
Alianzas estratégicas para la formación entre el Estado y las empresas

Ayse G. Mitchell

Este documento intenta profundizar en la comprensión de los problemas y opciones presentes en la creación de un medio favorable para promover alianzas estratégicas Estado/asociados privados para la formación de la fuerza de trabajo y, como consecuencia, para el desarrollo de la empleabilidad de los trabajadores, la competitividad empresarial y el crecimiento nacional. Está basado en catorce estudios de caso de asociaciones público/privadas para la formación en Australia, Chile, Dinamarca, Francia, Alemania, India, Irlanda, Costa de Marfil, Japón, Malasia, Sudáfrica, España, Reino Unido y Estados Unidos, y en una revisión de publicaciones, entrevistas, discusiones y un seminario sobre el tema que llevó a cabo la OIT y el Programa de Desarrollo de las Calificaciones Profesionales para Asia y el Pacífico (APSDEP) en Japón (1995). Contó con el apoyo financiero del Ministerio de Trabajo de Japón, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), APSDEP y la valiosa contribución de los autores de los estudios de caso.

99

La sociedad moderna sufre un proceso de transformaciones que no tiene precedentes en términos de magnitud y velocidad, y afecta a todas las esferas de la vida económica, política

y social. Esta transformación está guiada por las fuerzas combinadas de la globalización y el acelerado cambio tecnológico, particularmente las innovaciones en tecnologías de la in-

formación y de la comunicación, acompañadas por la desregulación y liberalización de mercados que está llevando al progresivo dismantelamiento de las barreras arancelarias, la concreción de acuerdos multilaterales y el desarrollo de nuevos bloques de intercambio. La nueva economía global se basa en una ideología de libre mercado, movilidad productiva y el movimiento internacional de información y capital.

I. El escenario: las transformaciones en el ámbito laboral

El contexto económico nuevo crea nuevas oportunidades con la expansión del intercambio, la inversión y las innovaciones tecnológicas, pero también plantea nuevos y apremiantes desafíos a causa de la creciente marginalidad y la exclusión debida al alto desempleo y al incremento de las desigualdades salariales. *“El trabajo en el mundo”* de la OIT (1996) muestra el aumento del desempleo y de la disparidad en salarios, especialmente de los trabajadores de menores ingresos en muchos países. Alrededor de mil millones de personas, el 30 % de la fuerza de trabajo global, está desempleada o subempleada. En los países en desarrollo la mayoría de la fuerza de trabajo está condenada a empleos de baja productividad y pobreza. En la Unión Europea, el desempleo ascendió a un promedio de 11,3 % de la fuerza de trabajo, con un aumento significativo en Alema-

nia, Francia, Italia y Suecia. En Estados Unidos y el Reino Unido, donde el desempleo ha disminuido, la disparidad salarial ha aumentado. En muchos países latinoamericanos el desempleo urbano creció. El informe sostiene que la única respuesta posible a los desafíos que impone el contexto económico actual es aumentar la productividad laboral a través de la inversión en el desarrollo de las calificaciones, en la infraestructura y en investigación y desarrollo, y comprometerse a mantener el concepto del pleno empleo.

La empresa, motor de la innovación y el crecimiento es, por un lado, la fuerza impulsora de los actuales cambios y, por el otro, se halla en primera línea para recibir el impacto de esos cambios. La empresa, tal como la hemos conocido, sufre una profunda transformación: no sólo está cambiando su estructura interna y método de trabajo sino, también, su relación con el contexto externo. La necesidad de adaptarse rápidamente al contexto global cambiante está forzando a las compañías a pelear por una mayor productividad, flexibilidad e innovación. Durante las etapas de industrialización temprana, los principios de administración científica y organización del trabajo dispuestos para la producción en masa tuvieron el efecto de dividir procesos de trabajo complejos en tareas simples y repetitivas, llevadas a cabo por trabajadores menos educados y calificados, bajo supervisión cercana y uso de tec-

nologías simples. En el nuevo, e infinitamente más complejo, contexto de trabajo, en que la producción en masa está dando paso a la producción orientada al cliente y donde el ciclo de vida de los productos va siendo aun más corto, la fuerza de trabajo necesita ser mejor educada y más altamente calificada, en la medida en que las empresas están exigidas a buscar respuestas innovadoras a tecnologías más sofisticadas. Para responder a “las tres C” -competencia, cambio y cliente- de este nuevo contexto, el término clave de las empresas es la flexibilidad. En la búsqueda de una mayor productividad, las empresas están incorporando estructuras más ágiles y formas de organización del trabajo más flexibles.

Emergen formas nuevas de organización industrial. Las empresas se reestructuran en torno a las actividades centrales y se abastecen de producción mediante subcontratos, dejando a la empresa original asumir total o parcialmente las actividades de diseño, armado y mercadeo. Esto está llevando a la desintegración vertical de la empresa y a la creación de varias formas de alianzas interempresas. Este nuevo tipo de organización industrial presenta lazos fuertes entre unidades económicas nominalmente independientes pero interdependientes en la práctica. Formas variadas de alianzas interempresariales se desarrollan en áreas como la investigación, la coproducción, el comecadeo y la codistribución.

La desintegración vertical de las empresas, junto con la mayor autonomía pero creciente interdependencia, resulta un impacto de largo alcance en la calidad del empleo y en la colocación de la producción y, por lo tanto, en la provisión de empleo, en los requerimientos de calificación y en las relaciones industriales. A medida que se desdibujan los límites de las empresas, los conceptos tradicionales de empleo de tiempo completo y de salario permanente están en declinación.

El impacto de este nuevo contexto de trabajo es doble. En primer lugar, exalta el papel del ingenio humano -creatividad y conocimiento- en el proceso productivo. En segundo lugar hace a los trabajadores más vulnerables en un mercado de trabajo cada vez más complejo e incierto.

La transformación del ámbito laboral está llevando a modificaciones en el contenido de los empleos, en el requerimiento de calificación y en la demanda de conocimientos. Estos cambios subrayan la autonomía, el rol y la responsabilidad de los trabajadores. A medida que las compañías se reestructuran para retener su “núcleo duro” de trabajadores y amparar las actividades periféricas, la importancia de los trabajadores en las actividades centrales aumenta (Reich R., 1991). En cambio, los trabajadores empleados en actividades periféricas se hacen cada vez menos importante y cuentan con menor capacidad de reinserción. Al tiempo que las activi-

dades esenciales se hacen multidimensionales, sustantivas y menos rutinarias, existe menor necesidad de controles y se requiere, de los trabajadores involucrados, más responsabilidad, toma de decisiones y creatividad. La desaparición del trabajo rutinario y repetitivo transforma el contenido de los puestos de trabajo y requiere iniciativa y habilidad de adaptación en nuevos y diversos equipos autodirigidos.

En contraste, la mayor vulnerabilidad de los trabajadores significa que estos cambios generan un contexto laboral inestable y desafían la estabilidad social, especialmente para los trabajadores empleados en las actividades más periféricas. Estos trabajadores, así como aquellos amenazados por las políticas de reinserción, son vulnerables porque no poseen la necesaria diversidad de calificaciones para acceder a nuevas oportunidades de empleo. Los sistemas tradicionales de formación no fueron instrumentados para equipar a los trabajadores con el tipo de flexibilidad que se requiere actualmente en el lugar de trabajo. Los trabajadores tendían a especializarse en un área particular, en la que tenían la expectativa de permanecer a lo largo de su vida activa.

El conocimiento, actitudes y calificaciones necesarias para adaptarse a los cambios, para aprender, crear y comunicar, determina actualmente las oportunidades económicas, no sólo de los trabajadores, sino también de las

empresas y las naciones. Existe una brecha creciente entre aquellos que acceden a nuevos conocimientos, tienen capacidad de adaptación y se ubican en la cresta del cambio y los excluidos de este fenómeno quienes, en forma creciente, se suman a la categoría de desempleados y marginados.

II. El impacto de la formación

II. 1. La sociedad del conocimiento

Se está gestando una sociedad del conocimiento. El nuevo mundo de la tecnología y la comunicación, con su creciente nivel competitivo, demanda capital humano desarrollado para lograr crecimiento sustentable, estabilidad, e incluso sobrevivencia, tanto para los trabajadores como para las empresas, las comunidades, las naciones y la sociedad global. El desarrollo del capital humano para sustentar el crecimiento, maximizar oportunidades económicas y lograr metas sociales es el desafío crítico del siglo XXI. La inversión en conocimiento, por tanto, se convierte en una prioridad equivalente a la inversión de capital.

La sociedad del conocimiento demanda un diferente tipo de aprendizaje, que incremente la empleabilidad, y ya no puede ser más una única actividad ubicada al principio de la vida activa. Ahora debe ser un proceso permanente, concebido como tal desde la capacitación inicial en ade-

lante. Esto aumenta y diversifica dramáticamente la demanda de formación. La demanda continua que –dados los rápidos cambios tecnológicos será diversa y cambiante– hará crecer la necesidad de formación. Serán indispensables, por tanto, reformas e inversión en los sistemas nacionales de formación para producir trabajadores calificados en la calidad y cantidad que el mercado laboral requiere y para hacer mejor uso de los recursos disponibles, en tanto se protege la equidad y sustentabilidad del sistema en el largo plazo.

Al mismo tiempo que el conocimiento emerge como componente clave de la competitividad, empleabilidad y seguridad laboral, también se crea una nueva dimensión en la relación entre trabajadores y empleadores. Tradicionalmente, la dirección asumía la responsabilidad del éxito de la empresa, y los trabajadores llevaban a cabo las tareas asignadas por ésta. Los trabajadores ganaban en seguridad laboral y mejoraban sus condiciones de trabajo a cambio de lealtad y obediencia a las reglas de la compañía. Ahora cambió este papel de la gerencia y los trabajadores en actividades esenciales adquieren mayor poder. Ello debe atribuirse a la intensificación de la competencia, al cambio rápido y el surgimiento de nuevas formas de organización del trabajo. La ventaja competitiva de una compañía se basa en el conocimiento y los trabajadores en actividades esenciales asumen la cuota de responsabilidad más alta en el rendimiento de la empresa.

En este nuevo contexto, la competitividad y el crecimiento dependen, en gran medida, de la inversión que haga la empresa en la formación permanente de sus empleados. Éstos se tornan un capital valioso a proteger y conservar, creando un contexto que apoye sus objetivos económicos y sociales, y gane su lealtad y compromiso con los objetivos y valores de la empresa. El papel de la gerencia es extender la empleabilidad de los trabajadores dentro de la compañía mediante el crecimiento y el aprendizaje permanente; de modo de inspirarles lealtad y motivación para permanecer en la compañía, y al mismo tiempo, mejorar el desempeño de ésta.

Las “organizaciones que aprenden” (*learning organizations*) son aquellas en que la adquisición de conocimiento y el trabajo están integrados y el enfoque está en el capital humano y la adquisición de estándares internacionales de calificación. Estas organizaciones tratan a su plantel de trabajadores como un activo; invierten en continua adquisición de conocimientos, equipan a sus empleados con el conocimiento, actitudes y calificaciones necesarias para producir productos y servicios, y los estimulan a adquirir capacidad de resolver problemas, autogerenciarse y lograr visión empresarial. En estas organizaciones, el aprendizaje es parte integral del contenido del trabajo. El interés de la empresa coincide con su compromiso a largo plazo con la seguridad en el puesto de trabajo y el bienestar de sus empleados a través del manteni-

miento de su empleabilidad. El propósito de la inversión en calificación es, por tanto, no sólo lograr productividad sino también empleabilidad.

Para los trabajadores, el nuevo contexto laboral significa la erosión de la protección social y de la estabilidad que brindaba el empleo para toda la vida. Les exige continua adquisición de conocimientos y desarrollo personal para mejorar su movilidad. La seguridad en el trabajo está cada vez más vinculada con el rendimiento en el mercado laboral, la habilidad en la toma de decisiones, iniciativas y riesgos. El derecho a la formación permanente se convierte, por tanto, en una parte integral de la protección social y en la base de la empleabilidad.

104

II. 2 Un nuevo requerimiento: aprendizaje para la empleabilidad

El concepto de empleabilidad

Es prerrequisito de la empleabilidad la disponibilidad de empleos en el mercado de trabajo; en otras palabras, dicho concepto presupone que existen puestos de trabajo disponibles para aquellos trabajadores aptos.

Para el trabajador, por tanto, significa capacidad de encontrar, mantener y cambiar de empleo, incluida la habilidad de generar autoempleo. La empleabilidad está íntimamente ligada a la movilidad horizontal y vertical de los trabajadores en el mercado

de trabajo y exige un máximo de flexibilidad y adaptabilidad. Es un proceso continuo que abarca la transición exitosa de la instancia educativa al primer empleo, los cambios en el empleo, progresos en la carrera y/o la generación de trabajo para sí mismo.

Para la empresa, empleabilidad significa recursos humanos suficientemente adaptables y flexibles para responder a exigencias cambiantes en el lugar de trabajo y fomentar el crecimiento y la competitividad.

Para el Estado, significa crear una fuerza de trabajo flexible y adaptable a las demandas cambiantes del mercado laboral, paso crítico hacia el logro del pleno empleo. Muchos factores afectan la empleabilidad:

- información sobre el mercado laboral;
- orientación y asesoramiento profesional;
- precalificación y evaluación de calificaciones;
- educación y formación;
- prácticas de empleo;
- organización del trabajo;
- políticas de equidad;
- planificación de recursos humanos; y
- relaciones laborales.

Empleabilidad es un concepto muy amplio que involucra a toda una serie de “intereses en juego” (*stakeholders*): individuales, familias, organizaciones de trabajadores, organizaciones patronales, gobiernos, comunidad local, organizaciones voluntarias, instituciones de formación y de educación, de orientación y asesoramiento profesional, de planificación del desarrollo, de planeamiento de recursos humanos, y de desarrollo y relaciones industriales.

El término *stakeholder* hace referencia, en el contexto de este documento, al conjunto de actores involucrados, con intereses creados, en la formación. Tales intereses pueden estar representados por diferentes organizaciones sociales pero, en última instancia, lo están por todos los trabajadores que integran ese conjunto, ya sea en forma individual como colectiva. El concepto genérico de *stakeholder* (grupos que congregan, principalmente a consumidores o ecologistas) implica que, quien actúe como representante de su *stakeholder* puede hacerlo tanto en carácter de usuario, cliente, propietario, empleado, funcionario público, etc.. En el Cuadro 1 (pág. 113) se ofrece un listado de los *stakeholders* de la formación y de sus intereses.

También el autor considera conveniente precisar otros términos incluidos en el texto:

- “**Empresa**” incluye a las corporaciones transnacionales y a las

empresas pequeñas, medianas y grandes del sector moderno (organizado) de la economía en industria, comercio o servicios.

- “**Estado**” refiere a las organizaciones gubernamentales a nivel nacional, provincial y local que se dedican a la planificación de políticas de desarrollo; políticas y sistemas de formación; currículos y tecnologías de formación; y la formación de formadores y directores de formación a nivel nacional e institucional.

- “**Alianzas o asociaciones empresa/Estado**” (*enterprise/State partnerships*) alude a todas las formas de colaboración estratégica entre las empresas y el Estado en el área de formación a nivel nacional, provincial, sectorial o local. Ellas abarcan asociaciones tripartitas: patronales, de trabajadores y el gobierno; y/o bipartitas: entre patrones y trabajadores. Por tanto, el concepto de *partner* se maneja en el texto de forma flexible: “asociado”, “interlocutor” y, en caso de “*social partner*”, se ha optado por “*partenaire social*”.

- “**Sistemas nacionales de formación**” abarcan a todas las actividades de formación en el campo de la educación y la formación técnica y profesional con la legislación, los estándares y los sistemas de certificación. La oferta de formación puede provenir de instituciones públicas, de instituciones privadas con fines de lucro, o de organizaciones voluntarias.

Canadá: Asociaciones para la calificación múltiple en respuesta a necesidades locales

La industria de pulpa y papel ha sido, desde principios de los años noventa, el más importante empleador en el área St. Catharines-Thorold (Ontario). Emplea a más de dos mil personas, con una erogación salarial anual de 76 millones de dólares. Como la mayoría de las empresas de América del Norte, ha experimentado altibajos económicos; actualmente sufre la peor depresión desde 1930. Las cinco empresas papeleras del área han diversificado su línea productiva y mantienen su competitividad en el mercado global. Con el desarrollo de un programa único de formación tecnológica de base amplia se ha emprendido una importante iniciativa de formación para incrementar la competitividad. Para implementarla, se formó una asociación entre el Niagara College, el Lincoln County Board of Education, y el Ministry of Skills Development (Ontario Training and Adjustment Board) que involucra alrededor de 250 personas. El programa, de tres años, está dirigido a las actividades de: operador en fresado, instalación de cañerías, tareas eléctricas, instrumentación, mecanizado, soldadura.

106

Para que las empresas sean exitosas, debe implementarse el concepto de “tareas flexibles” (*flex-trades*), que expresa que los trabajadores que se ocupan de distintas tareas se formarán para realizarlas en niveles estipulados dentro de áreas asociadas: un operador en fresado, por ejemplo, será capaz de realizar las tareas de soldadura e instalación de cañerías en el nivel acordado, dependiendo de su competencia individual. Ese concepto permite el uso más eficiente del personal de las áreas de mecánica y eléctrica (de mantenimiento). Además, cada persona gana en calificación y en comprensión de las relaciones interdisciplinarias.

Fuente: Canadian Guidance and Counselling Foundation: Ready for Change – career Counselling in the 90s. September 1992. (Adaptado de Canadian Task Force Report, 1994).

También se refieren a la formación ofrecida por empresas que facilitan la adquisición de conocimientos en ellas (tanto el aprendizaje organizado como la formación en el lugar de trabajo), o la realizada en conjunción con instituciones de formación, tales como el aprendizaje organizado.

Extender de la empleabilidad a través de la formación permanente y flexible

La adquisición de conocimientos no lleva automáticamente a la empleabilidad, sino que ella está fomentada más por las competencias fundamentales-transferibles de un puesto a otro, dentro de la misma empresa y entre empresas- que por calificaciones específicas circunscriptas a un puesto, que son menos transferibles. Los elementos clave para una formación flexible son una educación general y una formación básica amplia, prerequisites de todo subsiguiente trabajo y formación. El conocimiento básico amplio no sólo emerge de la formación inicial, sino también de mantener a los trabajadores con formación especializada junto con el enfoque taylorista del trabajo. Para adquirir calificación, técnica y no técnica, los trabajadores necesitan ampliar su actual base de calificación. Este amplio y transferible cuerpo de conocimientos es la base para un extenso aprendizaje y la adquisición de calificaciones múltiples. Estos tipos de calificación, que fomentan la empleabilidad y la movilidad, incluyen el desarrollo

de conocimiento técnico y calificación en áreas genéricas que son centrales para algunas ocupaciones y que, por tanto, fomentan la movilidad del trabajador.

La calificación múltiple promueve, indiscutiblemente, la empleabilidad externa e interna de los trabajadores. Muchos empleadores consideran por ello que la adquisición de calificación transferible debe correr por cuenta del trabajador, ya que aumenta su movilidad fuera de la compañía. En cambio, los trabajadores sostienen que la empresa empleadora es responsable de la empleabilidad y debe protegerla.

Los conocimientos, calificaciones y actitudes que promueven la empleabilidad pueden ser agrupados de la siguiente manera:

- **calificación intelectual (o académica)** requerida para el diagnóstico y análisis; innovación y aprender-a-aprender, incluyendo competencias en comunicación;
- **calificación social e interpersonal** para: comunicación, toma de decisiones, trabajo en grupo y capacidad de adaptación, actitudes y comportamientos positivos, y la habilidad de asumir y delegar responsabilidades;
- **calificación empresarial y en negocios**, que también desarrolla actitudes empresariales en el trabajo,

creatividad e innovación, habilidad de identificar y crear oportunidades, toma de riesgos y comprensión de la productividad y operaciones empresariales, incluido el autoempleo;

- **calificaciones técnicas múltiples** en áreas genéricas asociadas a ciertas ocupaciones para lograr movilidad ocupacional.

La empleabilidad está, por tanto, asociada a la capacidad individual de adaptarse al cambio y a la habilidad de combinar diferentes tipos de conocimiento y -a través del manejo del autoaprendizaje- construir sobre ello la vida productiva del trabajador. El desarrollo de un perfil de empleabilidad ha sido propuesto, por ejemplo, por la *Canadian Task Force on Transition to Employment* como base del desarrollo del currículo de la educación secundaria. Sin duda, también sería útil explorar la introducción del concepto en los programas de capacitación inicial de juventud y en los de reconversión profesional, especialmente en aquellos cuyo objetivo son los desempleados.

II. 3. Los desafíos que enfrentan el Estado y las empresas

¿Pueden los sistemas nacionales de formación ofrecer este amplio tipo de conocimiento y capacitación básica, a través de la formación flexible y permanente, de modo de lograr la empleabilidad, competitividad y cre-

cimiento? Los sistemas de formación son frecuentemente criticados desde el supuesto de que no responden a las demandas del mercado. La crítica sostiene que, atrapados entre la burocracia y la tradición, son incapaces de responder a las nuevas exigencias creadas por mercados laborales polifacéticos y cambiantes. Se argumenta que no se pueden enfrentar los nuevos desafíos sin hacer cambios sustantivos y reexaminar los supuestos básicos en torno a objetivos, contenidos, estructuras y creación de formación que responda a las nuevas exigencias de calificación. De hecho, está ampliamente reconocido por quienes diseñan las políticas, que es esencial aumentar la relevancia de los sistemas de formación con respecto a las necesidades del mercado laboral, la efectividad en la generación de mano de obra calificada en calidad y en cantidad y la eficiencia en hacer el mejor uso de los recursos disponibles. También deben ser capaces de sostener este nivel de calidad y rendimiento y asegurar que la formación refleje las prioridades establecidas en los planes de desarrollo. Es necesario agregar a esta ecuación el tema crítico de la equidad, en términos de acceso a oportunidades de formación para todos, con el fin de disminuir las desventajas de algunos grupos específicos, en un contexto de creciente desigualdad.

La responsabilidad primaria de reforma y renovación de los sistemas de formación descansa en el Estado, que enfrenta el dilema de mejorar a

tales sistemas su relevancia, eficiencia, equidad y sustentabilidad en momentos en que se procesan recortes del gasto público.

El interés de las empresas por el desarrollo de calificaciones está motivada primordialmente por el objetivo, de corto plazo, de satisfacer sus propias demandas de productividad y calidad de productos y servicios. La pregunta que surge se refiere tanto a su voluntad como a su capacidad de ofrecer formación ante las limitaciones impuestas por el nuevo ámbito de negocios. La necesidad de mantener su competitividad plantea un dilema: el objetivo de corto plazo de no aumentar los costos tiende a disminuir la inversión en formación pero, al mismo tiempo, la competencia y la innovación requieren que se incorpore la formación como objetivo de largo plazo.

Las consideraciones de corto plazo generalmente adquieren mayor preponderancia, pese a la reconocida importancia de la capacitación estructural: sólo un bajo porcentaje de empleadores parecen ofrecerla. Más aun, la formación que se ofrece tiende a tener varias debilidades; es con frecuencia no sistemática,; es específica según puesto de trabajo, y no fomenta la flexibilidad y movilidad individual. Se descuida, además, la formación en áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

Se desprende de esto que se necesita algún mecanismo articulador de los intereses de los involucrados: Es-

tado, empresas y trabajadores. Las asociaciones estratégicas público/privadas tienen la ventaja de que propenden a atender las necesidades de por lo menos los dos primeros de aquellos asociados.

III. En la búsqueda de nuevas asociaciones

III.1 El concepto de asociaciones estratégicas para la formación

El objetivo general de las asociaciones público/privadas de formación es movilizar un esfuerzo colectivo para lograr la relevancia, efectividad, eficiencia, equidad y sustentabilidad de la formación y forjar una respuesta óptima para alcanzar la calificación exigida de los trabajadores, las empresas, la comunidad y los objetivos de desarrollo nacional.

Siempre han existido sistemas de colaboración entre el Estado y las empresas en el área de la formación. Sin embargo, en el escenario actual se piensan nuevas formas de asociación consideradas estratégicas porque pueden tener un impacto significativo en el desarrollo de la fuerza de trabajo calificada y en el desarrollo social y económico.

Existen muchos ejemplos de políticas adoptadas y de incentivos ofrecidos para la directa asociación público/privada en áreas de importancia estratégica: las reformas (desarrollo de po-

líticas y sistemas, y oferta de servicios) llevadas a cabo en sistemas de formación en áreas críticas de desarrollo social y económico, y de desarrollo local y nacional. Entre éstas áreas se encuentran los sectores en crecimiento y los afectados por la necesidad de reconversión profesional de sus trabajadores. En suma, asociaciones estratégicas son aquellas que apuntan a enfrentar desafíos y dilemas en áreas críticas, dado el nuevo contexto económi-

co. Se les puede caracterizar de acuerdo con alguno o con todos los puntos siguientes:

- reconversión profesional y extensión de la formación de los trabajadores empleados, incluidos los afectados por la necesidad de reinserción;
- formación para los que aún no han ingresado al mercado de trabajo;
- formación inicial para jóvenes;

110

Japón: Formación en nuevas tecnologías para mantener competitividad y equidad

De acuerdo con la fórmula del “tercer sector”, adoptada en Japón, se están implementando centros de enseñanza de computación mediante asociaciones público/privadas con los siguientes objetivos: satisfacer la demanda de alta calificación en ciencias de la computación y tecnología informática; revivir los sectores y regiones en declive económico; reconvertir profesionalmente a los trabajadores afectados por los despidos por exceso de personal. Estos centros de computación combinan la fuerza del financiamiento público con el *know how* del sector privado. La Corporación de Promoción del Empleo, con la colaboración del Ministerio de Trabajo y el apoyo de los gobiernos locales, aporta las instalaciones y el equipamiento. El sector privado, quienes ofrecen formación, y las autoridades locales se encargan de la gestión y funcionamiento de los centros. Tienen participación en estos proyectos empresas tales como IBM Japón, Fujitsu, Kobe Steel, Kansai Electric Power, Sony y Mitsubishi Electric.

La Corporación también impulsa una red de centros de desarrollo de recursos humanos para ofrecer asistencia en la planificación e implementación de la formación profesional para empresas pequeñas a través de la oferta de instructores, instalaciones y cursos estandarizados. Tiene financiamiento público, mayoritariamente a través de la Fundación de Seguro de Empleo.

Fuente: Hamada, 1995.

- formación para los desempleados, incluidos los de largo tiempo, para que se reincorporen al empleo;

- formación para grupos con dificultades particulares en el acceso a la formación y al empleo, como ciertos grupos étnicos y personas de bajo nivel educativo.

Existe un interés creciente en activar el papel y el compromiso del sector privado en áreas estratégicas de desarrollo de calificaciones. Esto implica la adopción de un enfoque más sistemático a las iniciativas de asociación que con mayor probabilidad derivan en asociaciones de más largo plazo (aunque lo opuesto es también cierto en los Estados Unidos) y en algunos casos el desarrollo de un marco más abarcativo.

La colaboración puede ocurrir en varios niveles: el **macro** (de políticas), el **meso** (sectorial) y el nivel **micro** (empresarial). Su alcance abarca el diseño de políticas nacionales de formación (legislación y sistemas de donación de materiales) y el asesoramiento a instituciones locales de formación. La colaboración puede ser vertical, entre asociados locales e instituciones nacionales; u horizontal, entre instituciones locales o nacionales.

Las asociaciones pueden tener representación en comités y directorios para la formación y, así, proveer asesoramiento y ser consultadas en pro-

blemas de políticas, planeamiento, desarrollo de currículo, evaluación de actuaciones y control de calidad. En el nivel micro pueden ser desarrolladas entre una empresa privada e instituciones públicas, y pueden también involucrar a proveedores públicos, privados y organizaciones de acción voluntaria. Las empresas pueden brindar apoyo a las instituciones de formación pública en el desarrollo del currículo, fijación de estándares de calidad, y evaluación, así como en proveer información sobre necesidades de formación y planeamiento, donación de equipos, guía y apoyo ocupacional y de carrera, contratación de personal adecuado para adquirir formación u organización de tareas industriales para otorgar experiencia práctica.

Las formas y modalidades de asociaciones pueden variar ampliamente: formales y estructuradas, o informales y flexibles. Pueden consistir en: participación estatal en la formación empresarial y también participación empresarial en la formación pública; esfuerzos conjuntos, alianzas interempresariales o entre agencias gubernamentales. También pueden implantarse mecanismos institucionales intermedios, el contrato de empresas para realizar cursos de formación de acuerdo con políticas, prioridades o procedimientos públicos, como resultado de financiamiento o incentivos públicos. Puede ocurrir, además, que esas políticas, procedimientos y prioridades hayan sido, en lo previo, tema de consulta y

acuerdos con empresas o con representantes de empleadores o trabajadores.

¿Las asociaciones estratégicas deben ser voluntarias u obligatorias? El problema que plantea esta pregunta es si las asociaciones voluntarias son suficientemente dinámicas para lograr el impacto en el desarrollo de calificaciones, como lo fue en Estados Unidos. ¿Cuán exitosas serían las asociaciones si fueran impuestas por legislación y con un marco regulatorio? La experiencia tiende a mostrar que las asociaciones genuinas e igualitarias no surgen de la imposición de una parte sobre la otra. El concepto de asociación implica la libertad de unirse o separarse, la voluntad combinada de varios socios, la percepción de intereses y beneficios mutuos, el compromiso y la adecuada capacidad de hacerlo funcionar. Algunos aspectos de las asociaciones pueden requerir un marco regulatorio y legislación tales como ciertas formas de financiamiento. Sin embargo, es esencial que todos los actores individuales involucrados participen activamente en el desarrollo de este marco regulatorio.

III. 2. Asociados y motivos múltiples

A pesar de que las empresas y el Estado son los dos actores principales que promueven la calificación en áreas estratégicas, deben tenerse en

cuenta los roles críticos y las contribuciones de los otros principales actores involucrados en esta actividad. La participación de estos actores -que debe ser resaltada y buscada- puede identificarse en diferentes niveles:

- el individuo (trabajadores, personas en formación, desempleados, etc.);
- la familia (especialmente para las personas jóvenes);
- la comunidad (líderes, instituciones y redes locales);
- actores voluntarios (a nivel local, regional y nacional);
- proveedores privados de formación;
- organizaciones de trabajadores (a nivel empresarial, local, sectorial y nacional);
- organizaciones patronales (a nivel empresarial, local, sectorial y nacional);
- gobierno (local, estatal, federal).

Al interior de cada una de estas categorías también existe diversidad. A manera de ilustración, algunas agencias gubernamentales se hallan involucradas en formación a diferentes niveles: planeamiento, educación, desarrollo rural e industrial. Sucede lo mismo con las organizaciones de trabajadores o de patrones (federal, local, por rama, pequeña empresa). La multiplicidad tiende a ser mayor a nivel micro, lo que significa que la situación es más compleja a nivel local (Cuadro 1).

Cuadro 1

<i>Stakeholders</i>	Motivos
Gobierno: <u>Nacional:</u> - Ministerios relacionados con el empleo, la educación y la formación - Agencias de planeamiento - Agencias públicas de formación profesional <u>Descentralizado/ local</u> - Agencias relacionados con el empleo y la planificación, la educación y la formación - Agencias públicas de formación profesional	Desarrollo económico, competitividad y crecimiento; equidad social
Organizaciones patronales: - nacionales - sectoriales - por rama de actividad - a nivel empresarial	Competitividad empresarial, productividad y ganancias
Organizaciones de trabajadores: - nacionales - sectoriales - por rama de actividad - por nivel empresarial	Mejora de salarios y beneficios para los trabajadores, movilidad y seguridad en el puesto de trabajo
Organizaciones voluntarias a nivel nacional y local	Equidad social
Oferta privada de formación	Ganancias a través de la provisión de servicios
Líderes de la comunidad	Desarrollo económico y social de la comunidad
.Trabajadores: - en formación/trabajadores - padres y asociaciones de padres	Empleabilidad, movilidad, seguridad del puesto de trabajo, posibilidades en términos de carrera, mejora en los ingresos y en las condiciones de trabajo.

Pueden crearse asociaciones muy eficientes dentro de los grupos de *stakeholders*, tanto como entre los niveles central, regional y local del gobierno (vertical) como entre los grupos de empresas u organizaciones patronales (horizontal). Por ejemplo, una consultoría y proyecto de formación en Hess y Turingia, Alemania, para proveer asistencia a pequeñas y medianas empresas.

III. 3. El cambio de funciones del Estado y las empresas

Tradicionalmente, ha sido responsabilidad del Estado asegurar el efectivo funcionamiento del sistema de formación, particularmente en lo que tiene que ver con la formación de los jóvenes y los desempleados. En contraste, las empresas se han concentrado en la formación y la reconversión de sus empleados. Sin embargo, se han compartido funciones en lo relativo a la formación de base institucional llevada a cabo por el Estado pero suplementada por las empresas en la forma de formación práctica. Los ejemplos incluyen la formación alternada en Francia, el sistema dual en Alemania y el sistema de aprendizaje en India. El origen de ello está en la preocupación de las empresas por asegurarse que la calificación de su fuerza de trabajo esté adaptada al desarrollo. No obstante, ha surgido ahora la necesidad de buscar formas en que la asociación entre el Estado y las empresas sea más fuerte sobre la base de la responsabilidad

compartida y el apoyo mutuo en áreas que son de importancia estratégica para ambas.

Surgen nuevas asociaciones como resultado de la búsqueda de nuevos enfoques a la renovación de los sistemas de formación. Se redefinen las funciones del Estado y de los asociados privados en el desarrollo de calificaciones, discutiéndose, también, cómo puede el Estado promover y fortalecer asociaciones e iniciativas empresariales. Las empresas tienen indudablemente una contribución que hacer en cuanto a la mayor relevancia, efectividad y eficacia de los sistemas de formación ante las exigencias del mercado, y al mejoramiento de la calidad, capacidad y productividad de la formación en sí misma. Son precisamente las características de la actividad empresarial: orientación al mercado, flexibilidad, adaptabilidad, respuesta rápida frente al cambio e innovación, las que generalmente hacen falta en los sistemas públicos.

Por otro lado, el Estado puede contribuir a la efectividad empresarial creando una estructura de apoyo y promoviendo la adopción de una perspectiva más amplia y de largo aliento para las políticas y sistemas de formación, y también, incorporando consideraciones sobre eficiencia y equidad. Más aun, una menor participación en la oferta de formación puede desagotar la capacidad del Estado para áreas que actualmente reciben poca atención. Una asociación

Italia: emprendimiento conjunto de los actores sociales interesados para establecer un consorcio de responsabilidad limitada para promover la formación

Para gestionar la formación profesional de manera eficiente, la organización patronal italiana Cofindustria y los sindicatos han creado una organización bilateral de formación. Le han dado forma de consorcio de responsabilidad limitada cuyo objetivo específico es mejorar el sistema de formación, orientación y reconversión profesional.

Esta nueva organización va a representar a las diversas partes que, por primera vez, se unifican en una estructura con estatus legal. Su objetivo es asegurar un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo a través de la revisión de la legislación existente y del desarrollo de mecanismos más flexibles y eficientes. La primera tarea de una serie orientada a promover el equilibrio entre las demandas y ofertas de calificaciones será el monitoreo de las exigencias de formación a nivel nacional.

De acuerdo con Cofindustria, "relevante este tipo de información es la herramienta más eficiente para garantizar una correspondencia real entre la oferta en sistemas de formación y las necesidades empresariales". El análisis de las exigencias de formación debería permitir la creación de un banco de datos e indicar la dirección a tomar si los cursos van a ser programados acompañando las necesidades del mercado de trabajo.

La nueva organización también tomará los pasos pertinentes para asegurar que se utilice todo el apoyo financiero disponible en la Unión Europea, los Estados y las regiones.

Fuente: Istituto Sviluppo Lavoratori (ISFOL), de CEDEFOP INFO 1/1996.

115

más fuerte entre el Estado y las empresas en el diseño de los sistemas de formación sería deseable, no sólo para aquél, sino también para que las empresas desarrollen la fuerza de traba-

jo competitiva que requiere la economía nacional en el contexto de la globalización. Los esfuerzos actuales para formar asociaciones buscan, por tanto, las ventajas del uso de las

fuerzas de ambos asociados para su mutuo beneficio.

IV. El proceso: factores que facilitan o dificultan las asociaciones para la formación

IV. 1. Políticas específicas para promover asociaciones para la formación

En muchos países se han desarrollado políticas tendientes a promover la presencia de asociados privados en la formación y las han convertido en ins-

trumentos concretos, estrategias y medidas, para promover incentivos a posibles asociados de diverso tipo. Sudáfrica es un único caso en que las asociaciones fueron decisivas para concebir una nueva visión común de la formación, que culminó en una reforma de ésta.

Dadas las variaciones contextuales y la búsqueda todavía reciente de conceptos nuevos e innovadores en materia de asociaciones, no hay modelos a seguir o caminos fijos que muestren por donde hacerlo. Existe, sin embargo, un número de factores que quienes diseñan las políticas de-

116

Irlanda: Políticas para la inversión en formación permanente mediante el diálogo social

El “Libro Blanco en Educación”, de Irlanda, es el resultado de un largo proceso de consultas entre todos los asociados principales en educación. Señala la dirección en materia de políticas y apunta hacia un cambio significativo. Diseña la nueva *Further Education Authority* para proveer un marco de desarrollo nacional coherente para la educación y formación profesional que incluye la formación permanente. Establece también la creación de diez directorios regionales. El Libro Blanco recoge el tema de la inversión en formación permanente de los trabajadores irlandeses al nivel de los principales competidores del país. El compromiso con el diálogo ha sido un rasgo distintivo de la política de mercado de trabajo en el nivel nacional y ha sido una fuente de innovación en conceptos de asociación, pues se extiende del nivel nacional al local, involucra a los actores sociales y actúa como catalizador de innovación en la formación.

Fuente: CEDEFOP.

ben tomar en cuenta al desarrollar políticas, estrategias y medidas para crear un ámbito favorable a las asociaciones. Algunos de estos factores se discuten más adelante; otros surgirán, sin duda, en el futuro. La lista no es, en ningún sentido, exhaustiva.

IV. 2. Un ámbito facilitador de asociaciones

Los acuerdos en torno a la asociación para la formación son claramente moldeados por el medio político, económico, social y cultural. Sin embargo, el medio actual de cambio surgido de los factores económicos, tecnológicos, sociales y políticos es la fuerza más poderosa que guía la búsqueda de nuevas y más cercanas colaboraciones entre el Estado, las empresas y otros *stakeholders*.

Cambio político, económico, tecnológico y social

El desarrollo de asociaciones puede dispararse por un cambio a nivel político, capaz de crear un campo fértil para nuevas iniciativas en materia de políticas. Ilustra esto la transición chilena a una economía de mercado en los años setenta, que dio fuerza al sector privado y guió a formas pioneras en materia de asociaciones para la formación. Del mismo modo, el reciente cambio político y la democratización en Sudáfrica han generado un proceso participativo en la actual re-

forma en formación. Aun aquellos cambios, diametralmente opuestos, proveen medios similarmente favorables a la reforma y pueden, por tanto, facilitar el proceso de asociación entre agentes públicos y privados, particularmente cuando la meta general es incrementar la participación del sector privado, en general, y desarrollar calificaciones, en particular. En la mayoría de los países la razón principal para el desarrollo de las asociaciones es la preocupación por la actual situación económica y tecnológica en el contexto de competencia global combinada con la emergencia de problemas sociales agravados por el desempleo. Si bien estos condicionamientos impuestos por las necesidades sociales y el cambio acentúan la exigencia de asociaciones y de inversión en desarrollo humano, las limitaciones en recursos de los *stakeholders* representan un gran obstáculo. Sin duda, lo que conduce al proceso de las asociaciones es esta combinación de mayor necesidad y limitaciones más severas.

Nivel de desarrollo y características del sector privado

La creación de asociaciones depende en gran medida del nivel de desarrollo del sector privado en un país determinado, así como de la velocidad y naturaleza del cambio que se procesa. Las diferencias son grandes entre países industrializados de alto ingreso con un sector privado fuerte, los de ingreso medio con un sector privado relativamente grande, y los de bajo ingreso

Malasia: Asociaciones para adquirir competitividad en los mercados globales

El objetivo fundamental de las políticas de formación en Malasia - tal como se estableció en el “ Esbozo del Segundo Plan Prospectivo , 1990-2000” - es crear una base fuerte de educación y formación destinada a preparar la economía para la competencia global. La participación del sector privado en la oferta de servicios de formación industrial es integral a esta política. En este sistema, la participación del sector privado incluirá el desarrollo de programas, la oferta de formación en la empresa, el desarrollo de calificaciones en nuevas tecnologías y la colocación en empleo de los aprendices. Dos de las iniciativas adoptadas por el plan se reflejan en los centros de desarrollo instalados en varios estados: una se refiere a la vinculación industrial de los formadores y, la otra, a la utilización conjunta público/privada de instalaciones sectoriales y de formadores. Un ejemplo es el Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang, para la industria electrónica, fruto de una asociación entre el Estado, la empresa privada y la academia. Este Centro fue instalado por empresas multinacionales y el gobierno estadual de Penang y gestionado como negocio por un consejo administrativo compuesto por miembros de los sectores público y privado, que lo usan indistintamente. El Estado aporta subvenciones en dinero, formadores, equipamiento y materiales. El sector privado otorga financiamiento, equipamiento y formadores.

Fuente: Wong Yuk Kiong.

con un sector privado limitado. Para agregar más complejidad, dentro de un mismo país se encuentra una extensa gama de diversidad, que depende del tamaño y fuerza de las distintas industrias y sectores económicos. Esta complejidad implica que las políticas de promoción de asociaciones deben tener en cuenta la diversidad de situaciones na-

cionales y las características específicas del sector privado.

La capacidad y actitudes de los asociados y el desarrollo de una cultura de adquisición de conocimientos

Las percepciones sociales sobre la educación y formación desempeñan un papel importante en la determina-

ción de las actitudes de los *stakeholders* hacia la inversión continua en adquisición de conocimientos. Las asociaciones privadas efectivas requieren una cierta visión común entre varios *stakeholders*. Las asociaciones exitosas público/privadas para la formación tienden a estar en aquellos países donde se ha desarrollado una cultura de la adquisición de conocimientos (Alemania, Canadá, Dinamarca, Japón).

La existencia de una cultura de la participación -una larga tradición de tripartismo y de negociación colectiva- puede ser también factor clave para el desarrollo de las asociaciones. Tal cultura también puede tener influencia importante en la naturaleza y extensión de la participación en los procesos de toma de decisiones y en la calidad de las asociaciones. Ello también puede condicionar la existencia o no de una representación equilibrada de los diversos asociados (Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Irlanda).

IV. 3. Mecanismos para las asociaciones

Los mecanismos institucionales, a través de los cuales los sistemas de formación se desarrollan y operan, son importantes en la determinación de la calidad de las asociaciones formadas. Ciertos rasgos de estos mecanismos parecerían tener particular importancia al respecto: la participación de todos los *stakeholders*, y particularmente de los empleadores y trabajadores; el gra-

do de autonomía de los mecanismos involucrados; el alcance de la iniciativa local en la oferta de formación a través la descentralización de los mecanismos pertinentes; y el grado en que políticas y gestiones se hallen separadas.

Mecanismos institucionales nacionales

En muchos casos, una institución nacional fuerte, con la colaboración de los *partenaires* sociales, es la principal promotora de políticas y estrategias de formación. En los países donde no existe una institución que lidere a nivel nacional, un grupo de ellas comparte las responsabilidades. Las reformas diseñadas para crear asociaciones efectivas requieren generalmente una organización que lidere y movilice el proceso, como en el caso de la Oficina Nacional de Formación, de Sudáfrica.

Si bien es cierto que en muchos países existe una tendencia a evitar los mecanismos centralizadores, también es real que se producen casos en que ocurre lo opuesto, especialmente donde la formación estaba, en lo previo, muy descentralizada y fragmentada, como en Australia, donde la fragmentación se daba entre estados y territorios. Se reconoció la necesidad de desarrollar un sistema nacional coherente, y se estableció la *Australian National Training Authority* con el objetivo de desarrollar un contexto de formación más

competitivo (Hall, 1995). El caso australiano puede ser definido, entonces, como un proceso de fortalecimiento de mecanismos a nivel central y micro.

Parece existir un reconocimiento general del papel de los mecanismos institucionales nacionales como herramientas de cambio en el área de formación, facilitando, promoviendo y movilizando iniciativas colectivas y asociaciones. Aunque sean establecidos como iniciativa del gobierno, si fueran controlados por el Estado se minimizaría claramente el interés y el impacto de los empleadores y de las organizaciones patronales y de trabajadores. Estos mecanismos institucionales necesitan basarse en el principio de asociación equilibrada. El caso de la India, por ejemplo, indica claramente que la descentralización, la mayor autonomía y las estructuras institucionales participativas pueden llevar a una mayor participación empresarial en la formación. Los casos concretos presentan grandes variaciones; desde los totalmente controlados por el gobierno, pasando por aquellos en que los agentes sociales tienen una misma voz, hasta los que presentan una diversidad de *stakeholders* representados. De hecho, en algunos casos, la institución nacional de formación puede estar enteramente compuesta por representantes de los empleadores y trabajadores o puede también incluir otros *stakeholders*. Un ejemplo es la *Australian Training Authority (ANTA)* donde el directorio

de cinco personas está enteramente compuesto por representantes de la industria (Hall, 1995).

Mecanismos institucionales descentralizados y asociaciones locales

En los últimos años, la importancia de las asociaciones locales se ha hecho visible como fuente de dinamismo, creatividad e iniciativa para la formación. La comunidad ha emergido como un actor más importante en la formación. Su interés central ha sido el desarrollo de fuerza de trabajo local calificada. Si las asociaciones responden a las demandas locales, son más aptas para responder al cambio de necesidades a ese nivel, para incentivar a la oferta a orientarse más hacia el mercado, explotar más los recursos públicos y privados de la comunidad y movilizar las redes locales de *stakeholders*, líderes, empleadores, trabajadores, proveedores de formación, educadores, académicos y asociaciones. El papel desempeñado por las iniciativas locales en la promoción de asociaciones ha servido para enfatizar la importancia de la descentralización de aquellas que tienen diversidad de actores dentro de la comunidad.

Estados Unidos es uno de los mejores ejemplos del papel dinámico de las iniciativas y asociaciones locales. La formación está en ese país altamente descentralizada, débilmente coordinada, administrada localmen-

Alemania: colaboración tripartita en la formación

Los objetivos de las asociaciones son: competitividad en los mercados globales; formación inicial para jóvenes; financiamiento colectivo público/privado; preparación para la adquisición permanente de conocimientos; vinculación entre las políticas de educación, mercado laboral e industria; creación de compromisos público/privado para la educación y formación técnica y profesional.

La asociación se basa en la responsabilidad conjunta de asociados independientes e iguales con derecho a voto equivalente y las decisiones se establecen en consenso.

La colaboración entre el gobierno, los trabajadores y empleadores se lleva a cabo en dos niveles: i. El *federal* a través del Instituto de Asesoramiento en Políticas e Investigación en Formación Profesional, financiado por el gobierno federal. Su directorio está compuesto por los gobiernos federales y estatales, empleadores y trabajadores como invitados permanentes de la Oficina Federal de Empleo y la Asociación de Comunidades Locales. La asociación está basada en el principio de la responsabilidad y decisión conjunta de trabajadores y empleadores, donde se negocian objetivos y contenidos de la educación y la formación técnica y profesional y la toma de decisiones es conjunta. ii. el *regional* y *local* a través de las cámaras de comercio o la oficina de empleo local.

Fuente: Schmidt.

121

te y altamente orientada al mercado respondiendo a condiciones económicas locales. La cercanía con la toma de decisiones hace a la formación más pertinente y adecuada a las exigencias del mercado laboral. Las asociaciones mantienen un conjunto complejo de relaciones entre la oferta de capacitación y las empresas individuales o grupos de ellas. Las redes locales de capacitación constituyen una base fluida, dinámica y capaz de adaptarse a

la demanda y, a través de ellas, los empleadores pueden asegurar servicios y fondos para la capacitación, así como influir en las decisiones políticas. Los proveedores de servicios también operan mediante estas redes (Herschbach, 1995).

De todas maneras, la situación en los Estados Unidos muestra que, más allá del dominio de los sectores privados, el papel del gobierno continúa

siendo de importancia. El gobierno federal otorga incentivos fiscales para el establecimiento de asociaciones para la formación, con el objetivo de lograr que los proveedores locales ofrezcan servicios que de otra manera no ofrecerían y, así, desarrollar la capacidad local de formación. Cada estado financia programas altamente especializados, flexibles y adaptados a las necesidades de las asociaciones. A nivel federal, estatal y local, los comités asesores están formados por los *partenaires* sociales y otros *stakeholders*. Las empresas desempeñan un papel central mediante la participación en estos comités, soportando el peso financiero más fuerte y ejerciendo el control de la contratación de los servicios de formación.

122

Las asociaciones locales estadounidenses modelan el sistema de formación. Los líderes y empleadores locales son los impulsores fundamentales de las asociaciones, ya que forman las redes sobre las cuales se constituyen dichas alianzas. Grupos locales autofinanciados, como los comités de desarrollo económico y las asociaciones de intercambio comercial, son los actores más dinámicos y su impacto combinado excede largamente el del gobierno. La misión de éste es otorgar incentivos fiscales y facilitar la construcción de la capacidad local. Establece mecanismos que han sido considerados más constructivos que los que facilitan la colaboración y promueven una programación flexible. Las políticas del gobierno son,

por tanto, complementarias al dinamismo local y no restrictivas de éste. El hecho de que los fondos públicos son usados en los Estados Unidos sólo para la formación de asociaciones, y no para su mantenimiento, maximiza su impacto a nivel de políticas locales con un apoyo público financiero mínimo (Herschbach, 1995).

La importancia de la relación entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno queda señalada en el ejemplo de los Estados Unidos. Confirma la importancia del gobierno central en motivar y apoyar la acción local, en lugar de controlarla, que podría tener el efecto de desmotivar la iniciativa y el dinamismo. También sirve para enfatizar el significativo papel de los trabajadores en la creación de asociaciones locales.

La existencia de mecanismos institucionales locales puede, además, ser un medio efectivo de integrar en los programas de desarrollo económico y social en el área de la formación. En Irlanda, el establecimiento de una red nacional de *Country Enterprises Boards (CEB)* -directorios de empresas del país- fue un paso significativo en el establecimiento de asociaciones locales con apoyo de actores sociales para la creación de microempresas y una cultura empresarial, que habían sido metas del gobierno irlandés por mucho tiempo. Los CEB desempeñaron un papel clave en el desarrollo local y en la promoción de empresas. La formación es, por tanto, un com-

ponente integral de la estrategia de generación de empresas y –donde las representaciones patronales y sindicales son predominantes– CEB ha sido un medio efectivo para incentivar las asociaciones locales y atraer las contribuciones de potenciales grupos de interés (CEDEFOP, 1995).

Los objetivos económicos y sociales buscados por CEB incluyen el reintegro de los desempleados y otros grupos marginados al mercado laboral y la promoción de medidas educativas y de formación para evitar el desempleo y la exclusión social de aquellos con egreso escolar temprano.

Alianza local: la Ottawa-Carleton Learning Foundation, de Canadá

La *Ottawa-Carleton Learning Foundation* es una organización sin fines de lucro dedicada a consolidar la adquisición permanente de conocimientos. Establecida en 1985 y apoyada por líderes educativos y empresariales, promueve las asociaciones innovadoras para la oferta y gestión de educación y calificación. Estas asociaciones actúan como catalizadores para la movilización de recursos entre educadores, empleadores, empleados e trabajadores en formación para enfrentar los desafíos de una economía crecientemente basada en el conocimiento.

- Programa de desayuno: una asociación de organizaciones educativas, corporativas y comunales para satisfacer las necesidades de los niños que llegan a las escuelas con hambre.
- Bienes para los niños: un programa de distribución de hardware y software que el gobierno y las empresas ya no utilizan.
- Destino 2000: una exposición de ciencia, ingeniería y tecnología para estudiantes a cargo del sector de tecnología de punta.
- Ingenieros en Canadá: un programa de orientación profesional y técnica para ingenieros formados en el exterior para asesorarlos en su integración a la mano de obra canadiense; se ofrece en conjunto con asociaciones empresariales y de profesionales en ingeniería.
- Diálogo: un foro para que líderes empresariales y educativos trabajen conjuntamente en la construcción de un sistema educativo de alta calidad y efectivo y de una comunidad empresarial internacionalmente competitiva.
- Programa voluntario de mayores: una oportunidad para que los estudiantes sean formados por trabajadores retirados.

Fuente: Canadian Guidance and Counselling Foundation: *Ready for Change - career Counselling in the 90s*. September 1992. (Adaptado del Report of the Canadian Task Force on Transition in Employment).

Los instrumentos principales para lograr estas metas son los planes empresariales, los programas de conciencia y cultura empresarial, la provisión de servicios de apoyo a trabajadores y el establecimiento de grupos de asistencia a proyectos empresariales comerciales viables.

Otro caso interesante en este sentido es el de Australia, donde grupos dedicados a la formación con base en la comunidad trabajan conjuntamente con pequeñas y medianas empresas. Se trata de asociaciones entre el gobierno, autoridades de la formación técnica y profesional, empleadores y oferentes de formación semiprivados. Están estratégicamente ubicados como para detectar necesidades, proveer al currículo de esta información y persuadir a las empresas a adoptar la formación estructural (Hall).

En el Reino Unido, el problema de la formación vinculado con necesidades locales se discute en un documento que analiza la situación del empleo en los años noventa. Allí se identifica la necesidad de establecer organizaciones y compromisos locales para motivar a empleadores, particularmente en pequeñas y medianas empresas que, en términos generales, se mantienen al margen de la formación. Esto ha llevado al establecimiento de 81 consejos de formación y de empresa en Inglaterra y Gales, y 22 empresas locales en Escocia. Ofrecen información y servicios de asesoramiento, y mantienen estructuras independientes como empresas mane-

jadas por consejos directivos: dos tercios de los cuales provienen del sector privado local. Los otros directores representan a autoridades locales, ONG y sindicatos.

Pese a que los directorios algunas veces incluyen un representante sindicalista, en la práctica ese sector tiene poca injerencia en sus actividades. El énfasis está puesto en la asociación entre el Estado y las empresas, mientras que otros *stakeholders* (sindicatos, gobiernos locales y el sector voluntario), desempeñan un papel menor. Existe un consejo nacional compuesto por líderes empresariales, a través del cual los objetivos se elevan a nivel ministerial. Ni los consejos ni las empresas imparten formación; acuerdan con el Estado para el desarrollo de servicios de formación que después contratan de fuentes públicas o privadas, como, por ejemplo, empleadores que imparten formación. Los consejos de empresa y las empresas locales son ejemplos de mecanismos institucionales que actúan como intermediarios entre las empresas y el gobierno. (Crowley-Bainton,).

En Chile, donde existe una tradición de gobierno descentralizado, las reformas de principios de los ochenta supusieron una gran dosis de descentralización, que resultó, entre 1992 y 1994, en la creación por parte de los empresarios locales y de las autoridades públicas de cuatro consejos regionales de edu-

Reino Unido: Programa de capacitación para jóvenes

En la unidad de investigación de Zeneca Agrochemicals UK trabajan 800 personas, de las cuales 600 son científicos; entre ellos hay 350 graduados y 150 postgraduados. Desde 1982, la empresa ha formado jóvenes como trabajadores de apoyo de los científicos. A partir de 1990, un descenso de la calidad de los trabajadores en formación ha dificultado la contratación de jóvenes aptos para desempeñar tales tareas.

Se diseñó un programa de formación de dos años para quienes egresaron del sistema educativo en forma temprana, sin calificaciones relevantes o profesionales, con el fin de adquirir trabajo permanente, ya sea en esta unidad de investigación o en otra empresa local. La compañía tiene contrato con su TEC (*Training and Enterprise Council*) local: Thames Valley Enterprise, que recibe la paga parcialmente en función de la oferta concreta de formación y de los resultados obtenidos en términos de calificaciones. Los trabajadores en formación reciben un subsidio estatal con un suplemento de paga adicional de Zeneca.

Los planes individuales son diseñados en conjunto con el interesado y revisados cada tres meses. El programa consiste en una jornada semanal en un centro educativo y cuatro días en la unidad de investigación adquiriendo calificaciones, tareas generales de laboratorio, manejo de equipos y sustancias químicas, destrezas en computación y cálculo. La forma en que se imparte la formación varía; hay instancias individualizadas con supervisores y talleres generales en los que se usa material innovador, como multimedia. Los objetivos de la formación es adquirir capacidades de nivel técnico en ciencia o empresariado.

También se ha desarrollado un nuevo programa de supervisión, con el fin de mejorar la supervisión. Entre los objetivos de los supervisores está el de contratar entre 12 y 15 trabajadores cada año, desarrollar la efectividad individual, generar los planes de formación, asegurarse de que estén claras las políticas de seguridad, guiar a los trabajadores en las tareas nuevas, revisar sus progresos y asesoramiento para nuevas calificaciones profesionales.

Desde 1991, de un total de 53 trabajadores, 51 encontraron empleo y todos han obtenido calificaciones. Han sido contratados 23: dos para empleo permanente en Zeneca y el grupo restante en otras empresas. La empresa tiene ahora un plan de contratación de jóvenes y ha ahorrado 70.000 libras en costos de contratación. Los métodos utilizados por Zeneca -que recibió un premio nacional a la formación por el trabajo que desarrolla- se imparten actualmente en otras partes, como en el programa de desarrollo de gestión.

Fuente: Crowley-Bainton.

cación para el trabajo (CRET). Esta iniciativa ejemplifica el papel adquirido por el sector privado en Chile y la importancia de la acción local en la educación y formación profesional y técnica. Los CRET fueron diseñados para promover la eficiencia, calidad y pertinencia para el mercado de la capacitación mediante una mayor participación em-

presarial en la formulación de políticas, diseño de currículo, formación y financiamiento docente, coordinación de la formación y fuente de recursos. También actúan como representantes organizados de intereses locales en las negociaciones con el gobierno central en los temas relativos a políticas (Martínez Espinoza, 1995).

126

***Chile: Movilización de recursos locales.
El CRET de la región de Valparaíso***

El consejo regional de formación para el trabajo de Valparaíso se fundó en 1992 por iniciativa de asociaciones de empresas locales y autoridades regionales del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su comité ejecutivo está compuesto por miembros de las empresas, universidades, el sindicato de docentes, otros sindicatos, directores de centros de formación locales y el gobierno. Dirige la mayor parte de sus esfuerzos a mejorar el desempeño de 35 centros públicos de formación ubicados en áreas socialmente deprimidas. Les brinda formación a los docentes, asistencia técnica en el diseño de programas, apoyo financiero para inversión y gastos de los centros. Se ha establecido en cada centro un comité de asistencia compuesto por un grupo de padres, y entre tres y seis empresarios locales. Más de cincuenta empresas grandes y medianas participan activamente en las actividades y el financiamiento del CRET. El Secretariado Regional de Educación brinda las instalaciones físicas y el apoyo administrativo.

El CRET de Valparaíso enfrenta tres problemas: limitada capacidad para ofrecer asistencia técnica a los centros, por limitaciones presupuestales; dificultades de implementación de una estrategia de largo plazo por el apoyo económico irregular de las empresas y asociaciones empresariales; y obstáculos legales a las reformas de los programas en las escuelas de formación profesional.

Fuente: Martínez Espinoza, 1995.

Mecanismos de negociación colectiva

La negociación colectiva es otro instrumento poderoso para la promoción del diálogo social y la acción concertada entre empleadores y trabajadores en el área de la formación. A este respecto, debería hacerse una distinción entre los acuerdos y consultas tripartitas (gobierno, patrones y trabajadores), por un lado y, por el otro, las negociaciones colectivas y acuerdos entre trabajadores y empleadores dentro del marco legal de la legislación laboral. Es pertinente señalar que los acuerdos colectivos se procesan entre trabajadores y empleadores a nivel de empresa, de industria y de rama de la industria. Los acuerdos colectivos pueden tener un impacto significativo en las políticas nacionales y la organización de sistemas de formación, particularmente donde el Estado interviene en alianzas formales.

La influencia de la negociación colectiva a nivel nacional está ilustrada por el caso de España, con el desarrollo de una estrategia nacional de formación permanente: dos años de negociación bipartita a nivel nacional llevaron a un acuerdo colectivo. Posteriores negociaciones con el Estado resultaron finalmente en un acuerdo nacional tripartito, que se constituyó en la política nacional para el sistema de formación permanente, basado en una fuerte contribución financiera estatal y en el que intervienen tanto instituciones públicas como privadas a nivel nacional y local (Sallé).

En la mayoría de los casos, el uso de la negociación colectiva como mecanismo para promover alianzas para la formación es relativamente nuevo. Aun en Francia, donde la formación está sujeta a ese tipo de negociación, es una práctica relativamente nueva. Comenzó hace unos veinte años, cuando la importancia de la formación para el cambio económico y social comenzó a atraer la atención de los *partenaires* sociales, junto con otras áreas de negociación. Todavía existen posibilidades considerables para la formación en cuanto a adquirir más relevancia dentro de los temas de negociación colectiva. En el nivel de la industria, en Francia, la inclusión del tema en las negociaciones se ha expandido en los últimos años. En contraste, se ha mantenido prácticamente estancado en el nivel empresarial.

El código de trabajo francés contiene cláusulas específicas relativas a la negociación colectiva y establece la base legal del derecho a la formación y los empleadores deben contribuir financieramente a ella con un nivel mínimo. Los acuerdos colectivos pueden también cubrir mecanismos conjuntos para la consulta de los representantes elegidos por los trabajadores de las empresas. El proceso de negociación colectiva tiene la ventaja de dar autoridad, responsabilidad e iniciativa a trabajadores y empleadores. Los *partenaires* sociales tienen, tal como está establecido en el código del trabajo, total autonomía en la toma de decisiones dentro del proceso de

negociación,. De todas maneras, cualquier medida adoptada debe necesariamente ser acorde con las tomadas por el Estado, la oferta de formación y las empresas. Esta interacción ha sido cuidadosamente pensada por la legislación francesa y significa que Francia es el único país europeo que ha incorporado dicha legislación (Pineaud, 1995).

En Dinamarca, país con una larga tradición de democracia y diálogo social, un número creciente de acuerdos colectivos incluyen cláusulas sobre la formación y, en esa área y en la de educación, se han alcanzado resultados importantes a través de la negociación colectiva. Una parte significativa de la fuerza de trabajo está protegida por estos acuerdos. La Federación Danesa de Sindicatos (LO) estima que entre setecientos mil y un millón de trabajadores del sector privado, de un total de 2,9 millones, tienen derecho a una semana de formación técnica cada año. Llegar a este tipo de acuerdos a nivel empresarial se considera de suma importancia para asegurar que el derecho a la formación sea efectivamente ejercido. La Unión General de Trabajadores (SiD), de Dinamarca, separa la negociación sobre formación, que es consensual, de otros temas y define acuerdos separados en dicha área.

La negociación cubre fundamentalmente a los trabajadores empleados, aunque puede también extenderse a los desempleados y aprendices. Por ejemplo, en Francia se han hecho acuer-

dos que incluyen también a estos dos últimos grupos. La negociación colectiva tiene, por tanto, un importante papel a desempeñar en la formación permanente, a pesar de tener un impacto más limitado en la formación previa al empleo. Los temas tratados en estas negociaciones incluyen el derecho a la formación, licencia por educación y el financiamiento de la formación y de la licencia para la formación. También tratan la gestión conjunta de los fondos de formación, la certificación y reconocimiento de las calificaciones y el control de la formación.

V. Áreas clave de las alianzas estratégicas para la formación

V. 1. Oferta y desarrollo de políticas y sistemas de formación

La mayoría de los países, incluidos en los estudios de caso en que se basa este documento, han desarrollado políticas y establecido incentivos diseñados para expandir la función desempeñada por el sector privado en el desarrollo de calificaciones. Pero, en muchos países desarrollados, esas políticas son claramente silenciosas con respecto a la participación del sector privado, a no ser por la inclusión meramente formal, muchas veces, de representantes de los empleadores y trabajadores en los directorios y comités de formación. Los esfuerzos colectivos, pese a ser útiles, resultan

limitados en su impacto por la ausencia de políticas que busquen establecer una asociación igualitaria con el sector privado.

El contexto para una reforma varía de un país a otro; el tamaño y fuerza del sector privado es un factor determinante. En los países de bajos ingresos con un sector privado débil, el papel del gobierno central debe ser calibrado de manera que ese sector sea capaz de absorber su parte a medida que se desarrolla. En los países de ingresos medios con un sector industrial desarrollado y educación básica extendida, el sector privado puede asumir una actitud más activa. En economías en crecimiento rápido, con un sector privado dinámico, las reformas pueden implementarse rápidamente, ya que empleadores y trabajadores están en condiciones de compartir responsabilidades en la formación con el Estado (World Bank, Middleton, 1993). En todos estos casos, el gobierno continúa ejerciendo una función central en el diseño de políticas y sistemas de formación, control de calidad y funcionamiento del sistema.

En particular, siempre debe tenerse en cuenta que la situación, en términos económicos y de políticas, es de gran importancia enviando señales e influyendo en las decisiones de inversión de las empresas en el área de formación, así como en las decisiones de los trabajadores de adquirir calificaciones y, en las de los proveedores de servicios, de ofrecerlas.

El establecimiento de alianzas efectivas y sustentables depende en gran medida del grado en que el Estado esté preparado para delegar autoridad y responsabilidad en el sector privado y del grado de control que, sobre los sistemas compartidos, aquél mantenga con éste. De igual importancia es la capacidad e interés de los *partenaires* sociales en asumir la autoridad y responsabilidad delegada. Ello depende claramente de la fuerza del sector privado, de las organizaciones patronales y de trabajadores, y de los otros asociados privados. La efectividad de las alianzas depende también del desarrollo de una percepción ajustada de las fortalezas y debilidades de cada asociado con vistas a una combinación que resulte buena para todos. A modo de ilustración, la fuerza relativa de las ONG descansa en la habilidad de trabajar a nivel de base y movilizar e impartir formación para categorías en las que los proveedores tienen dificultad de acceso, mientras que el fuerte de las empresas está en la posibilidad de proveer formación en el ambiente de trabajo.

Las empresas tienen una clara misión a asumir en gran número de áreas. Por ejemplo, en:

- la información sobre las exigencias del mercado laboral reportando señales del mercado e identificando señales y necesidades en los niveles nacionales y sectoriales;

- el diseño de políticas y el establecimiento de marcos legislativos para el sistema de formación;
- el establecimiento de estándares de calidad que incluyan evaluaciones y certificaciones, para asegurar consistencia;
- el establecimiento de una estructura institucional y mecanismos operacionales;
- la movilización de los *stakeholders* para lograr la máxima participación en la implementación del sistema a través de estrategias, medidas e incentivos apropiados;
- el planeamiento de la oferta de la formación;
- asegurar el financiamiento del sistema de formación;
- mejorar el desarrollo de programas, la capacitación de los docentes y directores de los centros de formación;
- proporcionar información, guía y asesoramiento ocupacional;
- la evaluación del funcionamiento del sistema en general; y
- oferta de formación práctica en el puesto de trabajo en varias formas.

Se hace cada vez más necesario que la función de oferta esté sujeta a las fuerzas del mercado y que ella se

transfiera del Estado a los actores privados. Ciertos factores determinan si debe mantenerse el apoyo estatal en la oferta concreta, ya sea en forma directa o indirecta a través de fondos e incentivos, subsidios e incentivos financieros, entre ellos. La participación estatal es normalmente necesaria allí donde la complejidad, el alto costo en capital, la dificultad de ofrecer un tipo específico de formación, o donde la naturaleza experimental de la formación, hace improbable que la oferta privada incursione en la formación. El Estado también debe ayudar a que, grupos específicos en el acceso a las oportunidades de formación, puedan sobrellevar dificultades experimentadas donde hay ausencia clara de capacidad de formación o falta de voluntad de las empresas para proveer formación por sí mismas. También debe, generalmente, mantener la responsabilidad de asegurar que estén presentes estos temas: igualdad de oportunidades, reconversión profesional de los desempleados, capacitación inicial de jóvenes y formación de grupos específicos con desventajas.

V. 2. Financiamiento e incentivos conjuntos

El financiamiento de la formación es el principal instrumento político para perfilar el sistema de formación. Puede ofrecerse de tal manera que estimule la inversión de los *stakeholders* en desarrollo de calificaciones

Chile: De la oferta de formación pública a la oferta privada

La oferta de formación profesional era originariamente en Chile tema de preocupación del sector público. Sin embargo, el sistema se transformó en una estructura en la cual el Estado no ofrece actividades de formación sino que financia y controla el uso de los fondos públicos de acuerdo con la demanda del mercado. En este sistema, así orientado, las instituciones privadas de formación venden sus servicios a las empresas y ejecutan programas públicos promovidos por el gobierno. Éste también subsidia la formación en la empresa mediante reducción de impuestos. Además, financia la formación de quienes no acceden a la capacitación en las empresas.

El objetivo es estimular la demanda empresarial para orientar la oferta en ese sentido. Se fomenta la competencia entre las ofertas de formación para promover la eficiencia y la calidad. También se ofrece formación pública gratuita para los recién ingresados al mercado, para los adultos desempleados y para trabajadores los que no tienen acceso a formación en la empresa.

A pesar de que el sistema incrementó las oportunidades de formación: de 97.000 en 1980 a 400.000 en 1994, la formación presenta en Chile problemas de calidad y alto costo

Fuente: Corvalán Vásquez, O. y Peluffo, M.B., 1994; Martínez Espinoza, E., 1994).

131

y, así, movilizar recursos adicionales cuando los presupuestos de gobiernos y empresas estén severamente limitados.

Un esfuerzo colectivo puede tener un impacto beneficioso en la diversificación y expansión de re-

cursos, lo que, a su vez, puede resultar en una disponibilidad más amplia de oportunidades de formación y en mayor estabilidad de tales recursos.

La financiación colectiva de la formación plantea tres problemas cen-

trales: i. se relaciona con el problema de la generación de ingresos o, para ponerlo en términos simples: quién paga el costo de la capacitación; el ii. está vinculado con el desembolso de fondos, o quién debe beneficiarse con la formación, y el iii. es el de los distintos mecanismos que necesitan desarrollarse para lograr los objetivos de la formación profesional y técnica a través de una mayor participación de los asociados en la administración de los fondos y en la distribución.

Dado que la formación profesional y técnica es una inversión, sus costos y beneficios deben ser compartidos por todos sus *stakeholders*: gobierno, trabajadores, empresas, ofertantes de servicios y la comunidad. La cuestión pendiente es si todos por igual deben participar en los costos y beneficios y si las diversas participaciones deben ser voluntarias u obligatorias.

Una cultura de la formación y las actitudes de los diversos actores involucrados afectarán las decisiones políticas y las medidas que se adopten para el financiamiento. Estas medidas y políticas envían señales a los involucrados y moldean sus actitudes. Por ejemplo, dependerá del desembolso de los ingresos por formación (si lo son sobre la base de asignación de presupuestos, o de licitaciones competitivas, o si se harán a través de contratos basados en el desempeño o la matriculación) que las señales a quienes ofrecen formación sean diferentes.

Cuando se considera la adopción de políticas y medidas para diversificar los recursos y atraer la inversión de otros actores, es necesario revisar cuidadosamente las potenciales fortalezas y debilidades de las distintas medidas, y de las formas en que se combinan, para asegurar que se ajusten a las circunstancias y condiciones vigentes. Por ejemplo, es necesario examinar cuidadosamente las señales específicas enviadas a los distintos *stakeholders* por los incentivos existentes y los que se puedan introducir. ¿Qué reacción provocan estos incentivos en ellos? ¿Cuáles son las señales que alientan a la inversión para cada uno y cuáles no? Debe recordarse que un incentivo para determinada categoría de actor puede no serlo para otra.

Muy vinculado con ello se encuentra la decisión política de optar entre financiamiento obligatorio por medidas regulatorias, o voluntario a través de medidas que lo promuevan, como son los incentivos. Para lograr la mayor aceptación y apoyo, las medidas obligatorias deberían ser preferiblemente articuladas en colaboración con los *partenaires* sociales. La resistencia de éstos puede comprometer seriamente el éxito de tales medidas.

Generación de recursos

Recursos públicos. El Estado mantiene la responsabilidad principal del diseño de políticas de movilización de recursos para asegurar un

nivel adecuado y estable de oferta de formación, teniendo en cuenta los principios de equidad y eficiencia. No obstante, la participación de los *partenaires* sociales en la determinación de políticas y en la administración de fondos es vital para el establecimiento de alianzas exitosas que permitan el financiamiento de la formación.

Hay que considerar dos temas que subrayan el papel del Estado con respecto al financiamiento y oferta de formación. El primero se vincula a la responsabilidad de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a las oportunidades y servicios de educación y formación, de tal manera que dispongan de todas las oportunidades disponibles para convertirse en miembros útiles de la comunidad. El segundo tema gira en torno al argumento de que, si la sociedad como un todo es la que se beneficia de los resultados, ésta debería hacerse cargo, o al menos participar, de los costos de la formación.

Las principales fuentes públicas de ingreso para la formación técnica y profesional son:

- ingresos basados en impuestos generales; entre ellos obligaciones y aranceles (particularmente en países de ingresos bajos) e impuestos a los beneficios de las empresas e ingresos individuales (en países de ingreso medios y altos); e,
- impuestos obligatorios para la formación, pagados por las empresas

en la forma de tributos a los salarios o basados en la producción, incluyendo impuestos a la producción, a los contratos o a las exportaciones (apropiado para países de ingresos medios y altos con un sector privado desarrollado y capacidad administrativa).

Las ventajas de los impuestos a los salarios para la formación responden a que ellos producen una fuente relativamente estable de autofinanciamiento. Además, son generalmente administrados por la autoridad central y pueden ser relativamente simples de gestionar. Pero, debe tenerse en consideración que pueden presentar algunas debilidades, tales como rigidez fiscal o incremento del costo del trabajo. Además, en la práctica pueden resultar perjudiciales para los trabajadores ya que se corre el riesgo de que el peso de los impuestos salariales puede caer sobre ellos en la forma de salarios más reducidos. Si los impuestos son de tasa única, sin reducción para las empresas que ofrecen formación por su cuenta, pueden también, en algunas circunstancias, ser motivo para la reducción de la oferta de formación por parte de algunas empresas. Esta forma de financiamiento está generalmente canalizada por una autoridad central y se usa para financiar las instituciones públicas.

La formación apunta frecuentemente a las calificaciones exigidas para los puestos de trabajo del sector formal y los sectores urbanos semicalificados.

Ello coloca un problema de equidad: si los impuestos se aplican con tasa única a todas las empresas, puede suceder que los beneficios estén desigualmente repartidos; con empresas grandes, el sector moderno, y el personal de dirección y supervisión beneficiándose en forma desproporcionada.

Por último es necesario considerar que los impuestos obligatorios al salario necesitan mecanismos de recolección suficientemente avanzados.

Pueden adoptarse ciertas medidas para contrabalancear desventajas y au-

mentar la efectividad de los impuestos obligatorios:

- la tasa puede variar de diversas maneras, por ejemplo, de acuerdo con el tamaño de la empresa, ya que los impuestos uniformes tienden a promover desigualdades;
- el sistema puede incorporar incentivos para que las empresas financien su propia formación; y
- la tasa también puede variar por sector e industria para reflejar las diferencias en costos y condiciones.

Kenia: Fondo de formación para la igualdad y el crecimiento

Kenia ha establecido un fondo para la formación complementaria del sector informal para micro y pequeñas empresas en una asociación innovadora del gobierno con la asociación para ese sector denominada Jua Kali (“sol caliente”). El objetivo es desarrollar formación orientada a la demanda y extender el reparto de costos para la formación complementaria impartida en las empresas. La oferta privada competirá con los fondos públicos a canalizar en el sistema. El fondo es administrado conjuntamente por representantes públicos y privados designados por el Ministerio de Investigación, Formación Técnica y Tecnología, donde tres miembros representan a la Jua Kali (formada en 1992), tres son del gobierno y cuatro de organizaciones que trabajan en el sector informal. Para incentivar la formación en pequeñas empresas se utilizan también *vouchers*.

Fuente: International Institute for Educational Planning (IIEP), de UNESCO.

Fuentes de ingreso descentralizadas. Las fuentes de financiamiento público pueden, en ciertas circunstancias, diversificarse y expandirse a través del aumento del ingreso a nivel provincial, local o municipal. La mayoría del financiamiento público proviene del gobierno. Sin embargo, este tipo de financiamiento viene acompañado, generalmente, de control y toma de decisiones, lo que puede resultar una traba para el desarrollo de alianzas dinámicas con los actores en los distintos niveles. El financiamiento público descentralizado, o de las autoridades municipales, puede representar una fuente sustantiva de fondos que no ha sido explotada.

El financiamiento directo de la formación por las empresas. El financiamiento empresarial de la formación es, en muchos países, una importante forma de desarrollo de las calificaciones. Es probablemente la forma de financiamiento que brinda el mayor potencial para el aumento de la oferta. En la formación financiada por las empresas, éstas son las que se encargan de cubrir los costos de la formación de los trabajadores en servicio, así como del costo de sus salarios durante el período de formación. Este financiamiento incluye también aprendizaje.

Autorización a los servicios públicos de formación a generar ingresos. En los últimos años, la tendencia ha sido desregular el pago por la formación y permitir que las institu-

ciones públicas generen ingresos mediante la oferta de sus productos y servicios en el mercado. A este respecto, es pertinente señalar que la desregulación supone la eliminación de las restricciones que imponían un techo a los pagos y, por tanto, permite que los precios sean acordes con el costo. Algunas consideraciones en torno al tema de la equidad hacen que esas medidas deban ser combinadas con subsidios y préstamos para trabajadores y categorías que no pueden acceder a la formación. Además, el gobierno o la industria tiene que seguir cumpliendo con su función reguladora en la acreditación de dichas instituciones y en el monitoreo de calidad. Otra opción es la autorización de la generación directa de ingresos por las instituciones, por ejemplo, mediante la venta de servicios de formación (como el asesoramiento), de manera que los oferentes accedan a un financiamiento adicional.

Transferencia del costo de la formación a los trabajadores. Se ha debatido en los últimos años sobre las ventajas de dejar que los trabajadores sean quienes invierten en su formación. Los que defienden este sistema perciben que las ventajas están en el alto nivel de motivación individual para adquirir mejores posibilidades de empleo, mayor movilidad y la promesa de mejores condiciones y seguridad laboral.

En este contexto, es importante señalar la diferencia entre la forma-

ción inicial y el perfeccionamiento. Es discutible, por ejemplo, si es justo cobrar a los estudiantes en formación inicial cuando la educación secundaria y terciaria está subsidiada y no la formación profesional o técnica. Está claro que, en el contexto actual de alto cambio tecnológico con la consecuente necesidad de formación permanente, le interesa a los trabajadores invertir en multicalificación y calificación transferible. El incentivo para que ellos paguen por su formación depende de los beneficios que esperan obtener de sus recién adquiridas calificaciones. En general, cuando se da un sistema de este tipo: financiamiento gubernamental en la forma de subsidios y préstamos, se pone a disposición de los trabajadores que no pueden pagar su propia formación (Crowley-Bainton, Martínez Espinoza).

La distinción para determinar quién paga los costos de la formación está en el tipo de calificación: específica del puesto de trabajo o transferible. Es improbable que las empresas inviertan en formación si existe poca posibilidad de obtener beneficios, a causa de la alta tasa de cambio en el trabajo. Ello es particularmente cierto, por definición, en el caso de la calificación transferible. Existe, por tanto, una tendencia natural en las empresas a invertir en la adquisición de calificaciones específicas. La inversión de los trabajadores tiende a quedar en calificación transferible. Los préstamos individuales es otro de los

medios de transferir costos del Estado a los trabajadores. Son adecuados si ellos van a tener posibilidades reales de pagarlos una vez terminada la etapa de formación. Los préstamos para formación usados en los países industrializados se están extendiendo a los países en desarrollo, tal es el caso de Zimbabwe.

Recursos adicionales de las comunidades locales. Más allá de la descentralización, ya discutida, la comunidad local –autoridades locales o provinciales– ofrece el potencial para movilizar recursos adicionales, tales como subsidios monetarios o no monetarios, reparto del costo con los que ofrecen formación a nivel local y apoyo a través de becas. Es importante señalar que, estos casos en que la comunidad local financia por propia iniciativa, probablemente se dirija a categorías, sectores y áreas consideradas prioritarios para el desarrollo económico y social de la comunidad.

Desembolso de recursos

Gasto público en formación. Se debe tener presente, en forma constante, que la posible inversión de trabajadores o empresas en la formación se orienta fundamentalmente a obtener ganancias y beneficios propios. En contraste, la preocupación del Estado debería ser la de asegurar que los beneficios de la formación de la fuerza de trabajo sean acumulaciones para la sociedad. La inversión estatal complementa la empresarial e individual y

aporta una perspectiva más amplia de inversión a largo plazo en función de los intereses sociales. A modo de ilustración, la preocupación del Estado en lo relativo a la formación debería enfatizar el logro de objetivos macroeconómicos, compensación de escasez de calificaciones en áreas claves de la economía, atracción de nuevas inversiones o expansión de las industrias de exportación.

La intervención estatal puede estar diseñada para contrabalancear las imperfecciones del mercado, por ejemplo, donde una ausencia de recompensas del mercado puede llevar a los trabajadores y empresas a no invertir en formación. Tal falta de inversión puede resultar en escasez de calificaciones en áreas claves para el crecimiento o afectar la inversión por falta de fuerza de trabajo calificada o detener la expansión de las industrias de exportación. La falta de incentivos para invertir en formación puede ser causado por distorsiones que impiden a las empresas pagar salarios de formación más bajos en capacitación, tasas salariales bajas que no incentivan a los trabajadores a pagar por la formación, o, riesgos e inseguridades sobre la posibilidad de que los trabajadores con formación mantengan un puesto en la compañía. La intervención del gobierno también puede apuntar a remediar la falta de fuentes privadas de financiamiento, para apoyar tipos de formación que requieran un nivel alto de inversión, promover investigación y desarrollo, o cubrir el vacío o

debilidad de la oferta privada de formación.

El financiamiento público es, también, normalmente necesario para subsidiar las actividades de investigación y desarrollo en la capacitación, así como para financiar instituciones a las que se les encomendó constituirse en autoridades centrales en materia de formación. Como ya se dijo, la intervención estatal está frecuentemente motivada por asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación. Las intervenciones públicas, por tanto, se diseñan para asistir a grupos específicos con dificultades, como por ejemplo: los incentivos para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la formación; los subsidios para lograr satisfacer las necesidades de formación de los desempleados de largo tiempo o grupos con desventajas; y, la oferta de formación inicial para jóvenes.

Incentivos para expandir la formación con base en la empresa. Las autoridades pueden adoptar diversos tipos de medidas para otorgar a las empresas incentivos que les permitan expandir sus propios programas de formación. Entre ellos se encuentran los préstamos o subsidios para ayudar a recobrar parte del costo de la formación. La introducción de estas medidas necesita una cuidadosa planificación y ejecución para evitar que, simplemente, funcionen como subsidios para formación que las empresas hubieran impartido de cualquier ma-

nera. Otra forma de incentivo para la expansión de la formación impartida por la empresa es ofrecer subsidios salariales estatales durante el período de formación. En algunos países, como Singapur, se ha introducido un sistema de reembolso de los costos de formación de los empleadores, mientras que en Francia se ha implementado un sistema de exención o reducción de los impuestos de formación. También se pueden establecer créditos en impuestos para los empleadores que ofrecen formación.

En los sistemas en que se exime de impuestos, las empresas que más forman a sus trabajadores, reciben mayores beneficios. Esto resulta en una transferencia del costo de la formación, por lo menos hasta cierto punto, de las empresas que ofrecen formación a las que no lo hacen. El riesgo en estos sistemas es que las empresas declaren impartir más formación de la que realmente hacen. Otras desventajas se vinculan con el nivel burocrático requerido para administrar y controlar el sistema, así como la dificultad de controlar la calidad. Por último, este sistema tiende a beneficiar particularmente a las empresas grandes más que a las pequeñas y medianas.

Impuestos voluntarios a las empresas. En los países en que la negociación colectiva es tradicionalmente fuerte, en los acuerdos se incluyen a veces cláusulas sobre formación, resultando en el establecimiento voluntario de fondos financiados por las

empresas y administrados colectivamente por los sindicatos y las patronales (Ver box siguiente).

Subsidios especiales y vouchers individuales de formación. Los incentivos y tipos de asistencia ofrecidos por el Estado a los trabajadores para incentivarlos a la formación y perfeccionamiento pueden tomar diversas formas, entre ellas becas, subsidios y préstamos. Una idea innovadora, discutida en noviembre de 1994 por la Comisión de Educación para el siglo XXI de la UNESCO, presidida por Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea, fue la oferta de *vouchers* de educación para gente joven, que deberán ser acreditados a un banco como un fondo que posibilitara a los jóvenes a continuar su educación y formación con el objetivo de favorecer su adaptación a los cambios en el mercado de trabajo. Cada persona sería capaz de aumentar su capital mediante depósitos bajo un esquema de ahorro para la educación durante su vida activa. Los *vouchers* se usan actualmente en algunos países en desarrollo, como Mauricio y Kenia, para impulsar a las pequeñas empresas a comprar formación. Solo una vez terminados los cursos, pueden cambiarse los *vouchers*. El sistema también contribuye al establecimiento y regulación del mercado de formación.

Financiamiento basado en el rendimiento. Este es otro tipo de medida que demanda que la oferta de forma-

Europa: Impuestos de formación establecidos por negociación colectiva

En algunos países europeos, la formación está contemplada en los acuerdos colectivos sectoriales. Así, se han creado fondos de formación que están mayoritariamente financiados por los impuestos al salario. Las ventajas de estos acuerdos residen en que son fruto de acuerdos bipartitos voluntarios, donde la iniciativa y control es de empleadores y trabajadores, sin intervención estatal. Generalmente la administración de los fondos la realizan conjuntamente trabajadores y empleadores y se permiten reparto de costos entre empresas. Una desventaja a señalar es la diferencia de aporte entre las empresas con explotación intensiva de capital y las de explotación intensiva del trabajo.

En **Bélgica**, el impuesto se fija por negociación colectiva y es recaudado por el sistema de seguridad social para asegurar fondos para la formación sectorial. Se financian así el desarrollo de políticas de formación y formación para los sindicatos. En 1991 y 1992, todas las empresas contribuyeron con un impuesto del 0,25 % para financiar la formación de grupos con desventajas. El gobierno exonera del pago del impuesto a las empresas que ofrezcan determinado nivel de formación; las empresas restantes aportan al Fondo Nacional de Empleo. En **Francia**, los fondos de formación son administrados por consejos compuestos de empleadores y sindicatos. Pueden, además, ser incrementados por subsidios y donaciones. Las empresas que aportan a estos fondos están eximidas del impuesto obligatorio para la formación. En los **Países Bajos** existen fondos similares que reciben contribuciones gubernamentales para subsidiar la formación de aprendices. En **Alemania**, se ha establecido un número limitado de fondos sectoriales bajo los términos de los acuerdos colectivos que operan sin apoyo impositivo. Algunas cámaras industriales pagan impuestos para la formación de sus miembros. Además, se han constituido cuatro fondos como resultado de acuerdos colectivos para la industria de la construcción, horticultura, mampostería de piedra y techado. Los impuestos recogidos por estos fondos no cubren el costo total de la formación profesional de la empresa pero, las contribuciones de los empleadores se usan para pagar los gastos para establecer centros pluriempresariales.

Fuente: Gasskov.

139

ción satisfaga ciertos estándares de calidad y cantidad. Estos estándares, definidos por el gobierno –empleabilidad de los trabajadores en formación

o éxito en obtener certificación– son requisitos para obtener contratos, préstamos o subsidios (Crowley Bainton; Gasskov). Dentro de estos

esquemas, es importante establecer un sistema de control de calidad para evaluar si el rendimiento alcanzó el nivel requerido.

Adjudicación de formación como incentivo. La adjudicación de formación (premios) se usa algunas veces para motivar a los empleadores a invertir en desarrollo de recursos humanos. En el Reino Unido, los *Investors in People Standard* se les otorga a organizaciones que alcancen determinados estándares en la oferta de formación. Este programa es considerado por la *Confederation of British Industry* (CBI) un paso importante en el desarrollo de una cultura en las empresas de la adquisición de conocimientos. A comienzos de 1995, más de 15.200 compañías que empleaban a más de 4,8 millones de trabajadores estaban comprometidas en alcanzar determinados estándares. Otro ejemplo es el sistema del *National Training Awards* del Reino Unido, establecido con el objetivo de aumentar tanto la inversión de las empresas como la calidad de la formación. Es una competencia anual dirigida por el *Department of Education and Employment* con premios financiados con donaciones del sector privado (organizaciones patronales, prensa) y adjudicados a 80 empresas y 20 trabajadores entre 1.400 competidores elegidos por un panel compuesto por empleadores, oferentes de formación, formación voluntaria y sindicatos. Se trata de premios prestigiosos y han reportado resultados positivos en tér-

minos de productividad, moral y publicidad para la empresa (Crowley-Bainton).

Administración de los fondos para la formación por los partenaires sociales. Como ya se mencionó, los acuerdos colectivos que incluyen cláusulas sobre formación han llevado al establecimiento de impuestos y fondos empresariales voluntarios destinados a la formación en algunos países europeos y, además, a establecer contribuciones obligatorias en forma de impuestos. Han estipulado la administración conjunta por parte de empleadores y trabajadores de los fondos. Este enfoque es adecuado para países de ingresos medios y altos con sectores privados fuertes, con tradición de negociación colectiva y cultura de formación entre trabajadores y empleadores de tal manera que ambos grupos reconozcan la necesidad de la formación permanente para adquirir competitividad y productividad.

V.3. Alianzas para la equidad

Con el conocimiento convertido rápidamente en la clave de la competitividad, empleabilidad y seguridad del trabajo, las personas que no accedan a la educación y formación estarán cada vez más amenazadas por la marginalidad. Ello coloca el problema de la equidad entre los beneficiarios de la formación, que abarca tres dimensiones: i. la relevancia de la formación con respecto al mercado laboral, que se vincula con la impor-

tancia de los sistemas de formación; ii. la posibilidad de acceso a las oportunidades de formación, que se refiere, por un lado, a la flexibilidad del sistema y, por el otro, a las limitaciones individuales particulares (incapacidad de adquirir formación por falta de recursos o necesidad de usar los recursos disponibles para mantener una familia, falta de tiempo, o de una base educativa adecuada); y, iii. la capacidad de asimilar y utilizar los conocimientos adquiridos.

Si como se afirmó antes, la demanda actual requiere trabajadores altamente calificados y versátiles, surgen dos preguntas. i. ¿Qué proporción de la fuerza de trabajo será capaz de cumplir con esos requisitos. ii. ¿Qué proporción de la población tendrá acceso a oportunidades de formación del tipo requerido? No hay duda de que sólo una pequeña proporción de los trabajadores tienen la capacidad y el acceso a la formación para convertirse en *core workers* (trabajadores que integran el “núcleo duro” de las empresas, altamente calificados, competitivos y de calidad internacional). ¿Qué pasará con el resto? El peligro de crear una sociedad de tres velocidades es real: una proporción pequeña de trabajadores de elite con conocimientos adecuados, una larga proporción de trabajadores periféricos y con inestabilidad creciente, y, una subclase de marginados y socialmente excluidos en crecimiento. Esta situación es una amenaza; para los trabajadores y también para la estabili-

dad política y la coherencia social, y por consiguiente puede resultar en la imposibilidad de crear un ámbito saludable para desarrollar actividades económicas. En este sentido, dirigir los esfuerzos públicos y privados a proteger la cohesión social es importante para ambas partes.

El actual contexto acentúa, por tanto, el concepto de equidad en la formación. El derecho a la educación debe extenderse a “el derecho a la formación”, concepto que está ganándose el reconocimiento de gobiernos, empleadores y trabajadores y se refleja en el diseño de políticas en países como Canadá, Dinamarca y Francia, donde el derecho a la licencia por educación se considera en los acuerdos colectivos.

El principal interés en aumentar el acceso a las actividades de formación tiene que provenir del gobierno. La visión tradicional es que la responsabilidad del desarrollo de calificaciones de su mano de obra descansa en la empresa, mientras que el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer educación básica y formación para jóvenes, así como capacitación para desempleados para volver al empleo. Así está reflejado en el documento de la Union of Industrial Employers', Confederation of Europe (UNICE): “*Objectives and Strategy in Education and Training*”, del 23 de diciembre de 1996. UNICE, sin embargo, indica que los empleadores están dispuestos a apoyar la formación de desempleados y

jóvenes si ello se puede lograr sin interferencia con la producción normal y si sus costos pueden cubrirse.

En los círculos empresariales progresistas se está dando un reconocimiento del desempeño más amplio de las empresas, no sólo con respecto a sus accionistas sino también con referencia a otros *stakeholders*: clientes, trabajadores, la comunidad donde las empresas operan y la sociedad en general. Se enfatiza que la empresa se ha convertido en una de las instituciones más poderosas en la sociedad moderna y tiene, por tanto, una función crítica y responsabilidades a asumir. De acuerdo con este punto de vista las ganancias y el crecimiento tienen que medirse en esa perspectiva amplia de la empresa. Este nuevo desafío de dirección de la empresa se está explorando: ya se están desarrollando algunas iniciativas pioneras de convergencia de los objetivos sociales y económicos de la empresa. Estos casos se estudian con el objetivo de estimular una conciencia del cambio de paradigmas dentro de la comunidad empresarial.

Desde esta perspectiva, la función de la empresa en el desarrollo de recursos humanos se extiende más allá del objetivo de satisfacer sus necesidades y propósitos inmediatos. La meta más amplia es contribuir al desarrollo sustentable. Emerge una tendencia empresarial a reconocer más abiertamente el interés en la estabilidad económica, social y política de la

sociedad en la que operan. Así, la atención empresarial hacia la formación no deviene sólo de la necesidad de aumentar la productividad y las ganancias sino también del interés de mejorar la empleabilidad, combatir la pobreza y la exclusión, y contribuir al crecimiento nacional. La estabilidad social, económica y política se reconoce cada vez más como prerequisite para un contexto saludable para los negocios. La formación y el desarrollo de los recursos humanos como actores productivos y potenciales clientes son los factores claves para asegurar la estabilidad. Más aun, en la nueva economía global, la contribución empresarial al desarrollo de una fuerza de trabajo bien calificada con estándares adecuados debe ser visto como un medio de adquirir competitividad en la expansión de mercados, la atracción de inversión extranjera y la acumulación de divisas internacionales. Las empresas intentan mejorar los sistemas nacionales de formación que les brindan trabajo calificado y están tomando iniciativas en la oferta de oportunidades de formación para un segmento más amplio de la sociedad.

Un ejemplo de este tipo de preocupaciones sociales es la *Declaration of European Business against Exclusion*, emitido por un grupo de directivos en enero de 1995. La Comisión Europea intenta expandir el alcance de la declaración e involucrar a los *partenaires* sociales, grupos cívicos y voluntarios, y fundaciones. Siguien-

do esta iniciativa, se estableció la *European Business Network for Social Cohesion* (EBNSC) con el fin de promover responsabilidad social de las empresas y cohesión social. Entre las compañías que participan se encuentran Bayer, BT, EDF-GDF, Levi Strauss Europe, Phillips International, la Société Générale de Belgique,

Svenska Shell, Volkswagen y Acor. Está apoyada por numerosas empresas y organizaciones voluntarias, tales como la Federación Holandesa y Alemana de Empleadores, la Real Fundación de Bélgica, la London Enterprise Agency, Sodalitas y UNIA-PAC. Funciona en alianza con la Comisión Europea.

Reino Unido: Formación para adultos desempleados

Comet es una empresa de venta de electrónicos que en 1994 buscó ingenieros en audio para incorporarlos a la venta y servicio en Leeds. Los candidatos con calificación pertinente carecían de la experiencia necesaria para un trabajo adecuado en el taller y no podían operar si no se les brindaba formación. El consejo de formación y empresa de Leeds mantuvo conversaciones con la oferta de formación y con Comet. Se acordó que la empresa aportaría equipamiento y materiales, mientras que los que ofrecían la formación estarían a cargo de la capacitación y del apoyo administrativo. El consejo aportaría fondos bajo las reglas normales de la *Training for Work* y exigencias de calidad.

Training for work diseñó un esquema estandarizado de formación para ofrecer a los desempleados de largo plazo, ingenieros electrónicos con poca o ninguna experiencia práctica, la posibilidad de formación en el trabajo, así como la posibilidad de empleo permanente en Comet. Los candidatos debían tener un *voucher* en electrónica de grado intermedio y eran reclutados por el State Employment Service para la formación. Ésta comenzaba con un programa intensivo de ocho semanas teórico/práctico en las oficinas centrales de Comet en Leeds. El objetivo era que todos los candidatos obtuvieran calificación en audio. A seis de los que ingresaron se les ofreció empleo de tiempo completo en Comet y a otros diez se los llevó a la segunda etapa de la formación. En total, 22 están actualmente empleados en Comet y uno ha encontrado empleo en otra empresa local más pequeña. El consejo está satisfecho con la formación y Comet está considerando introducir un esquema similar en otras secciones de las oficinas centrales. Ello beneficiaría a los desempleados de la zona al brindarles la oportunidad de mejorar sus calificaciones y el acceso a empleos que de otra manera no se habrían presentado.

Fuente: Crowley-Bainton.

Otra red de líderes empresariales y académicos es la *World Business Academy*, fundada en 1987, cuyo objetivo es la empresa como un agente de cambio en la sociedad moderna. Mejorar la formación es uno de los objetivos centrales de estas redes, así como la creación de nuevos negocios y puestos de trabajo, minimizar los despidos por excedente de personal y contribuir a la integración social de los grupos deprimidos económicamente y marginados. Se estudian operaciones exitosas, se intercambia información y se intenta crear una conciencia mayor sobre el desempeño social de la empresa. Estas iniciativas son importantes, pero todavía resta una significativa labor de cambio de conductas y respuestas empresariales especialmente en el contexto actual, así como de movilización de la solidaridad y el compromiso a nivel empresarial.

La estrategia

Las medidas con iniciativa y fondos del gobierno tienden a ser focalizadas, dirigidas a grupos específicos. Existen buenas razones para creer que lo que se necesita para el futuro es un enfoque más amplio que se dirija a la cuestión del acceso a la formación en el contexto de mayor empleo, trabajo y políticas de inversión.

Las estrategias para aumentar las alianzas para la equidad en formación poseen dos líneas básicas. La primera es preventiva y de largo término, consiste en aumentar la relevancia, flexi-

bilidad y equidad del sistema de formación. La segunda es una acción reparadora, que implica tomar medidas focalizadas para los marginados y asistirlos, tanto como sea posible, dentro del sistema de formación.

Las alianzas deberían apuntar a las medidas preventivas para minimizar la incidencia de la exclusión y disminuir la necesidad de recurrir a medidas de emergencia. Las reformas diseñadas para hacer que los sistemas de formación convencionales sean más pertinentes, flexibles y accesibles entran en esta categoría. Es importante señalar que, más allá de la equidad de un sistema de formación, siempre existen ciertas personas o tipos de empresas que enfrentarán obstáculos y tendrán desventajas para acceder a las oportunidades de formación. Las políticas y medidas deben ser dispuestas a través de la colaboración público/privada para dirigirse a necesidades específicas, siempre que sea posible dentro del contexto de la oferta de formación convencional. Se puede distinguir entre: i. personas en riesgo de marginación (por ejemplo los trabajadores amenazados por una reestructuración o los jóvenes que dejarán el sistema educativo sin la educación básica y la calificación para encontrar empleo); ii. los efectivamente marginados (como los desempleados), y iii. los que representan los grupos "duros" (como los desempleados de largo tiempo). Para lograr efectividad, las medidas preventivas deben

Canadá: Formación de trabajadores desplazados

Vale la pena señalar la experiencia canadiense en reconversión profesional de trabajadores desplazados. Cuando el desempleo aumentó de 7,5 a 11.8 % (el segundo más alto en el mundo industrializado en ese entonces), se estableció una estrategia de desarrollo de mano de obra para promover una asociación industrial y una cultura de la formación. Los empleadores podían acceder a asesoramiento técnico e incentivos financieros para asumir la responsabilidad de la formación en el lugar de trabajo. El apoyo del gobierno fomentaba la investigación, desarrollo e implementación conjunta de trabajadores y empleadores de planes de acción según sector o necesidades locales. Los programas de desarrollo comunitario intentaban canalizar la asistencia a las áreas severamente afectadas.

El gobierno apoyó la reconversión profesional, y, el Federal Job Development Programme brindó formación y experiencia laboral a los desempleados de largo tiempo. Una evaluación de 1988 muestra que el 62,1 % de los participantes estaban empleados o en formación por segundo año consecutivo y que el 74 % de los empleados usaban las calificaciones adquiridas. En 1991, 52 % de los participantes estaban empleados por tres meses una vez finalizada la formación y no requerían los apoyos por desempleo en los siguientes doce meses. Además, el 50 % siguió adquiriendo calificaciones más altas. Se utilizó el seguro de desempleo para impulsar a los desempleados a adquirir calificaciones, uso que se está extendiendo rápidamente, en tanto que se están determinando fondos con ese fin.

El enfoque canadiense que vincula la reconversión profesional con el seguro por desempleo, y la política de asociación individual, empresarial y comunitaria para crear una cultura de la formación fue considerada eficiente por el Banco Mundial en tanto enfrentaba la demanda de desarrollo social y de calificaciones de las transformaciones de la economía. El Banco Mundial afirmó que un sistema de información y programas para el mercado de trabajo que integre formación, apoyo en ingresos y asistencia en la búsqueda de empleo, junto con, la participación activa de empresas, trabajadores y la comunidad es fundamental en la satisfacción de las necesidades de los desempleados y en la efectividad de la inversión pública en formación.

Fuente: Banco Mundial.

ser proyectadas para estos grupos antes de que ellos sean marginados. Por ejemplo, los trabajadores bajo amenaza de perder sus trabajos como resultado de la reestructuración pueden prepararse si con anterioridad se les notifica la terminación de su empleo y, también, si reciben formación y apoyo en el empleo.

Sistemas de formación más accesibles

Algunas medidas antes indicadas para fortalecer las alianzas tienen el efecto de mejorar los sistemas de formación abarcando también la dimensión de la equidad de éstos. En primer lugar, ampliar la representación de los *stakeholders* en la toma de decisiones en el área de la formación, puede con frecuencia tener este efecto. Una ilustración es la *Canadian Task Force on Transition to Employment*, que está compuesta por asociados de las empresas y del trabajo codirectivos del grupo, representantes del sector educativo y de formación, y grupos “por la equidad” (mujeres, nativos indígenas, personas con discapacidades y miembros de minorías). Establecido en 1991, su propuesta es crear un sistema coherente y coordinado de desarrollo de la fuerza de trabajo que sea equitativo, efectivo y eficiente. La presencia de representantes de los grupos preocupados por la equidad en el directorio habilita la participación directa de los interesados.

La descentralización de la dirección, las estructuras de gestión y la toma de decisiones del sistema de formación, y la adopción de políticas de promoción de iniciativas de formación pueden ser medios efectivos para movilizar potencialidades, el compromiso de los participantes con la equidad y aumentar la pertinencia de la formación para las necesidades locales.

Los sistemas de formación pueden ser reorientados también para que integren la formación en empresariado y autoempleo como alternativa a las expectativas en términos salariales de los trabajadores en formación. Esta estrategia de otorgar a los trabajadores con un rango de opciones más amplio y desarrollar sus actitudes empresariales puede resultar un medio poderoso a largo plazo de promoción de alianzas y producción de fuerza de trabajo flexible. En muy escasas oportunidades las políticas de formación se orientan de esta manera. Una excepción es Kenia. En los últimos años, la educación en empresariado, combinada con el desarrollo de cultura y actitudes empresariales ha sido sistemáticamente parte de los cursos politécnicos de ese país. En Indonesia también se han adoptado medidas similares. Esta orientación en las políticas de formación merece más atención que la recibida en el pasado por los asociados públicos y privados.

Canadá: Acceso de los nativos a los programas en ingeniería y tecnología

En 1992, Lakehead University creó un programa para fomentar la entrada de los indígenas en los programas de tecnología e ingeniería. Fue diseñado conjuntamente por la comunidad nativa y la universidad. El diploma de educación secundaria no era necesario para entrar al programa. Se ofrecen cursos de verano para perfeccionar los conocimientos en matemáticas, ciencias y competencias comunicativas. Después se ofrece un año intensivo en matemáticas y ciencias. Llegados a este nivel, los estudiantes pueden comenzar el primer año del programa de tres años en tecnología. Después de graduarse de ese nivel, puede presentarse al programa postdiploma de dos años en ingeniería. Además del apoyo académico, se ofrece asistencia para lidiar con los temas sociales y económicos. La comunidad indígena está representada en el cuerpo docente (coordinación del programa, consejeros y secretarías). La fondos provienen de empresas privadas.

Fuente: Canadian Guidance and Counselling Foundation: *Ready for Change - career Counselling in the 90s*. September 1992. (Adaptado del Report of the Canadian Task Force on Transition in Employment).

147

Finalmente, otra medida efectiva para la equidad es la transición de la formación regida por períodos de duración, a la formación por suficiencia que vincula la adquisición de conocimientos no formales e informales a las estructuras y estándares formales. Ello requiere el desarrollo de un marco nacional de estándares y el reconocimiento de la adquisición anterior de conocimientos, tal como se ha realizado en Sudáfrica. El reconocimiento de lo aprendido anteriormente podría mejorar el acceso a la formación dando crédito al conocimien-

to y las calificaciones adquiridas en la práctica. A pesar de que el reconocimiento de los conocimientos adquiridos con anterioridad puede promover el acceso, se debe mencionar la dificultad de idear procesos e implementaciones. En la práctica, la oferta privada de formación puede encontrar dificultades para desarrollar tales procedimientos y considerar los excesivamente largos y dificultosos. Tal como se afirmó sobre la oferta de formación en Australia: “algunas veces el reconocimiento es más complejo que el proceso de formación”.

Canadá: programas de aprendizaje para jóvenes

Dos provincias canadienses tienen programas de aprendizaje para jóvenes que les permite combinar sus últimos dos años de secundaria con el Workplace Apprenticeship Programme (SSWAP) en Ontario y el Registered Programme (RAP) en Alberta.

El programa de Ontario permite a los estudiantes adquirir el diploma de secundaria mientras acumulan horas de aprendizaje que los acreditará con el estatus de “journey person “. En Lincoln County, Ontario, los estudiantes eligen una tarea en una clase de educación cooperativa. Esta educación cooperativa tiene la forma de período de prueba en que el estudiante decide si quiere o no dedicarse a ello y el empleador si el estudiante es un aprendiz adecuado. Si las partes acuerdan hacer un compromiso, el Ministry of Skill Development designará al estudiante como un aprendiz. Los que son aceptados pueden seguir trabajando durante el verano como aprendices remunerados. En el correr del semestre siguiente es requisito que tomen algún curso en áreas relacionadas a la escogida para la práctica. El semestre subsiguiente debe pasarse en el lugar de trabajo.

148

Los estudiantes reciben créditos por las clases de educación cooperativa, las de aprendizaje y remuneración ,manteniendo la matriculación en la institución. El sistema ofrece a los candidatos las mismas opciones que los que tienen un diploma de secundaria si deciden dejar el programa después de los dos primeros años.

Fuente: Canadian Guidance and Counselling Foundation: *Ready for Change - career Counselling in the 90s*. September 1992. (Adaptado del Report of the Canadian Task Force on Transition in Employment).

La acción pública podría, por tanto, apuntar al desarrollo de procesos de implementación prácticos y fácilmente gestionables por la oferta de formación y las empresas.

Formación focalizada

Los programas focalizados se dirigen a personas que sufren diversas desventajas y deben, con frecuencia

la exclusión social. Los grupos focalizados tienen un rango amplio y, en el caso de los países industrializados se componen de: jóvenes desempleados que dejaron el sistema educativo sin adquirir educación y calificaciones adecuadas; de largo tiempo (generalmente se considera a los que tienen más de 12 meses de desempleo); familias monoparentales, particularmente mujeres jefas de hogar; mujeres reentrando al mercado laboral después de un período de ausencia; trabajadores de mayor edad, minorías, personas con discapacidades, y personas sin casa. En los países en desarrollo, estos grupos están formados, entre otros, por: personas que trabajan en el sector informal, trabajadores no alfabetizados o con bajas calificaciones en prácticas de lectura y escritura, los trabajadores pobres sin tierra y trabajadores de plantaciones.

La formación focalizada requiere la integración de los objetivos económicos de la formación con las limitaciones sociales. El desarrollo de calificaciones tiene que darse en áreas en demanda, sectores y ocupaciones en crecimiento en donde haya inversiones. El objetivo de la formación no es sólo procurarle un trabajo al individuo, sino también, en la medida de lo posible brindarle la posibilidad de enfrentar cambios futuros y prevenir la marginación. Probablemente la contribución empresarial más importante en esta área es la generación de formación focalizada económicamente viable. La participación activa del sec-

tor empresarial y del grupo focalizado en la búsqueda de soluciones ofrece mejores posibilidades de éxito. Para fomentar la formación equitativa por parte de las empresas, el gobierno usa incentivos financieros que motiven la capacitación de los grupos con desventajas. El que ofrece formación recibe remuneración a cambio del logro de resultados específicos, que pueden ser definidos en términos de empleo de los trabajadores y/o la adquisición de calificaciones de acuerdo con determinados estándares.

La formación focalizada está, muchas veces, concebida como un paquete integrado de medidas y servicios para incrementar la tasa de éxitos de la formación que se ofrece para grupos con desventajas de distinto tipo. Estas medidas son del siguiente tipo: información sobre formación y oportunidades laborales; guía y asesoramiento ocupacional; educación básica compensatoria; formación profesional inicial o permanente; servicios de colocación; y, diversas formas de servicios de apoyo.

Las empresas pueden dar valiosos insumos para incrementar la efectividad de estos servicios, particularmente ofreciendo información y guía en oportunidades laborales y asesoramiento ocupacional, brindando formación en el lugar de trabajo y colocación, aun temporal, para otorgar experiencia laboral concreta que puede llevar a empleos de mayor duración en la misma empresa o en otra.

La tendencia actual a sistemas orientados por el mercado y la oferta creciente de formación por las empresas acentúan, probablemente, las desigualdades existentes. Aquellos sin empleo no tendrán acceso a la formación que ofrecen las empresas. La formación específica al puesto de trabajo hace menos posible la movilidad del trabajador. La formación en servicio frecuentemente favorece a la gerencia y a los cuadros altos si la empresa no toma medidas y diseña políticas específicas para fomentar la equidad. La intervención estatal, se hace por tanto, esencial para que el aspecto equitativo de la formación sea protegido. Ésta toma la forma de políti-

cas, medidas y herramientas regulatorias para crear incentivos y desincentivos para la oferta intermedia de formación y para las empresas. A través de estos incentivos, el Estado puede crear la motivación de formar a grupos específicos. También, puede generarlos para los trabajadores, como la emisión de *vouchers* de formación o préstamos personales, como en el Reino Unido y Kenia. El aumento de la oferta privada implica que el Estado tiene que asegurar la disponibilidad de información adecuada sobre el mercado de trabajo y la oferta de formación, y de este modo, proteger a los usuarios y ayudarlos a tomar decisiones informadas.

150

Canadá: centros de calificación (skill clinics)

Estos centros, ubicados en todas las municipalidades y grandes empresas pueden ofrecer insumos, referencias y asistencia en oportunidad de carrera. Ofrecen los siguientes servicios:

- evaluación de calificaciones anteriores y actuales, de conocimientos e intereses;
- asesoramiento en torno a las direcciones posibles en términos de carrera que se ajusten a los intereses, habilidades, valores, posean relevancia para la persona y sean motivantes. Incorpora la calificación para encontrar empleo, mantenerlo, y adaptarse a las transformaciones dentro del empleo;
- referencia a programas para la formación ocupacional, preempleo, asesoramiento o empleo concreto.

Fuente: Canadian Guidance and Counselling Foundation: *Ready for Change - career Counselling in the 90s*. September 1992. (Adaptado del Report of the Canadian Task Force on Transition in Employment).

Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Se está dando un consenso creciente sobre el papel desempeñado por las pequeñas y medianas empresas en la generación de empleo y crecimiento económico. También se reconocen las limitaciones de las PYME en comparación con las empresas grandes en el acceso a oportunidades y servicios disponibles. Aun en países donde las empresas están extensamente involucradas en la formación, en general son las grandes del sector moderno las que realmente participan. En la mayoría de los países, a pesar de que las medianas y pequeñas empresas constituyen la porción más grande del sector privado, éstas encuentran todavía serias dificultades en la oferta de servicios de formación, en la posibilidad de influir en el desarrollo de políticas y sistemas y en aprovechar las ventajas de los incentivos y oportunidades de formación.

Las dificultades de formación vinculadas al menor tamaño de las empresas tienen sus orígenes en un número de factores. En primer lugar, las PYME pueden encontrarse con más dificultades que las empresas más grandes para disponer del tiempo de parte de su personal para la formación fuera del lugar de trabajo. Pueden tener, además, información inadecuada sobre las oportunidades disponibles de formación externa. La capacidad interna limitada y la relativa falta de fondos para financiar la for-

mación puede llevar a que el desarrollo de infraestructura interna sea demasiado costosa, especialmente donde hay necesidad de inversión de capital en equipamiento, materiales y formadores. Además, el alto costo directo de la formación y las limitadas economías de escala de las PYME puede llevar a la ausencia de inversión en infraestructura interna para la formación más allá de la formación para el puesto de trabajo o la ausencia de colaboraciones con empresas externas de formación. Las PYME generalmente tienen poco acceso a facilidades de crédito como los préstamos y es poco probable que posean el conocimiento requerido para planificar y ofrecer formación que satisfaga sus necesidades actuales o futuras. Es probable que carezcan de la experiencia y conocimiento para identificar sus necesidades y para reconocer la importancia de la formación para incrementar la productividad. El problema es frecuentemente agravado por la falta de conocimiento relativo a las necesidades específicas de las PYME por parte de la oferta externa de formación y la subsiguiente falta de relevancia de la formación que ofrecen para las necesidades de las empresas. Los complejos y altamente burocráticos procedimientos necesarios para aprovechar las oportunidades de formación disponibles tienden, también, a ser un obstáculo mayor para las PYME que para las empresas grandes. Por último, y de alguna manera irónico, como el monto que pagan por la carga impositiva por salarios tiende a ser muy pequeño,

los incentivos ofrecidos en forma de exención de pago de impuestos pueden, en la práctica, ser poco efectivos para las PYME.

El reconocimiento de estas potenciales dificultades por parte de los *partenaires* sociales, y particularmente de las organizaciones patronales, ha llevado al desarrollo de políticas y medidas específicas para promover oportunidades de formación para las PYME. India ejemplifica este tipo de medidas, donde el costo de la formación (aprendizaje) es compartido por el gobierno y las empresas con menos de 500 trabajadores (Dagaur). Otras medidas toman la forma de apoyo financiero directo, como subsidios y préstamos, o la oferta de asistencia técnica. Hay

también un número cada vez mayor de casos en los que el acceso de las PYME a infraestructura y equipamiento para la formación está extendiéndose por iniciativas del sector privado, tales como compartir infraestructura entre un grupo de PYME o el uso de la infraestructura de empresas grandes, forjando así lazos más fuertes entre las empresas grandes y las PYME. En Alemania, una organización patronal está ofreciendo paquetes de servicios que incluyen formación para pequeñas empresas. En India, la Siemens Training Centre de Andhasi en Bombay provee a las PYME con su infraestructura para la formación (Dagaur). Estos programas buscan, con frecuencia, integrar objetivos sociales y económicos como en Japón (Hamada).

152

Las PYME en el Reino Unido

El rápido crecimiento de las PYME y el reconocimiento de su importancia para la economía británica (cerca de 900.000 se crearon entre 1979 y 1991) llevó al gobierno a subrayar la importancia de la inversión en formación en las pequeñas empresas a través de programas específicos.

Los obstáculos que estas empresas enfrentaban se relacionaban con los costos de la formación y la ausencia de trabajadores para la formación afuera de la empresa. Es necesario por lo tanto abaratar los costos de la formación, asegurar que las empresas conozcan esas alternativas e incentivarlas a que incursionen en ellas. Forman parte de estas alternativas las asociaciones para la colaboración entre las PYME y entre las empresas grandes y pequeñas.

El desafío de la formación para las empresas pequeñas está en la gestación de ideas innovadoras y la demostración de buena práctica mediante proyectos de colaboración entre empresas pequeñas. Ésta es una herramienta para el desarrollo de ideas que después se difundirá a otras empresas.

Fuente: Crowley-Bainton.

Resumen y conclusiones

Los actuales cambios en el lugar de trabajo resultantes del efecto combinado de la globalización, las innovaciones en tecnología y comunicación y la liberalización están extendiendo el papel del conocimiento y creatividad humanos, y al mismo tiempo, incrementando la vulnerabilidad de aquellos con acceso limitado a la adquisición de conocimientos. La sociedad del conocimiento requiere adquisición de conocimientos de diverso tipo en forma permanente que conduzcan a la extensión de la empleabilidad del trabajador, la productividad de la empresa y el crecimiento nacional con equidad. Está también presionando a los gobiernos, las empresas y los trabajadores debido a la exigencia de responder a la demanda de nuevas calificaciones en un contexto de recursos limitados. Esta es la fuerza que guía los esfuerzos por explorar formas de movilización de recursos colectivos en el área de la formación y por incrementar la participación del sector privado.

Mientras este movimiento ha apuntado a las alianzas público/privadas en áreas de importancia estratégica para el desarrollo económico y social, la función de otros actores privados también es reconocida, tales como los actores en la oferta privada de formación, las organizaciones voluntarias y la comunidad. El perfil emergente de las asociaciones es altamente dinámico y abarca un espec-

tro muy amplio de posibilidades, desde la reforma de políticas y sistemas, el financiamiento, el desarrollo de calificaciones en sectores en crecimiento o en declive, hasta la oferta de formación focalizada. Las alianzas, a nivel nacional, sectorial, local y empresarial, se forman en acción conjunta o con predominancia de una de las partes. Las alianzas pueden ser tripartitas involucrando a todos los *partenaires* sociales, bipartitas a nivel empresarial, o, multipartitas en las que participa la sociedad civil. Se pueden desarrollar en un ambiente políticamente estructurado, como el sistema dual alemán; o en uno altamente desestructurado, descentralizado y flexible de asociaciones locales como en Estados Unidos. Pueden ser voluntarias o reguladas. El propósito de este documento es mostrar esta variedad mediante los estudios de caso e identificar ciertas opciones que ayudan a crear un ámbito de políticas favorable a las alianzas público/privadas para la formación.

Algunas características de un ámbito de políticas que extendería el desarrollo de alianzas del Estado con las empresas se describen a continuación:

- Una política específica de promoción de alianzas público/privadas para la formación. Algunos países han incluido el concepto de asociación como un objetivo nacional en materia de política, apoyándolo con estrategias e incentivos.

- Un enfoque participativo a la dirección de la formación. Por un lado, esto supone permitir mayores insumos provenientes de los *stakeholders*, entre los cuales están los grupos “por la equidad”, como en el caso de Canadá. Ello a su vez está vinculado con la existencia de una cultura de la asociación y una percepción de que la colaboración es mutuamente beneficiosa. No son difíciles de encontrar casos de renuencia o resistencia abierta y lleva tiempo y esfuerzos sobrellevarlos. Por el otro lado, la descentralización de las estructuras de dirección de la formación y la movilización de las potencialidades locales, que también aumentan la relevancia de la formación para con las necesidades locales, es una de las principales medidas para crear un medio que conduzca a la creación de asociaciones locales variadas y dinámicas. Estas asociaciones son particularmente efectivas para la revitalización de sectores en declive y regiones deprimidas al ofrecer nuevas calificaciones en ocupaciones en crecimiento. Un enfoque sectorial local parecería ofrecer un potencial significativo para asociaciones equitativas.

- Mecanismos institucionales para las asociaciones. A pesar de que una variedad de mecanismos institucionales fueron presentados, desde los directorios nacionales y sectoriales hasta la negociación colectiva, probablemente el ejemplo más poderoso es el de los mecanismos intermedios que estimulan la formación en las empresas. Los agentes formadores cumplen

esta función de diversas formas operando como vínculo entre el gobierno y la oferta privada de formación. El gobierno, por tanto, delega la mayor parte de la oferta de formación a los actores privados y se restringe a proveer fondos. Las agencias intermedias brindan el nexo entre el gobierno y las empresas, muchas veces sobre un contrato base, y el pago depende de resultados específicos vinculados a la colocación de los trabajadores en formación o la adquisición de determinados estándares de calificación. El Estado regula mediante incentivos y asegura que la formación alcance ciertos objetivos y grupos focalizados, tales como los que buscan la equidad y los que no tienen empleo.

- Una cultura de la adquisición de conocimientos es posiblemente el factor más importante en la extensión de las asociaciones público/privadas para la formación. Tal cultura requiere una buena comprensión de los roles de los diversos actores para poder capitalizar sus fuerzas relativas y subraya su complementariedad. Se impone una buena comprensión de los temas implicados y un cambio de actitudes para crear un compromiso con la formación. La participación de las empresas debería también incentivar una cultura de adquisición de conocimientos en las empresas y una cultura empresarial en las instituciones formadoras, beneficiándose así las dos partes. El rol del individuo también es vital en la adquisición de la capacidad de aprendizaje, en el manejo del

autoaprendizaje y en la inversión en crecimiento personal. En este nuevo contexto, la posición de las organizaciones de trabajadores en lo relativo a la formación parece ser relativamente más débil y necesita adquirir más fuerza para proteger a los trabajadores.

Cuando la tendencia a la formación orientada por las demandas de las empresas parece ser predominante, la dimensión de la oferta concreta de formación merece atención. La formación guiada por la empresa debería incrementar la efectividad, eficiencia, relevancia y rapidez de respuesta a las demandas del mercado. Las empresas, no obstante, tienden a tener una visión de corto plazo del desarrollo de recursos humanos y favorecen la formación específica al puesto de trabajo. Esta tendencia necesita ser contrabalanceada por el gobierno, cuya función es aportar una perspectiva de largo plazo al desarrollo de fuerza de trabajo calificada, con énfasis en calificaciones más amplias, múltiples que extiendan la empleabilidad del trabajador y la equidad.

Con el aumento de la participación empresarial, la incidencia del gobierno cambia y se torna más importante; como catalizador, promotor, apoyo, financiador y regulador, aporta el marco de políticas para la formación, compartiendo estas tareas con los asociados privados en diferentes grados mientras el sector privado se encarga de la oferta concreta de for-

mación tanto como sea posible. Este reparto de responsabilidades depende de la capacidad del gobierno de delegar su autoridad tradicional como actor principal y su desempeño en la oferta de formación a las empresas. También depende de la capacidad e interés de las empresas de asumir esa autoridad delegada. Aquí es donde de los incentivos financieros estatales asumen su importancia.

La tendencia a estas alianzas es irreversible. Los cambios rápidos y continuos en el lugar de trabajo que requieren adquisición de conocimientos permanente, a su vez, implican la continua adaptación y renovación de los sistemas de formación nacionales en asociación con todos los *stakeholders*. El camino hacia adelante, sin embargo, no está claramente diseñado y no existen modelos a seguir en vista de la actual incertidumbre y transformaciones del ámbito laboral. Las estrategias y opciones en materia de políticas deben ser exploradas, ideadas y adaptadas a las circunstancias de cada país. Se necesitan análisis sistemáticos en aspectos específicos de la formación, así como la difusión entre los *partenaires* sociales y los otros *stakeholders* de tendencias, innovaciones y prácticas que atraviesen las barreras regionales y lingüísticas para generar enfoques nuevos e innovadores a la formación a través del esfuerzo colectivo.

Las asociaciones eficientes requieren tanto del desarrollo de un

ámbito de políticas favorable como de una mayor capacidad de los asociados, particularmente de las organizaciones patronales y de trabajadores. Ello significa fortalecer las perspectivas, políticas y estrategias de ambos grupos sobre la formación con el fin de posibilitar que dichas organizaciones participen efectivamente en la dirección de las estructuras de formación y que ofrezcan servicios a sus afiliados en el nivel empresarial para convertirse en organizaciones que aprenden. Para lograr estos objetivos es necesario facilitar el diálogo y el intercambio de experiencias entre las organizaciones patronales y de traba-

jadores. Además y fundamentalmente, se requiere de diálogo social más intenso sobre la formación entre los *partenaires* sociales para crear mayor conciencia y compromiso con el desarrollo de mano de obra calificada a través del esfuerzo colectivo.

La formación por sí sola no puede solucionar los problemas sociales actuales. No obstante, es un instrumento crítico y necesario de política del mercado laboral y puede ser implementado de manera tal que, a través del esfuerzo colectivo, sea posible asegurar que la competitividad y crecimiento se logren en una sociedad equitativa.

AFL-CIO Human Resources Development Institute. *Changing work: a union guide to workplace change*. Washington, 1994

ANC. *The reconstruction and development programme, a police framework*. Umananyono Publications, 1994.

Canadian Task Force Report on Transition into Employment to the Canadian Labour Force Development Board. *Putting the Pieces Together: Towards a Coherent Transition System for Canada's Labour Force*. Ottawa, Ontario, 1994.

CBI News. *Investors in People Nears Target*, October 1995

Consultative Business Movement. *Building a Winning Nation*. "Companies and the RDP". Raven Press, Johannesburg, 1994.

Corvalán Vásquez, O. y M.B. Peluffo. *Privatization and Vocational Training in Chile*,. Training Policy Studies, No. 11, OIT, Geneva 1994.

European Commission, Consultative Group on Competitiveness. *Improving European competitiveness*. Third Report of the President of the Commission to Heads of State and of Government, Brussels, June 1996.

European Commission. *Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st Century*. White Paper, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

European Declaration of Business against Exclusion. Documento preparado sobre la base de las contribuciones de un grupo informal de representantes de organizaciones de negocios, con la asistencia de la Comisión Europea, Londres, 1995.

ILO. Training Policies and Systems Branch. Serie of case studies prepared for the ILO. *Study on strategic partnerships between enterprises and the State*. (no publicado).

Martinez Espinoza, E. *Vocational Training in Chile: A decentralized and market oriented system*. Training Policy Studies, No. 8, 1994.

Reich, R. *The work of the nations: A blueprint for the future*. London & Schuster, 1991.

World Bank. Skills for productivity. "Vocational Education and Training in Developing Countries", por John Middleton, Ziderman Adrien & Van Adams Avril, Oxford University Press, 1993.

