

Experiencias de alianzas estratégicas estado-empresas

**Eduardo Martínez
Espinoza**

Este documento constituye el informe de síntesis de una serie de estudios de caso realizadas por el Servicio de Políticas y Sistemas de Formación (POLFORM) de la OIT, sobre experiencias de alianzas estratégicas entre el Estado y las empresas para la formación profesional en diversos partes del mundo. El programa de investigación emprendido por POLFORM se orienta a estimular una mayor y mejor cooperación entre los sectores público y privado en el campo de la formación profesional, con el objeto de aumentar la pertinencia, eficiencia, eficacia, equidad y sustentabilidad del esfuerzo colectivo de formación de los recursos humanos para el empleo. El análisis de los casos que se incluyen en él pone en evidencia el amplio elenco de posibilidades que se abren para una mayor participación de las empresas en las distintas funciones que competen a los sistemas nacionales de formación profesional así como para la puesta en marcha de nuevos y más efectivos vínculos entre las empresas y las iniciativas públicas en este campo. Este trabajo también fue presentado como documento de referencia en el Seminario Alianzas Estratégicas para la Formación – XXXIII Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor.

25

1. UN NUEVO ENTORNO PARA LAS ALIANZAS ESTRATEGICAS

1.1 El cambio de escenario en las relaciones del Estado y la sociedad civil

En los últimos quince años aproximadamente, el mundo ha sido testi-

go de cambios sociales profundos como pocas veces antes en la historia de la humanidad. En el torbellino de estos cambios algunos ven las señales del colapso de la civilización al estilo occidental y otros el preludio de una nueva era de prosperidad y paz. Pero de lo único que hay certeza es

de que en muchos lugares las sociedades están hoy más abiertas, como consecuencia de la globalización de las relaciones económicas y culturales, el avance tecnológico acelerado –en campos desconocidos hasta hace poco– y la ampliación de las libertades políticas de los pueblos. Las fuerzas detrás de estos cambios se encuentran en fenómenos muy diversos pero, a la vez, interrelacionados, como ser: la liberalización del comercio; la movilidad internacional del capital y la tecnología; la decadencia del protagonismo del Estado en la economía; la universalización de las telecomunicaciones; el avance de la automatización, la informática y la robótica en la producción, gatillados por la microelectrónica; el desarrollo de la biotecnología; la aparición de nuevos productos y materiales; y, el colapso mundial de los grandes regímenes socialistas con economía centralmente planificada.

1.1.1 La paradoja global

Una curiosa consecuencia de las transformaciones que está experimentando el mundo es el hecho de que mientras más abiertas son las relaciones entre las naciones más poderosas son los actores sociales pequeños: las personas y las organizaciones. Es lo que Naisbitt llama la «paradoja global» (John Naisbit, 1994), cuyas manifestaciones concretas serían: i. una creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas, capaces de amenazar a las grandes compañías mundiales gracias a su mayor flexibi-

lidad para operar e innovar; ii. la competencia y la cooperación como las dos fuerza –opuestas– que están guiando a las sociedades en la búsqueda de la eficiencia y dando origen a múltiples formas de alianzas estratégicas entre las empresas que quieren evitar el crecimiento elefantiásico; iii. el fortalecimiento de las conductas «tribales» en las sociedades, lo que no sólo está generando conflictos entre grupos que representan intereses contrapuestos: étnicos, religiosos, económicos, y otros, sino que también está fomentando la desmembración de las naciones tradicionales y el resurgimiento de lenguajes y culturas que aparecían dormidos; y, iv. el desplazamiento del poder desde el Estado hacia los individuos, proceso que está tornando obsoleta la estructura de los gobiernos centralizados y haciendo surgir nuevas formas de practicar la democracia, con un énfasis creciente en los poderes locales. Y en el plano de la cultura, dentro de la aldea global también se da la presencia paradójica de fuerzas antagónicas: unas que tienden a uniformizar las culturas y otras a resaltar las identidades locales.

1.1.2 Los ciclos largos del crecimiento económico

En el ámbito de la economía, como lo apunta *“The Economist”*, los cambios parecen estar dando la razón a las teorías sobre los ciclos largos del crecimiento económico mundial, los cuales serían desencadena-

dos –cada cincuenta años más o menos– por grandes saltos tecnológicos, que en esta ocasión sería impulsado por la microelectrónica y la tecnología de la información (J. Schumpeter, 1934; N. Kondradieff, 1935). Así, en la historia moderna el crecimiento económico mundial parece haber avanzado en amplias ondas de «destrucción creativa» bajo el empuje de una determinada familia de tecnologías innovadoras. El primer ciclo largo, que se extiende desde fines del siglo XVII hasta mediados del XIX, estuvo dominado por la energía y las máquinas de vapor que gatillaron la revolución industrial; el segundo, desde mediados y hasta fines del siglo XIX, por el ferrocarril que masificó el transporte –de personas y mercancías– y facilitó la colonización de vastos territorios inexplorados; el tercero, desde fines del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX, propulsado por las tecnologías basadas en la energía eléctrica; y el cuarto, hasta años recientes, basado en tecnologías de producción y transporte derivadas de la abundancia del petróleo. Y se argumenta que ahora estamos en los albores de una quinta ola impulsada por la microelectrónica y la tecnología de la información (OIT, 1995).

Los cambios tecnológicos casi siempre han despertado el temor del desempleo y la pérdida de ingresos entre los trabajadores, aunque a la larga son precisamente estos cambios los que hacen posible el aumento del bienestar. Una economía sin progreso tec-

nológico –ni de avances en los conocimientos necesarios para crear y manejar los instrumentos del progreso– está condenada a mantener una productividad laboral constante. Pero aunque a la larga la tecnología pueda crear más empleos de los que destruye, es probable que los nuevos trabajos sean más exigentes en conocimientos y que la seguridad del empleo se convierta en una quimera para muchos. Y esto último no sólo como consecuencia del progreso tecnológico acelerado sino también de la actual intensificación de la competencia en la economía global, cuya dinámica está generando una reestructuración profunda de las actividades productivas y el empleo a escala mundial.

Nuevamente, “*The Economist*” nos muestra una imagen más concreta de estas tendencias, conforme a las previsiones del *Bureau of Labor Statistics* para los Estados Unidos, hasta el año 2005, las cuales anticipan una contracción de los empleos en áreas tradicionales como: instaladores y reparadores de equipos de telecomunicaciones, dactilógrafos, cajeros, agricultores, operarios textiles, telefonistas, contadores, operadores de máquinas para madera, y operarios metalmecánicos. Por el contrario, se espera un aumento fuerte en las ocupaciones relacionadas con la informática, los servicios personales, la docencia, y los servicios relacionados con la ley, la seguridad y la salud. Lo anterior, dicho sea de paso, tendrá probablemente un impacto im-

portante en la estructura del empleo por géneros, ya que muchas de las ocupaciones en contracción han sido tradicionalmente masculinas y de tiempo completo, en cambio las expectativas de expansión están en los empleos más ventajosos para las mujeres.

1.1.3 El papel del Estado en el nuevo escenario

En este contexto, el papel del Estado se encuentra en medio de un intenso debate en lo que se refiere a sus funciones como organizador de las tareas públicas y autor de iniciativas de beneficio colectivo; papel que hasta mediados del siglo XX lo había convertido en un actor social privilegiado y protagónico en muchas regiones del mundo (Luciano Tomasini, 1993). Pero la imagen tradicional del Estado benefactor y todopoderoso parece haber comenzando a cambiar –junto con el paradigma sociotecnológico mundial– a partir de los años setenta; cambio que está siendo impulsado, adicionalmente, por los imperativos del ajuste y la reestructuración económica en muchos países. Ahora, más que nunca, la gente espera del Estado eficiencia en la aplicación de las políticas macroeconómicas y sociales; eficacia y transparencia en la administración pública; y, especialmente, una nueva forma de relacionamiento con la sociedad civil que implica transferir o compartir las tareas públicas con el sector privado. En síntesis, el tradicional Estado benefactor y productor del pasado está siendo

reemplazado por un Estado –más pequeño– que se ocupa de corregir o compensar los desequilibrios sociales –a menudo, exacerbados por el ajuste y la reestructuración– y de cumplir una función subsidiaria en el ámbito económico, estableciendo un marco macroeconómico propicio para la interacción de los agentes privados, liberando las fuerzas de los mercados y corrigiendo las fallas del mercado en aquellas áreas donde los intereses sociales difieren de los intereses privados.

1.2 Los desafíos para los sistemas nacionales de capacitación

1.2.1 Educación y capacitación: las claves para adaptarse al cambio

Los cambios tecnológicos y económicos en el mundo están afectando profundamente el empleo y los ingresos de grandes masas de trabajadores, generando oportunidades de progreso para unos –los más calificados y educados– y aflicciones para otros. Estos cambios están acentuando las desigualdades sociales entre los países y, dentro de ellos, especialmente en la fase de transición hacia una economía más competitiva. Las más amenazadas son probablemente las naciones cerradas al intercambio, con reducida capacidad de inversión –en capital físico y humano– y con una fuerte intervención del Estado en la economía. Un reciente informe del Banco Mundial (1995) sobre el trabajo en el

mundo señala que 1.400 millones de trabajadores viven en países que están tratando de eliminar las secuelas del intervencionismo estatal, el proteccionismo comercial o la planificación centralizada, y que casi la totalidad de los mil millones de trabajadores que se estima ingresarán al mercado en los próximos treinta años vivirán en países que hoy tienen un ingreso bajo o mediano (Banco Mundial, 1995). Algunos de estos trabajadores sufrirán los efectos de los cambios, pero ello como consecuencia de políticas económicas y sociales erradas frente a las nuevas condiciones; más aun, el riesgo de que surjan estos problemas no debería ser una excusa para reimplantar el proteccionismo, el intervencionismo estatal y la planificación centralizada –protegiendo a algunos trabajadores a expensas del resto y de los consumidores– ya que una abundante evidencia estadística sugiere que en los países que han optado por estilos de crecimiento abiertos y orientados por el mercado el progreso es más acelerado y las penurias sociales más breves.

El citado informe del Banco Mundial concluye que es posible hacer frente a los problemas que están afectando a muchos trabajadores del mundo como consecuencia de la apertura de la economía en los países y las innovaciones tecnológicas en la producción, y que para ello el Estado debe: i. adoptar políticas de crecimiento que favorezcan el papel del mercado como mecanismo para aumentar rápidamente la demanda de trabajo y la produc-

tividad laboral; ii. crear condiciones para aprovechar las oportunidades del comercio y los flujos de capital internacionales; iii. implementar políticas laborales tendientes a aumentar la eficiencia de los mercados de trabajo, mediante la flexibilidad del empleo, la movilidad de los trabajadores, la difusión de información y la capacitación laboral; y, iv. disponer medidas para hacer frente a perturbaciones ocasionales en los mercados internacionales y facilitar una transición rápida e indolora hacia modelos de desarrollo abiertos y de mercado. A las anteriores, habría que agregar medidas para aliviar la pobreza y evitar la exclusión de los grupos más vulnerables al cambio estructural: los trabajadores con menos educación y cualificaciones, y sus familias. Esto, porque la globalización y la tecnología están alterando la estructura de la demanda de trabajo en el mundo en favor de los trabajadores con mayor educación y capacitación, tanto en los países industriales como en los de mediano desarrollo. En las gráficas expresiones de “*The Economist*”, «en todas partes la demanda de músculos ha caído en relación con la demanda de cerebros». Y esto se explica por varias razones: i. porque las nuevas tecnologías son altamente móviles, y donde se instalan tienden a sustituir la mano de obra no calificada y aumentar la demanda de personal altamente calificado para operarlas; ii. porque los trabajadores con más educación pueden adaptarse más rápidamente a los cambios tecnológicos; y, iii. por-

que la globalización de la economía provoca el desplazamiento de trabajadores –y otros recursos– hacia empleos nuevos y más exigentes, en actividades que pueden competir en el mercado mundial.

La privatización de las empresas públicas; la reducción y la descentralización del Estado; la destrucción y creación de nuevas actividades productivas en el juego de la competencia mundial; la introducción de nuevas tecnologías en las empresas, que cambian el contenido y las formas de organización del trabajo; son todos fenómenos comunes en el mundo actual, que están creando o amenazando desplazamientos masivos de los trabajadores que carecen de las competencias necesarias para los nuevos empleos. Así, no es de extrañar que el desajuste de las calificaciones esté emergiendo como una de las principales causas del desempleo en muchos países, lo que plantea un desafío inédito a los sistemas nacionales de capacitación, que ahora se ven llamados a atender preferentemente las necesidades de actualización, perfeccionamiento o reconversión profesional de los trabajadores adultos.

1.2.2 ¿Puede el mercado orientar las inversiones en capacitación?

Las diferencias de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, que a menudo se acentúan durante los procesos de ajuste estructu-

ral, estimulan la demanda de educación y capacitación; y ello se refleja después en una mayor oferta de recursos humanos calificados, que contribuye a reducir las desigualdades. Esto, en teoría; porque la transición hacia un nuevo equilibrio no es de ninguna manera fácil, dado que el ajuste toma tiempo –por la duración natural de los ciclos educativos– y los incentivos del mercado no siempre reflejan plenamente el interés colectivo –por las externalidades positivas de la educación– ni los mecanismos de mercado proveen oportunidades formativas para los trabajadores rezagados. Así, las limitaciones del mercado para el desarrollo del capital humano –en términos de eficiencia económica y equidad social– han sido motivo para que el Estado intervenga en esta área, en casi todos los países, procurando corregir fallas que, en el caso de la capacitación, tienen que ver con los siguientes aspectos (E. Martínez Espinoza, 1995):

- El hecho de que las inversiones privadas en capacitación suelen ser insuficientes desde el punto de vista social, ya que las decisiones de los agentes privados –los individuos y las empresas– no toman en cuenta los todos beneficios que éstas pueden producir para otros miembros de la sociedad. Por ejemplo, en términos de bienestar social en áreas tales como la seguridad industrial, la salud pública y la protección del medio ambiente; o bien como resultado de la difusión del conocimiento y la posibilidad de contar con una existencia de

recursos humanos calificado que permita a la economía adaptarse a los cambios y atraer inversiones y mejoras tecnológicas. Y estos beneficios sociales que no producen retornos para los causantes –llamados «externalidades positivas», en jerga económica– parecen ser especialmente importantes en el caso de la educación y la capacitación, como lo sugieren las más modernas teorías del crecimiento económico.

- Las imperfecciones y desequilibrios que a menudo se presentan en el mercado de trabajo, como la falta de información de los agentes económicos, las restricciones a la movilidad de los trabajadores, las conductas discriminatorias en el empleo, la fijación de salarios ajenos a las fuerzas del mercado, la segmentación de los mercados laborales, el desempleo y el subempleo; todas ellas son condiciones que inhiben o deforman tanto la demanda como la oferta privadas de capacitación.

- La exclusión de un gran número de trabajadores que carecen de medios económicos o acceso al crédito para financiar sus inversiones en capacitación, aunque ésta pueda ser una opción rentable para ellos y el país. Se trata, principalmente, de los jóvenes que ingresan al mercado laboral sin ninguna preparación para el trabajo; de los adultos sin calificación, desempleados o subempleados; de los operarios especializados que han perdido su empleo como consecuencia de la reestructuración económica, la

modernización tecnológica y la reducción del Estado; y, de los trabajadores subempleados en el sector informal de la economía.

- La iliquidez del capital humano. La inversión en capital humano –incluida la capacitación– implica riesgos especiales para los agentes privados ya que, a diferencia de los activos físicos, el capital humano no se puede enajenar, ni asegurar contra riesgos de pérdida ni constituir como garantía. Por cierto, ello en alguna medida inhibe estas inversiones por parte de las empresas y los trabajadores, lo cual se refleja en la preferencia de las personas por las opciones de capacitación que producen retornos inmediatos –por ejemplo, los cursos cortos para atender necesidades coyunturales– aunque éstas no coincidan necesariamente con el interés social de largo plazo.

- Por último, la insuficiencia de los incentivos del mercado para que las empresas inviertan en la «capacitación general» de sus trabajadores; o sea, en el desarrollo de competencias transferibles a otras empresas. Particularmente, son las pequeñas y medianas empresas las más renuentes a asumir los costos de esta clase de capacitación por el riesgo que ella entraña de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo.

En conclusión, el mercado tiende a mantener una situación crónica de subinversión privada en capacita-

ción y, por otra parte, no resuelve el problema de la exclusión de los grupos sociales de menores recursos frente a las oportunidades formativas. A la inversa, a veces el mercado genera incentivos para realizar inversiones exageradas en capacitación, que no guardan relación con las oportunidades de trabajo y que se explican, mas bien, por la necesidad de las personas de competir ventajosamente por los empleos mejores y más escasos del mercado; es el fenómeno del «credencialismo» que se manifiesta en ciertas áreas de la demanda de educación y formación profesional, especialmente en periodos de recesión económica.

1.2.3 Los ejes de las nuevas políticas nacionales de capacitación

32

Claramente, el nuevo escenario tecnológico y social impone nuevas, mayores y más variadas exigencias a los sistemas nacionales de capacitación, y en muchos países las estructuras tradicionales de estos sistemas –a menudo, rígidas– no parecen capaces de responder al desafío. Así, del mismo modo como a nivel mundial se están produciendo cambios en la relación Estado-mercado, en el ámbito de la formación profesional están surgiendo nuevas formas de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil, que están siendo construidas sobre los siguientes ejes:

i. La separación y autonomía de los organismos que regulan, financian

y ejecutan las actividades de capacitación en los países.

ii. La ampliación de la competencia entre las instituciones proveedoras de servicios de capacitación.

iii. El fortalecimiento de la demanda del sector productivo como la fuerza motriz de los sistemas nacionales de capacitación.

iv. El papel subsidiario del Estado, con miras a corregir las limitaciones del mercado en el área de la capacitación, en términos de eficiencia económica y equidad social.

v. La participación de los empleadores y los trabajadores en las instancias de decisión en materia de capacitación, tanto a nivel nacional y regional o sectorial, como a nivel de las empresas.

vi. La descentralización de los sistemas nacionales de capacitación, tanto en el nivel de la formulación e implementación de las políticas como en el plano operacional, mediante la diversificación de la oferta y el fortalecimiento de la demanda de capacitación en las empresas.

1.3 Las diversas aproximaciones al tema de alianzas estratégicas

En muchos países se están gestando cambios en los sistemas

nacionales de capacitación, que siguen los principios señalados anteriormente, como respuesta a los desafíos de la apertura de los mercados internacionales, la aceleración del progreso tecnológico, la redefinición de las funciones del Estado y, en algunos casos, a las restricciones del gasto público derivadas de los procesos de ajuste económico. A veces, los cambios son marginales, como sucede en países cuyos sistemas nacionales de capacitación poseen una larga tradición conforme a dichos principios (Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón); en otros casos, se trata de ajustes para perfeccionar la aplicación de estos principios (Chile y Dinamarca); y en otros, finalmente, se trata de reformas profundas –recientes o en proceso– destinadas a reconstruir los sistemas nacionales de capacitación con base en los nuevos principios (Australia, España, India, Irlanda, Malasia, Reino Unido, Sudáfrica). De otra parte, los esfuerzos de los países por abrir sus sistemas nacionales de capacitación a las fuerzas del mercado tienen diversas motivaciones: entre las principales, mejorar la capacidad de respuesta del sistema a las necesidades del sector productivo, en general o en áreas críticas para la economía; estimular el compromiso –técnico y financiero– de las empresas en el esfuerzo nacional de capacitación; fortalecer los mecanismos de concertación social; y, asegurar

una efectiva articulación de los programas públicos de capacitación –para jóvenes y adultos desempleados– con las oportunidades de empleo.

Pero la profundidad, extensión y velocidad de los cambios puede ser muy diversa entre los países, y en esto juegan un papel facilitador o inhibidor la cultura, la tradición, el marco institucional, la coyuntura política y las circunstancias económicas y sociales de cada nación. Con todo, la cooperación entre el gobierno y el sector privado, para conciliar los intereses de la sociedad y los particulares, aparece como un ideal compartido entre los países que están haciendo un esfuerzo por mejorar sus sistemas nacionales de capacitación, tal como lo sugieren las experiencias que se han examinado en este estudio. Y estas mismas experiencias muestran que las alianzas estratégicas entre el Estado y las empresas para el desarrollo y la utilización de los recursos humanos, constituyen uno de los mecanismos más eficaces para implementar los cambios deseados. Más aun, la cantidad de iniciativas examinadas –veintiséis– indica que las referidas alianzas pueden adoptar diversas formas según el nivel en el cual interactúan las partes; los mecanismos a través de los cuales se implementa la cooperación; las áreas técnicas que abarca la colaboración; los objetivos estratégicos que inspiran las alianzas; y, la forma de inducir

la participación de las empresas: mecanismos compulsorios, incentivos o participación voluntaria. No obstante, para fines de este análisis resulta conveniente agrupar las diversas experiencias de alianzas estratégicas entre el Estado y las empresas, para la capacitación, en las siguientes cinco categorías: i. Financiamiento público de la capacitación en las empresas; ii. Unión de recursos públicos y privados para implementar proyectos de capacitación; iii. Organizaciones privadas intermedias de apoyo a la implementación de las políticas nacionales de capacitación; iv. Participación de las empresas en la formulación de las políticas nacionales de capacitación; y, v. Participación de las empresas en instituciones y programas públicos de capacitación. Y como se verá más adelante, son muchos los países que están implementando alianzas en varios de estos frentes a la vez, como una manera de potenciar los efectos de la cooperación entre el Estado y las empresas.

2. ALIANZAS ESTRATEGICAS: EXPERIENCIAS RELEVANTES

2.1 El financiamiento público para la capacitación en las empresas

Hay muchos motivos que inducen a las empresas a invertir en la capacitación de sus trabajadores, como lo señala una publicación de la OIT

(Gaskov et. al. , 1994). Uno, la necesidad de aumentar la productividad y reducir los costos, para enfrentar la creciente competencia en el mercado. También la presión de los trabajadores y sindicatos para tener oportunidades de capacitación que les permitan aumentar sus ingresos y movilidad ocupacional. Y, finalmente, la necesidad de facilitar la carrera del personal en las empresas que tienen un mercado de trabajo interno o poseen una cultura de empleo de por vida, como existen en Japón. Sin embargo, no todos los trabajadores tienen acceso a la capacitación que brindan las empresas ni todas las empresas pueden o quieren invertir en programas de capacitación socialmente rentables o deseables.

De ahí la importancia de establecer mecanismos de financiación pública que induzcan a las empresas a realizar sus inversiones en capacitación de manera que éstas contribuyan efectivamente al crecimiento económico nacional y la equidad social. Y es así como el interés de los países por desarrollar esta clase de mecanismos ha servido de estímulo a la implementación de variadas fórmulas para canalizar recursos públicos hacia los programas de capacitación de las empresas; fórmulas que pueden agruparse en tres grandes categorías: i. esquemas de exenciones, subsidios (*grants*) y reembolso de gastos, con cargo a las contribuciones específicas para la capacitación que gravan a las empresas: la naturaleza compul-

soria de estas contribuciones es lo que le da el carácter de fondos públicos (Gaskov, op. cit.); ii. esquemas de incentivos tributarios y subsidios, con cargo a impuestos generales del Estado; y, iii. esquemas de costos compartidos entre el Estado y los empleadores para actividades de capacitación obligatorias de las empresas. El principal argumento en favor de todos estos sistemas es que constituyen una manera de fortalecer el papel protagónico de la demanda en los sistemas nacionales de capacitación y asegurar una efectiva articulación de la oferta de estos servicios con las necesidades del sector productivo. Con todo, hay que tener presente que estos esquemas de financiamiento público de la capacitación en las empresas están dirigidos, preferentemente, a la capacitación continua de trabajadores en servicio y, por lo general, no cubren a los jóvenes y adultos desempleados ni grupos sociales que requieren atención por razones de equidad. Además, la capacitación que proveen las empresas a su personal tiende a ser eminentemente específica, lo que ayuda escasamente a la movilidad de los trabajadores en el mercado de trabajo, limitación que adquiere especial importancia en los procesos de ajuste estructural. Por último, estos esquemas requieren el montaje de mecanismos burocráticos de control para asegurar la adecuada focalización de los recursos públicos por parte de las empresas.

2.1.1 Exenciones, subsidios y reembolso de gastos contra impuestos específicos para capacitación

Los mayores méritos de los esquemas de exención, subsidio y reembolso de gastos, con cargo a contribuciones compulsorias que deben efectuar las empresas para fines de capacitación –incluidas las que están incorporadas en esquemas de seguros de desempleo– tienen que ver con la posibilidad de asegurar un flujo sostenido de recursos al sistema y la posibilidad de asignar efectivamente estos recursos –a lo menos, en parte– conforme a las necesidades del sector productivo. De otro lado, sus debilidades radican en el hecho de que, a menudo, tienen un alto costo de administración y sus controles pueden desalentar a las empresas para aprovechar los beneficios de las exenciones, subsidios y reembolso de gastos. Además, se argumenta que esta clase de contribuciones de destinación específica introduce rigideces en las finanzas públicas, lo que puede ser un inconveniente serio en los periodos de ajuste estructural. Finalmente, por lo general estas contribuciones de las empresas a los sistemas nacionales de capacitación se calculan en función de las planillas salariales, de manera que pueden tener un impacto negativo sobre el empleo y los salarios si la capacitación no contribuye a un aumento de la productividad laboral.

En los esquemas de exención, las empresas pueden deducir de sus con-

tribuciones una parte o la totalidad de los gastos en que incurran con motivo de la capacitación de sus trabajadores: es una forma de aplicación de un impuesto en la fuente. Es el caso, por ejemplo, de la legislación sobre la *Formation Professionnelle Continue*, de Francia; los Acuerdos de Exención de la Contribución al SENAI, de Brasil; el Fondo Promocional de la Formación Profesional, de la República de Corea; y, el *Programme de Valorisation des Ressources Humaines*, de Costa de Marfil. De otra parte, en el mecanismo de los subsidios las empresas deben contribuir a un fondo común – nacional o sectorial, por lo general– cuyos recursos son usados para financiar programas de capacitación –de las empresas y públicos– conforme a las políticas del fondo, sin que necesariamente exista una equivalencia entre lo que aporta y lo que recibe cada empresa; así, este esquema ofrece mayores posibilidades de redistribución de los recursos, conforme a los criterios públicos. Es el caso, por ejemplo, del Fondo de Desarrollo de Calificaciones, de Singapur, y de los Programas Autorizados de Capacitación, de Japón. Por último, en los esquemas de reembolso de gastos, las empresas deben contribuir a un fondo cuyos recursos son destinados, en parte, a cofinanciar los gastos de capacitación en que haya incurrido la empresa hasta por un porcentaje de su contribución obligatoria al fondo. Es el caso, por ejemplo, del Fondo de Desarrollo de Recursos

Humanos, de Malasia. En términos de eficacia para atender a las necesidades de las empresas y de potencial redistributivo, el sistema de reembolso de gastos es un esquema intermedio entre los anteriores.

Francia: la formación profesional continua. El sistema nacional de capacitación opera en Francia dentro de una trama institucional compleja, que se desarpapella a partir de la Ley de Formación Profesional Continua, de 1971. Anualmente, el sistema atiende más de cuatro millones de personas – cerca del 15 % de la población activa– entre jóvenes que ingresan al mercado de trabajo, adultos desocupados y trabajadores en servicio. Todo este esfuerzo tiene un costo cercano a los 13.000 millones de dólares, de los cuales un 60 %, aproximadamente, se financia con recursos que deben aportar –obligatoriamente– las empresas; el resto proviene de recursos generales del Estado a nivel central y regional. Las políticas nacionales y regionales de capacitación son establecidas a través de una compleja red de organizaciones tripartitas, con representación del gobierno, los empleadores y los trabajadores. Estas se coordinan con las políticas sectoriales o profesionales de capacitación que resultan de la negociación colectiva, en las condiciones que determina el Código del Trabajo.

La legislación sobre la formación profesional continua ha sido objeto de numerosas reformas y actualmente dispone que las empresas que tienen

diez o más empleados deben destinar a fines de capacitación el equivalente al 1,5 % de la masa salarial bruta de cada una; prescribiendo, además, la forma en que se deberán distribuir los recursos: 0,3 % del costo de la planilla salarial para programas públicos de formación inicial de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo; 0,15 % para permisos individuales de formación destinados a trabajadores en servicio; y el resto –1,05 %– para ser aplicado libremente a la educación y capacitación continua de los trabajadores de la empresa o hacer aportes a organismos paritarios, mutuales y fondos de seguros vinculados a la capacitación. Cada año, las empresas deben demostrar la aplicación de estos recursos o, en caso contrario, pagar a la tesorería nacional una contribución equivalente. Las políticas de capacitación al interior de las empresas son sometidas a consulta en los «comités paritarios» de formación profesional establecidos conforme a la ley.

La legislación francesa ha contribuido a aumentar la proporción de trabajadores en servicio que reciben capacitación, de un 8 % en 1972 a más de un 30 % en años recientes. Igualmente, ha servido de estímulo para que las empresas aumenten, globalmente, el gasto en capacitación, más allá de los estándares legales: de un 1,4 % de la masa salarial en 1972 –cuando la tasa compulsoria era 0,8 %– hasta un 3,2 % en 1990. Las grandes empresas son las que más invierten en la capacitación de sus tra-

bajadores: sobre 2,7 % de la masa salarial; en cambio, las firmas con 10 a 50 empleados destinan menos del 1,5 % a estos fines, excluidas las asignaciones obligatorias. Más aun, cerca de tres millones de empresas con menos de diez empleados –exentas de la contribución a la capacitación– no tienen acceso a los beneficios de la ley de formación profesional continua. De otra parte, los beneficios de la ley no se distribuyen por igual entre las diferentes categorías de trabajadores; en efecto, a comienzos de los años noventa, un 27 % de participantes eran trabajadores administrativos, técnicos y supervisores, un 22 % operarios calificados y sólo un 6 % trabajadores no calificados. Esto sugiere que existe comparativamente poco interés en la capacitación de los trabajadores de menor calificación, a pesar de que éstos constituyen el mayor grupo en la composición del empleo nacional.

Por otra parte, el Estado –a nivel nacional y regional– aporta recursos complementarios para financiar o subsidiar diversos programas públicos de capacitación y desarrollo tecnológico relacionado, la mayoría de los cuales opera de manera descentralizada: programas de reconversión laboral; proyectos de inversión en capital humano y tecnología para pequeñas y medianas empresas; perfeccionamiento del personal de la administración pública; adaptación de trabajadores inmigrantes; rehabilitación de discapacitados; y, fortalecimiento técnico de los organismos de formación profesional.

Además del impuesto para la formación profesional continua, existe, desde 1925, un «impuesto de aprendizaje» equivalente al 0,6 % de la masa salarial, que las empresas deben pagar si no presentan evidencia de que han realizado gastos equivalentes en programas de aprendizaje autorizados. La mayor parte de los recursos son usados por los empleadores para subvencionar a escuelas técnicas y vocacionales, públicas y privadas. Ambos impuestos han estimulado el desarrollo de un mercado agresivo y competitivo de proveedores de capacitación, que a fines de los años ochenta llegaba a cerca de 13.000 agencias registradas en el país.

Corea: Fondo Promocional de la Formación Profesional La economía de Corea del Sur ha experimentado un cambio profundo en el corto periodo de los últimos treinta años, transformándose de un pequeño país agrícola cerrado en una potencia mundial de la industria textil, química, metalmecánica y electrónica. En el proceso de cambio, la demanda de recursos humanos ha crecido en magnitud y en cuanto a los niveles de calificación requeridos. Así, con el propósito de comprometer a las empresas en la tarea de la formación profesional, en 1963 se promulgó la Ley Básica de Formación Profesional, en virtud de la cual las empresas con 150 o más empleados están obligadas a capacitar a un porcentaje de su personal, que varía según el tamaño de la empresa y la rama industrial a la que

pertenece. De hecho, la obligación consiste en proveer una cantidad de capacitación –calculada en meses– hombre– de acuerdo con el número de trabajadores de cada empresa. Este esquema situó a la industria en un papel protagónico respecto al financiamiento y la determinación de las necesidades de capacitación del país.

Posteriormente, en 1976, se promulgó la Ley del Fondo Promocional de la Formación Profesional, la cual abrió la oportunidad para las empresas de optar entre realizar programas de capacitación conforme a la ley de 1963 o aportar el equivalente al costo estándar de dichos programas al citado Fondo, administrado por el Ministerio del Trabajo. Así, si el costo de la capacitación que realiza una empresa es inferior a la cuota compulsoria que prescribe la Ley Básica, ella deberá aportar al Fondo el equivalente al costo de la diferencia. A la inversa, si el gasto de las empresas en capacitación excede el costo estimado de su cuota compulsoria, el gobierno le reembolsa la diferencia o ésta se deduce de su obligación para el año siguiente. Muchas de las casi 4.000 empresas sometidas a la ley prefieren aportar al Fondo, por los trámites complejos que se requieren para cumplir con la cuota compulsoria y el hecho de que el costo estándar de la cuota de capacitación compulsoria por lo general subestima el verdadero costo de la capacitación interna.

El Fondo está destinado, fundamentalmente, a la formación inicial de

los jóvenes y a la reconversión de los adultos desplazados por la dinámica de la economía y las innovaciones tecnológicas. Además, concede subsidios y préstamos a los organismos de capacitación que necesitan mejorar su infraestructura, equipamiento y tecnología de enseñanza.

Costa de Marfil: Programme de Valorisation de Ressources Humaines. El sistema nacional de capacitación en Costa de Marfil comienza a tomar cuerpo a partir de 1977, luego de un largo periodo de diálogo entre los actores sociales interesados. El proceso culminó con el establecimiento de una estructura basada en tres elementos estratégicos. i. una contribución compulsoria de las empresas, por el equivalente al 1,2 % de la masa salarial, a un Fondo especial; ii. un mecanismo de gestión tripartita –gobierno, empleadores y trabajadores– de los recursos del referido Fondo, constituido por dos organismos relativamente autónomos: el Consejo de Gestión, de carácter directivo, y una secretaría ejecutiva en la Oficina Nacional de Formación Profesional; y, iii. una red de proveedores de capacitación, constituida mayoritariamente por colegios técnicos y centros vocacionales dependientes del Ministerio de Educación Nacional. La construcción y puesta en marcha del sistema se realizó en el marco de un proyecto del Banco Mundial y con la asistencia técnica de la OIT.

Si bien los resultados durante los primeros diez años fueron alentado-

res en su conjunto, la evolución del sistema estuvo marcada por un crecimiento gradual de la influencia del gobierno y la burocracia estatal en la gestión del Fondo, y dificultades para liberar de la tesorería pública los recursos pertenecientes al Fondo. Ello contribuyó a debilitar el espíritu del tripartismo y, especialmente, erosionó la motivación de las empresas para involucrarse en la gestión y el financiamiento del sistema. Entretanto, se gestaba una profunda crisis en la economía que llevó al gobierno a suscribir un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial para llevar adelante un programa de ajuste estructural, que se tradujo en la reestructuración o privatización de las empresas del Estado y en una importante reducción del gasto fiscal, cuyos efectos comprometieron el empleo en el sector público y la capacidad del gobierno para financiar los programas sociales. Para apoyar estas reformas, desde el comienzo de los años noventa se implementaron diversos programas sectoriales: el Programa Sectorial Financiero (PASFI); el Programa Sectorial de Competitividad (PASCO); y, el Programa de Valorización de los Recursos Humanos (PVRH).

El diseño del PVRH, de 1992, se fundamentó en la necesidad de, por una parte, compensar la baja del financiamiento público para el funcionamiento y las inversiones en el sector de la educación y, por otra, aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios de educación, incluida la

formación profesional. El programa contiene –en lo que concierne a la formación profesional– disposiciones referidas a diversos aspectos: i. la rectoría y coordinación del sistema, a cargo de una nueva entidad: la Inspección General de Educación Nacional; ii. la ingeniería y el montaje de los proyectos formativos, bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Formación Profesional (AGEFOP), creada en 1992; iii. el monitoreo del mercado de trabajo, para la formulación de políticas de empleo y formación de recursos humanos, encomendado a la Agencia de Estudios y de Promoción del Empleo (AGEPE), establecida en 1993; y, iv. el financiamiento de la formación profesional.

40

No obstante, la participación de los actores sociales en el diseño y la implementación del Programa de Valorización de los Recursos Humanos ha sido hasta ahora débil en términos globales; particularmente, en el caso de las empresas ésta participación se ha limitado, por una parte, a la presencia en la Comisión Consultiva de Gestión, organismo asesor de la AGEFOP que, en la práctica, aún no ha tenido un papel destacado y, por otra, a la intervención –a través de la Unión Patronal de Costa de Marfil– en las comisiones de trabajo encargadas de revisar el esquema de financiamiento del sistema de formación profesional. En este último aspecto, la reforma de 1992 contempla la fusión del impuesto de aprendizaje y el im-

puesto para la formación profesional continua, la recaudación directa de las contribuciones de las empresas para la formación profesional sin pasar por las arcas fiscales, y la posibilidad de retener y aplicar en la empresa hasta la mitad de la contribución compulsoria para la formación profesional.

Singapur: Fondo de Desarrollo de Calificaciones. La formación profesional inicial de los jóvenes y la capacitación continua de los trabajadores adultos están fuera del ámbito de la educación formal en Singapur, y ambas operan de una manera bastante coordinada, especialmente en lo relativo a las políticas, los programas y los contenidos instruccionales. Esto se explica porque el sistema no formal de educación para el trabajo está concebido como un todo para apoyar la estrategia de desarrollo industrial y tecnológico del país.

Desde el punto de vista institucional, la formación profesional está a cargo del Consejo de Capacitación Profesional e Industrial organismo autónomo que asocia al gobierno, los empleadores y los trabajadores. Dicha entidad maneja una red de centros vocacionales que imparten diferentes programas, como ser: formación profesional inicial a tiempo completo, para jóvenes; aprendizaje dual –en centros y empresas– también para jóvenes; cursos modulares de perfeccionamiento y actualización de adultos; y, educación complementaria para trabajadores adultos. Las operaciones

e inversiones de estos centros son financiadas con recursos generales del Estado y del Fondo de Desarrollo de Calificaciones.

Este Fondo fue establecido en 1979 y es administrado por el Consejo Nacional de Productividad, dependiente del Ministerio de Comercio e Industria. Está destinado a financiar programas de capacitación continua y de educación complementaria de trabajadores adultos, especialmente en el nivel de operarios calificados y técnicos altamente calificados. La ejecución de los programas está a cargo, por lo general, de los centros de capacitación del Consejo de Formación Profesional e Industrial y los institutos tecnológicos superiores pertenecientes al sistema formal de educación. Adicionalmente, el Fondo puede subsidiar las inversiones de los centros privados de capacitación –especialmente, aquellos que operan en convenio con las asociaciones empresariales– así como también a los trabajadores que desean capacitarse.

El Fondo se financia con un impuesto, de cargo de las empresas, equivalente al 1 % de los salarios del personal de nivel bajo y medio. Aunque se ha argumentado que tal mecanismo podría discriminar en contra del empleo de esta clase de personal, las autoridades consideran que, por el contrario, constituye un incentivo para mejorar, a través de la capacitación, el perfil del empleo en las empresas, así como la productividad y los sala-

rios de estos trabajadores. Actualmente, existen alrededor de dos mil empresas que contribuyen regularmente al Fondo.

Se han financiado diversos programas estratégicos de capacitación de adultos, de alcance nacional, a través del Fondo: el «Programa de Competencias Básicas para la Efectividad y el Cambio» y el «Programa de Tecnología de la Información para Personal de Oficina». Pero el Fondo también puede financiar, parcial o totalmente, programas de capacitación de las empresas, siempre que éstos sean consistentes con las políticas del Consejo Nacional de Productividad. Por ejemplo, en años recientes el Consejo privilegió los programas de capacitación para las pequeñas empresas y los de reconversión laboral para los trabajadores afectados por la reestructuración productiva y la modernización tecnológica. Sin embargo, en estos casos la franquicia no opera como una exención de la contribución al Fondo ni como un reembolso de gastos, sino como un subsidio que se otorga a programas expresamente aprobados, sin que exista necesariamente una proporcionalidad entre los aportes de la empresa al Fondo y los subsidios que recibe.

Japón: Programas habilitados de formación. Las responsabilidades de la capacitación para el trabajo en el Japón están divididas entre los sectores público y privado. Los programas públicos de capacitación, ma-

nejados y financiados por el gobierno central y los gobiernos locales, se enmarcan en las políticas de empleo y desarrollo de recursos humanos, concordantes con las políticas de promoción industrial. Estos programas atienden preferentemente a la formación inicial de los jóvenes, la capacitación de los adultos desempleados y el fomento de la capacitación en las pequeñas empresas.

El sistema público de capacitación se sustenta en dos grandes cuerpos legales. En primer lugar, la Ley de Formación Profesional, de 1958, que estableció las modalidades de la capacitación pública, la duración de los programas y el tipo de instituciones que pueden proveer esos servicios. Dicha ley ha tenido diversas modificaciones, entre las cuales las más importantes son las de 1969, que fijó las condiciones de los programas de capacitación habilitados (autorizados), a cargo de las empresas. Posteriormente, en 1985 las normas relativas a la capacitación pública se perfeccionaron y consolidaron en la Ley de Promoción del Desarrollo de los Recursos Humanos. En segundo lugar, la Ley de Seguro de Empleo, de 1974 que, además de establecer el beneficio del seguro de desempleo clásico, financia tres servicios especiales: el Servicio de Desarrollo de Habilidades Profesionales, el Servicio de Estabilización del Empleo, y el Servicio de Bienestar de los Trabajadores. El primero de éstos es una de las principales fuentes de financiamiento de las instituciones pú-

blicas de capacitación y de los subsidios para los programas habilitados de capacitación de las empresas.

La ley prescribe las condiciones de elegibilidad para diferentes programas de capacitación autorizados, tales como formación inicial para egresados de la educación formal, perfeccionamiento y actualización para trabajadores en servicio, y capacitación o reciclaje para adultos desempleados. Adicionalmente, establece los requisitos para los participantes e instructores, la duración y el contenido curricular de los cursos, así como los requisitos de infraestructura y equipamiento para impartir los cursos. Para estos programas existen diferentes esquemas de subsidios financiados, por lo general, con recursos de la Ley de Seguro del Empleo.

Entre los mayores beneficiarios de los subsidios para programas de capacitación autorizados están las pequeñas empresas, las cuales pueden solicitar –a las autoridades locales– el reembolso de hasta las dos terceras partes de sus gastos de capacitación. Más aun, los participantes de los programas autorizados gozan del mismo estatus que los alumnos de los programas públicos de formación profesional para efectos de la certificación. Los servicios de capacitación son provistos por instituciones privadas especializadas y por Centros Comunitarios de Formación Profesional; estos últimos, contruidos y equipados por el Estado, a través de la Corpora-

ción de Promoción del Empleo, y administrados por organizaciones empresariales locales. En 1991, existían mas de 1.300 proveedores privados acreditados y 71 Centros Comunitarios de Formación Profesional.

De otro lado, las empresas –especialmente, las grandes– mantienen y financian sus propios programas de formación inicial y de capacitación continua para sus trabajadores. Es así como el grueso de la formación y capacitación a nivel de operarios, supervisores y técnicos medios ha sido tradicionalmente una responsabilidad de los empleadores, ya que en Japón la formación profesional formal está relativamente poco desarrollada –no así la educación técnica superior– y los programas públicos de formación profesional inicial atienden sólo a una parte de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo sin preparación laboral. Ciertamente, la disposición de muchos empleadores a invertir en la capacitación de sus trabajadores se explica por las políticas de empleo permanente que ha sido común en las grandes y medianas empresas japonesas; políticas que, al promover la estabilidad del personal, aseguran a las empresas la recuperación de sus inversiones en capacitación.

Malasia: Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos. Con el fin de entregar a las empresas una mayor responsabilidad en el financiamiento de la capacitación, en 1992 se promulgó la Ley de Desarrollo de Re-

curso Humanos que, entre otras cosas, obliga a los empleadores a contribuir a el nuevo Fondo con el equivalente al 1 % de sus planillas salariales. Al comienzo, el Fondo abarcó a las empresas manufactureras medianas y grandes. Posteriormente, a partir de 1995, se extendió a otras empresas de diversos sectores, con 10 o más empleados; pero en el caso de las pequeñas empresas, la tasa del impuesto es de sólo 0,5 %.

El Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos opera esencialmente como un mecanismo de reembolso de gastos, en virtud del cual las empresas registradas como contribuyentes del Fondo pueden solicitar a éste una subvención para sus gastos de capacitación, siempre que se trate de gastos admisibles, que la capacitación sea de beneficio directo para la empresa y que los participantes sean ciudadanos nacionales. Esto último puede ser una limitación importante, ya que el 15 % de la fuerza de trabajo son extranjeros. Bajo este esquema, las empresas pueden solicitar el reembolso de sus gastos en capacitación hasta el equivalente a un porcentaje de 50 a 80 % de su contribución compulsoria.

La administración del Fondo está a cargo del Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos, integrado por ocho representantes de los empleadores, cuatro del gobierno y dos miembros independientes. A través del Fondo se financia la capacitación de trabajadores en servicio, en todos los niveles y espe-

cialidades del empleo, además de servicios complementarios para las necesidades de capacitación de las empresas. No se cubre la formación pre-empleo de los jóvenes ni la capacitación de adultos desempleados o subempleados en el sector informal.

Actualmente, los recursos del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos se canalizan a través de cuatro líneas: i. Asistencia para la Capacitación (SBL), que ayuda a las empresas a organizar programas de capacitación internos o en organismos especializados, nacionales o extranjeros; ii. Programa de Capacitación Autorizada (PROLUS), para enviar a los trabajadores a cursos de capacitación realizados por empresas u organismos de capacitación acreditados; iii. Plan Anual de Capacitación (PLT), para contratar servicios de consultores acreditados, necesarios para identificar las necesidades de capacitación en las empresas, diseñar los programas de capacitación y elaborar los planes anuales de capacitación; y, iv. el Programa PERLA, bajo el cual las empresas asumen un porcentaje de las tarifas de los proveedores de capacitación acreditados, y el resto lo paga el Fondo. Este último esquema difiere de los otros en que el empleador desembolsa una parte de lo necesario para cubrir los gastos de capacitación, en vez de tener que pagar la totalidad y solicitar posteriormente el reembolso.

Hasta comienzos de 1995, el Fondo de Desarrollo de Recursos Humana-

nos había recaudado 147 millones de dólares y en 1994 el porcentaje reembolsado a las empresas alcanzó al 65 %. Sin embargo, un estudio preliminar del Banco Mundial muestra un uso disparado del beneficio: 1,6 % de las pequeñas y medianas empresas –que representan el 40 % de las firmas registradas– recibieron reembolsos; en cambio, el 31 % de las grandes empresas –las cuales representan el 4,6 % del total registrado– obtuvieron este beneficio.

2.1.2 Incentivos tributarios y subsidios con cargo a recursos generales del Estado

Los esquemas de incentivos tributarios y subsidios, con cargo a impuestos generales del Estado, constituyen, de otra parte, efectivos mecanismos de estímulo, en el sentido de premiar –con un crédito tributario o una subvención– a las empresas que voluntariamente invierten en la capacitación de sus trabajadores. Ejemplos de aplicación de estos esquemas son: los subsidios para los programas de capacitación autorizados, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, en Japón; los subsidios para los programas de aprendizaje dual en pequeñas y medianas empresas, en Alemania; los incentivos tributarios para la capacitación en las empresas, en Chile; los incentivos tributarios para la capacitación en las empresas y las inversiones relacionadas, en Malasia; y, los subsidios para empresas de producción que proveen servi-

cios de capacitación a otras empresas, en Australia. Estos esquemas son, sin duda, los que mejor se adaptan a las verdaderas necesidades de las empresas, lo que no significa que estén exentos de limitaciones, especialmente en cuanto al acceso de las pequeñas empresas a los créditos tributarios – ya que su techo impositivo es muy bajo– y el riesgo de que las grandes empresas aprovechen estos mecanismos para obtener un lucro gratuito (*windfall gains*) cargando al Estado los costos de sus programas ordinarios de capacitación.

Alemania: Esquema de Aprendizaje Dual. La formación profesional de nivel medio está inserta, en Alemania, en el sistema de educación formal, y opera principalmente a través de dos modalidades: el esquema de Aprendizaje Dual, en virtud del cual los alumnos alternan semanalmente – durante cerca de tres años– periodos de enseñanza teórica y práctica en la empresa; y, la formación en Escuelas Vocacionales de tiempo completo. Se estima que alrededor del 80 % de la fuerza de trabajo, a nivel de operarios calificados y técnicos medios, se ha formado a través de alguna de estas vías, mayoritariamente en el Aprendizaje Dual.

Por lo general, es el Estado –a nivel federal o estadual– quien financia o subsidia la fase de enseñanza teórica del Aprendizaje Dual, especialmente en los programas con pequeñas y medianas empresas. En cambio, los costos de la

fase práctica son asumidos íntegramente por las respectivas empresas. Estos costos incluyen: los gastos de supervisión de los aprendices y el salario de los aprendices, el cual fluctúa entre un 20 y un 40 % del salario mínimo, en cada sector. La remuneración de los aprendices se pacta en función de la productividad esperada de éstos, y es materia de negociación colectiva entre los empleadores y los sindicatos, la que por lo general se efectúa a nivel de ramas industriales. En cuanto a las vacantes para el ingreso al Aprendizaje Dual –que fluctúan en torno a dos millones cada año, según el estado de la economía– éstas son materia de negociación entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos, también a nivel de ramas industriales.

La capacitación continua de los trabajadores adultos en servicio es de cargo de las propias empresas o de los mismos trabajadores, por lo general; aunque el Estado también tiene programas de subsidios para el perfeccionamiento de trabajadores adultos en determinados oficios, con recursos del seguro de desempleo.

Las normas que rigen el Aprendizaje Dual están contenidas en la Ley de Formación Profesional de 1969, que recoge la experiencia acumulada en el sistema desde la Edad Media. Es así como el notable desarrollo que ha alcanzado el Aprendizaje Dual en Alemania –basado en la concertación entre las partes– no es resultado de la improvisación sino de una tradición

centenaria de relaciones industriales entre organizaciones empresariales y sindicatos influyentes, y mercados de trabajo que operan dentro de un esquema bastante estructurado de oficios reconocidos. Esto puede ser un factor de rigidez de los programas pero, de otra parte, facilita la movilidad de los trabajadores en el mercado laboral. Los contenidos curriculares generales de los programas de Aprendizaje Dual son establecidos por el Instituto Federal de Formación Profesional, dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología, con la participación de representantes de los empleadores y los sindicatos.

No hay duda de que el sistema de Aprendizaje Dual tiene importantes beneficios para todos los actores sociales. Para el Estado, es una manera de compartir la carga financiera de la formación profesional con las empresas, además de disminuir la presión de la demanda de ingreso a la educación superior. Para las empresas, ofrece la posibilidad de controlar la cantidad y calidad de la oferta de recursos humanos calificados. Para los sindicatos, constituye un mecanismo de participación y una manera de fortalecer la estructura del empleo en función de los oficios reconocidos, base de las relaciones industriales y la negociación colectiva en el país. Por último, para los jóvenes es un camino bastante seguro hacia el empleo.

Con todo, el sistema presenta algunas debilidades en lo que se refiere a: las dificultades para lograr un equilibrio entre las vacantes ofrecidas –voluntariamente– para aprendices en las empresas y la demanda social de los jóvenes que desean ingresar al sistema, especialmente en periodos de desaceleración económica; las diferencias de calidad del aprendizaje según el tamaño de las empresas, ya que las más grandes disponen de mejores facilidades, programas e instructores; la escasez relativa de vacantes para aprendices mujeres y jóvenes extranjeros; las dificultades para el empleo que a veces enfrentan los aprendices formados en las pequeñas empresas, ya que éstas tienden a admitir más aprendices de los que pueden emplear posteriormente; la subutilización de los aprendices en tareas de baja calificación, por parte de algunas empresas; y, la creciente tendencia de los jóvenes formados en el aprendizaje a seguir el camino de la educación superior.

Malasia: Incentivos Tributarios para la Formación. Malasia ha puesto en práctica en los últimos años un ambicioso esquema multipropósito de incentivos tributarios para la capacitación en las empresas, complementario a las disposiciones de la Ley de Desarrollo de los Recursos Humanos, de 1992. Conforme a ello, a comienzos de los años noventa, se estableció el derecho a la doble deducción de los gastos de capacitación de las empresas para fines tributarios. El beneficio se otorga

tanto respecto a la capacitación interna como a la externa en instituciones acreditadas, para las compañías no cubiertas por la Ley de Desarrollo de 1992.

Posteriormente, en el presupuesto nacional de 1995, se agregaron nuevos incentivos: deducciones tributarias respecto a los aportes de las empresas –en dinero o especie– a instituciones de capacitación acreditadas; exenciones tributarias respecto a las inversiones en centros privados de capacitación, establecidos por las empresas; exenciones de tarifas aduaneras e impuestos respecto a las importaciones de equipos y materiales de educación técnica y formación profesional; y, rebajas tributarias por un porcentaje de los gastos en que incurrían las instituciones de capacitación acreditadas para la construcción de edificios destinados a educación técnica o a formación, aprobados por el Ministerio de Finanzas.

A pesar del impacto positivo de estos esquemas, aún no se ha consolidado una cultura empresarial que dé prioridad el tema de la capacitación ni aliente la cooperación entre el Estado y el sector productivo en esta área. El todavía débil interés y compromiso de la generalidad de las empresas en materias de capacitación se refleja principalmente en la calidad dispareja de la oferta formativa y el mayoritario uso de los beneficios tributarios por parte de las grandes empresas multinacionales vinculadas al sector exportador.

Chile: Estatuto de Capacitación y Empleo. Promulgado en 1976 por el gobierno, en consulta con las principales organizaciones empresariales del país, el Estatuto de Capacitación y Empleo estableció el primer marco legal para un sistema nacional de capacitación en Chile, con base en los siguientes principios: i. la demanda de capacitación las empresas –apoyada con un incentivo tributario– como motor del sistema; ii. la competencia entre los proveedores de capacitación como un medio para promover la eficiencia y la calidad de los servicios; y iii. la provisión de oportunidades de capacitación gratuitas para trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, a través de programas públicos patrocinados por el gobierno.

En este sistema, el Estado subsidia la capacitación en las empresas mediante un dispositivo de deducción tributaria y, además, financia los programas públicos de capacitación dirigidos a jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo, adultos desempleados y subempleados y otros grupos sociales en desventaja. La administración del sistema está a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Este organismo es responsable de supervigilar el uso de la franquicia tributaria por parte de las empresas, acreditar a los proveedores de capacitación, planificar y monitorear los programas públicos de capacitación, y dar asistencia técnica a una red na-

cional de casi 200 Oficinas Municipales de Colocación.

Por su parte, las empresas pueden realizar programas de capacitación para sus trabajadores cuyos costos son deducibles del impuesto a la renta hasta por el equivalente al 1 % de la planilla salarial de cada empresa. Las pequeñas empresas –que tienen una planilla salarial reducida– pueden descontar hasta 300 dólares. Los gastos de capacitación que exceden el límite de la deducción tributaria son considerados gastos corrientes de las empresas para efectos contables. La ley determina el tipo de gastos admisibles para la rebaja tributaria, entre los cuales se encuentran: los costos directos de la capacitación organizada por la empresa o comprada a proveedores externos; los gastos de administración del sistema de capacitación de la empresa, hasta por un 15 % de los costos directos de la capacitación; los gastos en estudios de necesidades de capacitación, hasta por un 10 % de los costos directos de la capacitación; los gastos de transporte y viáticos de los participantes en los programas de capacitación, hasta por un 15 % de los costos directos de la capacitación; los aportes voluntarios de las empresas a organismos acreditados –denominados Organismos Técnicos Intermedios (OTIR)– encargados de organizar programas colectivos de capacitación; y, el salario de los aprendices, hasta un máximo del 60 % del salario mínimo legal que alcanza actualmente alrededor de 150 dólares mensuales. En 1993, más de 13.000 empresas gasta-

ron 64 millones de dólares para capacitar a 362.000 trabajadores, equivalente al 8 % de la fuerza de trabajo; y tuvieron una rebaja tributaria de 46 millones de dólares.

Por el lado de la oferta, existen cerca de dos mil organismos de capacitación acreditados por el SENCE, los cuales pueden vender servicios a las empresas y a los programas públicos de capacitación. En este último caso, la contratación de los organismos se hace mediante licitaciones. Entre los proveedores de capacitación hay universidades, escuelas técnicas, institutos de capacitación, firmas consultoras y empresas proveedoras de tecnología.

Finalmente, forman parte del sistema los OTIR, encargados de planificar y organizar programas de capacitación para grupos de empresas afiliadas. Son entidades privadas, sectoriales o regionales, que prestan servicios especialmente a las pequeñas y medianas empresas o a industrias –como la construcción– donde existe una alta rotación de personal. Las empresas pueden afiliarse voluntariamente a alguno de estos organismos y hacer contribuciones que son consideradas gastos de capacitación para efectos de la franquicia tributaria.

El sistema nacional de capacitación, que opera en el marco del Estatuto de Capacitación y Empleo, ha significado un aumento importante de las actividades de capacitación de las empresas, a la vez que ha contribuido a ampliar y

diversificar la oferta de capacitación, operando en un régimen de efectiva competencia; asimismo, ha mejorado la focalización de los programas públicos de capacitación en los grupos sociales que no atienden las empresas. Pero el sistema también tiene debilidades, especialmente en lo que se refiere a: la concentración de la franquicia tributaria en los sectores que menos lo necesitan: las grandes empresas y los trabajadores más calificados; la escasa actividad de capacitación en áreas relacionadas con tecnologías de producción; la calidad dispareja y los costos a menudo elevados de los servicios de capacitación; la escasez de recursos fiscales para los programas públicos de capacitación; las normas legales que dan rigidez al diseño de los programas públicos de capacitación; y, la exclusión de los trabajadores en las decisiones de capacitación de las empresas.

Australia: *Subsidized Training Providers*. La oferta de educación técnica y formación profesional en Australia incluye los Institutos de Educación y Capacitación Técnica (TAFE), de carácter público, y diversos proveedores privados que pueden clasificarse en cuatro grupos: i. instituciones o personas que ofrecen servicios de capacitación pagados; ii. instituciones subsidiadas de educación y capacitación de adultos, que cumplen una función esencialmente social pero también ofrecen servicios pagados de capacitación; iii. empresas (de producción) que disponen de facilidades para la capacitación de su personal y que,

adicionalmente, pueden ofrecer servicios pagados a otras empresas, en el área de su especialidad; y, iv. proveedores industriales que atienden las necesidades de capacitación de empresas de una misma rama industrial. Los dos últimos grupos también reciben subsidios del Estado, especialmente para programas de aprendizaje.

Tanto las empresas como los proveedores industriales atienden las necesidades del sector productivo, pero difieren en la especificidad de los cursos y sus fuentes de financiamiento. Las empresas que tienen programas abiertos de capacitación –por ejemplo, BHP Australia Coal– tienden a ofrecer cursos más específicos para cada cliente; en cambio, los proveedores industriales, como South Australia Plastic Industry Training Center, que sirven a varias empresas del mismo sector, ofrecen capacitación más genérica. En cuanto al financiamiento, las empresas que proveen capacitación a otras tienden a depender menos de los subsidios del Estado –y, por lo mismo, están menos involucradas en programas de interés público– así como de las tarifas que cargan a sus clientes, ya que gran parte de sus presupuestos para capacitación se financia con recursos de la propia empresa. Lo contrario sucede con los proveedores industriales, quienes dependen mayoritariamente de los subsidios y las tarifas que cobran a sus clientes.

Uno de los esquemas más innovadores en la categoría de proveedores industriales son las compañías de ca-

capacitación colectiva («*group training companies*»). Éstas son organizaciones que reclutan aprendices y jóvenes en formación, y los hacen rotar entre las empresas afiliadas durante los periodos de práctica. La mayoría de las empresas que participan –voluntariamente– en este esquema son pequeñas y medianas. La capacitación teórica es entregada por los institutos públicos de la red TAFE o por los centros de formación que han establecido algunas compañías de capacitación colectiva. El financiamiento para las más de cien de estas organizaciones que existen en el país proviene del gobierno central y las autoridades estatales y locales, y a partir de 1995 está ligado a acuerdos de resultados suscritos con las autoridades locales.

2.1.3 Esquemas de costos compartidos

Por último, en los esquemas de costos compartidos el Estado ayuda, con subsidios, a las empresas que deben cumplir determinadas obligaciones legales en materia de capacitación. Es, por esto, una forma de reembolso de gastos con recursos generales del Estado y no con cargo a un fondo especial de capacitación, como se vio anteriormente, lo que implica un mayor riesgo de problemas de financiamiento. Estos sistemas son más bien un instrumento de las políticas públicas de capacitación, ya que imponen a las empresas la obligación de realizar determinados programas de capacitación –por ejemplo, admitir una

cierta cuota de aprendices– aunque éstos no guarden necesariamente relación con las necesidades de cada empleador.

India: Programa de Capacitación en Aprendizaje. La cooperación entre el Estado y las empresas en el área de la capacitación de la India está basada en tres grandes programas nacionales: i. el Programa de Capacitación de Instructores de Oficios, iniciado en 1948, para formar el personal docente de los Institutos de Capacitación Industrial, tanto públicos como privados subvencionados; ii. el Programa de Capacitación para Oficios, de 1950; y, iii. el Programa de Capacitación en Aprendizaje establecido inicialmente como un esquema voluntario para las empresas, en 1959, y modificado conforme a la Ley de Aprendizaje, de 1963. El financiamiento de los dos primeros programas es de cargo público, a nivel del gobierno central o de gobiernos estatales; en cambio, los costos del Programa de Aprendizaje son compartidos entre el Estado y las empresas.

La Ley de Aprendizaje –cuya aplicación es controlada por el Ministerio del Trabajo– obliga a toda empresa privada o pública, del sector industrial formal, a contratar una cuota de aprendices en proporción al total de su personal, excluidos los trabajadores no calificados. A través del programa se forman operarios calificados en 132 oficios reconocidos, en

218 ramas industriales, mediante cursos teórico-prácticos cuya duración fluctúa entre seis meses y cuatro años según el oficio; adicionalmente, a partir de 1973, el programa se extendió para proveer aprendizaje práctico, de un año de duración, a graduados de ingeniería y tecnología.

El proceso del aprendizaje para oficios consiste en una etapa de formación básica seguida de un periodo de alternancia de práctica en la empresa y enseñanza relacionada en centros. Los cursos de formación básica se imparten en los Institutos de Capacitación Industrial, en el caso de los oficios cubiertos por las disposiciones del Plan de Capacitación en Oficios; para el resto de los oficios reconocidos, las empresas o el gobierno, según el caso, deben proveer las facilidades para la formación básica. Durante el aprendizaje, los jóvenes reciben un salario que va aumentando cada año. Al término del proceso, los aprendices aprobados reciben un Certificado Nacional de Aprendizaje, expedido por la Dirección General de Empleo y Capacitación, que tiene reconocimiento oficial para efectos de empleo, a nivel nacional. Las políticas nacionales del aprendizaje son formuladas por el gobierno central en consulta con el Consejo Central de Aprendizaje, integrado por representantes de los empleadores, los trabajadores y el gobierno. Consejos similares existen a nivel de los estados.

Las empresas que tiene 500 o más empleados asumen todos los costos del

aprendizaje, incluidos la enseñanza teórica y el salario de los aprendices; en el resto, los gastos son compartidos entre el Estado y la empresa: el respectivo gobierno estadual provee la enseñanza teórica gratuitamente – en los Institutos de Capacitación Industrial públicos– o reembolsa a la empresa los gastos correspondientes, en tanto que la remuneración de los aprendices es de cargo de la empresa. Además, el gobierno concede otros beneficios para las empresas que están bajo la Ley de Aprendizaje, como ser: préstamos para instalación de centros de capacitación, exenciones de derechos de importación sobre equipos para la enseñanza, y el reconocimiento de los costos del aprendizaje como gastos para efectos del impuesto a la renta.

El sistema de aprendizaje ha contribuido de manera importante al acervo de trabajadores calificados en India y sus certificados tienen reconocimiento no sólo en el país sino también en Australia y Nueva Zelandia, lo que amplía las perspectivas de empleo para los jóvenes formados a través de este mecanismo. De otra parte, el sistema tiene debilidades en lo que se refiere a: su reducida cobertura, que alcanza sólo una fracción de las personas que ingresan a la fuerza de trabajo; las disparidades regionales en la calidad de los programas; la escasez de facilidades para la enseñanza relacionada en varios oficios, lo que ha limitado la expansión del sistema; la rigidez curricular para

adaptarse a las necesidades cambiantes de la industria; falta de instrumentos adecuados para las pruebas de certificación del aprendizaje; y, carencia de estudios de seguimiento para evaluar los resultados de las políticas de capacitación.

2.2 Unión de recursos públicos y privados para la capacitación

En algunos países en los cuales existe una cultura y capacidad del sector privado para actuar en el área de la capacitación, a menudo surgen necesidades colectivas que trascienden el interés de las empresas individuales. En estos casos, tanto por razones de beneficio público como privado (colectivo) ha resultado conveniente diseñar mecanismos a través de los cuales el Estado y grupos u organizaciones empresariales –locales o sectoriales– concurren al sostenimiento de programas o instituciones de capacitación, aportando recursos financieros, físicos y humanos.

Por lo general, se trata de iniciativas administradas por el sector empresarial involucrado y que atienden, prioritariamente, las necesidades de personal calificado de un sector especializado, tanto en lo que se refiere a la formación inicial de jóvenes –área de incumbencia del Estado– como a la capacitación continua de trabajadores adultos en servicio. A veces, otros actores sociales también participan en la gestión de estos acuerdos, como

dirigentes sindicales, autoridades del sector educativo y líderes de la comunidad. Estas instituciones o programas planifican su oferta en función de las necesidades de las empresas que los manejan, lo que asegura la adecuación de los programas de capacitación a las posibilidades de empleo, en cantidad y calidad. Por lo general, este tipo de alianzas se sustenta en convenios voluntarios entre las partes, que se pueden mantener o adecuar según las circunstancias ya que no requieren una tramitación legal. Algunos ejemplos de esta clase de alianzas estratégicas son los Centros Comunitarios de Formación y los Colegios de Computación, de Japón; las *Local Training Networks*, de los Estados Unidos; y, el Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang, Malasia. Por cierto, la iniciativa privada ha desempeñado un papel determinante en la gestación de estas experiencias, limitándose el Estado a crear las condiciones para estimular la iniciativa privada.

Japón: Centros Comunitarios de Formación Profesional. El Estado japonés está desarrollando varios programas para promover la capacitación en el sector privado, la mayoría de los cuales apunta a las pequeñas empresas que tienen dificultades para implementar sus propios esquemas de capacitación. Estos programas incluyen: subsidios para cubrir una parte de los costos de los programas de capacitación autorizados que realizan las empresas, préstamos para in-

versiones en facilidades y equipamiento de centros privados de capacitación, y una amplia gama de becas para los trabajadores que asisten a cursos de perfeccionamiento o actualización. La mayor parte de los fondos para estos beneficios provienen del sistema de Seguro de Empleo. De otra parte, la Corporación de Promoción del Empleo –organismo público dependiente del Ministerio de Trabajo– opera una red de centros para proveer asistencia técnica a las pequeñas empresas que desean planificar e implementar actividades de capacitación, así como información a los trabajadores que buscan capacitarse.

Adicionalmente, la Corporación de Promoción del Empleo ha facilitado la creación de numerosos Centros Comunitarios de Formación, los cuales son uno de los más eficaces instrumentos de cooperación Estado-empresas para apoyar la capacitación en el sector privado, particularmente en las pequeñas firmas que no están en condiciones de establecer sus propias facilidades. La Corporación construye los locales y suministra el equipamiento de los Centros, pero la administración de éstos es delegada a organizaciones empresariales o fundaciones privadas locales. Así, los Centros operan como cooperativas de servicios de capacitación para las empresas miembros, y se financian principalmente con los aportes de las empresas y los subsidios contemplados en la Ley de Promoción del Desarrollo de Recursos Humanos, de 1985.

Uno de los modelos de Centros Comunitarios son los Colegios de Computación organizados por iniciativa de las autoridades locales y empresas privadas, incluidas las firmas productoras de software y hardware. Pero, a diferencia de otros Centros Comunitarios, en la administración de éstos participan los gobiernos locales. Hasta 1995, se habían establecido 15 Colegios de Computación con un triple objetivo. En primer lugar, satisfacer la creciente demanda de ingenieros y técnicos en informática de parte de todas las industrias. En segundo lugar, readaptar a trabajadores afectados por los cambios tecnológicos y del empleo, en el país. Y en tercer lugar, promover la creación de nuevas industrias en el área de la microelectrónica e informática, para compensar la pérdida de competitividad en otros sectores de la economía. Debe señalarse que estos Colegios disponen de mayor flexibilidad curricular que otros Centros Comunitarios, y no están obligados a participar rígidamente en los programas oficiales de capacitación autorizada. Aunque la experiencia de los Colegios de Computación es relativamente nueva, los resultados alcanzados hasta ahora son alentadores: la mayoría de los egresados se emplea rápidamente, en la especialidad; la calidad de los cursos está asegurada por la participación de las propias empresas en el diseño de los programas, así como en la selección y formación de los instructores; y, las pequeñas empresas están tomando conciencia de

la importancia de la capacitación y de sus responsabilidades en esta área.

Estados Unidos: *Local Training Networks*. Si hay algo que caracteriza al sistema nacional de capacitación de los Estados Unidos es la descentralización y la desregulación; tan es así, que resulta difícil entenderlo como un sistema en el sentido que esta expresión suele tener en otros países, en términos de políticas y programas nacionales, estándares y certificación de competencias, instituciones oficiales de capacitación y normas de acreditación de proveedores de capacitación. No hay duda que esto es un reflejo de una sociedad que ha sido tradicionalmente muy abierta y que funciona con amplios grados de libertad. En un contexto como éste, las alianzas para la capacitación entre los actores sociales se manifiestan especialmente a nivel local y tienen características muy variadas. Los actores que intervienen en la implementación de estas alianzas son principalmente los empresarios locales y sus organizaciones, las organizaciones sociales y los líderes de la comunidad, los educadores y las autoridades públicas; en tanto que el gobierno federal o estadual se limita, por lo general, a cofinanciar dichas iniciativas. De esta manera, las alianzas locales para la capacitación responden a una demanda –económica o social– concreta; movilizan recursos privados locales complementados con recursos públicos; estimulan el desarrollo de la oferta local de capacitación, en función de la demanda; y,

operan con escasa interferencia del gobierno.

Los subsidios para las actividades de capacitación se deciden a través de un proceso complejo de presupuestación fiscal que envuelve a los tres niveles del gobierno –federal, estadual y local– en consulta con representantes de los empresarios, trabajadores, educadores y proveedores de servicios formativos. Por lo general, estos subsidios están destinados a financiar instituciones de capacitación locales asociadas en esquemas de cooperación con el sector privado o comprometidas en programas públicos de capacitación dirigidos a adultos desempleados, jóvenes que ingresan al mercado de trabajo, personas adscritas a los programas oficiales de beneficencia o grupos sociales en desventaja.

Uno de los principales mecanismos institucionales para la cooperación entre el Estado y la sociedad civil local en el área de la capacitación son los *Community Colleges*, instituciones privadas locales en las cuales, además de educación técnica y humanística postsecundaria, se imparten cursos de educación y capacitación continuas fuera del currículo tradicional. Son cursos cortos para reconvertir trabajadores desplazados, perfeccionar trabajadores empleados, proveer formación inicial a los jóvenes, ofrecer oportunidades educativas no formales a la comunidad, y prestar servicios especializados de capa-

citación a las empresas. Actualmente, las actividades de educación y capacitación continua ocupan más de la mitad de la capacidad de matrícula de los *Community Colleges*, en la mayoría de los casos.

En contraste con otros países, en Estados Unidos las empresas no están normalmente sujetas a incentivos fiscales, subsidios directos o contribuciones específicas para capacitación, incluida la que ofrecen los *Community Colleges*. Los programas de educación y capacitación continua que ofrecen estos Colegios se financian fundamentalmente con los derechos de matrícula que pagan los usuarios, que pueden ser las empresas, los proyectos sociales del gobierno o el público en general. Adicionalmente, en algunos estados se otorgan subsidios a las empresas que desean iniciar programas de capacitación y a los trabajadores que asisten a cursos de reconversión. Los costos de los programas son generalmente bajos gracias a que los cursos son cortos, usan instructores a tiempo parcial, operan con una matrícula alta y pueden aprovechar las instalaciones y servicios generales del Colegio; esto les permite no sólo cargar tarifas bajas sino también, a menudo, generar excedentes que contribuyen a financiar las actividades regulares –más costosas– del Colegio. No obstante, el principal problema que plantea el financiamiento de estos programas es la variabilidad de sus ingresos cada año; con los riesgos que esto implica cuan-

do los Colegios tienen gastos fijos elevados y éstos son financiados con esos recursos.

Pero, no obstante su alta capacidad de respuesta a la demanda, el sistema tiene, a juicio de algunos sectores influyentes del gobierno y la opinión pública, ciertas debilidades para encarar los desafíos de la competencia económica mundial. En primer lugar, se argumenta que las empresas no están invirtiendo lo suficiente en la capacitación de sus trabajadores y que todavía no está arraigada entre ellas la cultura de la capacitación continua. Segundo, el sistema es poco transparente en el sentido de que no provee a los actores privados información sobre el mercado laboral y las opciones de educación para el trabajo, a través de una «ventanilla única». Tercero, la falta de un sistema de estándares ocupacionales y certificación de competencias encarece el reclutamiento de personal en las empresas y dificulta la orientación vocacional de las personas que aspiran a capacitarse. Por último, los esquemas de seguros de desempleo han sido concebidos esencialmente para sostener los ingresos del trabajador desempleado, sin contemplar, por lo general, las necesidades eventuales de intermediación en el empleo y reconversión de los afectados.

Malasia.: Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang. Números centros de formación profesional, establecidos en consorcio entre el Esta-

do y las empresas, han surgido en Malasia, durante los últimos diez años, como resultado de un conjunto de fuertes incentivos para el compromiso de las empresas en actividades de capacitación. El más antiguo es el Centro de Desarrollo de Calificaciones, de ese estado malayo. El Centro fue fundado en 1989 por un grupo de empresas con apoyo del gobierno de Penang. Posteriormente, se han creado otros centros basados en el mismo modelo, en otras localidades de la Federación. Algunas asociaciones empresariales también han establecido centros de capacitación especializados.

El Centro de Penang fue creado en respuesta a la escasez de personal calificado para la naciente industria electrónica de Malasia, a fines de los años ochenta. Ha sido legalmente reconocido como institución de capacitación acreditada, lo que la hace elegible para recibir donaciones deducibles de impuestos. El Estado apoya de manera indirecta el financiamiento del Centro, en dos niveles: i. a través de la legislación general sobre los incentivos tributarios para la capacitación, y los subsidios del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos; y, ii. a nivel del estado de Penang, mediante el arriendo subsidiado de los locales donde opera el Centro, pertenecientes a la Corporación de Desarrollo de Penang. A su vez, las empresas usuarias, además de pagar por los servicios, contribuyen con instructores así como con préstamos y donaciones de materiales y equipos.

Las empresas fundadoras o asociadas –que han pagado una cuota de incorporación– gozan de una tarifa rebajada por los servicios del Centro.

Las actividades prioritarias del Centro están dirigidas al personal de las empresas miembros –58 actualmente– no obstante que los cursos están abiertos a otras empresas y personas que deben pagar la tarifa completa de los servicios. La mayoría de los cursos son cortos, aunque también se imparten programas de hasta dos años de duración conducentes a certificados o diplomas. La capacitación que se imparte atiende preferentemente las áreas de: procesos industriales; calidad y productividad; computación; automatización; supervisión y administración. Para asegurar la flexibilidad y la actualización de los programas, el Centro utiliza especialistas externos como instructores.

El Centro es administrado como una empresa privada sin fines de lucro, bajo la dirección superior de un Consejo de Administración integrado por once representantes de las empresas fundadoras y seis representantes de autoridades e instituciones públicas locales. La oferta de los cursos se planifica en consulta con diversos comités y subcomités de representantes de las empresas, lo cual asegura una efectiva articulación de esta oferta con las necesidades del sector productivo, principalmente en lo relativo al perfeccionamiento y la actualización de los trabajadores en servicio.

2.3 El Estado y las organizaciones privadas intermedias de apoyo a la capacitación.

Tradicionalmente, el Estado ha intervenido en los sistemas nacionales de capacitación operando instituciones públicas especializadas o financiando instituciones privadas de capacitación. El argumento es que, de esta manera, el Estado puede ejercer un control sobre las políticas nacionales de capacitación y velar por la calidad de los programas. En la práctica, el problema es que estas instituciones a veces son demasiado centralizadas y rígidas para responder a las necesidades de la economía y a las políticas sociales del gobierno, especialmente a nivel sectorial o local. Con el propósito de encarar estos problemas, algunos países han ideado esquemas que permiten descentralizar el financiamiento público de las instituciones de capacitación y hacer que ellas respondan efectivamente a las demandas específicas de las regiones o ramas industriales. Uno de estos mecanismos son las organizaciones privadas intermedias –que cuentan con una participación importante de las organizaciones empresariales– encargadas de introducir mecanismos de mercado en la asignación del financiamiento público para la capacitación; y para ello cumplen tareas tales como: proponer políticas y programas de capacitación al Estado, conforme a las necesidades sectoriales o regionales; administrar el finan-

ciamiento público destinado a estos programas; monitorear la ejecución de los programas y evaluar sus resultados; asesorar a las instituciones de capacitación en el montaje de sus programas conforme a las necesidades del sector productivo; y, proveer información a las empresas especialmente a las pequeñas y medianas y al público– sobre las oportunidades de formación profesional.

A menudo, estos organismos han sido creados por iniciativa de las propias organizaciones empresariales, de manera que el voluntarismo constituye su principal fortaleza y debilidad. En esta perspectiva, el financiamiento es, quizás, el mayor inconveniente, ya que estos organismos dependen de asignaciones discrecionales de los gobiernos centrales o locales y de aportes voluntarios de las empresas involucradas. Y esta incertidumbre sobre la sostenibilidad de los ingresos limita la posibilidad de emprender iniciativas de largo plazo. Más aun, la mecánica del financiamiento de estas organizaciones tiende a reproducir las desigualdades económicas regionales o sectoriales, lo que genera disparidades en la eficacia de sus funciones.

Reino Unido: *Training and Enterprises Councils* (TEC) . Diversas encuestas y estudios comparativos realizadas en los últimos diez años, han inducido a las autoridades británicas a impulsar numerosas iniciativas para estimular un mayor compromiso de las empresas en la capacita-

ción. Las autoridades consideran que comprometer a las empresas constituye la estrategia más eficaz para acortar la brecha en las calificaciones de la fuerza de trabajo que presenta el Reino Unido respecto a otros países competidores, como la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón, especialmente en el nivel de supervisores y técnicos.

Entre las principales iniciativas implementadas en los años noventa es posible destacar la formulación de las National Targets for Education and Training, en consulta con el sector productivo y los trabajadores; el establecimiento de una red nacional de organizaciones privadas encargadas de promover la capacitación en las empresas: los Training and Enterprise Councils (TEC), en Inglaterra y Gales; y las Local Enterprise Companies (LEC), en Escocia; el diseño de un nuevo National Vocational Qualifications, con asesoramiento de las empresas; y, diversos programas de capacitación patrocinados por el gobierno dirigidos a clientelas estratégicas, como: el programa Investors in People, que premia a las empresas que se destacan por su esfuerzo en capacitación; el Skills for Small Businesses; el Small Firms Training Loans; el Small Firms Training Challenge, que estimula acciones de capacitación concertadas entre pequeños productores; el Youth Training Program; el Training for Work, dirigido a los adultos desempleados; el Training Credit, como un subsidio que da derecho a

los jóvenes, entre 16 y 17 años de edad, a comprar servicios de capacitación en el mercado; y, el programa Career Development Loans, también concebido para que el usuario pueda elegir su trayectoria de capacitación.

Actualmente existen más de ochenta TEC y más de veinte LEC; éstos fueron creados a propuesta del gobierno pero están organizados como entidades privadas independientes, manejadas por juntas directivas compuestas mayoritariamente por empresarios locales, además de algunos representantes de las autoridades, organizaciones de voluntariado y los sindicatos, aunque la participación de estos últimos ha venido decayendo. Adicionalmente, los TEC y LEC cuentan con una variada estructura de órganos de consulta especializados, integrados por representantes de distintos sectores industriales, áreas geográficas o áreas temáticas. La comunicación de los TEC con el gobierno central es a través del TEC National Council.

Los TEC y LEC son responsables de administrar los programas de capacitación del gobierno, especialmente aquellos dirigidos a jóvenes y adultos desempleados. Ellos no proveen servicios de capacitación sino que los contratan con instituciones locales acreditadas, por encargo y con financiamiento del gobierno. Para su financiamiento, deben competir por los fondos públicos que se distribuyen a través de los presupuestos re-

gionales. Además, son responsables de coleccionar, analizar y difundir información sobre el mercado de trabajo – en cuanto a las tendencias del empleo, el crecimiento sectorial y los perfiles de calificación requeridos– que sirve de insumo para sus actividades. Con el tiempo, los TEC y LEC se han ido integrando a redes más amplias de organizaciones interesadas en el desarrollo económico y social de las respectivas localidades o sectores industriales, entre las que cabe mencionar especialmente a las Industry Training Organizations (ITO). Estas son organizaciones empresariales –financiadas por las empresas– que tienen la misión de prever las necesidades de personal calificado y de capacitación, promover los estándares ocupacionales y estimular la capacitación en las empresas, dentro de las respectivas ramas industriales.

Si bien los TEC y LEC han sido muy exitosos en atraer a un gran número de importantes dirigentes y técnicos de las empresas, para colaborar en sus tareas, no escapan a algunas críticas que aluden, en primer lugar, a la visión cortoplacista de sus actividades, debido a la alta rotación de las juntas directivas y comités asesores, así como a la necesidad de mostrar resultados inmediatos para conseguir el financiamiento del Estado; en segundo lugar, a la excesiva burocracia de sus procedimientos operativos y administrativos; y, tercero, al hecho de que una estructura basada en organizaciones locales puede ser demasia-

do fragmentada para enfrentar problemas industriales de nivel nacional. Con todo, no hay duda que los TEC y LEC continúan en una trayectoria ascendente y están asumiendo responsabilidades cada vez mayores.

Sudáfrica: El Esquema de Formación de la Industria de la Construcción. La Ley de Capacitación de Mano de Obra No. 56, de 1981, con sus modificaciones, establece las bases de un sistema nacional de capacitación que promueve la participación voluntaria de las empresas dentro de un marco de pautas generales respecto a las modalidades de capacitación que se deben implementar. La ley crea un Consejo Nacional de Capacitación integrado por 24 representantes de todos los actores sociales; establece un Fondo para la capacitación de personas desempleadas; define la naturaleza, funciones y atribuciones de los consejos industriales de capacitación; fija las condiciones para la acreditación de los centros de capacitación, de los cuales existen nueve institutos regionales autónomos y más de mil centros de capacitación privados; y, grava a las empresas con un impuesto específico para capacitación.

En el marco de la referida ley, hasta el año 1995 se habían creado –por iniciativa y bajo administración privada– 26 Consejos Industriales de Capacitación, encargados de: i. fijar normas curriculares para la educación y capacitación en las respectivas industrias; ii. proveer infor-

mación sobre oportunidades, tendencias y requisitos del empleo en la industria al Departamento del Trabajo; iii. estimular la cooperación entre la educación formal y la capacitación en materias curriculares; iv. promover las actividades de capacitación; y, v. propiciar y monitorear la ejecución de programas de capacitación para la industria. En el futuro, se espera que estos consejos desempeñen un papel importante en la formulación de las políticas sectoriales de educación técnica y capacitación, y en la coadministración del Sistema Nacional de Calificaciones.

En el caso de la industria de la construcción, la ley establece una contribución para capacitación equivalente al 1,5 % de las planillas salariales. Pero sólo los empleadores que la pagan tienen derecho a los beneficios del sistema, los cuales incluyen el financiamiento de programas de aprendizaje, cursos de educación técnica y subsidios salariales para los participantes. Existen aproximadamente 90 instituciones de capacitación acreditadas para proveer estos servicios de capacitación subsidiados, entre las cuales hay instituciones educativas, centros regionales de capacitación e instituciones privadas. El sistema también financia actividades de desarrollo curricular, investigación, cursos técnicos y universitarios en el área de la construcción, y las operaciones del Consejo de Capacitación de la Industria de la Construcción.

Este Consejo de Capacitación de la Construcción es una entidad priva-

da, legalmente reconocida, integrada por miembros de los empleadores y los sindicatos del sector, cuya misión consiste en: hacer prospección de las necesidades de mano de obra y capacitación; definir los estándares curriculares para la educación técnica y la capacitación; administrar los programas de aprendizaje para jóvenes; acreditar a los proveedores de capacitación; registrar a los participantes en los programas de capacitación; promover la demanda de capacitación y de educación técnica y superior; y, controlar las pruebas de certificación de competencias. El Consejo opera asociado con la Federación de la Industria de la Construcción de Sudáfrica, organismo empresarial de cúpula que, aparte de las funciones gremiales tradicionales, ejerce como rector del sistema de capacitación en el sector y administra los recursos de la contribución de las empresas.

En síntesis, el sistema nacional de capacitación en Sudáfrica está basado en el principio de la participación voluntaria de los actores privados interesados: empleadores, trabajadores y proveedores de capacitación, en el marco de una legislación facilitada y ordenadora, con un mínimo de intervención del gobierno. Por cierto, esta forma de asociación requiere de una sólida cultura de diálogo entre los actores sociales. Las organizaciones privadas sectoriales –los Consejos Industriales de Capacitación– constituyen el motor del sistema, y en este esquema descentralizado ra-

dica gran parte de su potencial de éxito. Pero el enfoque sectorial no parece haber facilitado un desarrollo parejo: hay sectores que exhiben un crecimiento ejemplar en sus esquemas de capacitación –como la industria de la construcción– en tanto que otros se encuentran rezagados. La explicación de la diferencia parece estar en las condiciones favorables que presenta la industria de la construcción para llevar a cabo iniciativas de interés colectivo, como ser: una fuerte cohesión gremial, un clima propicio de relaciones industriales, y un ambiente de crecimiento en los negocios.

Chile: Consejos Regionales de Educación para el Trabajo (CRET).

Debido a circunstancias legales, a la tradición burocrática y a las necesidades de la política fiscal, Chile mantiene una estructura de gobierno altamente centralizada a pesar de los esfuerzos de los últimos años en pro de la regionalización. Aun en el área de la educación pública –donde una masiva descentralización se produjo a comienzos de los años ochenta, entregando la administración de las escuelas a los municipios y los particulares– las autoridades regionales a menudo carecen de autoridad y recursos para resolver problemas locales. Estas circunstancias y las crecientes responsabilidades de las empresas en el área de la educación técnica y la capacitación han venido estimulando la creación –por iniciativa de las organizaciones empresariales y las autoridades locales– de Consejos Regionales de Educación para el Trabajo

(CRET). Actualmente, en ocho de las trece regiones del país existen estos Consejos, encargados de: i. promover la eficiencia y pertinencia de la educación técnica y la capacitación laboral, mediante una participación activa de las empresas en la formulación de las políticas, la planificación de la oferta, el diseño curricular de los programas; la formación de los profesores y el financiamiento del sistema, especialmente de las escuelas técnicas municipales; ii. coordinar las actividades de las diferentes agencias –públicas y privadas– involucradas en la educación para el trabajo; y, (iii. mancomunar los recursos públicos y privados para la educación técnica y la capacitación laboral. Pero su función más importante consiste en actuar como un poder regional organizado para negociar con el gobierno central las cuestiones de política y financiamiento que afectan los intereses locales.

Una de estas organizaciones pioneras es el Consejo Regional de Educación para el Trabajo, de Valparaíso. La Región de Valparaíso está localizada en el centro del país y su población alcanza a 1,4 millones de habitantes. La economía regional es bastante diversificada y aporta cerca del 10% del producto interno bruto. Actualmente, la matrícula en la educación técnica media y superior es de 36.000 jóvenes, en tanto que los programas de capacitación laboral están atendiendo alrededor de 40.000 trabajadores por año, lo que representa cerca del 10% de la fuerza de trabajo.

El CRET de Valparaíso fue fundado en 1992 por iniciativa de organizaciones empresariales de la región y autoridades locales del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Está dirigido por un Comité Ejecutivo integrado por representantes de la Cámara de Comercio, la Asociación de Industriales, la Cámara de la Construcción, la Asociación de la Pequeña Industria, las universidades, el Colegio de Profesores, la Confederación Unica de Trabajadores, el Instituto de la Juventud, y dirigentes de escuelas técnicas locales. El sector gobierno está representado por el Secretario Regional de Educación, el Secretario Regional del Trabajo, y el Director Regional del SENCE.

Una de las prioridades del CRET de Valparaíso ha sido atender al mejoramiento de 35 escuelas técnicas municipales, localizadas en áreas socialmente rezagadas, mediante asistencia técnica para el mejoramiento de los diseño curriculares, entrenamiento y pasantías en las empresas para los profesores, y ayuda económica – en dinero y especie– para necesidades de inversión y funcionamiento. Cada escuela ahora cuenta con un Comité Asesor compuesto por empresarios locales y representantes de los padres de los alumnos. En el futuro, el CRET de Valparaíso espera involucrarse activamente en la promoción de los programas de aprendizaje para jóvenes en las empresas, el asesoramiento a las empresas y escuelas que aspiran a los beneficios de la Ley

de Donaciones Educativas, y la formación profesional de los jóvenes que ingresan a la educación superior o al mercado de trabajo.

Más de cincuenta grandes y medianas empresas están participando regularmente en las tareas y el financiamiento del CRET de Valparaíso, en tanto que las facilidades físicas y el apoyo secretarial corren por cuenta de la Secretaría Regional de Educación. Con todo, los mayores problemas que está enfrentando la organización se refieren a: i. la incapacidad para atender la demanda de asistencia técnica de las escuelas, debido a limitaciones presupuestarias; ii. las dificultades para implementar una estrategia de largo plazo, debido a la variabilidad de los aportes de las empresas; iii. los obstáculos legales para hacer cambios curriculares en la educación técnica de nivel medio.

2.4 Participación de las empresas en la formulación de las políticas nacionales de capacitación

Los gobiernos intervienen en el mercado de la capacitación de diferentes maneras; una de ellas, fijando políticas –nacionales, regionales o sectoriales– que se reflejan en un conjunto coherente de pautas relativas a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los sistemas nacionales de capacitación. En algunos países, como Francia, se trata de pautas complejas que regulan en forma por-

menorizada el comportamiento de los actores sociales en el sistema; en otro extremo están los Estados Unidos, donde el sistema nacional de capacitación aparece altamente descentralizado y libre. Las políticas de capacitación son el instrumento del Estado para corregir eventuales fallas del mercado en términos de eficiencia económica y equidad social en la provisión de servicios de educación para el trabajo. Más concretamente, por lo general estas políticas se refieren a normas y guías de acción sobre el papel de los actores sociales –gobierno, empresas, trabajadores y proveedores– que interactúan en el sistema de capacitación; el financiamiento de la capacitación pública y privada; las modalidades formativas reconocidas oficialmente; la acreditación de los entes proveedores de capacitación; y, la certificación de las competencias adquiridas a través de la educación para el trabajo y la experiencia.

Claramente, las políticas nacionales de capacitación constituyen el marco que determina la eficiencia, eficacia y equidad de los sistemas de capacitación, así como la calidad de los servicios que estos sistemas prestan a la sociedad. Y está claro además que la participación de la sociedad civil en la formulación de dichas políticas puede contribuir a enriquecerlas, en la medida que representa las fuerzas del mercado. En efecto, las empresas, los trabajadores y los proveedores de capacitación pueden aportar una visión más amplia de la

realidad nacional (o regional) para establecer las metas estratégicas del sistema de capacitación; fijar los estándares curriculares; definir las normas de certificación de los aprendizajes; sentar los criterios de acreditación de las instituciones de capacitación; y, evaluar los resultados de los programas públicos de capacitación. Además, las cúpulas empresariales y sindicales que intervienen en las instancias políticas son los mecanismos más apropiados para promover un mayor compromiso –financiero y técnico– de las empresas y los trabajadores en los esfuerzos nacionales de capacitación. Pero esta participación de los agentes privados no sólo se justifica por razones técnicas y financieras sino que también se fundamenta en ideales de concertación social que inspiran a muchos Estados democráticos actuales.

Con todo, la eficacia de la participación de las organizaciones privadas en la formulación de las políticas nacionales de capacitación depende de su representatividad, cuestión que no es fácil de resolver si no hay un reconocimiento de la importancia de esta tarea por parte de las organizaciones empresariales y sindicales líderes.

Reino Unido: National Vocational Qualify Systems. A fines de los años setenta, en el Reino Unido existía un conjunto de normas relativas a las calificaciones ocupacionales, que se habían desarrollado de manera gradual y empírica a partir del siglo

XIX. El hecho de que muchos de estos estándares estaban obsoletos y eran de aplicación limitada, llevo a las autoridades a plantear el diseño de un nuevo código de cualificaciones, cubriendo todas las ocupaciones y sectores industriales: el National Vocational Qualifications (en Inglaterra y Gales) y el Scottish Vocational Qualifications. Las organizaciones empresariales tuvieron un papel protagónico en el diseño del nuevo sistema, en lo que se refiere a definir las tareas y los requisitos de competencias de las ocupaciones típicas. Las formas de adquirir estas competencias –en cuanto a los métodos, los contenidos y la duración de los aprendizajes– no son materia de reglamentación dentro del sistema.

64

El sistema de cualificaciones vocacionales está concebido como un régimen abierto –de múltiples entradas/salidas– para la formación inicial y la capacitación continua de los recursos humanos. Como una manera de estimular el perfeccionamiento de los trabajadores adultos, el sistema contempla la posibilidad de establecer mecanismos para acreditar los aprendizajes adquiridos previamente; sin embargo, su uso ha sido limitado por el costo de proveer los correspondientes servicios personalizados de evaluación y perfeccionamiento.

Los certificados de cualificación vocacional son otorgados por organismos oficiales (*Awarding Bodies*) con base en evaluaciones del desempeño

y los conocimientos de los trabajadores, que se hacen fundamentalmente en el lugar de trabajo; estas evaluaciones son realizadas por especialistas designados por entidades acreditadas, como: establecimientos de educación técnica y capacitación, grandes empresas y organizaciones empresariales. La labor de los evaluadores es controlada tanto por la organización que los designa (*Internal Verifiers*) como por especialistas de los organismos oficiales que otorgan los certificados (*External Verifiers*). Muchas de las empresas que usan el sistema, consideran que éste sirve además para capacitar a los supervisores de las propias empresas. Con todo, el sistema ha sufrido algunas críticas de las empresas por la burocracia y papeleo que implica, así como por el riesgo de conflicto de intereses cuando los evaluadores son los mismos que imparten la capacitación. Pero se reconoce que el principal mérito del sistema es la posibilidad de ligar el financiamiento público para la capacitación a resultados comprobables en términos de mejoras de las cualificaciones de los trabajadores.

España: Acuerdo Nacional de Formación Continua. A partir de 1993, con la aprobación del Plan Nacional de Formación Profesional (PNFP), se coordinaron bajo una sola estrategia: la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, referida a la formación profesional formal de los jóvenes; el Plan Nacional de Formación e Inserción Laboral,

dirigido a la formación de jóvenes y la capacitación de adultos desempleados, fuera del sistema formal; y el Acuerdo Nacional de Formación Continua, suscrito entre organizaciones empresariales y sindicales del país, referido a la capacitación continua de los trabajadores en servicio. El principal elemento articulador del PNFP es el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, donde se definen todas las cualificaciones alcanzables a través de cualquiera de los subsistemas que integran el Plan, así como las convalidaciones que permitan a los trabajadores acceder a títulos educativos y completar un itinerario profesional.

El Acuerdo Nacional de Formación Continua, suscrito en 1992 entre las principales organizaciones empresariales y sindicales, tiene un doble mérito; en primer lugar, abrió un nuevo espacio de concertación entre empleadores y trabajadores, y en segundo lugar, elevó el rango de la capacitación como instrumento para potenciar la competitividad del sistema productivo en su conjunto. A través del Acuerdo, se pretende el desarrollo de acciones de capacitación que promuevan el crecimiento personal y profesional de los trabajadores, mejoren la competitividad de las empresas, faciliten la adaptación de los recursos humanos a las innovaciones tecnológicas, y propicien la creación de nuevas actividades económicas.

Las acciones formativas realizadas en el marco del Acuerdo Nacio-

nal de Formación Continua –destinadas a los trabajadores ocupados en las empresas– podrán beneficiarse del financiamiento público que proviene de una parte de la cuota de formación profesional incluida en el régimen de Seguridad Social. Una segunda fuente de recursos es el Fondo Social Europeo establecido por la Unión Europea para facilitar la reestructuración industrial y laboral de los países miembros. Para los efectos de financiación, el Acuerdo distingue cuatro categoría de planes de capacitación: los planes individuales de grandes empresas; (ii. los colectivos, para grupos de pequeñas empresas; los intersectoriales de interés común para diferentes ramas de actividad económica; y los permisos individuales de formación para la realización de actividades formativas elegidas libremente por los trabajadores. El Acuerdo establece condiciones y estándares para otorgar los beneficios contemplados en cualquiera de estos planes.

Con el propósito de apoyar el desarrollo del sistema y velar por el cumplimiento del Acuerdo Nacional de Formación Continua se han creado diversos organismos –nacionales, regionales y sectoriales– con representación del gobierno, los empleadores y los trabajadores: la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua, a nivel nacional, y las Comisiones Territoriales, a nivel de las Comunidades Autónomas; las Comisiones Paritarias Sectoriales; y, la Comisión Tripartita de Seguimiento

Las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del Acuerdo han establecido la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), organismo encargado de manejar los fondos destinados a subvencionar los planes de capacitación propuestos por las empresas, incluidos los permisos individuales de formación. Es así como el FORCEM es responsable de convocar a las empresas interesadas, evaluar los planes propuestos, proponer a las Comisiones Paritarias Sectoriales o a las Comisiones Territoriales la aprobación de los subsidios, monitorear la ejecución de los planes de formación aprobados y evaluar sus resultados. Es importante señalar que el sistema está concebido para evaluar planes de capacitación en su conjunto más que cursos individuales. Una vez aprobados los planes, las empresas beneficiarias pueden contratar los servicios de capacitación con cualquiera de los proveedores públicos o privados registrados.

Se considera que el Acuerdo Nacional de Formación Continua ha dado un impulso notable a la capacitación, especialmente entre las empresas de tamaño mediano, a la vez que ha logrado situar a la demanda del sector productivo como motor del sistema nacional de capacitación. Pero también presenta debilidades en lo que se refiere a su bajo efecto relativo entre las pequeñas empresas, los inconvenientes del conflicto de intereses cuando quienes aprueban los planes de las empresas pueden beneficiarse de los

mismos, y la falta de mecanismos de conciliación ante discrepancias entre los actores sociales involucrados.

Irlanda: Program for Competitiveness and Work. El Programa de Competitividad y Trabajo (PCW), es el tercero de una serie de convenios-marco suscritos entre el gobierno y las principales organizaciones empresariales y sindicales, con el propósito de conjugar los intereses de los agentes productivos privados con los del desarrollo nacional. Fundamentalmente, el PCW es un acuerdo colectivo centralizado referido a las estructuras salariales del país; no obstante, también contiene diversos elementos relacionados con la capacitación. En primer lugar, enfatiza la importancia de la educación y la capacitación –de calidad– para la competitividad en el contexto internacional. Y, en segundo lugar, aboga por los mecanismos de consulta entre empleadores y trabajadores para implementar programas de capacitación a nivel de las respectivas empresas. Puede decirse que el PCW es un «telón de fondo», a nivel macro, que facilita la cooperación entre el Estado, las empresas y los trabajadores en materia de capacitación, la que se expresa a través de las funciones de tres actores principales: la Training and Employment Authority (FAS), organismo estatal de capacitación; la Irish Business and Employers Confederation (IBEC) y el Irish Congress of Trade Unions (ICTU). Estas instituciones, actuando de manera independiente pero en

alianza, influyen en las políticas de capacitación tanto a nivel nacional y regional como a nivel de la empresa.

La FAS es la principal agencia del Estado para proveer servicios de capacitación –gratuitos o subsidiados– tanto a las empresas como en el marco de los programas públicos de capacitación para jóvenes y adultos desempleados. Es, a su vez, un ejemplo de alianza entre el Estado y el sector privado, ya que en sus órganos directivos y asesores figuran representantes de los empleadores y los trabajadores, los que han sido nominados principalmente por la IBEC y la ICTU. Aunque el FAS es una agencia ejecutora, también ejerce una influencia importante en las políticas nacionales de capacitación y en la administración de los fondos para los programas de capacitación, tanto los que provienen de fuentes públicas como de los programas de la Unión Europea, por ejemplo, FORCE, ADAPT y LEONARDO. En los últimos años, el FAS ha destinado una parte importante de sus recursos a la capacitación de los desempleados, en respuesta al grave problema de desempleo que vive el país. Esta conducta ha despertado críticas de parte de los empleadores porque, argumentan, se estaría descuidando el perfeccionamiento de los trabajadores en servicio –cuestión crucial para la competitividad– a la vez que se cuestiona la falta de evidencia sobre el impacto de los programas para desempleados.

Australia: Australian National Training Authority. Australia posee un complejo sistema de educación y formación profesional donde, por una parte, las responsabilidades en esta materia han estado tradicionalmente separadas entre los estados/territorios y, por otra, el gobierno federal ha comenzado a implementar, desde 1992, una reforma nacional, que atraviesa las áreas de competencia de las regiones; reforma que está encaminada a: unificar la política nacional de educación para el trabajo, con el Estado en un papel regulador y subsidiario para asegurar la calidad y equidad de las oportunidades de educación para el trabajo; abrir la competencia entre los proveedores de estos servicios; y, fortalecer a la demanda en las empresas como motor del sistema. Adicionalmente, forman parte este

esquema numerosos grupos consultivos para las políticas de educación y capacitación vocacional, en todos los niveles. El principal de éstos es la Australian National Training Authority (ANTA), integrado por representantes de las empresas, del Commonwealth Department of Employment, Education and Training y del National Board for Employment, Education and Training. En cierto modo, ANTA puede ser considerado un nuevo nivel de autoridad que se sitúa entre el Commonwealth y los gobiernos de los estados y territorios.

riales, con la misión de impulsar la consolidación de un sistema nacional de educación y formación profesional, además de coordinar el financiamiento público de este sistema, sobre la base de los principios de la reforma de 1992. ANTA es responsable ante el Ministerial Council (MINCO) compuesto por Ministros del Gobierno de la Comunidad y de los gobiernos estatales y territoriales, relacionados con los sectores de educación y empleo. Este comité determina los objetivos fundamentales y las prioridades nacionales en materia de educación para el trabajo, en tanto que ANTA define las políticas y estrategias para alcanzar dichos objetivos. Una de las primeras tareas de ANTA se refiere al establecimiento de un sistema nacional integrado de estándares referidos a las calificaciones ocupacionales, la certificación de competencias, la acreditación de los aprendizajes, y los diseños curriculares de la educación técnica y vocacional.

El financiamiento del gobierno para la red de institutos públicos de educación técnica y profesional: Technical and Further Education (TAFE), *colleges e institutes*) así como los subsidios del Estado para los proveedores privados –acreditados– son manejados conforme a las directrices de ANTA, sobre la base de las propuestas presentadas por las autoridades de los estados y territorios, las que son formuladas en consulta con entidades tripartitas especia-

lizadas –Industry Training Advisory Boards (ITAB)– las cuales han sido organizadas por ramas o agrupaciones industriales, a nivel nacional, estadual y territorial.

Si bien la reforma de la educación y formación profesional en Australia se encuentra en proceso, algunas evaluaciones preliminares sugieren que el nuevo sistema cuenta con un apoyo amplio de la industria y las instituciones formativas; no obstante, existe una cierta preocupación por el crecimiento burocrático de ANTA y la aparente falta de consulta con las empresas. Asimismo, se critica un supuesto sesgo de sus políticas hacia las grandes empresas localizadas en los centros urbanos principales, en desmedro de las pequeñas empresas y las áreas rurales. Por último, se ha cuestionado la efectividad del sistema para atender de manera equilibrada las necesidades de las empresas y las de las personas que aspiran a capacitarse.

Sudáfrica: Consejo Nacional de Formación Profesional y Estrategia Nacional de Formación Profesional.

El Consejo Nacional de Formación es el principal órgano consultivo del Ministerio del Trabajo en materias de política relacionadas con la Ley de Capacitación de Mano de Obra de 1981 y sus reformas. Esta compuesto por 24 representantes de todos los actores sociales involucrados en el

tema de la capacitación. Una de las tareas prioritarias encomendadas al Consejo fue la formulación de la primera Iniciativa Estratégica de Capacitación Nacional (NTSI), promulgada en 1994, basada en el postulado que la educación y la capacitación deben engrandecer al individuo, mejorar la calidad de vida y contribuir a lograr las metas del plan de desarrollo nacional a través de un sistema nacional de cualificaciones. Las disposiciones de la NTSI se complementan con las propuestas del Libro Blanco sobre Educación y Capacitación y el Esquema Nacional de Cualificaciones (NQF), elaboradas en 1995 por el Departamento de Educación.

El NQF –uno de los instrumentos clave de la Iniciativa Estratégica de Capacitación Nacional– está basado en un sistema de créditos en función de las competencias que posea un individuo, entendidas éstas como módulos de conocimientos y habilidades que pueden ser aplicados y transferidos en diferentes contextos de trabajo. Las competencias pueden ser adquiridas por distintas vías, como la educación formal, la capacitación y el trabajo práctico, o una combinación de éstas. En términos más concretos, el Esquema ha sido diseñado con el propósito de: establecer un sistema de evaluación de competencias contra estándares objetivos, que sirva para facilitar la movilidad de los trabajadores en el mercado laboral y estimular el interés de las personas por la formación profesional continua; iden-

tificar las diferentes rutas de acceso a las cualificaciones, así como facilitar la movilidad de las personas entre los distintos canales de educación para el trabajo; y, simplificar la estructura de ocupaciones y cualificaciones para facilitar el diálogo de los actores sociales involucrados en las relaciones laborales.

La formulación de la Iniciativa Estratégica de Capacitación Nacional fue encomendada, en 1993, al Consejo Nacional de Capacitación y a diversos órganos consultivos privados, para asegurar la participación y el compromiso de todos los actores sociales interesados, después de un intento fallido del gobierno para diseñar dicha estrategia sin suficiente consulta con la sociedad civil. De esta manera, para el enunciado de la estrategia fueron convocadas las principales federaciones sindicales y organizaciones empresariales, autoridades universitarias y de la educación técnica, representantes de la Asociación de Centros de Capacitación Regionales y directivos de las mayores empresas del Estado. Los elementos esenciales de la Iniciativa Estratégica son los siguientes: el ya mencionado Esquema Nacional de Cualificaciones, que pretende especificar objetivos y contenidos educacionales en función de estándares de competencias aceptables nacional e internacionalmente; un esquema de financiamiento e incentivos para la capacitación vinculados al mejoramiento de la productividad en las empresas; y, un marco normativo

dentro del cual la estrategia pueda ser implementada en consonancia con los planes nacionales de desarrollo económico y de recursos humanos. Pero aún es muy pronto para juzgar los resultados de esta estrategia ya que el sistema se encuentra en construcción y los cuestiones relativas al financiamiento no están del todo resueltas.

Para la implementación de la Iniciativa Estratégica de Capacitación Nacional se prevé una participación importante de los Consejos Industriales de Capacitación, creados –por iniciativa y bajo administración privada– en el marco de la Ley de Capacitación de Mano de Obra. El cometido de estos Consejos –de los cuales se habían establecido 26 hasta 1995– tiene que ver con las siguientes tareas: fijar normas curriculares para la educación y capacitación en las respectivas ramas industriales; proveer información sobre oportunidades, tendencias y requisitos del empleo en las respectivas ramas industriales al Departamento del Trabajo; estimular la cooperación entre la educación formal y la capacitación en materias curriculares; promover las actividades de capacitación; y, propiciar y monitorear la ejecución de programas de capacitación para la industria. En el futuro, se espera que estos Consejos jueguen un papel importante en la formulación de las políticas sectoriales de educación técnica y capacitación, y en la coadministración del Sistema Nacional de Calificaciones.

2.5 Participación de las empresas en las instituciones y programas públicos de capacitación

Difícilmente, el Estado puede dejar de ser un actor protagónico en los sistemas nacionales de capacitación. Hay necesidades que no son atendidas por la iniciativa privada, a pesar de que puedan justificarse en términos sociales, como ser: la formación inicial de los jóvenes de escasos recursos que ingresan al mercado de trabajo; la capacitación y el reciclaje de los adultos desempleados, de baja calificación; la capacitación de los trabajadores de las pequeñas empresas; y, la formación profesional básica dirigida a los grupos sociales en desventaja, entre otras. Estas han sido –y seguirán siendo, probablemente– áreas de responsabilidad del Estado. No obstante, la capacitación provista por el Estado o financiada con recursos públicos, para atender a estas clientelas, puede beneficiarse con la participación activa de las empresas, en su gestión y operaciones. Pero la experiencia muestra que la intervención privada puede ser más provechosa si las instituciones y los programas públicos de capacitación se liberan del control directo de la burocracia estatal y tienen autonomía para manejar sus recursos. Concretamente, la contribución de organizaciones empresariales puede ser fundamental en algunas áreas clave para la eficiencia y eficacia de la capacitación pública; esto es: la planificación confor-

me a las necesidades de los mercados de trabajo; la flexibilización de los esquemas para adecuarse a las condiciones de los mercados de trabajo; la eficiencia operacional y administrativa en el manejo de los recursos; y, el aporte de recursos privados complementarios (Banco Mundial, 1991).

Una forma tradicional de participación de las empresas en los esquemas de capacitación pública es a través de órganos directivos y órganos asesores de las instituciones oficiales de capacitación, como son los casos del *Training and Employment Authority* (FAS), de Irlanda; de los Comités de Capacitación, que asesoran a los centros de formación profesional del sistema AMU, en Dinamarca; de los *Manufacturing Extension Centers*, de los Estados Unidos; y, de la mayoría de las instituciones oficiales de formación profesional en América Latina. Experiencias diferentes, más recientes, son las alianzas operativas entre el Estado y las empresas para realizar programas de capacitación y empleo para jóvenes, como las que se han comenzado a implementar con éxito en los últimos años en Argentina, Chile y Uruguay. En éstas, el Estado financia la capacitación de los jóvenes y las empresas participan, voluntariamente, brindándoles oportunidades de práctica laboral; en tanto que los programas son diseñados (en consulta con las empresas) y ejecutados por instituciones de capacitación acreditadas, cuyas propuestas son seleccionadas mediante licitaciones.

Dinamarca: tripartismo en formación profesional continua. El mayor proveedor de servicios de capacitación continua de adultos –a nivel de trabajadores semicalificados y calificados– en Dinamarca son los institutos públicos del sistema AMU, dependiente de la Autoridad del Mercado de Trabajo Nacional (AMS) en el Ministerio del Trabajo. De paso, hay que señalar que la formación profesional de los jóvenes –incluida la que forma parte del sistema nacional de aprendizaje– es de responsabilidad del Ministerio de Educación.

Los centros de la red AMU se costearon inicialmente con recursos generales del Estado, y actualmente se financian a través de contribuciones obligatorias de los empleadores y los trabajadores, excepto los del sector público, al Fondo especial AUD, así como mediante el cobro de tarifas –generalmente subvencionadas– por los cursos especiales solicitados por las empresas. Pero la capacitación de adultos en el país es también subsidiada a través de Fondos especiales, creados con aportes de las empresas y los trabajadores en virtud de los acuerdos colectivos negociados a nivel de sectores industriales o ramas profesionales. Estos Fondos están destinados a principalmente a actividades experimentales y de desarrollo tecnológico relacionadas con la educación y la capacitación y, en menor medida, a subsidiar cursos especiales de capacitación y los salarios de los trabajadores en capacitación. Un mecanismo adicional de incentivo a la capacita-

ción en las empresas es el «esquema de intercambio», en virtud del cual las empresas pueden sustituir con trabajadores desempleados subsidiados a los trabajadores de planta que asisten a cursos de capacitación.

En 1994, el gobierno puso en vigor una reforma del sistema nacional de capacitación continua, reconociendo la importancia de ésta como instrumento de la política laboral y enfatizando el papel de la cooperación entre empleadores y trabajadores –a través de la negociación colectiva– para formular e implementar las políticas sectoriales de capacitación.

En virtud de dicha reforma se establecen nuevas normas respecto al financiamiento de la capacitación, se amplía la participación de otros proveedores, como los colegios técnicos y de negocios, y se extiende la cobertura del sistema a los servidores públicos. Adicionalmente, se instituye una red de órganos de consulta sobre políticas, contenidos y modalidades de entrega de capacitación –integrados por representante de empleadores, trabajadores y educadores– que operan a diferentes niveles, como el Consejo de Formación Profesional, que asesora al Ministro del Trabajo, los Comités Sectoriales de Capacitación, y los Comités Locales de Capacitación, que funcionan junto a cada uno de los centros AMU.

Si bien la mayoría de los empleadores en Dinamarca reconoce por tra-

dición la importancia de la capacitación –a la que se concibe como una inversión– muchos piensan que el sistema requiere modificaciones especialmente en lo que se refiere al financiamiento, la cobertura y los contenidos de los cursos del sistema AMU. En efecto, los empresarios tienden a cuestionar el costo elevado de los cursos y advierten que la eventual expansión del sistema debería basarse más bien en la recuperación de costos (mediante cobro de tarifas a los usuarios) antes que en el aumento de los impuestos para la capacitación; así mismo, consideran que los cursos AMU apuntan a una clientela demasiado estrecha: trabajadores semicalificados y calificados, solamente, y que la capacitación debería privilegiar la entrega de conocimientos y habilidades específicos, susceptibles de aplicación inmediata en el puesto de trabajo. Por último, los empleadores son partidarios de que la negociación colectiva sobre la capacitación continua se realice a nivel de las empresas. De otro lado, los sindicatos propugnan una expansión del sistema para ampliar las oportunidades de los trabajadores adultos, especialmente a través del régimen de licencia pagada para capacitación; a pesar de que tanto los empleadores como los trabajadores concuerdan en que no existe escasez de recursos humanos calificados en el país. En lo que se refiere a los contenidos de la capacitación, los sindicatos abogan por cursos que impartan competencias transferibles (no limitadas a un puesto de trabajo específico) y con poten-

cial de desarrollo, aspectos que, a su juicio, no están siendo plenamente atendidos por el sistema AMU. Por último, respecto de los acuerdos colectivos, los sindicatos temen que una eventual negociación a nivel de las empresas, provocaría una segmentación de las oportunidades de acceso de los trabajadores a la capacitación.

Estados Unidos: *Manufacturing Extension Partnerships*. El programa de Alianzas de Extensión para la Industria Manufacturera es los Estados Unidos una iniciativa oficial, de alcance nacional, que comenzó en 1988 con el propósito de ayudar a las pequeñas empresas manufactureras a implantar mejoras tecnológicas necesarias para enfrentar la creciente competencia doméstica y mundial. El programa es administrado a nivel federal por el National Institute of Standards and Technology, una agencia del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y, a nivel estadual, por departamentos o agencias oficiales vinculadas con el desarrollo económico. Opera a través de una red nacional de 44 Manufacturing Extension Centers localizados en 20 estados. Las actividades de cada Centro son el resultado de la cooperación entre el gobierno –a nivel federal, estadual y local– y la sociedad civil local, representada por organizaciones empresariales, instituciones de educación y otras agencias privadas que pueden brindar apoyo técnico y financiero a los cometidos del Centro. El financiamiento proviene de los tres niveles del

gobierno, las contribuciones voluntarias de los patrocinadores, y las tarifas (subsidiadas) que pagan los usuarios.

El financiamiento federal para los Centros resulta de un proceso competitivo en virtud del cual éstos presentan sus propuestas, a través de los canales presupuestarios estaduales, las que son evaluadas considerando principalmente los siguientes aspectos: i. la demanda efectiva de servicios, por parte de la industria local; ii. el grado de utilización de capacidad local para proveer los servicios; iii. la oferta alternativa de estos servicios por parte del sector privado; iv. el potencial de las empresas-clientes para aprovechar los servicios; v. los recursos de contrapartida aportados localmente; y vi. la viabilidad financiera y administrativa de los planes propuestos. Actualmente, las restricciones del presupuesto nacional están limitando la expansión del sistema, ya que el financiamiento federal es fundamental en la fase de construcción y puesta en marcha de los Centros.

Cada Centro trabaja con las empresas-clientes, en forma individual o grupal, para evaluar sus necesidades de mejoramiento tecnológico, y definir e implementar las estrategias de innovación correspondientes, las que, por lo general, tienen un componente significativo de capacitación. Los Centros procuran adecuar sus servicios a las necesidades de cada cliente; lo que en el caso de la capacitación

significa ofrecer diseños instruccionales específicos no convencionales, horarios que no interfieran con la producción, y capacitación preferente en la empresa. No obstante que los servicios están subsidiados, los Centros necesitan realizar campañas «agresivas» de promoción entre sus clientes potenciales, utilizando a menudo especialistas en técnicas de mercadeo.

América Latina: Instituciones Nacionales de Formación Profesional. En muchos países de América Latina el grueso de la formación profesional, no formal, está a cargo de grandes instituciones oficiales creadas por el Estado y financiadas mediante un impuesto sobre las planillas salariales que grava a las empresas. Estas instituciones fueron organizadas, en su mayoría, entre los años cincuenta y setenta, siguiendo el modelo del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), de Brasil, fundado en 1942. Entre las principales se cuentan, además del SENAC (comercio y servicios), de Brasil, las instituciones de formación profesional de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Honduras, Paraguay y Perú.

Se trata, por lo general, de instituciones relativamente autónomas dirigidas por un Consejo Directivo tripartito en el cual están representados, en proporciones que varían según los países, el gobierno, los empleadores y los trabajadores. Su principal fuente de financiamiento es un

impuesto que grava a las empresas con una tasa que fluctúa entre el 0,5 y el 2 % de las planillas salariales. Las deficiencias crónicas de la educación técnica formal en estos países fueron determinantes para la creación de estas instituciones, cuya ventaja frente a las escuelas tradicionales es que son más ágiles en su administración, disponen de autonomía técnica y están vinculadas a las organizaciones empresariales. Ellas ofrecen diversas opciones formativas –de buena calidad– como ser: aprendizaje, para oficios calificados; formación profesional acelerada, para oficios semicalificados; formación de técnicos; y, perfeccionamiento de operarios, supervisores y técnicos. Adicionalmente, algunas prestan otros servicios técnicos al sector productivo (por ejemplo, asistencia técnica, mantenimiento, control de calidad, diseño e información tecnológica) y capacitación para los cuadros directivos y profesionales de las empresas.

Durante mucho tiempo, estas instituciones jugaron un papel importante en el proceso de desarrollo industrial protegido que caracterizó a la región hasta los años ochenta. En más de veinte años, ellas demostraron ser un mecanismo eficaz para conciliar los intereses del gobierno y el sector productivo respecto a la calidad y cantidad de formación profesional apropiadas para cada país, así como para lograr economías de escala en la producción de los servicios formativos mediante el manejo centralizado de los

recursos. Con todo, hoy este modelo institucional presenta algunas debilidades en cuanto a su capacidad de respuesta a las necesidades económicas y sociales derivadas del ajuste y la reestructuración económica que está viviendo gran parte de la región. Estas debilidades consisten principalmente en: la rigidez de su oferta formativa, alguna ineficiencia operacional, el crecimiento de su burocracia y cierta indiferencia frente a las necesidades del sector productivo. En alguna medida, los problemas señalados son consecuencia del ambiente protegido en que operan estas instituciones, como consecuencia de su financiamiento asegurado y el hecho de que virtualmente no tiene que rendir cuenta de sus resultados. La situación descrita, así como los cambios en las políticas fiscales, han inducido a varios países a buscar mecanismos de mercado para mejorar el desempeño de las instituciones oficiales de capacitación; por ejemplo, mediante la reducción de las contribuciones de las empresas –como es el caso del SENATI, de Perú– o la apertura a la competencia con otros proveedores de capacitación –como sugieren las tendencias que se observan en el INA de Costa Rica, el SECAP de Ecuador, el SNPP de Paraguay y el INFOTEP de la República Dominicana.

Chile: Programa Chile Joven.

Al comienzo de los años noventa, había en Chile unos 150.000 jóvenes buscando empleo. El porcentaje de

jóvenes desocupados: 13 %, duplicaba la tasa de desempleo de los adultos, lo que motivó al gobierno a implementar el Programa Chile Joven, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La primera etapa del programa –diseñada para atender a 100.000 participantes– tuvo una duración de cuatro años y un costo de 70 millones de dólares financiados, en parte, con un préstamo del BID. Actualmente, el programa ha sido extendido por tiempo indefinido gracias a sus buenos resultados. La población meta del programa son los jóvenes de escasos recursos que ingresan al mercado laboral y los trabajadores, entre 15 y 24 años de edad, desempleados o subempleados crónicos y sin preparación para el trabajo.

El programa se compone de seis grandes líneas de acción: i. cursos de capacitación pre-ocupacional, con una duración de entre 150 a 250 horas, seguidos de un periodo de tres a cuatro meses de práctica –no remunerada– en empresas. Durante la fase de práctica, los participantes están cubiertos por un seguro de accidentes y reciben un subsidio para gastos de alimentación y transporte. Los cursos de capacitación tienen un costo promedio cercano a los 8.000 dólares y el costo por hora-alumno alcanza a 2,50 dólares; ii. esquemas de aprendizaje, con alternancia de teoría impartida en centros especializados y práctica –con una remuneración subsidiada– en las empresas; iii. cursos de capacitación técnica y gerencial, con una

duración promedio de 350 horas, en coordinación con servicios de asistencia técnica y crédito, para microempresarios; iv. programas de adaptación y capacitación laboral dirigidos a jóvenes en situación de riesgo de exclusión social. Estos programas tienen una fase lectiva de 200 a 300 horas –que incluye contenidos de adaptación psicosocial– más un período de tres meses de práctica en empresas; v. subsidios para inversiones de las instituciones de capacitación –privadas y públicas– en equipamiento de enseñanza; y vi. proyectos para desarrollar la capacidad de las instituciones públicas vinculadas con el programa: el SENCE, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; las Oficinas Municipales de Colocación; y, las escuelas técnicas públicas que participaron en la oferta de servicios de capacitación.

Para participar en el Programa, las instituciones acreditadas –privadas y públicas– deben formular proyectos de capacitación en consulta con las empresas que recibirán a los jóvenes en práctica; esto con el propósito de maximizar las posibilidades de empleo de los participantes. Los proyectos son evaluados y seleccionados, por la administración del programa, a través de un procedimiento de licitaciones en el cual prevalecen los criterios relativos a la focalización en la población meta, la calidad de los cursos, las perspectivas de empleo de los participantes y la adecuación de los costos a los estándares establecidos.

Una evaluación reciente del Programa Chile Joven muestra resultados bastante alentadores. En primer lugar, los datos confirman la adecuada focalización del programa en la población meta, en términos de edad, escolaridad y estatus social; así mismo, se comprueba que los recursos fueron asignados conforme a la distribución regional de la población meta. En segundo lugar, la cobertura del programa superó en 10 % la meta prevista de 100.000 participantes en los primeros cuatro años. En tercer lugar, más de 3.000 empresas ofrecieron prácticas laborales a los jóvenes, la mayoría de las cuales expresó su disposición a seguir participando en el programa; más aun, el 55 % de los jóvenes quedaron después empleados en las mismas empresas. En cuarto lugar, el programa ayudó a mejorar la oferta de capacitación en varios aspectos, como ser: favoreciendo la entrada de nuevos proveedores al mercado; estimulando la competencia entre los proveedores de capacitación, en el marco de estándares predeterminados de calidad y precio de los servicios; y, propiciando el ajuste de la oferta de capacitación a las necesidades de las empresas donde se realizaron las prácticas laborales de los jóvenes. En quinto lugar, el programa contribuyó a mejorar la autoestima de los jóvenes y a desarrollar en ellos valores y conductas positivas para la vida social y laboral. Por último, el programa parece haber tenido una alta rentabilidad social, como sugieren los datos de las encuestas de seguimiento

relativas al empleo y los salarios de los beneficiarios en comparación con jóvenes que no participaron en el programa.

3. CONCLUSIONES

Si hay algo que caracterice a las experiencias de asociación entre el Estado y las empresas para la formación, en los países incluidos en el estudio, es la diversidad. En efecto, son variadas las circunstancias dentro de las cuales se gestan estas alianzas, la naturaleza de las mismas, los mecanismos a través de los cuales operan y los propósitos que las inspiran. Así, al examinar las circunstancias que propician el desarrollo de las alianzas estratégicas resulta difícil hallar un denominador común, ya que entre los elementos detonantes en cada país aparecen situaciones tan diversas como las fallas del sistema de educación formal para el trabajo; el agravamiento de los problemas del empleo; el déficit fiscal; los desafíos de la competitividad en los mercados internacionales; los ideales políticos de concertación social e igualdad de oportunidades; las estrategias de desarrollo económico que propician los gobiernos; y, hasta las exigencias de los programas de ajuste económico estructural. Con todo, es posible distinguir un par de factores que condicionan fuertemente el éxito en la generalidad de estas experiencias: en primer lugar, la cultura y la tradición de participación de la sociedad civil en las tareas públicas y, en segundo lugar,

el clima de gobierno a favor de los mecanismos de mercado para proveer servicios de educación para el trabajo. Donde existe una cultura arraigada y una larga tradición de compartir funciones públicas con la sociedad civil, junto con una actitud del gobierno en pro del mercado, es probable que esta clase de alianzas surja como fruto de negociaciones e incentivos más que de imperativos ilegales. Esto no quiere decir que no vale la pena establecer alianzas entre el Estado y las empresas para la formación si no se da este ambiente propicio, ya que el mismo funcionamiento de las alianzas puede contribuir poderosamente a crearlo.

Den cuanto a la naturaleza de las alianzas estratégicas Estado-empresas para la formación, las experiencias examinadas permiten distinguir cinco grandes modalidades de cooperación: i. el financiamiento público de las actividades de formación en las empresas, ii. la unión de recursos – físicos, humanos y financieros– públicos y privados para el desarrollo de programas e instituciones de formación; iii. la cooperación del estado con organizaciones privadas intermedias de apoyo a la formación; iv. la participación de las organizaciones empresariales en la formulación de las políticas nacionales, regionales o sectoriales de formación; y, v. la participación d organizaciones empresariales y empresas individuales en las instituciones y programas públicos de formación.

En síntesis, mediante las alianzas, el Estado delega en (o comparte con) las empresas –incluidos los trabajadores– el manejo de los recursos públicos o el poder de decisión sobre materias de políticas de formación profesional, especialmente en aquellas áreas relacionadas, ya sea, con los estándares para acreditar a los proveedores de servicios, definir las modalidades y los contenidos curriculares de la formación, certificar los aprendizajes y las competencias de los trabajadores; o con las prioridades nacionales, sectoriales o regionales para los programas públicos de formación.

Los mecanismos a través de los cuales operan las alianzas dependen tanto de la naturaleza como del alcance de éstas. Así, las alianzas más permanentes y generales se sostienen, por lo general, en mecanismos institucionales formales –como leyes específicas– en cambio las alianzas más ocasionales y particulares utilizan mecanismos flexibles como los convenios *ad hoc*. de otra parte, las alianzas que envuelven financiamiento público –que parecen ser la mayoría– pueden usar diversos mecanismos para involucrar a las empresas en la gestión de los recursos, como ser: i. exenciones, subsidios y reembolso de gastos contra impuestos específicos para la formación que gravan a las empresas; ii. incentivos tributarios y subsidios a favor de las empresas que realizan actividades de formación, con cargo a recursos generales del Estado; iii. esquemas de costos compartidos entre

el Estado y las empresa, para el financiamiento de actividades de formación que son obligatorias para éstas; y, iv. participación de las organizaciones empresariales en la administración de proyectos, programas o instituciones de formación que usan recursos públicos.

En lo que se refiere a los propósitos de las alianzas, éstas apuntan a sustituir en parte la tradicional acción directa del Estado en la provisión de los servicios de formación y, a la vez, enfatizar el papel indirecto del gobierno en la regulación y supervisión de las actividades de formación que realizan los actores privados, especialmente cuando éstas involucran algún financiamiento público. A través de las alianzas se pretende obtener beneficios para todos los actores sociales: para el estado, menos gastos y burocracia; para las empresas (incluidos los trabajadores (formación ajustada a las necesidades; y, para la sociedad, por una parte, un mejor uso de los recursos nacionales gracias a la eficiencia operacional en la provisión de los servicios y el impacto social de la formación y, por otra, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social.

Más concretamente, las nuevas formas de relacionamiento Estado-empresas en el ámbito de la formación profesional están inspiradas en alguno de los siguientes principios o una combinación de éstos:

- la separación y autonomía de los organismos que regulan, financian

y ejecutan las actividades de formación;

- la ampliación de la competencia entre los proveedores de formación;

- el fortalecimiento de la demanda del sector productivo como motor del sistema de formación;

- el papel subsidiario del Estado, para corregir las eventuales fallas del mercado de la formación en términos de eficiencia, eficacia y equidad social;

- la participación de los empleadores y los trabajadores en las instan-

cia de decisión materia de formación, tanto a nivel nacional y regional o sectorial, como a nivel de las empresas; y,

- la descentralización de los sistemas nacionales de formación, tanto a nivel de la formulación y de la implementación de las políticas, como en el plano operacional, mediante la diversificación de la oferta y el fortalecimiento de la demanda en las empresas.

Las alianzas Estado-empresas para la formación tienden a ser más funcionales cuando se trata de promover la flexibilidad y la eficiencia operacional de la oferta de formación, mejorar la calidad de los servicios y propiciar la eficiencia económica de los programas.

Bibliografía

ANTECEDENTES GENERALES

Banco Mundial. «*Vocational and technical education and training*». BIRF. 1992.
Banco Mundial. «El mundo del trabajo en una economía integrada». BIRF. 1995.
Cinterfor. «La formación profesional en el umbral de los noventa». CINTERFOR. 1990.
Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994.
Kondradieff, N. «The long waves in economic life». Review of Economic Statistics. 1935.
Martínez, E. «Esquemas de financiamiento público de la formación profesional». CINTERFOR. Boletín 131. 1995.
Naisbitt, John. «The global paradox». Avon Books. 1994.
Oficina Internacional del Trabajo. «El empleo en el mundo». OIT. Ginebra. 1995.
Schumpeter, J. «The theory of economic development». Transaction Books. 1934.
The Economist. «A survey of the world economy». September 28, 1996.
Tomasini, L. «Estado, gobernabilidad y desarrollo». Banco Interamericano de Desarrollo. 1993.

ANTECEDENTES DE PAISES/REGIONES

Alemania

Cedefop. «Vocational training systems in the European Community». CEDEFOP. 1984
Georg, W; Sattel U. «The dual system of vocational training in Germany». Country report. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995

Lau-Villiger. «Enterprise and state seek strategic partnerships: the case of Germany». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

América Latina

Cinterfor. «La formación profesional en el umbral de los noventa». CINTERFOR. 1990

Australia

Hall, William C. «ILO study on strategic partnerships State-enterprises in training, Australia in transition». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Chile

Martínez Espinoza, E. «Growing enterprises' participation in education and training in Chile» Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Costa de Marfil

Niangou, A. «L'organisation de la formation professionnelle en Côte d'Ivoire: les rapports entre l'Etat et les entreprises». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Dinamarca

Cedefop/Danish Technological Institute. «ILO study on enterprises and the State seek strategic training partnerships». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

España

Sallé, A. «Formación continua en España: la concertación como fundamento del sistema». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

80

Estados Unidos

Herschbach, D. «Training partnerships in the United States: linking enterprise and government». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Pérez López, J. F. «Los roles del Estado y el sector privado en la formación de recursos humanos en los Estados Unidos». CINTERFOR. Boletín 134. 1996.

Francia

Cedefop. «Vocational training systems in the European Community». CEDEFOP. 1984.

Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994.

Pineaud, H. «Les tendances de la negotiation collective en France: description et comparatif Pays Bas et pays nordiques». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

India

ER.D.S. Dagaour. «ILO study on enterprise and the State strategic training partnership in India». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Irlanda

Cedefop. «Strategic partnership on training development in the Republic of Ireland». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Japon

Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994.

Hamada Michio. «The Computer Colleges for the training of information engineers by the cooperation of private enterprises and the government». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

ILO. «Report of the Japan/ARSDEP study tour and workshop on in-plant training». ILO/ARSDEP. 1981

Malasia

Wong Yuk Kiong. «State/enterprise partnership in training: case study of Malaysia». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Reino Unido

Cedefop. «Vocational training systems in the European Community». CEDEFOP. 1984.

Crowley-Bainton, T. «Enterprise and State strategic training partnerships: the UK experience». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995

Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994.

República de Corea

Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994.

Singapur

Gasskov, W. et al. «Alternative schemes of financing training». OIT. Ginebra. 1994

Oliveira, J; Pillay, G. «Training for new technologies in Singapore». ILO-Discussion Paper No.96. 1992.

Sud Africa

Nel Piet, S. «A training and development partnership between the building industry and the South African government». Case study. ILO/APSDEP Seminar. Japan, 1995.

Referencias bibliográficas

John Naisbitt. «The global paradox». Avon Books. 1994.

J. Schumpeter. «The theory of economic development». Transaction Books, 1934; N.

Kondradieff. «The long waves in economic life». Review of Economic Statistics, 1935.

»A survey of the world economy». The Economist. September 28, 1996. «El empleo en el mundo». Oficina Internacional del Trabajo. 1995.

Luciano Tomasini. «Estado, gobernabilidad y desarrollo». Banco Interamericano de Desarrollo. 1993.

«El mundo del trabajo en una economía integrada». Banco Mundial. 1995.

Martínez, E. «Esquemas de financiamiento público de la formación profesional». CINTERFOR. Boletín 131, 1995.

Vladimir Gasskov et al. «Alternative schemes of financing training». ILO. Geneva, 1994.

«Vocational and technical education and training». The World Bank. 1991.

