DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.89
5 de enero de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

NOTAS SOBRE LA ACCION REGIONAL (SUBNACIONAL)
EN EL TEMA DE LOS RECURSOS HUMANOS

Verónica Silva */

Documento 94/20 Serie Ensayos

(*) Investigadora de la Dirección de Políticas y Planificación Regional del ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Página

I. PRIMEROS ANTECEDENTES 2

II. La COMPLEJIDAD DEL AJUSTE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS CON CALIFICACION 3

A. LA OFERTA PROCEDE DE DIFERENTES PROCESOS Y FUENTES 3

1. El sistema educativo 3
2. El sistema productivo 6

B. UNA DEMANDA CON DINAMICA Y COMPLEJIDAD CRECIENTE 7

III. LA DIMENSION TERRITORIAL EN LOS RECURSOS HUMANOS 10

A. OFERTA DE CALIFICACION DE RECURSOS HUMNANOS EN EL ESPACIO REGIONAL 13

1. Oferta interna 13
2. Oferta externa 14

B. DEMANDA DE CALIFICACION EN RECURSOS HUMANOS EN UNA REGION 15

C. EL AJUSTE LOCAL DE OFERTA Y DEMANDA DE CALIFICACION PARA LOS RESURSOS HUMANOS 16

IV. INTENTANDO ORIENTACIONES Y PROPUESTAS A NIVEL REGIONAL (Breves referencias a las posibilidades en Chile) 18

A. EN EL PROCESO Y RESULTADOS DE LA FORMACION 19

B. POSIBILIDADES DE APLICACION Y RETRIBUCION A LOS ESFUERZOS DE FORMACION 21

C. LA IMPORTANTE VINCULACION ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE "CALIFICACIONES" 24

V. ALGUNAS CONCLUSIONES 25

BIBLIOGRAFIA 26

NOTAS SOBRE LA ACCION REGIONAL (SUBNACIONAL) EN EL TEMA DE RECURSOS HUMANOS [1]

Existe cada vez mayor conciencia y consenso en que la calificación de las personas, y consecuentemente la calidad de su trabajo, se encuentra en el centro de la relación sistémica, entre crecimiento y equidad. Relación que descansa en la "incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico" en los procesos productivos con el fin de crear "competitividad auténtica". La calificación de las personas apunta al crecimiento y equidad, tanto por su expresión en productividad como en ingresos y construcción de ciudadanía (CEPAL, 1991; CEPAL-UNESCO, 1992; Fajnzylber, 1992).

También parece haber un creciente consenso en los factores institucionales, políticos, organizacionales, sociales y económicos, que dan un carácter endógeno al proceso de innovación y explican resultados diferenciados de los esfuerzos de inversión en recursos humanos [2]. Ello amerita que el proceso de innovación, crecimiento y competitividad se asocie no sólo a la disponibilidad de recursos humanos sino además a: la capacidad productiva y organizacional de las firmas, la coordinación de políticas públicas, el costo financiero del capital tangible, la internacionalización y organización de mercados, entre otros (García, C., op.cit.).

A partir de allí, el presente trabajo intenta enfatizar los dilemas que enfrentan gobiernos regionales y locales con respecto a los recursos humanos para propender al desarrollo regional. Esto representa una gran complejidad, por cuanto la calificación de las personas se encuentra dentro del sistema que relaciona la creación y difusión de conocimientos/habilidades con la aplicación/demanda de éstos. El carácter sistémico que esto presenta, produce los conocidos círculos viciosos para las regiones menos desarrolladas: las insuficiencias en la oferta de recursos humanos incide en las posibilidades de desarrollo y el menor grado de desarrollo se expresa en deficiencias de demanda de tales recursos, lo cual a su vez inhibe la oferta, etc.

---

[1] Este documento sistematiza la presentación efectuada en la sesión sobre Desarrollo Económico Regional: Equidad y Capital Humano, en las X Jornadas Nacionales de Regionalización de CORCHILE, realizada en Valdivia, 8-9 de noviembre de 1993. Lo "regional" en este trabajo se usará en términos genéricos para referirse al espacio subnacional y a los gobiernos de diversos niveles territoriales.

[2] Esto constituye un aporte de las nuevas teorías del crecimiento (Mujica, 1990; García, C., 1993; Fajnzylber, op.cit.)

Por ello, el interés de este trabajo se vincula básicamente con dos tipos de mercados, el de calificaciones (o de formación) y el de recursos humanos (con diversos grados de calificación); considerando que el sistema productivo, en el más amplio sentido de la palabra --de bienes y servicios, público y privado-- obtiene, de diversos mercados, los conocimientos que necesita, para implementar, perfeccionar o cambiar sus procesos o resultados.

En particular, se intenta entender el comportamiento de la oferta y demanda de ciertas calificaciones, ya sean básicas o ocupacionales, y su especificidad en unidades territoriales menores que la nación (regiones, comunas). Proceso que debe dar cuenta de la movilidad creciente de factores productivos - entre ellos los recursos humanos [3].

I. PRIMEROS ANTECEDENTES

Se podría decir que el sistema productivo accede a los mercados de: asistencia técnica, investigación aplicada, patentes y trabajo. Ello porque se consideran fuentes de acumulación de conocimientos: la inversión en Capital Humano, la Investigación y Desarrollo (I+D) y el aprendizaje en la producción (Marshall y Mujica, 1989).

Pero debe señalarse además que dadas las características intrínsecas del proceso de producción de conocimientos, no todo se mueve a traves de mercado. Se ha planteado que el conocimiento es un factor sin mercado, básicamente por las siguientes cuestiones: i) incertidumbre en los resultados de la inversión, que conduce a una producción subóptima; ii) inapropiabilidad de todos los resultados de la inversión por las importantes externalidades que genera; iii) indivisibilidad en la producción o presencia de economías de escala; iv) dificultades de separar algún conocimiento específico del lugar en que se ha desarrollado y, por tanto, dificultades en su difusión. Estas cuestiones además son las que justifican medidas de política, ya que la falta de mercado implica una ineficiente asignación de recursos y difusión de los esfuerzos (Marshall y Mujica, op.cit.).

Con tales elementos puede entenderse la dificultad que representa un ajuste entre oferta y demanda en el ámbito de recursos humanos, tal que:

- minimice las capacidades sub o inutilizadas,
- se anticipe a demandas, de cada vez mayor diversidad y

---

[3] Las nuevas tecnologías y los menores costos de transporte, que minimizan el peso de la fricción espacial, permiten una ágil movilización de conocimientos y expertos en el territorio, en sincronía además con los procesos de apertura y globalización imperantes.

- retribuya adecuadamente los esfuerzos en la adquisición de conocimientos.

Frente a esta complejidad y los largos plazos en que operan los procesos de formación, resulta claro que el desafío suponga un esfuerzo de toda la sociedad con el compromiso de los sectores público, privado y académico. Esfuerzo que requiere vínculos y consensos permanentes.

Con tales antecedentes, parece difícil aproximarse a la perspectiva regional de la preocupación por los recuros humanos, sin antes examinar las características generales asociadas a ellos.

II. La COMPLEJIDAD DEL AJUSTE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS CON CALIFICACION [4]

Como en todo ámbito, la oferta y demanda por algún bien o servicio puede enfrentar dificultades de ajuste debido especialmente a las incertidumbres y costos/imperfecciones de información, y en general a las características institucionales en que se desenvuelven los mercados. Pero en el caso de la calificación de los recursos humanos ello se debe además a las características que presentan los propios procesos de oferta y demanda; lo cual, como se verá, no es ajeno a las, ya enunciadas, dificultades del mercado de conocimientos.

A. LA OFERTA PROCEDE DE DIFERENTES PROCESOS Y FUENTES

La oferta de calificación de recursos humanos procede básicamente de dos fuentes: el sistema educativo y el sistema productivo.

1. El sistema educativo en su definición más amplia contempla tanto un componente **formal** con los tradicionales niveles: pre-escolar, básico/primario, medio/secundario y superior; como un componente **no formal** que contempla aquellas actividades dirigidas a grupos específico en temas específicos (capacitación para el trabajo, especialización o recalificación, educación de adultos, etc.); y también la educación que se entrega vía **medios de comunicación**, con importantes contenidos en términos de actitudes y valores (CEPAL, 1989).

---

[4] Se entiende calificación en un amplio sentido de la palabra, considerando tanto la formación básica como la profesional y capacitación.

Este sistema tiene muchas características destacables y dilemas respecto a su proceso de producción y oferta [5]:

a) existen diversas opciones de **organización interna**, que tendrán implicancias en el tipo de "educados" que obtiene como resultado. Sobre esto cabe destacar que:

i) especial atención están recibiendo los factores necesarios para obtener maleabilidad y, al mismo tiempo, especialización en tiempos y a costos adecuados, dada la dinámica del mercado de trabajo y por tanto la incertidumbre presente (Gonzalez, 1993);

ii) sigue siendo válido, que la atención prestada a los primeros niveles (y de un modo creciente al pre-escolar) tiene mayores beneficios sociales en tanto desarrollan aptitudes básicas de la población, definiendo la calidad de plataforma sobre la que se construyen posteriores calificaciones;

iii) en el mismo sentido, puede entenderse que las propuestas hacia el medio rural enfaticen: el adelantamiento de las matemáticas, el refuerzo de lectura comprensiva y de matemáticas en educación de adultos (Dirven, op.cit.);

iv) aparece además, con creciente claridad, la necesidad de educación permanente para la adecuación a los cambios;

b) por otra parte, hay una importante discusión respecto a **contenidos, métodos de docencia y formas de evaluación** que propendan del mejor modo posible a: la creatividad, las visiones sistémicas, la predisposición a aprender, la disposición favorable al cambio, la interacción y participación, etc. (Perez, 1991) [6]. Porque, como es sabido, los resultados del sistema educativo se expresan no sólo en términos de conocimientos sino también en la formación de valores y actitudes, de gran importancia para la

---

[5] El debate sobre la formación de los recursos humanos en países desarrollados y las experiencias en latinoamérica presentadas en CEPAL-UNESCO (op.cit.), es muy ilustrativo de ello. Asimismo es interesante ver la discusión y nuevas orientaciones de la educación en la agricultura contenidas en Dirven (1993).

[6] En esa perspectiva parecen interesantes el enfoque y recomendaciones asociadas a la "educación sistémica" contenidas en Rosnay (1975).

organización y eficiencia productiva, como la responsabilidad, la actitud al trabajo en equipo, etc. [7]

c) también se puede entender que haya múltiples estrategias de **formación para el trabajo**, que estarán determinadas por las características de los niveles previos, debido a la necesaria interdependencia y complementariedad entre los componentes del sistema educativo. Macario (1990) presenta las ventajas y limitaciones de diversas opciones al respecto --educación técnico-profesional, capacitación y formación en el marco de la empresa-- que justifican esa multiplicidad de formas. Al respecto, el componente no formal de la educación puede jugar un rol complementario, incorporando importantes elementos de formación general que presenten claras deficiencias (operaciones básicas, interpretación de lectura, etc.). [8]

d) es cada vez más claro que los resultados (y aprovechamiento) del proceso educativo --evaluables a través de mediciones de aprendizaje, del grado de deserción, repetición y otros-- dependen de un modo importante de **factores externos** al sistema educativo, vale decir, de las condiciones del entorno en que se inserta este proceso. Características de los hogares en términos de: sus recursos materiales (ingresos), clima educacional (grado de educación familiar), hacinamiento de viviendas, tipo de constitución; resultan determinantes en los logros educativos (CEPAL, 1993 b). [9] Esto constituye uno de los principales círculos viciosos o "ciclos reproductores de pobreza", que marcan el carácter sistémico del modelo. Tales aspectos junto a la necesidad de un proceso de largo plazo en la formación refuerzan el alto grado de incertidumbre a la inversión en recursos humanos;

e) por otra parte, **aumentos de productividad** como resultado de procesos de formación, tampoco dependen sólo y directamente del esfuerzo realizado. Se ha argumentado que se requieren por una

---

[7] De cualquier modo, las conductas y conocimiento "informal" se transmiten tambien vía modelos que se internalizan de modo semiconsciente durante la socialización primaria y se vinculan por tanto con la cultura de la sociedad (Vispo, 1993)

[8] Esto amerita subsidios públicos dentro de programas de capacitación, puesto que en general las empresas no entregan formación de tipo general, dado el riesgo de no apropiación de sus frutos (Guerguil, 1993)

[9] Butelmann y Romaguera (1993) encuentran claras evidencias de la influencia de tales elementos en la probabilidad de desertar en la Educación Media en Chile; identificando además importantes diferencias en la deserción, entre quienes asisten a la modalidad Científico-Humanista y aquellos que asisten a la Técnico-Profesional (T-P).

parte, de ciertos "umbrales" o mínimo de grados (6 a 8 años básicos) para el dominio de ciertas habilidades básicas y, por otra, de ciertas condiciones organizativas y de modernización del entorno en que se aplican los conocimientos (Dirven, op.cit.; Vergara y Rodríguez, 1986). Otras condiciones para mejorar la productividad, son: mejoras en el capital físico y en la organización, adecuada retribución y mejores incentivos, relaciones y condiciones generales de trabajo, etc.

f) finalmente, es claro que el sistema educativo no tiene resultados solo para el sistema productivo, al cual se vincula básicamente mediante el mercado laboral, sino también para la formación de ciudadanía e integración social, condiciones básicas para un desarrollo globalmente entendido (CEPAL, 1989 y CEPAL-UNESCO, op.cit.).

De modo que, por lo indicado hasta aquí, se trata de un proceso de producción con múltiples objetivos y formas de organización, e inciertos resultados.

2. El sistema productivo. Existe un importante componente del conocimiento, **conocimiento tácito** --por contraposición al conocimiento científico adquirido por la inversión en educación y en R+D-- que se adquiere básicamente por medio de la experiencia en el propio proceso productivo y está representado por prácticas organizacionales, institucionales y estratégicas de los agentes económicos (García, C., op.cit.). Este fenómeno distingue a los recursos humanos, de otro tipo de recursos, en tanto el aprendizaje en la práctica hace que el valor de lo que aportan, aumente a medida que más se usen y se obtenga más experiencia (Reich, 1993). [10]

Esto resulta de la mayor importancia, considerando que un elemento clave en la explicación de las diferencias en niveles y tasas de crecimiento entre países, lo constituyen tasas diferenciadas de "aprendizaje"; que a su vez dependen de los patrones de **especialización** y las diferentes **tasas de aprendizaje** entre los sectores productivos. La importancia de estas consideraciones radica además en la incorporación de la historia en la explicación de dinámica económica (Mujica, op.cit.). Esto quiere decir que la reestructuración no es neutra en términos de oferta de conocimientos.

Cabe anotar también que el tipo de especialización en sectores, presentes en una economía, incide además en la capacidad de innovación, a través de las intensidades de **encadenamientos**, hacia atrás o hacia adelante, y de las intensidades de activación

---

[10] Ello explica la valorización que se da a la "experiencia previa" dentro de los criterios de contratación (ver por ejemplo CEPAL, 1993 a)

que la tecnología ejerce sobre los sectores. Esto último se vincula a las diferentes fuentes de obtención de tecnología que presentan los diversos sectores; i) oferentes de equipos, para sectores tradicionales, ii) departamentos de ingeniería, para sectores intensivos en escala y oferta especializada; iii) I+D e investigación pública, para sectores basados en ciencia (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). Puede entenderse así la alta participación que tiene la composición sectorial de las economías regionales en la explicación de las diferencias en I+D [11]. El ambiente de innovación incide en la creación y velocidad de circulación del conocimiento y, por tanto, en su oferta.

Por otra parte, reconociendo que el proceso de aprendizaje se realiza en diferentes niveles: individual, grupal, organizacional y societal; aparecen mecanismos de aprendizaje que son específicos a las firmas (Vispo, op.cit.). De modo que diferentes formas de organización, existencia y tipos de liderazgo, estrategias de desarrollo de las firmas tendrán efectos diferenciados en cuanto a los resultados de aprendizaje en el trabajo.

Debe indicarse que se ha revalorizado la formación en la empresa, por su flexibilidad frente a la presencia de ciclos tecnológicos cortos y rápidos cambios de demanda (Macario, op.cit.).

Sin embargo, reconociendo la importancia de esta formación "implícita" en y para el trabajo, deben reconocerse las limitaciones de su difusión, por la especificidad y vinculación al lugar en que se ha generado. Esto puede superarse en la medida de una mayor movilidad del trabajo entre empresas; sin embargo hay tambien un importante componente de conocimiento compartido en/por equipos dentro de una empresa, más difíciles de movilizar. Es lo que hace argumentar, que las condiciones óptimas de acumulación de conocimientos y habilidades específicas se dan dentro de "mercados internalizados de trabajo" (Vispo, op.cit.).

En síntesis, la complejidad de la oferta proviene de sus múltiples procesos y eficiencia relativa, así como de las posibilidades que los resultados de formación se expresen adecuadamente en el mercado de trabajo.

B. UNA DEMANDA CON DINAMICA Y COMPLEJIDAD CRECIENTE

La suma de cambio tecnológico más internacionalización y globalización creciente está alterando profundamente: i) la organización productiva, en especial con procesos de subcontratación; ii) la estructura sectorial: emergencia,

---

[11] Es la evidencia central encontrada por Todtling (1989) en un análisis sobre Austria.

reemergencia y caída de sectores, la dinámica de los servicios; iii) la forma de producción, tanto en procesos como en gestión; y iv) la estructura territorial, vale decir la organización espacial de las actividades productivas. Asimismo ha intensificado la competencia, lo cual impone a las empresas --públicas o privadas, de bienes o servicios-- y sistemas económicos importantes desafíos de competitividad que requiere de aumentos de productividad y capacidad de innovación.

Tales transformaciones plantean, por su parte, importantes déficits en el mercado de trabajo y exigencias a las características de la mano de obra, más allá de lo que habitualmente ha requerido la formación para el trabajo.

a) en primer lugar, la necesidad de **nuevas calificaciones** para nuevas especializaciones, el manejo de nuevos equipos o nuevos procesos y "formas de hacer". Y en esta demanda de calificaciones para nuevos oficios, uno muy especial y genérico pero de importancia creciente como son los "analistas simbólicos", intermediarios estratégicos o identificadores y solucionadores de problemas con habilidades en la reflexión y comunicación (Reich, op.cit.). Las condiciones de "liderazgo" y la centralidad del "lenguaje" reciben creciente atención frente a los desafíos de innovación y nuevas formas de organización (Echeverría, 1993). La especialización sectorial y el entorno organizacional en una economía determinarán esta dinámica.

b) del mismo modo la **reconversión laboral** es una demanda importante frente a las transformaciones sectoriales y de organización.

c) por otra parte, los cambios organizativos al interior de las empresas tambien plantean demandas en aspectos **no cognitivos** de la formación, como la actitud al mejoramiento continuo o al trabajo en equipo y capacidad colaborativa en organizaciones más horizontales. La capacidad de imaginación, abstracción y pensamiento sistémico por ejemplo, para conceptualizar problemas y soluciones se vincula a cuestiones que van más allá de la mera transmisión de conocimientos.

d) finalmente, la **maleabilidad** parece ser uno de los principales requisitos por el lado de la demanda, vale decir una formación que otorgue flexibilidad a la fuerza laboral frente al cambio, disminuya los costos de recalificación/especialización y facilite la coordinación (Gonzalez, op.cit.)

e) pero uno de los elementos más preocupantes es la **falta de demanda** de calificación por parte de las empresas, que muchas veces consideran la capacitación como un gasto más que una inversión, particularmente por la incertidumbre sobre los beneficios de ésta. Por otra parte, no se tiene una adecuada y clara percepción sobre

los factores de su competitividad [12], o no se evalúa adecuadamente los efectos de una formación deficiente de recursos humanos, en términos de ineficiencias en la producción: tiempos muertos, lentitud para incorporar cambios, mayor dependencia tecnológica, etc. (Guerguil, op.cit.).

De cualquier modo, existen distintas conductas en sectores y estratos de empresas, vinculadas tanto a su tamaño (la gran empresas destinaría más esfuerzos a capacitación) como a sus estrategias competitivas, de exportación e innovación [13]. Puesto que, sin duda, en la demanda de calificación, inciden el desempeño organizativo y gerencial de las empresas.

De modo que las características tanto de la oferta como la demanda ameritan una participación tan activa del sistema educativo como productivo y, de igual manera, tanto del sector privado como público. Por ello parte importante de las recomendaciones de política apuntan a generar o fortalecer "puentes", abrir institucionalidad, entre estos mundos (Fajnzylber, op.cit.).

Un elemento clave al respecto lo juega la **información**, determinante de la demanda individual por formación. La diversidad de ofertas y la ganancia esperada que representa un determinado tipo de formación, son elementos básicos en las decisiones individuales de demanda. Adecuados instrumentos e institucionalidad para que la información en este ámbito fluya entre oferentes y demandantes, son un requisito básico para una mejor percepción de posibilidades y aprovechamiento de potencialidades. Esto porque el mecanismo de asignación de recursos a inversión en capital humano sólo vía mercado laboral presenta dificultades por: el tiempo de aprendizaje, la irreversibilidad de las decisiones (según la especificidad de lo que se estudia) y los efectos de la "espera" en términos de incertidumbre (Gonzalez, op.cit.) [14]

El esfuerzo de articulación entre oferentes y demandantes tambien se justifica porque la demanda creciente de calificación requiere complementar fuentes de recursos; y dadas las complejidades de un "mercado de conocimientos", el papel del sector público es imprescindible.

---

[12] Parece ser que la pérdida de competitividad se atribuye más bien a factores del entorno macroeconómico (evolución cambiaria, rigidez de costos domésticos, política comercial) que a factores internos a la empresa (CEPAL, 1993 a; Guerguil, op.cit.).

[13] Es el tipo de conclusiones que Mizala y Romaguera (1993) plantean a base de información sobre una muestra de empresas industriales en el Gran Santiago (Chile).

[14] En un sentido similar han razonado Vergara y Rodríguez (1986) respecto al mercado de la educación.

III. LA DIMENSION TERRITORIAL EN LOS RECURSOS HUMANOS

La deficiente infraestructura, la falta de inversiones y bajos índices de productividad, la limitada calificación de la mano de obra y el significativo atraso en materia de Ciencia y Tecnología, suelen ser los aspectos obligados en la caracterización de regiones menos favorecidas (García, C., op.cit.). Además se consideran "bloqueos estructurales", para la valorización del capital endógeno regional, la insuficiencia de cualidades y nivel de ejercicio de la función empresarial, la inexistencia de redes de servicio de apoyo a la actividad económica y, reiterando, la deficiente calificación de recursos humanos [15].

Por otra parte, es claro que las deficiencias presentadas por las regiones de menor desarrollo inhiben la localización de nuevas actividades y el desarrollo innovador, ya que tan importante como las características internas de las firmas es el "medio" en que esta se inserta (Todtling, op.cit.). En particular, en lo referente a recursos humanos calificados, el atractivo está dado tanto por el tamaño y composición del mercado de trabajo como por el "ambiente" económico existente en la región.

Enfatizando aún más estas relaciones, y el círculo virtuoso asociado, puede hacerse una analogía con lo que Reich concluye para las naciones: trabajadores bien entrenados e infraestructuras modernas atraen redes mundiales que invierten y proporcionan puestos de trabajo; a partir de allí, se adquiere formación laboral y experiencia adicional que constituye un atractivo para las redes mundiales (Reich, op.cit.)

Las crecientes **migraciones de mano de obra calificada** dan cuenta de las diferencias que presentan diferentes entornos socio-económicos y ello puede ser un elemento más relevante a nivel regional que nacional. A ese nivel, tambien pueden considerarse válidos los determinantes de migración definidos para los países en desarrollo: i) primarios: factores de inmigración que operan al nivel internacional, supone la presencia de (países) polos de atracción con ventajas para el trabajo profesional [16]; ii) secundarios: factores de emigración que expresan asincronía entre oferta y demanda de profesionales y técnicos a nivel de la estructura interna; y iii) terciarios: determinantes internos que operan a nivel individual y que se asocia a situación familiar,

---

[15] Esto lo indican Ferrao y Oliveira (1990) con referencia a Portugal.

[16] Cuando se orienta a otros países en desarrollo se denomina "migración horizontal", mientras que cuando se orienta a países desarrollados se trata del conocido "éxodo intelectual" (Martínez, J., 1992)

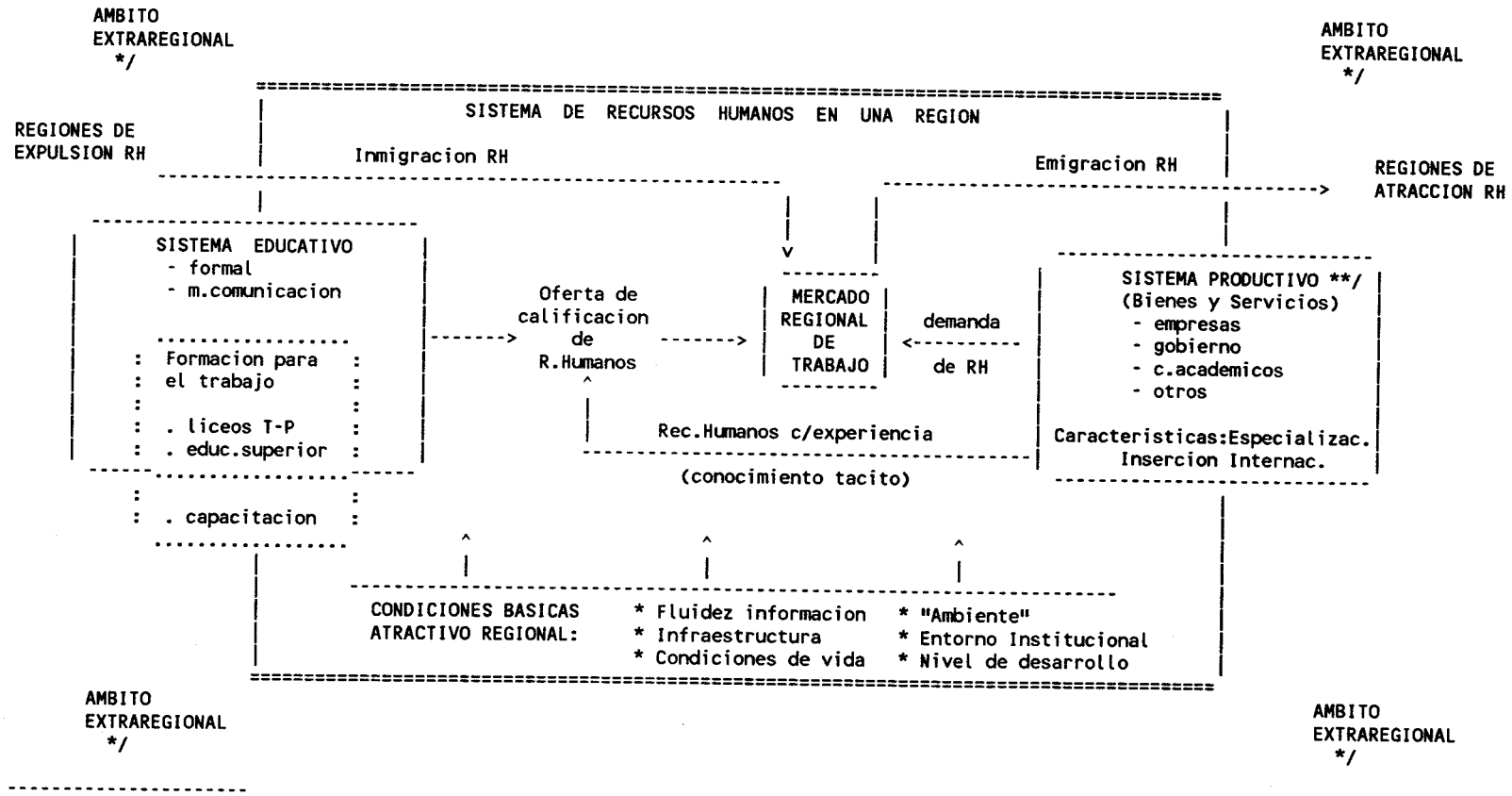
nivel de remuneraciones y relaciones interpersonales (Martínez, J., op.cit.).

A partir de estos elementos, la interrogante central ahora es qué aspectos diferencian a regiones y comunas en cuanto a la dinámica de recursos humanos; intentando identificar aquellos factores con mayor incidencia de las características del "entorno" regional.

Al respecto, cabe distinguir las especificidades de la demanda y de la oferta de mano de obra calificada, ya sea de carácter interno o externo (ver Gráfico).

Grafico

SISTEMA REGIONAL DE RECURSOS HUMANOS



=====: limites del sistema en una region

*/ Otras regiones y resto del mundo
**/ En la definicion mas amplia del termino

A. OFERTA DE CALIFICACION DE RECURSOS HUMNANOS EN EL ESPACIO REGIONAL

1. Oferta interna hace referencia a los **aspectos que diferencian interregionalmente** tanto a los sistemas educativos como productivos en su función de formación.

a) En cuanto al **sistema educativo** tales aspectos tienen que ver con los siguiente:

i) "Acceso" al sistema, lo que se relaciona con la presencia y diversidad de oferta regional de formación en diversos niveles. Se entiende que la existencia de economías de escala y las heterogéneas condiciones regionales, no aseguran la presencia homogénea en el territorio de todos los componentes del sistema educativo. En el acceso convergen tanto las políticas o acciones educativas nacionales como regionales; eventualmente con una mayor incidencia de estas últimas, en los ámbitos más especializados de formación, que requieren de mayor flexibilidad [17]. También los gobiernos o agentes regionales suelen tener mayores posibilidades de acción respecto a la infraestructura que posibilita el acceso efectivo a centros de formación.

ii) La "calidad" de la educación entregada es también una inquietud que puede plantearse a nivel regional, aunque el corte territorial puede no ser tan definitorio como la distinción urbano-rural o el tipo de establecimientos prevalecientes en una región (público o privado). En las diferencias interregionales de calidad tambien inciden la oferta de recursos o las condiciones de infraestructura en regiones; pero ello depende de factores que están fuera del sistema educativo.

iii) "Aprovechamiento y resultados" del sistema educativo, son factores tremendamente sensibles a las condiciones del entorno y, por tanto, al nivel

---

[17] La presencia o ausencia de niveles superiores (técnico, universitario) y de especialización suele incidir, por su parte, en la demanda y producción de conocimientos. Con esto influye también en el atractivo de una región, constituyendo otro círculo vicioso en este ámbito.

y dinámica de desarrollo regional [18]. Del mismo modo, la "productividad" asociada a una mayor formación dependerá de las condiciones generales en que se desenvuelve la actividad productiva regional.

iv) La "pertinencia" a la especificidad regional es otro de los aspectos centrales que se plantean en cuanto a oferta de calificación. Entendiendo que la pertinencia puede darse tanto en contenidos como en recursos y metodologías, parece recomendable poner atención en éstas últimas, aprovechando un "saber hacer" y recursos diferenciados en el territorio. En particular, a la capacitación y a ciertos componentes de la formación para el trabajo puede exigirse mayor pertinencia a la especialización regional. En cuanto a las universidades regionales parece recomendable que la pertinencia se de en la investigación y asistencia técnica más que en la formación. Cabe recordar que la movilidad creciente de recursos humanos en el territorio, exige una formación maleable a diversas realidades.

Puede pensarse que la combinación de economías de escala y fluidez de conexiones, o mayor integración espacial, disminuye la necesidad y pertinencia de abordar internamente la formación en todas las disciplinas; permitiendo, al mismo tiempo, mayores especializaciones que aprovechen condiciones o ventajas regionales específicas.

b) En lo que respecta al **sistema productivo** --como oferente de conocimientos-- y teniendo en cuenta los factores diferenciadores de aprendizaje ya considerados; la especificidad regional va a estar dada por la especialización sectorial, el grado de modernización productiva- organizativa, y la movilidad de mano de obra. Parte importante del atractivo de una región deriva de ese "conocimiento tácito" que se obtiene de la participación en determinados procesos productivos y formas de organización específicos a ella, cuyo interés va más allá de los retornos salariales.

2. Oferta externa. La preocupación en este caso es el grado de acceso a recursos calificados extraregionalmente; lo cual depende en primer lugar de la información que se maneje en la región al

---

[18] Por su parte la "escuela actuante" sobre la comunidad reduce la brecha sociocultural de origen (CEPAL, 1992) y de este modo puede incidir, a su vez, en los resultados de la propia escuela.

respecto y, en segundo de la capacidad de atracción de tales recursos.

Mientras que en la **información** pueden incidir acciones específicas a nivel regional, como la infraestructura relativa, la dinámica de gestores regionales, la conexión a redes y otras; la **atracción** depende de las condiciones de desarrollo relativo de una región. En este sentido se destacan: i) condiciones de vida y el "ambiente" para la familia, habitacionales, educacionales, culturales, etc.; ii) las oportunidades de trabajo, tanto productivo como académico; cuestión que depende básicamente de las características de la demanda (ver punto b) infra); y en general aquellos determinantes, ya comentados, de migración de mano de obra calificada [19]. Puede apreciarse aquí un fuerte círculo vicioso, habida cuenta de la incidencia en crecimiento y desarrollo que representa la presencia de recursos humanos calificados en una región.

Estos argumentos también son válidos respecto a la **retención** de recursos humanos en una región.

B. DEMANDA DE CALIFICACION EN RECURSOS HUMANOS EN UNA REGION

El componente de demanda de un mercado local de trabajo y sus características, depende del tamaño, dinámica y complejidad regional; estando marcado por las características de su sistema productivo en diversos aspectos:

a) Especialización sectorial, cuya dinámica estará relacionada, a la disponibilidad de recursos (humanos, naturales, organizacionales) e infraestructuras; y, de un modo importante, a la vinculación regional con mercados externos. Y junto a los sectores, caracterizan tambien el desarrollo en la región, las fases de los procesos productivos que se realizan en ella --vale decir, jerarquías en la cadena productiva-- por su incidencia en el valor agregado/trabajo incorporado, y por tanto en el nivel y tipo de requerimientos de calificación para el trabajo.

b) Dinámica tecnológica, vale decir ritmo de incorporación de progreso técnico en productos, procesos o gestión. Al respecto, es importante el grado de apertura de tales tecnologías, sus posibilidades de aprendizaje y difusión en las empresas, en el sector y en la región. El grado de **encadenamientos productivos** que se realizan dentro de la región resulta central a las posibilidades de difusión del progreso técnico, y por esta vía, tiene efectos multiplicadores en demanda de calificación. En este ámbito puede influir también la agilidad de mercados financieros disponibles en

---

[19] Referencia de J. Martínez (op.cit.)

la región para acceder a los bienes de capital, que sustentan los procesos de modernización.

c) La vinculación entre el sistema productivo y académico regional, puede ser un aspecto inductor y difusor de innovaciones y, por esta vía, atractor de recursos humanos en las especializaciones donde se da la articulación. La generación de un "ambiente", producto de los vínculos, también resulta un atractivo para recursos humanos (especialmente los más calificados).

Debe señalarse en especial el rol que desempeñan las **universidades regionales** en este ámbito, en tanto masa crítica de personas con alta calificación, con importante acceso a información extraregional y donde una especialización definida puede constituir un importante mercado local de servicios, atractor a su vez de recursos humanos (concentración de habilidades).

C. EL AJUSTE LOCAL DE OFERTA Y DEMANDA DE CALIFICACION PARA LOS RESURSOS HUMANOS

El mercado laboral en general se encuentra afectado por la dinámica económica y social global, la movilidad de factores, las estrategias empresariales y organización del trabajo, la institucionalidad imperante y el rol regulador del Estado.

El ajuste de calificaciones se produce en el marco de un mercado de trabajo local, que contiene y sintetiza tanto las condiciones generales (marco institucional y regulatorio, mecanismos de fijación de salarios, etc.) como aquellas específicas locales. Diferenciación que se asocia a la especialización y ventajas comparativas regionales, a la temporalidad de sus sectores básicos, a la cultura sindical y, particularmente, a las especificidades que pueda presentar la organización social regional. Al respecto, es bien sabida la importancia que se asigna al rol de la "familia" en la flexibilidad del mercado laboral, en el caso de distritos industriales.

La falta de ajuste o asincronías entre oferta y demanda de recursos humanos con ciertas calificaciones será uno de los motores centrales --"determinantes secundarios" en la terminología de Martinez-- de las **migraciones interregionales**. Ello representa el principal riesgo de descapitalización de las regiones menos dinámicas, que no son capaces de retener ni beneficiarse de la inversión que realizan en recursos humanos.

La organización social regional, incide en el tipo de relaciones que se establecen y en la presencia de organizaciones laborales, pero tiene además importantes implicancias en términos de circulación de información y, por tanto, transparencia en el mercado y ajuste entre oferta y demanda. No debe olvidarse además,

que la maleabilidad contribuye a agilizar el ajuste, lo cual supone un buen conocimiento de base.

***

En síntesis, el **entorno regional** define varias características de la oferta y demanda de calificación en las personas, pero tiene especiales implicancias en términos de:

- los resultados del sistema de formación o calidad de oferta;
- las posibilidades de aplicación o calidad de la demanda y;
- la extensión y velocidad de circulación de la información o posibilidad de encuentro/ajuste de oferta y demanda.

En función de tales aspectos, ¿qué pueden hacer los gobiernos regionales y locales?. A modo de respuesta genérica, habría que decir que los esfuerzos de tales gobiernos deben orientarse a maximizar el conocimiento que se internaliza en la región y la utilidad del "saber" que se mueve en ésta, dada la alta movilidad de recursos. Esto es la idea de endogeneizar el esfuerzo en recursos humanos.

En este punto cabe señalar que las posibilidades de acción regional, particularmente en el ámbito de la oferta, se relacionan con los procesos de descentralización educativa. Tema del que por su complejidad y amplitud, que rebasa los objetivos de este trabajo, sólo mencionaremos sus dos dimensiones centrales: i) el **ámbito** de descentralización educativa: administrativo, financiero o técnico-pedagógico y ii) el **nivel** de descentralización, que puede ir desde diversos cortes territoriales subnacionales hasta el establecimiento educacional.

Es importante considerar que, frente a los objetivos y ventajas que se plantea normalmente la descentralización --en términos de eficiencia, participación, pertinencia, calidad-- surge la preocupación por: las heterogeneidades de partida, la necesidad de atender ciertos requerimientos mínimos y la coordinación integral. De allí que la discusión sobre la institucionalidad en educación permanezca abierta, pero con mucha experiencia en diversas modalidades [20].

De cualquier modo, los avances en propuestas para los gobiernos regionales y locales debe insertarse en los procesos globales de descentralización en marcha, maximizando las posibilidades que ésto ofrece. El punto siguiente hace una exploración en tal sentido.

---

[20] Sobre estos aspectos ver Casassus (1989) y CEPAL-UNESCO (op.cit.)

IV. INTENTANDO ORIENTACIONES Y PROPUESTAS A NIVEL REGIONAL (Breves referencias a las posibilidades en Chile)

Para ubicar las posibilidades de acción en materia de recursos humanos a nivel regional/local, una breve revisión del marco en que se desenvuelve la política pública en Chile, revela tres condiciones básicas: [21]

1. La búqueda de consolidación de un proceso de apertura, **segunda fase del modelo exportador**, que demanda precisamente investigación y formación para incorporar mayor valor agregado a la producción. La primera fase de apertura se ha orientado a los recursos naturales, ubicados en diversas regiones (en especial fuera de la región central o "Metropolitana"), con diversos grados de avance y consolidación básicamente en sectores de: minería, forestal y pesquero [22].

2. La acción del Estado se ha concentrado en **políticas horizontales** --vale decir, sin distinción de sectores o regiones-- que impactan diferencialmente a regiones según su especialización, densidad del tejido productivo y grado de apertura inicial. En particular para el fomento productivo, se ha venido produciendo además un cambio de orientación desde la oferta hacia la demanda; promoviendo por tanto, un rol más protagónico del sector privado/empresarial. La política social, por su parte, se orienta crecientemente con criterios de focalización, para lo cual concentra su atención, tanto en los mecanismos de identificación de sectores de población carenciados, como en los instrumentos de efectos más estructurales sobre tales sectores.

3. Se desarrolla un **proceso de descentralización**, cuyo impulso más reciente fue dado por la Ley sobre Gobiernos Regionales (marzo de 1993) [23], donde se han planteado diversas funciones específicas para tales instancias: desarrollo social, ordenamiento territorial y fomento productivo. En esta última función hay explícitas tareas en materia de capacitación y Ciencia y Tecnología regional, y por tanto en recursos humanos. También son considerables las propuestas de avance en tal sentido en materias como: descentralización de instituciones de investigación, incentivos de regionalidad al

---

[21] Incluyendo aquí todo el sector público regional y, de un modo más genérico, a los distintos agentes que definen política en este ámbito.

[22] Fuera de tales sectores también se hace referencia al promisorio desarrollo de software, que probablemente se concentra en la Región Metropolitana.

[23] Avance muy importante en cuanto, junto con reconocer personalidad jurídica y patrimonio propio, diversifica y amplía las fuentes de financiamiento del Gobierno Regional.

estudio y ejercicio profesional de jóvenes en regiones, fondos para el desarrollo de universidades (regionales) derivadas y otras [24]/.

Con tales condiciones del contexto, y en la búsqueda de hacer más efectiva la oferta y demanda de recursos humanos calificados, más ágil su coordinación y vinculando esta tarea a políticas de innovación en el entorno regional; cabría esperar que los agentes regionales actuaran básicamente en los siguientes ámbitos.

A. EN EL PROCESO Y RESULTADOS DE LA FORMACION

Hay que partir de la base que el principal problema de formación en este caso, no corresponde tanto a cobertura como a calidad en los resultados de procesos educativos y por tanto se trata de calidad de la oferta de recursos humanos, particularmente en ciertos niveles [25]/. Las heterogeneidades en tal sentido y las necesidades de acción regional pueden asociarse tanto a factores internos como externos al sistema educativo y de capacitación regional.

1. Respecto a los factores internos, hay varias líneas de acción donde los gobiernos regionales pueden ser muy efectivos:

a) En **organización y metodologías**, promoviendo especialmente a nivel local, una mayor participación de la comunidad y el aprovechamiento de ventajas específicas, con adecuación de materiales y ejemplos a las condiciones del entorno.

b) En **infraestructura** tanto directa al proceso educativo, mejoramiento de edificios por ejemplo, como para el acceso de sectores más distanciados a los centros de estudio. La operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los nuevos fondos de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) representan una alta potencialidad en estas materias, vinculadas a las funciones de ordenamiento territorial asignadas a estos gobiernos.

En este ámbito, sobre el cual los gobiernos regionales ya han acumulado bastante experiencia; más allá del conjunto de tareas vinculadas a los proyectos específicos, hay un rol de coordinación

---

[24] Recomendaciones que aparecen en "Universidades regionales y desarrollo nacional armónico", documento presentado en las X Jornadas ... ya citadas, elaborado a base de documentos y acuerdos adoptados con ocasión de las reuniones de Rectores de la Universidades Regionales realizadas en Concepción (octubre 1991) e Iquique (octubre 1993)

[25] Tema que junto a la equidad representan las preocupaciones centrales del programa MECE (Ministerio de Educación).

de diversas iniciativas, de exploración y complementación de recursos para lo cual dichos gobiernos se encuentran en condiciones priviligeadas.

c) En materia de **capacitación**, la acción a nivel regional puede ser muy importante, tanto por una especialización que normalmente caracteriza los espacios subnacionales --lo que permite focalizar instrumentos más eficientemente-- como por la proximidad, para la acción mancomunada de organismos de capacitación, de empresas, de centros académicos y de investigación.

Las diferencias interregionales existentes pueden ilustrarse por ejemplo con la relación Trabajadores capacitados/Fuerza de trabajo, que oscila entre algo más de un 18% (Región de Antofagasta) y alrededor de un 2% (Región del Maule), en comparación a un promedio nacional de un 7.4%. Ello puede revelar la diversa intensidad de uso de franquicia tributaria, principal instrumento de estímulo a la demanda de capacitación por parte de las empresas [26].

En estas tareas, los gobiernos regionales pueden ser particularmente efectivos en información y activación, focalizando la acción pública y fomentando la oferta privada, fomentando compartir información y facilidades, etc. [27].

d) Además, hay un **rol global** importante en materia de proposiciones y negociación con el Gobierno Central respecto a: regulación del sistema, métodos de evaluación y asignación de recursos para los distintos niveles y modalidades de formación presentes en la región. Y tambien en la prospección, difusión y gestiones para cooperación internacional en los procesos formativos regionales.

2. Respecto a los factores externos, que inciden en los resultados del sistema educativo y de capacitación regional, los agentes regionales pueden influir básicamente con una mejor focalización de las políticas sociales, entre ellas las educativas; pero especialmente con las diversas acciones de mejoría del entorno socio-económico-cultural, lo cual no es independiente de las

---

[26] Incentivo que permite a las empresas descontar del impuesto a pagar, los gastos efectuados por concepto de capacitación de sus trabajadores hasta un cierto monto (definido por ley). Las cifras reseñadas corresponden al trimestre octubre-diciembre de 1992 (SENCE, 1993)

[27] Algunas de las recomendaciones que hace Guerguil (op.cit.), para la capacitación industrial general --como el compartir equipamientos-- suponen una implementación a nivel más localizado, cuya promoción puede radicar claramente en los gobiernos territoriales.

estrategias globales y de desarrollo de ventajas comparativas regionales.

En lo que respecta a la calificación y oferta de recursos humanos para la región, procedente de fuera de la región, ya se ha señalado el tipo de tareas en información y atracción que deben desempeñarse para mejorar el acceso a tales recursos.

B. POSIBILIDADES DE APLICACION Y RETRIBUCION A LOS ESFUERZOS DE FORMACION

La calidad de la demanda en la región --expresada en oportunidades de aplicación y retribución-- se vincula a la dinámica regional en el sistema productivo y de innovación y a la percepción que existe sobre la vinculación entre desempeño económico y calidad de los recursos humanos.

Esta resulta una cuestión central en las posibilidades de retención y atracción de recursos humanos calificados y lo que ocurra en estos aspectos tiene que ver con acciones como las siguientes:

a) La exploración de condicionantes externas que afectan o representan oportunidades a la dinámica productiva regional y las acciones de **marketing, contactos o antenas** regionales definen posibilidades de crecimiento y sustentabilidad económica regional, de lo cual depende en parte importante la demanda de recursos humanos calificados.

b) El desarrollo de una base urbana diversificada que facilite o genere economías de aglomeración como factor de localización de actividades productivas. La concentración de mano de obra y la presencia de un conjunto de servicios --tanto personales como a la producción-- resultan elementos centrales en tal sentido, para lo cual el desarrollo de infraestructura puede ser un importante facilitador. Cabe, entonces, un rol de coordinación y complementación con el sector privado.

c) En el fomento productivo, el rol de los gobiernos regionales puede ser especialmente efectivo en:

i) rescatar y valorizar el conocimiento específico asociado a una cultura (historia) productiva;

ii) difundir, desarrollar y adecuar a la especificidad regional, los instrumentos horizontales ofrecidos a nivel nacional. La **selectividad** de tales instrumentos así como de potenciales usuarios es

una función para la cual, la cercanía de los gestores regionales, puede contribuir enormemente [28];

iii) un rol activo en el fomento a la **asociatividad** entre agentes productivos con mayores dificultades para participar de la dinámica económica, como PYMES y microempresas, y en el desarrollo de cadenas productivas vinculadas a los sectores más dinámicos de la región (id. nota anterior). En particular la asociatividad para acceder a ciertos servicios calificados, como la capacitación, puede hacer más viables los esfuerzos de perfeccionamiento productivo [29];

iv) el desarrollo de **base empresarial**, difundiendo prácticas más eficientes de organización del trabajo y de gestión de recursos humanos, así como facilitando el acceso a recursos financieros para los proyectos de modernización de las estructuras productivas. En general, promoviendo una dinámica empresarial que valorice la formación como medio para el desarrollo competitivo y que disponga los medios o facilidades para ello. De nuevo la proximidad de gestores regionales constituye un potencial de acción más efectiva;

d) el fomento tecnológico es una tarea con importantes roles para los gobiernos regionales, particularmente en:

i) tareas de **información**, difusión/intercambio de experiencias, generación de "ambiente" y fomento de actividades en el ámbito de la innovación dentro de las áreas de especialización regional, que pueden desencadenar procesos importantes de demanda/activación de conocimiento. La conformación de un sistema de innovación endógena es precisamente el objetivo de desarrollar un sistema científico-tecnológico regional (Silva, 1991);

ii) la **activación** y puesta en contacto del sistema productivo con el sistema académico en la región,

---

[28] Cabe destacar al respecto propuestas como los PROFOS de SERCOTEC o CIEM del FOSIS operando actualmente (descritos en Silva, 1993)

[29] Se pueden aprovechar, en este sentido, instrumentos como el OTIR/SENCE, que permiten administrar --para una agrupación de empresas-- los fondos de las franquicias tributarias para capacitación ocupacional (ver SENCE, op.cit.).

tarea que puede resultar crucial para el desarollo de PYMES o empresas con dificultades en el acceso a nueva información/tecnología que demanda calificación [30]/;

iii) el fomento a la **asociatividad (intra) regional**, o con órganos extraregionales, de los centros de investigación para profundizar ciertas especializaciones y acceder a economías de escala, importantes en esta actividad. Los "consorcios regionales de universidades" operando, deberían ser observados, alentados y difundidos en este sentido.

En general, las ventajas de la acción a nivel regional están dadas por la especialización productiva a este nivel y la proximidad de gestores y actores para la adecuación de instrumentos y la acción directa. Debe considerarse además que los diseños institucionales, variando de caso a caso, pueden ser un elemento clave para la efectividad de las acciones, y en tal sentido debería observarse la creciente experiencia de "corporaciones" o "agencias de desarrollo" regional para asumir varias de las tareas reseñadas. [31]/

De cualquier modo, parece importante rescatar propuestas en el sentido de asignar al gobierno y otros agentes regionales un rol más activo en la definición de criterios de "pertinencia" para la asignación de fondos nacionales de fomento productivo y tecnológico, y también en el esfuerzo de "selectividad" que requiere la investigación científica y tecnológica, habida cuenta de las economías de escala que presenta.

Por estos argumentos, resulta muy atractiva también la propuesta --para constituir masa crítica de recursos humanos-- de descentralización de sedes centrales de institutos de investigación y servicios públicos de fomento productivo en regiones, vinculadas

---

[30] Al respecto, existe abundante bibliografía, propuestas y evidencia empírica sobre la vinculación universidad-empresa, sus limitaciones y potencialidades (Martínez, C. 1993). Resulta favorable también la valoración académica de la asistencia técnica, que están haciendo diversas universidades. Es desatacable también la experiencia de "Ruedas Tecnológicas" desarrolladas por FONDEF, que ponen en contacto sectorialmente a oferentes y demandantes de tecnología; iniciativa que sería interesante replicar a nivel regional en los sectores de especialización correspondiente.

[31] Ver al respecto del Río y Cuadrado (1991)

en términos de especialización a ellos (García, A., 1993) [32]. Propuesta que se ha venido planteando reiteradamente desde diversas instancias preocupadas del desarrollo científico-tecnológico regional.

C. LA IMPORTANTE VINCULACION ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE "CALIFICACIONES"

Como se reseñara en un punto anterior, el ajuste entre oferta y demanda descansa en buena medida en la velocidad de información y grado de comunicación entre agentes participantes.

En estos aspectos el rol del gobierno regional es básicamente **activador** en tanto identifica agentes, entrega o facilita acceso a información, pone en contacto, promueve redes, apoya negociaciones, complementa fondos o fomenta ciertas acciones selectivamente. Vale decir, contribuyendo básicamente a bajar costos de transacciones.

El contacto entre oferentes y demandantes permite además anticipar necesidades, tomando en cuenta los plazos que los sistemas de formación requieren. Pero ello puede complementarse con **funciones concretas** como: i) el desarrollo de "Observatorios ocupacionales"; ii) la exploración --en materias y sectores seleccionados-- de los "escenarios" más posibles; iii) perfeccionando y orientando las funciones de las "Oficinas Municipales de Colocación" (OMC) en su rol intermediador y de orientación ocupacional. (ver SENCE, op.cit.).

La vinculación planteada es muy importante en las posibilidades de retención de recursos humanos calificados, y en general, en la endogenización de la formación entregada o accedida desde la región. En esta perspectiva, la orientación ocupacional en el ámbito local constituye una función relevante.

De cualquier modo, la función de los gobiernos regionales difícilmente puede ser efectiva, especialmente en estas materias, sin la **articulación** del propio sector público con los sectores privado --ONGs, sindicatos, gremios empresariales-- y académico regional [33]. Pero esta articulación se encuentra profundamente vinculada al grado de cohesión social existente en la región, lo cual no es ajeno a la existencia de proyectos movilizadores/

---

[32] Este documento corresponde a la presentación central de la sesión de trabajo referida en nota 2/. Cabe anotar aquí que una de las acciones centrales de la política tecnológica regional japonesa se orienta precisamente en este sentido (Stöhr, 1987)

[33] Los Consejos Regionales de Formación para el Trabajo, organizados en las Regiones del Biobío y de Valparaíso son una interesante iniciativa al respecto.

integradores, "proyectos políticos regionales" (Boisier, 1992). En tal sentido la función del propio gobierno regional puede contribuir a generar "espacios de experiencias y lenguajes compartidos", para lograr "procesos de entendimiento y acciones comunicativas entre los actores sociales" que luego "posibiliten y den curso a las acciones estratégicas/ concertadas (Rojas, 1993).

La incidencia de la propia educación en la construcción y desarrollo de ciudadanía y sus implicancias en términos de participación y organización social, marcan de nuevo el carácter sistémico de la educación, como factor y resultado de la eficiencia regional para endogenizar el conocimiento.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Una de las ideas centrales que se ha querido marcar en este trabajo es el carácter profundamente sistémico --que da origen a reiterados círculos viciosos o virtuosos (sinérgicos)-- de factores y resultados en los diversos ámbitos relacionados con los recursos humanos. En la referencia al territorio, lo sistémico supone que lo que ocurra con los recursos humanos, tanto en su oferta como en su demanda, se relaciona con diversas condiciones del entorno [34]/; las que, a su vez son condicionadas por lo que ocurre con los recursos humanos. En particular interesa mostrar que este comportamiento va más allá de lo que ocurra en materia de formación, jugando un rol crucial la demanda que viene del sistema productivo regional.

En segundo lugar, la multiplicidad de factores que inciden en la formación y aplicación de conocimientos, su especificidad y los grandes encadenamientos en tales procesos, hacen bastante "únicos" los sistemas de recursos humanos entre distintas sociedades. Ello significa que permanecen abiertas diversas opciones institucionales, metodológicas, de contenido y otras para dar respuesta a cambios y desajustes en estos sistemas. En tales dimensiones parece ser que "imaginación" es la palabra, y que los gestores regionales/locales pueden estar especialmente bien dotados para la "sintonía fina" en las acciones, la "articulación" de actores y la generación de "ambientes de innovación".

La especificidad de distintas realidades, que apelan a orientaciones de pertinencia, debe ser reprocesada y dirigida a propuestas que no pierdan de vista la maleabilidad que imponen la creciente movilidad e incertidumbre sobre los recursos humanos. Estos mismos factores suponen grandes desafíos a gobiernos y otros agentes regionales sobre dónde dirigir los esfuerzos, de modo de

---

[34] En esta misma idea se hacía referencia a las "condiciones de partida" en las regiones como generadoras de círculos viciosos allí (Comentario de Héctor Gaete en las X Jornadas... mencionadas)

endogeneizar los resultados de producción, acumulación y difusión de conocimientos en la región.

BIBLIOGRAFIA

Boisier, Sergio (1992) - La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. Documento DPPR/ILPES, Serie Ensayos 92/11, Santiago.

Butelman, Andrea y Pilar Romaguera (1993) - "Deserción en Educación Media". En Perspectivas CIEPLAN, noviembre.

Casassus, Juan (1989) - Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. En ILPES - OMS/OPS - PREALC "Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios válidos", 9-12 octubre, Brasilia.

CEPAL (1989) - El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social. Documento R; LC/R-836, 12 diciembre.

CEPAL (1991) - Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de Améria Latina y el Caribe en los años noventa. Documento LC/G 1601-P, marzo.

CEPAL (1992) - La equidad en el sistema educativo. Documento CEPAL LC/R 1096, diciembre.

CEPAL (1993a) - Perfil competitivo y laboral de los sectores textil y de la confección en Chile. Documento LC/R-1295, agosto.

CEPAL (1993b) - Panorama social de América Latina. Documento LC/G, 1768, septiembre, Santiago.

CEPAL - UNESCO (1992) - Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas, Santiago.

del Río, Clemente y J. Ramón Cuadrado (1991) - El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional. Seminario "Territorios en transformación", 28 octubre a 1º noviembre 1991, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Dirven, Martine (1993) - Educación y Transformación Productiva con Equidad en la agricultura. Ponencia en Seminario de

expertos sobre "Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina". Santiago 26-28 de octubre de 1993.

Dosi, Giovani, K. Pavitt y L. Soete (1990) - The Economics of Technical Change and International Trade. Harvester, Wheat Sheaf, Great Britain.

Echeverría, Rafael (1993) - Notas sobre el mundo empresarial hoy. Documento de trabajo Nº 374, PREALC, marzo, Santiago.

Fajnzylber, Fernando (1992) - Educación y Transformación Productiva con Equidad. En revista CEPAL Nº 47, agosto.

Ferrao, Joao y Antonio Oliveira das Neves (1990) - Disparidades regionais de formaçao: avaliacáo do Sistema educaçao formaçao e elementos para a definiçao de políticas de âmbito territorial. Inst. do Emprego e Formaçao Profissional, Lisboa.

García, Alvaro (1993) - Desarrollo regional con equidad: tres observaciones y tres propuestas. Presentación a las "X Jornadas de Regionalización" de CORCHILE, 8 y 9 de noviembre, Valdivia.

García, Clara (1993) - "Human Resources in Science and Technology in the Less Favoured Member States of the EC: Distribution and Constraints". En Human Resources in Science and Technology (Chapter II). BRIE, U. of California, Berkeley.

Gonzalez, Pablo (1993) - Algunas reflexiones en torno al vínculo entre el mercado laboral y educación. Colección Estudios CIEPLAN Nº 37, junio, Santiago.

Guerguil, Martine (1993) - Lineamientos para una política de capacitación industrial. Septiembre.

Macario, Carla (1990) - Formación de recursos humanos capacitación y aumento de la productividad desde la perspectiva de la Transformación Productiva. Diciembre.

Marshall, Jorge y Patricio Mujica (1989) - Conocimiento y crecimiento económico. Documento CEPAL LC/R-826, diciembre.

Martínez, Carlos (1993) - Universidad sector productivo: Nuevas formas de vinculación. Parques tecnológicos e incubadoras. CINDA, octubre, Santiago.

Martinez, Jorge (1992) - La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina. Documento CELADE, LC/DEM/G.126, Serie A, No. 275, octubre

Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (1993) - "Entrenamiento en el sector industrial". En Perspectivas CIEPLAN, septiembre.

Mujica, Patricio (1990) - Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico. Una evaluación. Documento CEPAL, LC/R 933, octubre.

Perez, Carlota (1991) - Nuevo patrón tecnológico y calificación de recursos humanos. Ponencia en Reunión Internacional: "Reflexiones sobre nuevos roles de la educación superior a nivel mundial: el caso de América Latina y el Caribe. Futuro y escenarios deseables" CRESALC/UNESCO, Caracas, 2-3 mayo de 1991.

Reich, Robert (1993) - El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del Siglo XXI. Vergara Editor, Buenos Aires.

Rojas, Claudio (1993) - La competitividad a través de la articulación de los actores. Una reflexión para Concepción. Universidad del Biobío.

Rosnay, Joël de (1975/1) - Le macroscope. Vers une vision globale. Editorial Du Seuil, Paris.

SENCE (1993) - Boletín SENCE Nº 5, septiembre, Santiago.

Silva, Verónica (1991) - La dimensión espacial en el imperativo de la innovación. ILPES-APPR, Documento 91/10, Serie Ensayos, Santiago de Chile.

Silva, Verónica (1993) - Cooperación interempresarial: Desafío a las políticas regionales (Versión preliminar). Documento DPPR/ILPES, Serie Ensayos 93/18, octubre

Stöhr, Walter (1987) - Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las tecnópolis. Estudios Territoriales Nº 23, pp. 29-43.

Tödtling, Franz (1989) - Regional differences and determinants of entreprenurial innovation. Empirical results from an austrian case study. IIR, Discussion 40, Wien.

Vergara, Pilar y Teresa Rodríguez (1986) - Libre mercado y educación técnica post secundaria: la experiencia de los Centros de Formación Técnica (CFT). Documento de trabajo FLACSO Nº 285, marzo, Santiago.

Vispo, Adolfo (1993) - Gestión total de calidad y estrategias competitivas. Buenos Aires.