

SUGERENCIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN

*Víctor Agüero
Guillermo Labarca*

Los autores -consultores de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresario- prepararon este documento en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ: "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe" (FRG/96/S38). En él exponen la propuesta de creación de fondos individuales de capacitación, es decir, sistemas de ahorro con cuentas personales con el objetivo de: incentivar la demanda de capacitación, mejorar las relaciones obrero- empresariales, incrementar la captación de recursos, y su asignación eficiente, aumentando el ahorro, con un efecto educativo sobre los trabajadores, y modificando conductas y actitudes.

4 3

Se constata que en la región los recursos asignados a la capacitación y formación profesional son insuficientes y que, además, los recursos disponibles para capacitación son usados a menudo de forma ineficiente. Las razones para ello radican en que no se usan todos los recursos potencialmente disponibles porque la oferta de capacitación no satisface la demanda efectiva, lo que lleva a emplear estos recursos en formaciones que no coinciden con las necesidades reales, porque:

- el proceso de detección de necesidades no siempre es realizada adecuadamente;

- los costos directos y de transacción de esta actividad son muy altos para muchas de las empresas;
- una parte considerable de ellos se usan para cubrir los costos de operación de las instituciones capacitadoras;
- quienes toman las decisiones sobre los contenidos de la formación no siempre están al tanto de las necesidades reales de la producción;
- en ocasiones se hace capacitación sólo porque existen obligaciones legales para ello.

Por otra parte las experiencias de cambio tecnológico y reestructuración

de empresas han mostrado que los trabajadores más antiguos carecen de una formación general y de habilidades básicas actualizadas, que les permita adecuarse a estos cambios. La formación general indirectamente pertinente a las modificaciones del proceso productivo, como son la capacidad para asumir nuevos roles a medida que se avanza en el desarrollo vital, de interiorizarse de los cambios en el conocimiento y de adaptarse a los cambios técnicos, no está considerada en ninguna estrategia de formación y capacitación.

Para resolver algunas de estas carencias, especialmente las de capacitación, se ha ensayado diferentes estrategias, entre las que cabe mencionar: las intervenciones estatales para desplazar las decisiones sobre capacitación desde los organismos capacitadores a las empresas usuarias de estos servicios; la gestión compartida de la formación entre empresas, organismos capacitadores y gobierno; subsidios estatales a la capacitación que van desde subsidios individuales al establecimiento de organismos de formación, más o menos efectivos; iniciativas empresariales para establecer esquemas de capacitación y formación profesional, etc.

En tanto algunas de estas iniciativas han sido exitosas y proveen de trabajadores calificados a las actividades productivas, otras no logran cerrar la brecha entre oferta y demanda. Pero ninguna de ellas ha conseguido resol-

ver un conjunto particular de problemas que tiene esta actividad en la región, que son los que están vinculados con la generación y gestión de recursos financieros. Tampoco se ha enfrentado seriamente los problemas que genera la carencia de un sistema de formación y actualización permanente de carácter más general.

Si se hace una comparación entre los trabajadores de los países industrializados y los de la región, o entre los trabajadores de las empresas más productivas de América Latina y las menos productivas, se advierte que los primeros siempre acceden a más capacitación, formación general y entrenamiento que los segundos. Las diferencias se atribuyen, entre otras cosas, a una disponibilidad muy superior de recursos de las empresas en que trabajan aquellos.

Por otra parte, se constata que con pocas excepciones los trabajadores, estén estos en las empresas más productivas o en las menos eficientes, estén estos organizados sindicalmente o no, son reticentes a invertir dinero o tiempo en mejorar sus niveles de formación. Ellos prefieren delegar la responsabilidad financiera y de gestión de la capacitación a las empresas o a los organismos gubernamentales.

En estas dos últimas observaciones, escasez de recursos y responsabilidad del trabajador, radican algunos de los problemas centrales de la gestión y financiamiento de la formación

en la región. Se pretende contribuir a resolverlas con lo que sigue.

El dilema de quién debe capacitar

En la base de esta problemática está el concepto de empleabilidad de los trabajadores. La empleabilidad hace referencia a la demanda que existe en el mercado por los distintos tipos de formación que hacen las personas y a las características de la oferta de formación. Comúnmente se distingue en toda formación componentes generales y específicos. Formación general (habilidades básicas) es aquella que es útil para todas las empresas, y específica la que es utilizable solamente en una empresa. La importancia de esto es que, según la teoría económica (Becker), los empleadores, trabajadores y gobierno se comprometen de manera diferente con la organización, financiamiento y con las decisiones sobre la formación, según sea esta general o específica. Los empleadores no tienen suficientes incentivos para invertir en educación general porque no tienen la capacidad de apropiarse de los beneficios de esta inversión. Los trabajadores, en cambio, sí tienen interés, pero como en la práctica la formación general se ha convertido en un “bien público”, los costos y, en alguna medida la gestión, de esta son asumidos por el gobierno. La formación específica si genera el interés de los empleadores en tanto que los costos y ganancias correspondientes pueden ser recuperados por estos mediante una fijación de salarios ajustada a la produc-

tividad marginal de los trabajadores. En este esquema las inversiones en formación de recursos humanos y las ganancias correspondientes son determinadas en mercados perfectos.

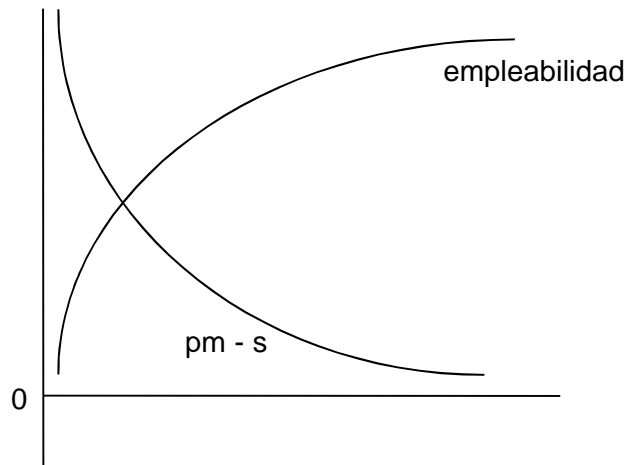
Sin embargo, la evidencia muestra que la regulación de los mercados de capacitación es diferente de lo que sugiere la teoría económica clásica. Para resolver las discrepancias se recurre al concepto de “*fallas en el mercado*” de la capacitación. En la base de estas fallas está la consideración de que no hay procesos formativos que sean útiles a todas las empresas, ni que la formación específica sea utilizable por una sola. Vale decir que los componentes generales y específicos de la capacitación no son ni tan generales, ni tan específicos, y que muchas veces, por información imperfecta, no es discernible la utilidad general o específica de la oferta de capacitación. El gráfico N° 1 ilustra esta situación.

El gráfico muestra que las curvas de demanda de habilidades (empleabilidad: indirectamente proporcional al grado de especificidad de la formación) y de incentivos a la inversión en capacitación de parte de las empresas (construida en base a productividad marginal del trabajador menos salario) tienen movimientos inversos.

Esto está llamando la atención hacia el hecho que la falla de mercado que opera aquí se genera porque difícilmente hay componentes puramente generales o puramente específicos en

4 5

Gráfico Nº 1



pm = productividad marginal
s = salarios

4 6

la capacitación, lo que no crea incentivos suficientes para invertir en capacitación ni para los empresarios ni para los trabajadores. Dos factores concurren a crear esta falla de mercado: el primero es la movilidad de los trabajadores, que inhibe a los empleadores a gastar en formación y el otro es el poder de las empresas para fijar salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores, lo que los desincentiva para que inviertan tiempo o recursos financieros en formación. Cualquier estrategia de capacitación está conectada con las prácticas de reclutamiento: una buena estrategia de reclutamiento implica para las empresas, entre otras cosas, internalizar los beneficios externalizando los costos de la capacitación. Además, hay que tener en cuenta que las decisiones de las empresas sobre capacitación dependen

no sólo de criterios de eficiencia, sino también de la necesidad de mantener equilibrios entre los distintos agentes en el interior de la empresa, de la información que poseen éstos, de la capacidad de los gerentes de implementar determinadas estrategias y de los recursos disponibles.

Los gobiernos han intervenido tratando de regular algunas de estas situaciones entregando subsidios a las empresas para que capaciten, además de continuar con el papel tradicional de financiar la formación de habilidades básicas.

Desde el punto de vista de los trabajadores la distinción entre formación general o especializada no es trivial tampoco. El valor de mercado de ellos depende del nivel de calificaciones que

posean y del stock disponible de competencias ofrecidas en el mercado. Pero esto habitualmente no ha sido incentivo suficiente para que éstos busquen los equilibrios entre una y otra de tal manera de mejorar su posición en el mercado. Esto se debe en parte a deficiencias de información, a la falta de control sobre los recursos disponibles para calificación, a concepciones restringidas sobre el papel de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones y en especial sobre los asuntos que deben incluirse en las negociaciones salariales, y finalmente, al poder de las empresas para fijar salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores, señalado más arriba, lo cual se ve reforzado por el hecho que son los empresarios mismos quienes toman las decisiones sobre capacitación.

2. La propuesta de un fondo individual de capacitación

Un mecanismo para enfrentar los problemas señalados es crear Fondos Individuales de Capacitación; esto es, sistemas de ahorro con cuentas personales para pagar los costos de la formación de los trabajadores. Esta sugerencia está inspirada por los Fondos Previsionales Privados que se han establecido en algunos países de la región con objetivos análogos. Este es un fondo concebido para todo tipo de trabajadores y empleados, teniendo en cuenta que las necesidades de formación se perciben en todas las categorías profesionales, desde el personal de investi-

gación científica y tecnológica hasta el personal operativo y de servicios.

Las cuentas individuales estarían formadas por aportes de los trabajadores equivalentes al 1 - 2 % del salario, más aportes voluntarios y eventualmente aportes de los empleadores. A ello, de acuerdo con las circunstancias propias de cada país, se podría agregar una contribución estatal durante los cinco a diez primeros años de empleo de los trabajadores. Este eventual aporte estatal debe ser igual para todos los trabajadores en una misma empresa. El total de los aportes individuales se administraría de la misma manera que los fondos de pensiones, por instituciones privadas con fines de lucro, que compiten entre ellas buscando lograr utilidades con estos fondos. Los contribuyentes a los fondos recibirán dividendos en razón a sus aportes y a las ganancias que produzcan los administradores de estos recursos. De las cuentas individuales sólo se pueden hacer retiros para formación para el trabajo, entrenamiento, capacitación y formación para adaptarse a los cambios de funciones vitales y productivas de las personas y a los desarrollos del conocimiento. El saldo de cada cuenta individual es traspasable a una cuenta individual de un heredero del trabajador a su retiro o deceso. Todo este sistema tendrá que estar sujeto a un conjunto de regulaciones que garantice la gestión de los depósitos.

El objetivo de tales fondos es: i) incentivar la demanda de los indivi-

duos por capacitación y captar recursos para este fin. Pero también contribuiría en una forma colaborativa a: ii) mejorar las relaciones entre empresas y trabajadores; la iii) incrementar la captación de recursos; iv) asignarlos eficientemente, aumentando el ahorro; y, finalmente, v) tendría un efecto educativo sobre los trabajadores mismos, modificando sus conductas y actitudes.

i) *Incentivos a la demanda por capacitación.* La mayor parte de los incentivos más recientemente introducidos en la región para extender y aumentar el uso de los servicios de capacitación han sido a la demanda de las empresas. Estos incentivos han tomado la forma de deducciones impositivas, participación empresarial en los organismos de capacitación, subsidios directos, costos asumidos por el Estado, etc. Pero este tipo de incentivos plantea dos problemas: uno es el de la apropiabilidad del beneficio de la formación y el otro es el de la exclusión de los trabajadores en este proceso. Resulta paradójico que aun cuando los trabajadores mismos se apropien de algunos de los beneficios de la capacitación (aunque en ocasiones este beneficio no sea más que la conservación del puesto de trabajo) no tengan incentivos para que ello, e inviertan poco tiempo y/o recursos en capacitarse. Las ventajas que obtienen de la capacitación son insuficientes para estimularlos a buscar más capacitación o para que hagan las opciones más apropiadas. La exclusión de éstos complemen-

ta la falta de incentivos para capacitarse condenándolos a un papel pasivo en esta materia. Un Fondo Individual de Capacitación -al entregarle al trabajador la decisión sobre su propia formación- crea incentivos que consisten en entregarles la definición de las especialidades y las instituciones donde se van a capacitar, empujarlos a hacer las estimaciones sobre cuál modalidad los beneficia más y a llenar los vacíos de información que tienen en la actualidad. Resolviendo los problemas de información e incorporándolos en el proceso de toma de decisiones, los trabajadores llegarán a explicitar y a percibir el tema de la apropiabilidad de los beneficios de la formación de forma más nítida. Además este tema se encontrará vinculado con el de las relaciones entre empresarios y trabajadores.

ii) *Relaciones entre empleadores y trabajadores.* La creación de Fondos Individuales de Capacitación no implica excluir a los empresarios del proceso de capacitación ni de la definición de metas y objetivos. Por el contrario, conduce a vincular estas decisiones con los mecanismos del mercado del empleo, vale decir, genera instancias de relación objetivas, en tanto que el mercado es la relación más eficiente en una economía capitalista. Si bien la decisión final sobre dónde y en qué especialidad se usan los recursos de cada cuenta pertenece a los trabajadores, los empleadores pueden influir sobre esta decisión poniendo exigencias de desa-

rollo de habilidades y competencias para acceder a un nuevo empleo, para avanzar en la carrera ocupacional o incluso para permanecer en el empleo.

iii) *Captación de recursos*. Esta manera de administrar los recursos para capacitación puede ser un incentivo para captarlos de parte de los trabajadores y, en algunos casos, de los empleadores, dependiendo esto de las negociaciones colectivas. La suma de las cuentas individuales para formación constituirían un fondo de inversiones equivalentes al 1-2 % de la masa salarial, lo que no es una suma despreciable. Su capitalización dependería de la velocidad con que se gire sobre estos fondos.

iv) *Asignación eficiente de recursos*. Estudios y análisis señalan que la asignación de recursos para capacitación es, en general, ineficiente en la región. Para resolver tales ineficiencias se ha propuesto regular estos recursos por medio de incentivos a la demanda, entendiendo ésta como demanda de las empresas. La estrategia no ha dado los frutos esperados, por lo menos en lo que dice relación con empresas medianas y pequeñas, especialmente por imperfecciones de información y la escala reducida de éstas. Los intentos de asignar eficientemente los recursos por medio de incentivos a la demanda deberían extenderse a los usuarios directos de la capacitación, quienes pueden hacer decisiones más racionales combinando necesidades de la empresa con necesidades de los individuos.

La asignación será, de implementarse esta propuesta, realizada en un mercado en el que interactúan todos los agentes interesados, en tanto que es el resultado de negociaciones entre empleados y empleadores como se señala en el punto 2 y de estos con los oferentes de formación.

v) *Efecto educativo*. Una de los efectos atribuibles a los fondos de pensiones, y a los seguros de atención médica, tal como existen en Chile por ejemplo, ha sido el de modificar las expectativas y conductas de las personas incorporadas a la actividad económica, modificación que explica en parte el éxito económico de este país. Desde que las personas percibieron que la pensión que van a recibir cuando dejen de trabajar -o la calidad de la atención médica a que pueden aspirar- dependen de sus aportes, y éstos de los ingresos que perciben y no de los recursos que pueda asignar el Estado, la búsqueda de ganancias personales pasó a ocupar más importancia en sus decisiones personales y de desarrollo así como, la noción que cada individuo depende más de sus propias decisiones y acciones que de las intervenciones de entidades colectivas. Esto ha tenido efectos sobre su comportamiento en relación con el trabajo y el ahorro. Los Fondos Individuales de Capacitación reforzarían esta tendencia y enseñarían a las personas actitudes y estrategias en relación con el mercado del trabajo, ayudándolas a definir estrategias que aumentarían su valor, las que han estado ausentes en los procesos de

transformación productiva actualmente en curso en varios países de la región. El efecto de este tipo de fondos sería en este aspecto particular probablemente superior al que tienen los mecanismos tradicionales de educación, cuyo impacto no ha sido apreciable.

3. Medidas complementarias

Para implementar estas propuestas es necesario contar con la institucionalidad adecuada, indicada en el punto 3.1 siguiente. Además las acciones señaladas en los puntos 3.2 a 3.6, si bien no son indispensables, complementarían adecuadamente el Fondo propuesto, aumentando su efectividad.

3.1 Instituciones apropiadas. No existen en este momento en los países de la región instituciones apropiadas para administrar estos fondos ni legislación que los regulen. Una propuesta de esta naturaleza exige la adaptación de instituciones existentes (administradoras de fondos de pensiones, financieras, organismos intermediarios) o la creación de instituciones nuevas y regulaciones. Son necesarias instituciones que administren los fondos y ellas u otras que sistematicen la información. Por otra parte es necesario introducir mecanismos de control del uso de los recursos y la calidad de la oferta de capacitación.

3.2 Inclusión de la capacitación en las negociaciones colectivas. Conveniente para establecer las bases de la interacción entre empleadores y

empleados. Las negociaciones son la forma institucional que toman las relaciones entre ambas partes. Las decisiones sobre capacitación (recursos, cantidad de horas, contenidos) en tanto que es una actividad que concierne a ambas partes pueden ser discutidas y negociadas en este foro.

3.3 Modularización de la formación. Facilita el fraccionamiento de la capacitación en unidades pequeñas y establece un vínculo más estrecho con las demandas específicas de la producción. Por otra parte facilita a las personas construir perfiles profesionales a más largo plazo por medio de la adición y acumulación de procesos formativos realizados de acuerdo a la disponibilidad de tiempo y recursos.

3.4 Certificación por competencias. Es un complemento del punto anterior y, aun cuando no es una condición necesaria para la implantación de este fondo, facilitaría la asignación eficiente de los recursos. La certificación por competencias permite incluir en el proceso formativo, y obtener certificación por ellos, los conocimientos adquiridos en el trabajo. Se ahorran así los recursos que a menudo se destinan para pagar cursos con el objeto de obtener diplomas, pero cuyo contenido y las habilidades que pretenden desarrollar ya se dominan por la experiencia laboral.

3.5 Subsidio inicial. En la actualidad todos los gobiernos de la región entregan algún tipo de subsidios a la

capacitación y entrenamiento. Se propone destinar parte de este subsidio, si no todo, o en su defecto recursos adicionales, a las cuentas individuales de capacitación. Como todo subsidio el aporte estatal deberá tener montos y plazos estipulados desde el inicio. Teniendo esto en cuenta se sugiere que cada trabajador, desde que abre su cuenta y durante un período de cinco a siete años, reciba un complemento del Estado a los aportes que él esté haciendo. Este subsidio tiene por objeto facilitar el *despegue* de la capacitación de cada trabajador, estos aportes se suprimen posteriormente cuando la productividad de los trabajadores ha aumentado y consiguientemente sus salarios y sus aportes al fondo.

3.6 *Orientación e información.*

Todo el sistema deberá contar con

Unidades de Orientación e Información, que faciliten a cada trabajador la comprensión de sus posibilidades y la definición de los esquemas de formación que le convienen, teniendo en cuenta sus características familiares, educativas y el desarrollo en la región en que se encuentra. Estas unidades pueden ser independientes, adscritas a los sistemas nacionales de formación, a las municipalidades o a las instituciones que administren los fondos.

3.7 *Carácter hereditario de los fondos.* Si los fondos son hereditarios, -para ser traspasados a las cuentas individuales de los herederos cuando el trabajador muere o se retira- se añade un incentivo al ahorro individual. Se pueden buscar otras formas de incentivo, como es traspasar los remanentes en las cuentas al fondo de retiro.”