencia resulta el documento de próxima aparición: CEPAL, Centroamérica: El camino de los noventa (mimeografiado)

31/ Véanse, CEPAL, Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano (LC/MEX/G.3/Rev.2), 6 de enero de 1992, y PNUD, "Desarrollo de la Economía Popular", Desarrollo sin pobreza, Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, noviembre de 1990.

i) Educación. En cuanto a la educación, se conjugan dos grandes insuficiencias: un sistema educativo de baja calidad, inadecuado para responder a los requerimientos del desarrollo, y un estilo de crecimiento económico inequitativo, diferenciador y segmentador.

En consecuencia, para llevar a cabo una reforma que venza esos obstáculos, deben considerarse las siguientes líneas de acción, adaptándolas a las particularidades de cada país del Istmo Centroamericano:

1) El acceso universal a una educación moderna, en condiciones de equidad, y que combata la deserción y la repitencia, mediante:

- La expansión de programas integrados de atención preescolar vinculados a las instituciones de asistencia social y a los fondos de inversión social. En Centroamérica estos últimos –con el apoyo de la cooperación externa y la acción comunitaria– tienen campos potenciales sumamente amplios que desarrollar, y existen ya experiencias exitosas.
- La cobertura universal y de calidad para la educación básica con énfasis en los requerimientos diferenciales de las zonas rurales y urbanas, modernas y deprimidas, y de población indígena. En este campo la actividad de los fondos de inversión social es igualmente deseable, sobre todo en la construcción y mantenimiento de escuelas y en la dotación de equipo. La experiencia del Fondo Hondureño de Inversión Social en la dotación de pupitres es un ejemplo. La participación comunitaria es igualmente importante.
- El aumento del horario y de incentivos a la asistencia.
- Programas de reforzamiento de las aptitudes básicas en adultos, ligados a programas de capacitación y a las actividades productivas que se desee fomentar. La participación de organizaciones no gubernamentales resulta particularmente pertinente, así como la coordinación gubernamental de estos programas que deben alcanzar una amplia difusión.

2) El establecimiento de una institucionalidad educativa abierta a los requerimientos de la sociedad, esto es, vinculada eficientemente al mundo del trabajo e integrada entre sí en todos los niveles de la formación de recursos humanos, mediante:

- Descentralización y autonomía de las unidades educativas con arreglo a la diferencia de necesidades. Grandes esfuerzos deben emprenderse en Centroamérica en este sentido, por la centralización de las autoridades, la rigidez

de las estructuras burocráticas y la mala distribución geográfica de las instalaciones educativas.

- El reforzamiento de las capacidades estatales de regulación educacional, tanto en lo que se refiere a la redistribución de los recursos financieros —como elemento equilibrador de las enormes diferencias regionales y sociales que pudieran acentuarse— como a los contenidos académicos. La mayor participación comunitaria resulta sumamente útil en este campo, por sus efectos complementarios. También deben establecerse mecanismos ágiles de planificación que les restituyan credibilidad.
- Creación de instancias de coordinación y concentración para dar coherencia a las unidades autónomas.

3) Profesionalización y protagonismo de los educadores, mediante:

- Procesos de contratación, formación y capacitación. Como se ha expuesto, ésta es una de las áreas con mayores carencias en los países del Istmo Centroamericano.
- Remuneraciones e incentivos más elevados. La estrechez de las finanzas públicas demanda en este campo mayor cooperación externa y participación de las familias en los costos de la educación, principalmente en los niveles medio y superior.

ii) Capacitación. Como se mencionó, la situación tan rezagada de la capacitación en los países centroamericanos merece un particular esfuerzo y cambios profundos, por dirigirse al grueso de la fuerza de trabajo actual y por los efectos inmediatos en la productividad. Se propone ampliar sustancialmente sus actividades mediante:

1) El fomento de políticas activas de capacitación por parte de las empresas, en especial en las ramas prioritarias. Se tiene escasa información de la magnitud de sus actividades actuales, pero es manifiesta su necesidad de personal calificado para los nuevos retos que se presentan. El desarrollo de cursos de capacitación dentro de las empresas, por lo menos las mayores, debe ser de su responsabilidad y apoyarse tanto en técnicos del exterior como en la experiencia en el campo de los institutos nacionales de formación profesional, así como de los institutos regionales como el ICAITI y el INCAE. Para las empresas agropecuarias la valiosa experiencia en la región centroamericana del IICA puede resultar

sumamente útil en programas de formación de profesionales y técnicos en actividades rurales, además de otras instituciones especializadas de carácter operativo. La participación de las organizaciones sindicales también es altamente necesaria. Atención especial debe concederse a las empresas medianas y pequeñas, mediante apoyos que compensen sus limitaciones en este campo. Para ello se requiere:

- Sensibilización de directivos y mandos medios y sindicatos respecto a las ventajas de la capacitación. La frecuente renuencia de los empresarios a formar a sus trabajadores por las razones mencionadas debe ser subsanada en parte por el Estado, mediante incentivos fiscales o financieros, en la medida en que esa capacitación provista por las empresas individualmente se traduce en un mayor capital humano para la sociedad en su conjunto.
- La redefinición del papel de los institutos públicos de formación profesional del Istmo, dentro de una estrategia gubernamental de planificación de recursos humanos, de forma que puedan:
 - a) Prestar su asistencia y experiencia a las empresas y diseñar programas de capacitación con arreglo a sus necesidades, con diferencia de tratamiento a las empresas grandes, medianas y pequeñas.
 - b) Ampliar sus programas mediante educación a distancia; elaborar manuales para el aprendizaje; establecer centros de asistencia técnica con un nuevo énfasis en capacitación general y de apoyo a grupos prioritarios, con arreglo a las estrategias de desarrollo económico y de formación de capital humano, así como a las necesidades de mano de obra de cada país.
 - c) Regular las actividades de instituciones privadas preparando instructores y proporcionando servicios de certificación.
 - d) Implantar programas generales de política industrial, financiados con componentes crediticios o tributarios de apoyo a la modernización tecnológica. Se puede también considerar la conveniencia de desarrollar centros interempresariales de capacitación para cada rama industrial, de forma tal que las empresas de la misma rama adquieran mayores niveles de competencia externa. De esta manera se podrían salvar algunas

contradicciones que entrañan los beneficios de la formación de recursos humanos para el empresario y para la sociedad en su conjunto.

2) La generación y el apoyo de la capacitación requerida en sectores sociales marginados o vulnerables, a cuatro grupos sociales prioritarios:

- La pequeña y microempresa, que demanda capacitación gerencial, de control de calidad, de técnicas de comercialización, de avances tecnológicos, etc. Las facilidades existentes deben extenderse a los nuevos microempresarios y no sólo a los ya constituidos.
- El sector informal, cuya capacitación debe ser de tipo general y financiada por el sector público aunque con la deseable participación de los ONG y de los propios beneficiarios. Se consideran tres elementos:
 - a) La adecuación a las posibilidades reales de los grupos para aumentar sus ingresos o acceder al sector formal. Para ellos se requiere una gran descentralización de actividades mediante organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
 - b) La recepción por parte del capacitado de un ingreso durante la capacitación, mediante programas específicos en los que el apoyo de los fondos de inversión social resulta importante. Este ingreso podría provenir de la venta de lo producido durante el período de instrucción.
 - c) El otorgamiento de becas o créditos transitorios para la compra de materiales, también con el apoyo de los fondos de inversión social, los ONG y de la cooperación externa.
- Los desempleados –cesantes y desplazados por la reconversión productiva– requieren una capacitación expedita para reincorporarse a la vida activa. Especial atención deberá prestarse al proceso de desmilitarización de la región centroamericana y a los funcionarios de la administración pública que se acogen a los programas de retiro voluntario.
- Los que se incorporan por primera vez al mercado laboral, que podrían beneficiarse de puentes entre la educación formal y el mundo de trabajo, por

ejemplo las pasantías. También debe procurarse la reorientación de la educación formal hacia el trabajo, y no tanto a la educación superior como ha ocurrido.

d) El esfuerzo financiero

Para llevar adelante una estrategia integral de Transformación Productiva con Equidad, según estimaciones de la CEPAL, se requeriría elevar el gasto total en educación –público y privado– a 10% del PIB. ^{32/}

En el Istmo Centroamericano, como se indicó, el gasto público en educación no llega al 3% del PIB, con diferencias entre Costa Rica (5%) y Guatemala y El Salvador (entre 1% y 2%). No se dispone de cuantificaciones del gasto privado en educación, ni del de las familias, pero podría estimarse del orden de 2% a 3%. Así, el esfuerzo suplementario que se requeriría para alcanzar esas metas sería de 4% a 5% del PIB.

Adicionalmente, en lo que respecta a la capacitación, una meta que la CEPAL consideró razonable es la elevación del gasto directo en capacitación a 1% del PIB, la mitad erogada directamente por las empresas –que podrían así duplicar sus actuales actividades de capacitación financiadas con recursos propios– y la otra mitad destinada a programas prioritarios del sector público. ^{33/} A este respecto no se dispone de ninguna estimación confiable del gasto en capacitación en el Istmo Centroamericano, pero se le supone muy inferior a esa meta.

^{32/} Véase, CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento..., *op.cit.* En este porcentaje referido a la media de América Latina y el Caribe van incluidos los libros de texto, los apoyos nutricionales, el transporte y en sí el costo de educación. Con ello, para el año 2000 se podría incrementar 50% el número de graduados de los ciclos primario y secundario, aumentar sustancialmente el sueldo de los docentes, ofrecer atención preescolar al grupo de los niños pobres de tres a seis años de edad, becar en secundaria al 25% de los niños más pobres y con buenas notas, eliminar el analfabetismo funcional, ofrecer desayunos o almuerzos a todos los niños pobres en enseñanza básica y financiar la reestructuración institucional.

^{33/} Este gasto permitiría capacitar anualmente al 10% de los trabajadores del sector informal y de pequeñas empresas urbanas y rurales, al 10% de los pequeños empresarios, al 10% del personal del sector público, a un tercio de los cesantes y a la gran mayoría de los que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo sin calificación. Ello permitiría, además, que cada trabajador se beneficiara de actividades de capacitación tres o cuatro veces a lo largo de su vida laboral. Véase, CEPAL, *Ibidem*.

En suma, la estrategia integral de formación de recursos humanos planteada para los países del Istmo supondría un esfuerzo financiero adicional del orden del 5% al 6% del PIB, lo que significa prácticamente duplicar el gasto actual en estos rubros.

Los gobiernos difícilmente podrían por sí solos asumir tal esfuerzo financiero en la situación actual de vigencia de programas de ajuste estructural y, por lo mismo, muchas de las líneas de acción aquí expuestas se volverían inalcanzables por falta de recursos. Otras, en cambio, demandarían sólo la introducción de cambios cualitativos y de organización, con un costo financiero mínimo. La elección de unas o de otras dependerá, pues, de las metas que se fijen los propios gobiernos, de sus posibilidades económicas, de la prioridad que concedan a la formación de los recursos humanos, de la flexibilidad de sus instrumentos de política y de la capacidad de movilización de los distintos agentes sociales y económicos mediante campañas nacionales --o regionales-- que se funden en una mística de superación humana.

En todo caso, se requiere ampliar sustantivamente la participación del financiamiento del sector privado, de las empresas --sobre todo en el campo de la capacitación--, de la sociedad civil, y en especial de la cooperación externa mediante un incremento considerable de sus programas y proyectos de inversión social. Esta estrategia demanda no sólo la aceleración e intensificación de los esfuerzos reseñados que los gobiernos centroamericanos han puesto en marcha, sino que conlleva cambios profundos en las políticas vigentes de formación de los recursos humanos, así como particularmente en la escala de prioridades de las políticas nacionales.

