
La formación en Malasia: socios para el desarrollo

Wong Yuk Kiong

Este documento integra la serie de estudios de caso sobre experiencias de alianzas estratégicas entre el Estado y las empresas en formación, emprendido por POLFORM, de la OIT, en varios países del mundo. El caso de Malasia muestra cómo las políticas de formación pueden ser rápidamente modificadas y adaptadas a las necesidades de la industria. Uno de los más notables ejemplos de la experiencia malaya es que los cambios han sido mainly state-led, como parte de una deliberada estrategia que aspira a lograr, para el año 2000 el estatus de "nación desarrollada" para Malasia.

El ámbito de la política de formación y educación en Malasia ha cambiado radicalmente en los últimos cinco años. Durante la década de los setenta y de los ochenta, el gobierno malayo asumió el papel de agente principal en la ingeniería social. La educación y la formación fueron consideradas instrumentos para la redistribución de la riqueza entre las diversas razas. Las instalaciones públicas de formación fueron ampliadas drásticamente para proporcionar capacitación a los grupos no privilegiados. Desde fines de la década de los ochenta, y especialmente en los noventa, el papel del Estado se ha reducido a ser el facilitador de la forma-

ción en lugar de ser el encargado de proporcionarla.

Se ha adoptado una serie de estrategias para llevar a cabo esta nueva política. Los representantes de las empresas han cooptado por la maquinaria de planificación del gobierno para garantizar que las políticas y los programas de formación reflejen las necesidades del mercado. Se ha desarrollado un diálogo con las agremiaciones industriales y las instituciones privadas de formación para proporcionar información sobre la toma de decisiones. Se ha establecido un extenso programa de incentivo de impuestos para vencer la renuencia

general de las empresas a proporcionar formación, que se atribuye principalmente a los importantes gastos iniciales que se requieren y los bajos intereses iniciales. Las medidas fiscales fueron complementadas tres años atrás con la adopción de la Ley de Desarrollo de Recursos Humanos, al obligar a los empleadores a contribuir al Fondo de Desarrollo de los Recursos Humanos.

La experiencia malaya muestra cómo un ambiente de política puede ser modificado para adaptarlo a las necesidades de la industria. El gobierno ha mostrado un gran compromiso en la búsqueda de sus objetivos a este respecto. Una de las características más notables de esta experiencia es que los cambios han sido dirigidos principalmente por el Estado, como parte de la estrategia “Malasia Incorporado” bajo la cual los sectores públicos y privados asumen los papeles de socios en el desarrollo. De acuerdo con esta estrategia, en lugar de su papel tradicional de regulador, el Estado es ahora el que facilita al sector privado en su papel de motor del crecimiento económico. En el ámbito de la formación, el Estado se ha acercado a las empresas para descubrir sus necesidades y buscar la manera de responder a ellas.

En términos muy generales, el impacto de esta reorientación de la política sobre el sistema nacional de formación ha sido el otorgamiento de más instalaciones de formación, un

esfuerzo más consciente por orientar la formación más hacia el mercado y el hecho de que los empleadores ahora comparten una carga más pesada de financiación y formación.

1. El ambiente de la política

En Malasia, la formación era proporcionada tradicionalmente por el sector público. Sin embargo, en los últimos años, el gobierno ha adoptado una política de involucrar a las empresas en todos los aspectos de la formación, que incluyen la planificación, el desarrollo del programa, el establecimiento de las normas, la financiación, la cofinanciación y la administración de los centros de formación.

Este cambio de política refleja el reconocimiento de la necesidad de la entrada de información del sector privado a la formación a medida que Malasia se adapta para alcanzar el estatus de “nación desarrollada” para el año 2000. Las necesidades de formación se han vuelto particularmente cruciales con el énfasis que se ha puesto en el desarrollo de industrias de capital intensivo y de alto valor agregado. La política de industrialización, combinada con la creciente escasez de mano de obra en un país con una población de no más de 20 millones, ha puesto al sistema nacional de formación bajo presión. Aparte de la necesidad de que las empresas se involucren para hacer que la formación esté más orientada hacia el mer-

cado, la magnitud absoluta de los requisitos de formación apuntan a la necesidad de las empresas de compartir la carga de la formación. Esta necesidad fue ilustrada en el estudio de sus miembros realizado por la Cámara Internacional de Comercio e Industria, que encontró que el 95 % de los miembros expresó la necesidad de volver a formar a su personal, desde el nivel operacional hasta el gerencial.

Las nuevas medidas de política fueron adoptadas para obtener la colaboración de las empresas en la formación. El Plan de Segunda Perspectiva (1990-2000) (o OPP2) reconoció que, en vista de la creciente internacionalización de la economía mundial, Malasia enfrentaría más competencia en el comercio y en las inversiones. Por consiguiente recomendaba que el país debería estar equipado con una fuerte base de educación y de formación, en la que los empleadores del sector privado tuvieran una mayor responsabilidad por la formación industrial. El Plan traza las líneas generales de diversas estrategias para alcanzar su objetivo, que incluye:

- La participación del sector privado en el desarrollo del programa de estudios para garantizar que las instalaciones de educación y formación se adapten rápidamente y produzcan estudiantes con las calificaciones adecuadas.

- El fomento de la formación con base empresarial para mejorar las

calificaciones y la adaptabilidad de la mano de obra.

- El estímulo a una participación de alto nivel del sector privado en la formación y en el establecimiento de centros especializados de calificaciones para formar trabajadores calificados en las nuevas y emergentes tecnologías.

- El impulso a la participación del sector privado en la ubicación de los aprendices.

- El fomento a la integración de los diferentes sistemas de formación a través de una mayor repartición de las instalaciones de formación y de los instructores entre el sector público y privado.

En la década de los noventa se comisionó a un comité ministerial proponer planes concretos para la formación. Recomendó la privatización de las instituciones y el establecimiento de una maquinaria público-privada mixta a diversos niveles para mejorar la coordinación y la integración de la formación de acuerdo con las necesidades nacionales.

2. Estrategias de implantación

El Sexto Plan de Malasia 1990-1995 (el primer plan quinquenal de desarrollo nacional que incorpora el OPP2) se adoptaron estrategias detalladas para alcanzar estos objetivos; ellas incluían:

- El establecimiento de comités consultivos compuestos de representantes del sector público y del privado a diferentes niveles para guiar y aconsejar sobre el contenido del curso y el diseño del programa de estudios.

- La creación de centros público-privados de desarrollo de calificaciones a nivel estatal.

- El fomento de la participación industrial en la formación y mejoramiento de los instructores a través de programas accesorios y formación práctica en empresas selectas.

- La adopción de medidas para estimular a las corporaciones privadas a crear centros de formación.

162

2.1 Promoción de la participación empresarial en la planificación de la mano de obra, evaluación de necesidades, y diseño y certificación del currículo

En los últimos años se han adoptado en Malasia numerosas medidas para fomentar la participación de las empresas en la planificación de la formación. Los representantes empresariales han debido optar entre la existente maquinaria gubernamental responsable de la planificación, la evaluación de las necesidades de formación, el diseño del programa de estudios y el establecimiento de las nor-

mas. El Ministerio de Recursos Humanos creó una junta tripartita –Estado, trabajadores y empleadores– que se reporta directamente ante el gabinete ministerial y es responsable de la planificación de la mano de obra en el sector privado

Para garantizar la participación de las empresas en las cuestiones de políticas de la formación profesional y de calificaciones, se creó también el Consejo Nacional de Formación Profesional, presidido por representantes del Estado y de las empresas. Las responsabilidades del Consejo incluyen: evaluar los requisitos de calificaciones; aconsejar al gobierno sobre los programas de formación que deben ser implantados; y planificar, coordinar, monitorear y evaluar las actividades y programas de formación. También es responsable del establecimiento de normas nacionales de comercio y de programas de estudio de formación, y también de la implantación de un programa nacional de pruebas y certificación de calificaciones comerciales.

Además de reestructurar las estructuras de planificación de la mano de obra, se han establecido otros organismos para proporcionar información de entrada al proceso de planificación del desarrollo de los recursos humanos. Un ejemplo es el Consejo Comercial Malayo, organismo consultivo estatal/empresarial creado en 1991. El Consejo tiene nueve comités; uno de ellos se ocupa del desarrollo de los recursos humanos, y está

dedicado a estudiar las maneras de crear una reserva de trabajadores altamente calificados y productivos para alcanzar los desafíos de desarrollo del futuro. El comité está compuesto de representantes de los organismos gubernamentales involucrados directamente con las instituciones de educación y de formación. Sus recomendaciones se someten al Consejo Comercial que, pese a no ser un organismo encargado de establecer la política, constituye una fuente importante de orientación para los organismos gubernamentales.

2.2 Promoción del papel de la empresa en la provisión de formación

El gobierno malayo introdujo, a principios de los años noventa, una serie de incentivos fiscales para estimular una mayor participación de las empresas en la provisión de formación, que incluyen una forma de doble deducción de impuestos sobre los gastos de formación. Fue implantada para las compañías manufactureras que imparten formación en la empresa y/o contratan formación en instituciones habilitadas para mejorar y desarrollar las calificaciones, de supervisión y técnicas. Esta medida fue luego ampliada para que incluyera a las empresas encargadas de programas de formación relativos a la productividad y al control de calidad. Al presupuesto de 1995 se introdujeron incentivos fiscales adicionales:

Las contribuciones en efectivo y en especie a las instituciones de formación gubernamentales y semigubernamentales y a las de formación profesional y técnica, fueron transformadas en deducibles de impuestos.

Se instituyó una subvención de impuestos del ciento por ciento a la inversión de diez años para las empresas que establezcan instituciones de formación técnicas o profesionales: éstas son elegibles si mejoran su equipo o amplían su capacidad.

Todos los institutos de formación técnica o profesional fueron exentos de derechos de importación, ventas e impuestos sobre el consumo sobre los materiales de formación, la maquinaria y el equipo.

Se introdujo una subvención a la construcción o compra de edificios para la formación industrial, técnica o profesional aprobada por el Ministerio de Finanzas. Con esta medida, las instituciones de formación aprobadas tienen derecho a una subvención de impuestos del 10 % por los gastos en los que se haya incurrido para la construcción de edificios, además de una subvención anual del 2 por ciento.

Los incentivos también fueron introducidos para estimular a los empleadores a enviar su personal a los cursos de formación, incluyendo una doble deducción de los costos de formación para las empresas que envíen

a sus empleados a instituciones de formación habilitadas (ATI). Todas las instituciones de formación gubernamentales y semiasistidas por el gobierno pueden solicitar el estatus de ATI al Ministerio de Finanzas. Las instituciones privadas de formación sólo son consideradas si no están básicamente orientadas hacia las ganancias y sus cursos se llevan a cabo con el fin de superar la escasez de las calificaciones requeridas. Sin embargo, el incentivo de la doble deducción de impuestos sólo se aplica a las empresas que no están cubiertas por el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos. También se otorga una deducción doble a las empresas elegibles por gastos de formación para programas de formación aprobados. Estas empresas son:

164

- Las compañías que operan *tours* u hoteles, que emprenden la formación para mejorar el nivel de las calificaciones y el profesionalismo de la industria del turismo y que han sido aprobadas por el Ministerio de Cultura, Artes y Turismo.

- Las empresas no manufactureras que envían a sus empleados a programas de formación aprobados por el Ministerio de Finanzas, incluyendo determinados programas conducidos por organismos profesionales.

- Las empresas manufactureras que no han comenzado las operaciones o que, aunque las hayan comenzado, no están cubiertas por el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos.

- Las empresas que proporcionan formación a personas discapacitadas que no son sus empleados.

Además de los incentivos fiscales, se liberalizaron las reglas para el otorgamiento de permisos para operar centros e instituciones de formación privados. Por ejemplo, bajo la nueva Reglamentación de la Industria Turística (Permiso a las Instituciones de Formación de Turismo, de 1994) los solicitantes sólo deben preparar el local adecuado luego de aprobada su solicitud, mientras que la práctica previa era para que los solicitantes probaran que ya tenían el local para los cursos planificados. En una medida relacionada, la política nacional de idiomas fue liberalizada para permitir la utilización del inglés como el medio de instrucción en las instituciones privadas.

2.3 Promoción de la distribución de los recursos de formación del sector público y privado

Se han introducido muchos programas para maximizar la distribución de los recursos entre el Estado y las empresas, y para fomentar la “fecundación” de las ideas. Esto incluye programas que permiten a las empresas utilizar las instalaciones públicas de formación y habilitan el intercambio de docentes entre ambos sectores.

A las empresas se les permite utilizar las instalaciones de formación

estatales para formar a sus empleados a través de cursos de tiempo parcial dictados en los institutos o en las empresas por la tarde, en el fin de semana o durante las vacaciones semestrales. Los cursos de tiempo parcial pueden ser hechos a medida, dependiendo de la demanda y las necesidades de los empleadores. Los programas de estudios para estos cursos los formulan conjuntamente los empleadores y los institutos interesados.

Se estimula el movimiento regular de personal experimentado entre la industria y las instituciones de formación para garantizar que la idea práctica que se adquiere en el trabajo se traduce en información sobre la formación y para garantizar una exposición continua a los nuevos desarrollos en las tecnologías industriales. Para que los instructores del sector privado se sientan atraídos a trabajar como profesores de tiempo parcial en las instituciones de formación públicas, el Departamento de Servicios Públicos está revisando los honorarios de esos profesores. Otras medidas incluyen el establecimiento de programas de intercambio con industrias y corporaciones multinacionales en el extranjero para permitir que los instructores adquieran una formación en el trabajo, y la utilización de personal especializado de la industria y profesionales retirados para clases, cursos o seminarios ocasionales.

Se ha establecido un Programa Nacional de Aprendizaje bajo el cual

se estimula a las empresas privadas a patrocinar aprendices. El programa implica un año y medio en formación industrial y un año y medio en formación en el puesto de trabajo. Los nuevos inversionistas que envían aprendices para que reciban formación en el puesto de trabajo, o los envían a institutos de tecnología industrial para que reciban formación mientras esperan que finalice la construcción de sus fábricas, son elegibles para reclamar el reembolso de la formación al Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos, siempre y cuando el empleador esté registrado en él.

El Ministerio de Recursos Humanos está trabajando estrechamente con agremiaciones de industrias para iniciar programas de aprendizaje para bachilleres registrados. Para estimular una mayor participación, el Ministerio ha entablado un diálogo con las empresas y las agremiaciones de industrias. Se ha propuesto una subvención inicial para estimularlas a crear instituciones de formación especializadas para satisfacer las necesidades de calificaciones específicas de las industrias estratégicas.

Se está estimulando a las empresas a crear centros de formación de calificaciones junto con el gobierno; éste contribuye con parte del requisito de capital inicial, y también con el terreno y/o el local para el centro, que en general lo maneja un comité compuesto de representantes del gobierno y las empresas. Aunque de esta ma-

nera no se ha reestructurado ningún centro, algunas de las existentes están siendo privatizadas.

2.4 Promoción del papel empresarial en la financiación de la formación

Para garantizar que las empresas desempeñen un papel más importante en la financiación de la formación, se adoptó la Ley de Desarrollo de Recursos Humanos en 1992. Por ella, se obliga a todos los empleadores con 50 o más empleados a contribuir al Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos. El impuesto es del 1 % del salario de los empleados.

Aunque inicialmente sólo cubría a las empresas manufactureras que empleaban 50 o más empleados, el Fondo se amplió en 1995 para cubrir a pequeñas empresas manufactureras que empleaban de 10 a 49 empleados, a una tasa de un 1 % de su nómina. Las empresas que emplean de 10 a 50 empleados, pero que disponen de menos de \$25 millones de capital pagado pueden registrarse en el Fondo con una tasa de contribución de tan sólo 0,5 % de su nómina. El Fondo también se ha ampliado para cubrir a los empleadores en nueve industrias de servicios que emplean más de nueve trabajadores: hotelería y turismo, servicios de computadora, transporte de fletes, telecomunicaciones, servicios de correo, publicidad, y fletes por mar y aire.

Básicamente, el Fondo es un proyecto de costos compartidos para programas que vuelven a formar y mejoran las calificaciones, bajo el cual los empleadores registrados pueden solicitar subvenciones para formación que les permita costear parte de los costos permisibles de la formación de sus empleados, siempre y cuando ésta signifique un beneficio directo para los empleadores y los estudiantes sean ciudadanos malayos. Está planeado sólo para empleados de las empresas registradas en el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos y no cubre la formación preempleo de los jóvenes o la formación de trabajadores informales del sector, o de los adultos desempleados. [En los últimos años, la tasa de desempleo en Malasia ha sido de un 3 %. El país actualmente emplea a 1.170.000 extranjeros naturales: el 15 % del total de la mano de obra.] Sin embargo, hay planes para utilizar el excedente de los fondos para proporcionar formación a aquellos que abandonaron la escuela.

Los empleadores pueden reclamar hasta el límite de la cantidad de impuestos pagados en cualquier año. La tasa de asistencia iba en general de un 30 a un 60 % de empleadores con 200 o más empleados, y de un 30 a un 70 % de aquellos con menos de 200 empleados. Sin embargo, el sistema de dos hileras fue revisado en julio de 1994 y actualmente existe una única tasa de un 50 a un 80 % para todos los empleadores registrados, sin tener en cuenta el número de empleados.

El Fondo está administrado por el Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos, compuesto por ocho representantes de los empleadores, cuatro de organismos gubernamentales y dos miembros independientes. Cubre la formación en calificaciones de gestión, administrativas, de supervisión, técnicas, de computación, artesanía y otras calificaciones especializadas. La formación basada en empresas/instituciones, la gestionada por la industria, la de tipo cooperativo y la formación en el extranjero se encuentran dentro de los términos de referencia. Cuatro programas de formación operan bajo los auspicios del Fondo:

El Programa de Asistencia a la Formación (SBL) para asistir a los empleadores en la organización de la formación interna o de la que se imparte en instituciones de formación o empresas habilitadas, localmente y en el extranjero. El Programa de Formación Aprobada (PROLUS) para asistir a los empleadores para que sus trabajadores reciban formación en programas aprobados, proporcionados por empresas e instituciones de habilitadas por el Consejo de Desarrollo de Recursos Humano. El Plan Anual de Formación (PLT) para asistir a los empleadores en la contratación de asesores que estén registrados en el Consejo para identificar sus necesidades de formación, formular los programas y preparar los anuales.

El Programa PERLA, bajo el cual el empleador paga un 20 % de las

cuotas de los empleados por los programas de formación aprobados; el saldo lo paga el Fondo. Este programa difiere de los otros en que los empleadores pagan directamente un 20 % de los gastos de formación; en otros programas, los empleadores pagan todos los costos por adelantado y luego los reclaman al Fondo.

Otros programas que están en la etapa de planificación, incluyen uno de automatización industrial para los trabajadores de producción, diseñado para producir trabajadores con calificaciones de diagnóstico y de planta, y un programa de formación de grupo con el cual las asociaciones de empleadores y trabajadores pueden un monto determinado para proporcionar a sus miembros las instalaciones de formación en sus locales. Para garantizar que la formación está correctamente supervisada, el Consejo puede contratar a un coordinador

167

3. Las respuestas de las empresas

Como consecuencia del apoyo del gobierno, las empresas en Malasia están desempeñando un papel cada vez más importante en la formación industrial. También se están aventurando en ámbitos más especializados de la formación. Algunos ejemplos recientes incluyen: un instituto que ofrece cursos de petroquímica; un centro de formación avanzada, en Melaka; un instituto tecnológico de ingeniería; y un centro local de formación aeros-

pacial, que se espera que utilice al personal técnico retirado de la Real Fuerza Aérea Malaya.

A lo largo de los años se han establecido varios centros de formación mixtos del Estado/empresas. El más antiguo es el Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang, establecido en 1989 conjuntamente con el gobierno estatal de Penang y un grupo de empresas multinacionales. El de Penang es actualmente uno de los principales centros de formación de calificaciones del país.

Inspirado por el éxito de este Centro, se estableció en 1992 el Centro de Desarrollo de Recursos Humanos de Selangor donde colaboraron el gobierno estatal de Selangor y el sector privado, con unos 15 miembros fundadores y siete miembros ordinarios. Con el objetivo de desarrollar calificaciones en la manufactura, la gestión y los servicios, el Centro está equipado con instalaciones de formación de manufactura avanzada, con capacidad de formar 8.000 personas al año. Como en el de Penang, se le da prioridad a los empleados de las empresas registradas en el Centro, aunque sus cursos también están abiertos para los empleados de empresas que no son miembros. El Centro también dirige una formación preempleo para los jóvenes. Para garantizar la calidad de los programas y dar oportunidades a la mano de obra para mejorar sus calificaciones y aptitudes, todos los cursos dictados en el Centro

son validados y acreditados por el Boxhill College of Further Education, de Victoria, Australia. Esto permite a los estudiantes que utilizan los cursos modulares obtener créditos que les permitan acceder a certificados, diplomas y títulos.

Otro ejemplo es el Centro Profesional de Empresarios, establecido en Perak con subvención del gobierno. Administrado por la Unidad de Planificación Económica del Estado y la sucursal Perak de la Federación de Manufactureros Malayos, su objetivo es producir trabajadores y empresarios competitivos en diversas ramas industriales. Además de la formación profesional, también se dictan cursos de que capacitan en el establecimiento y administración de negocios.

Basados en el mismo concepto, se han establecido recientemente centros de formación en siete estados más. Algunas agremiaciones industriales han establecido también filiales de formación, establecidas por la Federación de Manufactureros Malayos y la Asociación de Manufactureros de Plásticos.

El papel de las empresas en la financiación directa de la formación ha aumentado como consecuencia del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos. En 1995 el Consejo había gastado el 43,6 % de lo recaudado en la formación de aproximadamente 398.254 empleados. La utilización porcentual del producto de los impues-

tos aumentó de un 5,5 % en el primer año, a un 64,9 % en 1994 y un 74,2 % en el primer trimestre de 1995.

Sin embargo, un estudio preliminar muestra que existe cierta propensión por parte de las empresas más importantes para recurrir más al Fondo. Para marzo de 1994, las pequeñas empresas con menos de cien empleados dan cuenta del 39,8 % de los empleadores registrados en el Fondo, pero sólo el 1,6 % de ellos utilizó los programas de formación del Fondo. Inversamente, las empresas con más de mil empleados dieron cuenta del 4,6 % de sus empleadores registrados, mientras que el 31 % de ellos utilizó el Fondo. En términos sectoriales, la mayor cantidad de los empleadores registrados eran del sector químico, petrolífero, del caucho, de la maquinaria eléctrica, de la ropa, del calzado, de los productos de madera y muebles. Los subsectores de la maquinaria eléctrica, por sí solos, dan cuenta del 80 % de los estudiantes bajo el Programa de Asistencia a la Formación (SLB) y del 39 % de los estudiantes bajo el Programa del Plan Anual de Formación (PLT). Otros subsectores con una alta tasa de aceptación eran los de equipo profe-

sional/científico, maquinaria eléctrica, cerámica y minerales. Los sectores del papel/editoriales y de los productos de madera/muebles tenían la tasa más baja de aceptación.

Los programas para el reparto de los recursos y las instalaciones de formación entre el sector público y privado no han tenido mucho éxito. Las empresas se han mostrado reacias a aceptar instructores o a patrocinar aprendices. Los posibles aprendices encuentran el programa poco atractivo por la falta de certificación, mientras que los empleadores no están muy entusiasmados en vista de la tendencia de aquéllos a abandonar en el momento en que adquieren las calificaciones necesarias. Para superar estos problemas, el programa será modificado para hacerlo más flexible en términos de duración y de formato, de modo de estimular a más empleadores a enviar aprendices para que éstos reciban formación. Los cursos “sandwich” serán introducidos para aumentar la exposición a la industria, y también para acortar la formación con base en las instituciones y orientarla más hacia el mercado. El contrato de aprendizaje se está revisando para que a los estudiantes les resulte

Desempeño del Fondo de DRH hasta marzo de 1994

Tamaño de la empresa (Número de empleados)	Número de empresas registradas	% de empresas que ofrecen formación bajo los programas SLB y PLT
Menos de 100	1 342 (39.8 %)	1.6
100-199	950 (28.1%)	3.8
200-1.000	921 (27.3%)	11.3
Más de 1.000	158 (4.6%)	31.0

más difícil dejar a los empleadores que los patrocinan.

En el ámbito de la planificación del desarrollo de los recursos humanos, el cambio de la política ha tenido como resultado más oportunidades para la participación de las empresas en la toma de decisiones en las áreas de: evaluación de las necesidades de formación, diseño del programa de estudios, establecimiento de normas y certificación. Los representantes de empresas han optado por la maquinaria de planificación y la toma de decisiones. En la cumbre está la Junta Tripartita del Ministerio de Recursos Humanos, que responde directamente ante el gabinete ministerial. La mitad de los miembros del Consejo Nacional de Formación Profesional son representantes de empresas, también predominantes en las Normas Nacionales de Calificaciones Ocupacionales (NOSS), un organismo especializado establecido para modernizar el sistema de acreditación. Existen estructuras de sociedades menos formales, como por ejemplo los comités técnicos *ad hoc*, en los cuales las empresas están generalmente representadas por asociaciones industriales que examinan cuestiones específicas. Además, los organismos gubernamentales pertinentes también realizan encuestas e inician el diálogo con el sector privado para obtener una respuesta de las empresas acerca de temas importantes relativos a la formación. A manera de ilustración, el Ministerio de Finanzas entabla un diálogo

presupuestal anual con las asociaciones industriales y con los principales industriales, mientras que el Ministerio de Recursos Humanos tiene un diálogo con la industria cuando surge la necesidad.

Sin embargo, en ausencia de un estudio detallado, es difícil evaluar el nivel actual de representación de las empresas y su impacto en la planificación del desarrollo de los recursos humanos. Las conversaciones informales con funcionarios del gobierno sugieren que la representación e influencia en la planificación varían de organismo en organismo y de caso en caso. Cuando una estructura formal de sociedad está en su sitio y cuando las empresas están representadas por personal con antigüedad, la influencia del sector privado en la toma de decisiones tiende a ser más fuerte; como lo es, especialmente, en el NOSS. El Consejo Comercial Malayo, en el cual los principales líderes industriales y los principales funcionarios públicos están bien representados, es un organismo influyente en la toma de decisiones del gobierno. El Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos, otro organismo dominado por representantes del sector privado, decide acerca de la formación llevada a cabo por el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos. Pero la influencia de la empresa puede no ser tan grande en otros comités técnicos *ad hoc* establecidos por el gobierno para estudiar diversas cuestiones. Hay una serie de razones para esto, que inclu-

yen la no asistencia a reuniones o la no participación en diálogos de algunos representantes del sector privado, las instancias en las que se envía al personal con menos antigüedad a las reuniones, el fallo para mantener la continuidad y la baja prioridad general acordada por los empleadores a este respecto. Las conversaciones con los funcionarios del gobierno también muestran que la respuesta de las empresas a la mano de obra gubernamental y otras encuestas es a menudo pobre. Todos estos factores sirven para limitar la información de entrada de la empresa al proceso de la toma de decisiones.

4. Las sociedades Empresa Estado en la práctica: el Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang

Una de las estrategias para fomentar la colaboración entre el Estado y las empresas es el desarrollo de centros mixtos Estado/empresas de formación de calificaciones. El Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang (PSDC), el primero de su especie, es un ejemplo interesante de la colaboración Estado/empresas en el área de la formación. Con una ubicación central en la Zona de Libre Comercio de Bayan Lepas, se ha convertido en una de las principales instituciones de formación de calificaciones de Malasia. Actualmente proporciona formación en calificaciones de manufactura técnica y de administración, y en educación superior.

4.1 Los antecedentes del PSDC

Penang, en la punta noreste de la península malaya, es un importante centro de desarrollo de la industria electrónica. A fines de la década de los ochenta comenzó a sentirse la escasez de mano de obra calificada en el estado. Esta escasez fue resaltada en un seminario organizado por el Consejo Comercial Americano a fines de 1987. El gobierno del estado de Penang respondió manteniendo una serie de reuniones con empresas multinacionales que operan en la Zona de Libre Comercio, de dicho estado. En pocos meses, se había establecido un comité directivo –integrado por representantes de la Corporación de Desarrollo de Penang y de la industria– para estudiar el establecimiento de un centro de formación de calificaciones para satisfacer las necesidades de formación. El comité tuvo su reunión inaugural en mayo de 1989. Para noviembre de 1989, el PSDC había sido registrado oficialmente y en 1990 obtuvo el estatus de institución habilitada de formación.

171

4.2 Los objetivos del PSDC

El Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang fue establecido con la misión de facilitar la utilización de los recursos entre las industrias manufactureras y de servicios al proporcionar programas de formación y educativos que apoyaran los requisitos operacionales, y también estar

al día en el progreso tecnológico. Opera reuniendo los recursos del Estado, las empresas y las instituciones académicas con el fin de:

- mejorar el nivel de calificaciones de la mano de obra de acuerdo con el progreso tecnológico en los procesos de automatización fabril y manufactura;
- elevar el nivel educativo de la mano de obra existente para prepararla para las necesidades de la fábrica del futuro;
- proporcionar la formación preempleo necesaria para preparar a la futura mano de obra para la competencia ocupacional; y
- proporcionar servicios de asesoría de formación.

172

A corto plazo, su objetivo es establecer un mecanismo para coordinar y utilizar los recursos disponibles de la industria y de las instituciones de formación de modo de satisfacer las necesidades de formación inmediatas de sus miembros, situar al PSDC como la principal institución de formación en Penang, trabajar estrechamente con el gobierno para implantar el programa del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos y lograr la autosuficiencia financiera. Su prioridad principal es satisfacer las necesidades de formación de sus miembros.; sin embargo, sus cursos están también abiertos para empleados de

empresas que no son miembros, o para particulares interesados que cumplan con las normas de ingreso de los respectivos cursos. Se cobra una cuota por todos los cursos y las empresas miembro registradas tienen derecho a un descuento. El Centro no tiene el objetivo social de proporcionar formación gratuita a los desempleados.

A largo plazo, el Centro intenta proporcionar formación preempleo a aquellos que terminan la enseñanza secundaria, y también fomentar los centros tecnológicos y de formación.

4.3 La calidad de miembro del PSDC

La calidad de miembro del Centro de Penang está abierta al gobierno y a todos los demás sectores de la economía. Existen tres categorías de miembros:

i. Los *miembros fundadores*, que son las empresas registradas en Malasia que pagan una única cuota; pueden ser elegidos al Consejo de Administración y sus empleados gozan de una especial preferencia para los cursos (10 a 30 % de descuento en las cuotas de los cursos) y pueden utilizar las instalaciones del PSDC.

ii. Los *miembros de pleno derecho*, que son las empresas que realizan un pago único y se les otorga los mismos beneficios que a los miembros fundadores.

iii. *Los miembros ordinarios*, que pueden nominar y votar miembros para el Consejo de Administración, pero que no pueden ser elegidos para el Consejo. Sin embargo, sus empleados gozan de los mismos privilegios con respecto a los cursos y las instalaciones del PSDC. Para estimular a las pequeñas empresas a unirse al Centro, las cuotas de los miembros están basadas en una escala graduada, de acuerdo con el número de empleados.

4.4 La administración del PSDC: las funciones del Estado y de las empresas

Aunque fue iniciado por el gobierno del estado –a través del Centro de Desarrollo de Penang– ha permitido a la industria, y en particular a las empresas multinacionales, encabezar el establecimiento y la administración del Centro de Desarrollo de Calificaciones. El centro está dirigido como un negocio, con la pericia administrativa que brindan sus miembros. Sus actividades diarias son administradas por un Director Ejecutivo, empleado de tiempo completo del Consejo de Administración. Las cuestiones de política las decide el Consejo de Administración, compuesto por once funcionarios elegidos que representan a los miembros fundadores y un representante de cada gobierno estatal, y de diferentes organismos estatales vinculados con el desarrollo y la investigación. Las ONG, la comunidad local y los sindicatos no tienen parti-

cipación. Los funcionarios son elegidos anualmente y los miembros del Consejo son generalmente importantes ejecutivos o miembros muy antiguos del personal de las empresas miembro. El Consejo se reúne regularmente para tratar la administración del Centro, aprobar los cursos y seminarios, y los gastos, colaborar con la financiación de cursos y seminarios, resolver las disputas, y aprobar los miembros del Consejo.

El Consejo está asistido por un comité de formación y dos subcomités: el de Mejoramiento de las Calificaciones y el de Progreso Profesional. Todas las empresas miembro envían un representante calificado a las reuniones de los subcomités, que son la primera línea de comunicación entre el Centro y la industria. Éstos evalúan las necesidades de formación de los miembros, planifican y diseñan los cursos, y elaboran un calendario de formación para que lo apruebe el Consejo. También controlan, evalúan y obtienen respuesta acerca de la eficacia de los cursos.

Los cursos cubren las conocidas calificaciones “duras” (manufactura/proceso, calidad/productividad, computadoras y automatización) y las calificaciones suaves (supervisión/administración y manejo del personal). Son de diversa duración y medio tiempo o de tiempo completo. Algunos cursos están estrictamente diseñados para determinadas categorías de trabajadores, mientras que otros están

abiertos para aquellos con las mínimas calificaciones académicas o técnicas. Generalmente, se admiten estudiantes que no poseen siquiera las mínimas calificaciones, pero que tienen la experiencia correspondiente. Son dictados externamente por expertos técnicos, contratados o secundados por las empresas miembro o por los proveedores de equipo técnico del Centro. A excepción de los cursos profesionales, en los cuales las normas las establecen los órganos profesionales, el PSDC no participa formalmente en el establecimiento de las normas. Sin embargo, el hecho de estar en contacto estrecho y constante con las necesidades de la industria garantiza el éxito de sus programas. No obstante, se está considerando adoptar las normas establecidas por el Consejo Nacional de Formación Profesional.

4.5 Los logros e ingredientes del éxito

El Centro de Penang es el ejemplo más utilizado de la colaboración entre el Estado y las empresas. Comenzó con el compromiso de esos dos actores sociales conjuntamente con las instituciones académicas, y aún mantiene tal compromiso.

El Estado brinda apoyo a través de subvenciones en efectivo, materiales para la formación, equipo e instructores. También le brinda su local, que lo alquila de la Corporación de Desarrollo por una suma anual sim-

bólica. Desde su comienzo, las contribuciones públicas se hacen en forma de subvenciones del Estado Federal, alquiler subsidiado, el apoyo de los funcionarios de la Corporación de Desarrollo de Penang y la renovación del local.

El apoyo del sector privado se obtiene de las empresas miembro y de las no miembro. Se trata de las donaciones y los préstamos de equipo, muebles, materiales de formación e instructores realizadas por los miembros, los proveedores de equipo y las instituciones privadas de formación.

Este material de apoyo del Estado y las empresas ha contribuido a permitir que el PSDC brinde cursos a tarifas muy competitivas. Además, sus contactos estrechos con la industria le han permitido responder rápidamente a las necesidades de formación de las empresas. El *feedback* acerca de las necesidades de formación de los miembros se canaliza directamente a través del Subcomité de Formación. La formación y los cursos están a la medida de estas necesidades. A diferencia de las instituciones públicas de formación, el Centro de Penang no profesa ningún objetivo social. Su prioridad son sus miembros y sus cursos están organizados cómo y cuándo ellos expresan alguna necesidad; por lo tanto, su tasa de fallos es mínima. El PSDC goza de una mayor flexibilidad para contratar a los mejores instructores que las instituciones públicas de formación, donde los salarios

están controlados por el Tesoro. El control de la eficacia de los programas individuales es facilitado por el hecho de que gran parte de los estudiantes son empleados de sus empresas miembro. Este *feedback* es crucial para ayudar al Centro a mejorar sus programas continuamente.

Entre 1989 y 1994, el PSDC organizó 802 cursos para 12.705 estudiantes. También colaboró con otras instituciones de formación, proveedores de equipo y asociaciones industriales para organizar cursos para el sector manufacturero. Aunque no hay un desglose detallado de los cursos que se dictaron durante el período, a manera de indicación, puede anotarse que en 1995 se dictaron 45 cursos cortos en calificaciones duras y 19 cursos en calificaciones suaves. Su duración va desde uno a diecinueve días.

También se dictan 16 cursos para obtener certificados, diplomas y títulos, con una duración de seis meses a dos años. Los cursos mencionados no incluyen los que se dictan de tanto en tanto y que están hechos a la medida de las necesidades de sus clientes.

Para poder enfrentar la demanda de formación, el PSDC ha ampliado su infraestructura estableciendo siete laboratorios (computadoras, alfabetización automática programable, tecnología de automatización industrial, electrónica, microprocesador/PC, tecnología de *surface mount* y de *vacuum*) y dos talleres (formación de precisión de máquinas y nociones básicas de maquinado/*mechatronics*) para brindar formación práctica. Recientemente se ha instalado un amplio parque de creación de equipos para conducir un aprendizaje experimental de creación y facultación de equipos. Este programa está ideado para líderes de grupo, como por ejemplo supervisores, funcionarios y gerentes, que deben trabajar en equipos. El programa de 16 horas está compuesto de un 80 % de formación al aire libre y de un 20 % de formación interior diseñada para:

- Desarrollar una autoconciencia.
- Identificar las características de los objetivos de trabajo en equipo eficaces.

Número de cursos y estudiantes del PSDC

Año	Número de cursos	Número de participantes
1989	16	307
1990	61	714
1991	104	1.572
1992	237	3.771
1993	164	2.662
1994	220	3.679

Fuente: Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang.

- Entender el papel que cada miembro del equipo desempeña.
- Desarrollar calificaciones de comunicación e interpersonales.
- Crear confianza y compromiso entre los colegas.
- Experimentar el significado de los objetivos superiores.
- Relacionar la experiencia de aprendizaje con el lugar de trabajo.

El número de empresas miembro se duplicó desde la fundación del PSDC: comenzó en 1989 con 24 miembros; en 1992, eran un 6,6 % de las fábricas que operaban en la Zona de Libre Comercio de Penang y los Estados Industriales, empleando a más del 45 % del total de la mano de obra. Ahora tiene 58 miembros: ocho en manufactura semiconductora; 16 en electrónica de consumo; diez en ingeniería; y el resto en productos médicos, textiles, plásticos, telecomunicaciones, transporte, agroquímicos, corporaciones de asesoramiento y desarrollo estatal.

Actualmente el PSDC es autosuficiente en términos financieros. Aparte de las limitadas concesiones otorgadas por la Corporación de Desarrollo de Penang, no depende de ninguna subvención del gobierno o del sector privado. Los costos administrativos del Centro están cubiertos por sus ingresos de las cuotas de forma-

ción. El Estado los reconoce como un medio de satisfacer las necesidades de recursos humanos de la industria y su éxito ha llevado a que se lo utilice como modelo en otros estados del país.

El objetivo del PSDC para el futuro es prestar ayuda en el establecimiento de Penang y la región norte de la península malaya como el centro de la excelencia manufacturera de Asia y en el Pacífico. Para alcanzar este objetivo, continuará buscando el apoyo de las empresas y del Estado, no sólo para ofrecer cursos de formación de alta calidad y a precios competitivos, sino también para responder rápidamente a las necesidades de la industria brindando los cursos correctos en el momento correcto. Busca convertirse en una institución de formación con todas las de la ley, capaz de formar técnicos a nivel de diplomas y certificados. Por encima de todo, procura utilizar su excelente posición para hacer las veces de enlace entre las instituciones de formación del sector público y la industria mediante programas de desarrollo tendientes a un concepto de Universidad Abierta.

5. Conclusiones

En Malasia, la formación industrial tiene una base más amplia en términos de la forma en que se brinda y financia la formación, lo que incluye que:

- el Estado brinda y financia la formación;

- las empresas brindan y financian la formación;
- el Estado y las empresas conjuntamente brindan y financian la formación;
- el Estado brinda la formación, pero las empresas lo financian; y
- las instituciones mixtas de Estado/empresas brindan la formación, pero el Estado la financia.

Aunque la estructura formal de las sociedades varía, los representantes de las empresas han optado por la maquinaria de planificación y la toma de decisiones. Sin embargo, sigue existiendo una brecha en la información y un entendimiento pobre entre el sector público y el privado de sus respectivos papeles y responsabilidades durante la formación de las calificaciones. Esto afecta el impacto de los programas. El sistema sólo puede ser eficaz si hay una respuesta y una entrada de información constante por parte de las empresas a la maquinaria de planificación. Como ya se mencionó, esta entrada de información a veces no es abierta. Aparte de algunos órganos mixtos Estado/empresas, la estructura existente para la colaboración en la planificación no es ni permanente ni formal. La respuesta se obtiene generalmente a través de encuestas gubernamentales y diálogos con los representantes de las asociaciones industriales. Este diálogo sólo se entabla cuando se percibe su nece-

sidad. La ausencia de un mecanismo de respuesta constante es un obstáculo para una continuación y planificación sistemáticas. Las respuestas a las encuestas gubernamentales son generalmente pobres.

Aún en casos en que la estructura es más formal, los funcionarios del gobierno han notado que la contribución de las empresas varía notoriamente, dependiendo de cada representante en particular. La asistencia irregular a las reuniones por parte de los representantes de las empresas y la falta de continuidad son problemas bastante comunes. Esta falta de compromiso y de interés de las empresas se ve reflejada en la respuesta poco favorable a los programas del gobierno para optimizar los recursos de formación a través del reparto de las instalaciones entre ambos sectores.

La falta de incentivos y de publicidad para los programas es en parte culpa de la respuesta poco favorable de las empresas. Sin embargo, la raíz del problema puede encontrarse en la actitud general de éstas. La cultura tradicional de la administración en el país no da prioridad a la formación; y tampoco favorece trabajar con el gobierno. Por el contrario, la práctica de la comunidad china (que dicho sea de paso, domina el sector comercial en Malasia) es evitar interferir en asuntos gubernamentales. Esta actitud de no intervención es una reliquia de la época colonial, que probablemente se atrincheró más durante la era de la

Nueva Política Económica. Se requiere una nueva cultura de administración como primer paso para fomentar un papel más importante por parte de las empresas como socios en la formación.

Otra área de interés es la calidad de la formación industrial. El Consejo Nacional de Formación Profesional es la autoridad que se encarga de establecer las normas y de certificar las calificaciones profesionales y técnicas. Pero actualmente no existe un requisito legal para que las instituciones de formación se registren en el Consejo, o para que adopten sus normas. Los órganos que otorgan permisos o el estatus de “instituciones de formación habilitadas” a menudo no requieren que la institución de formación interesada cumpla con normas específicas, ni que las instituciones sean vigiladas de cerca. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la calidad de los programas de formación industrial varíe notoriamente. Sin embargo, se ha propuesto una Ley de Desarrollo de Calificaciones que daría un gran poder al Consejo de Formación Profesional para brindar orientación e instrucciones a las instituciones de formación, especialmente en las áreas de normas y acreditación.

Finalmente, está la cuestión de la eficacia de los programas en el alcance de sus objetivos de mejorar la formación y la reconversión industrial. Una Encuesta de la Flexibilidad del Mercado Laboral, en 1988, indicaba

que la formación estructurada para mejorar las calificaciones de los trabajadores estaba limitada generalmente a las grandes empresas manufactureras, que a menudo eran multinacionales. Era menos probable que las empresas más pequeñas reformaran y mejoraran las calificaciones de sus empleados. Cuando así lo hacían, ellas brindaban formación a una fracción más pequeña de su mano de obra. La formación estaba definitivamente correlacionada con la orientación exportadora de las empresas.

6. Recomendaciones

Malasia está a punto de convertirse en un país industrializado. El fomento de una industria en profundidad requiere una formación y una reconversión masiva de su mano de obra. El papel de las empresas en la formación es esencial para garantizar que el sistema de formación es sensible a las necesidades rápidamente cambiantes de la industria. El gobierno malayo ha creado un entorno político favorable al fomento de la participación de las empresas en la formación. Sin embargo, las políticas existentes pueden ser más eficaces si se enfrentan los problemas administrativos y de otra índole. Las siguientes recomendaciones están diseñadas con ese fin:

- Mejorar la eficacia de la representación del sector privado a través del establecimiento de una estructura formal permanente como plata-

forma para el diálogo Estado/empresas, que lleve a una participación más activa y a un compromiso entre las empresas y garantice que se tomen medidas complementarias. A nivel institucional, se deberían establecer juntas de administración mixtas gobierno/empleador y órganos consultores para supervisar el rediseño de los programas de estudios, la calidad de mantenimiento y la evaluación.

- Las asociaciones industriales, los organismos profesionales y los sindicatos deberían tener un papel más importante. Estas organizaciones deberían ser estimuladas para explorar la posibilidad de establecer centros relacionados con la industria y para actuar como organismos coordinadores para la implantación del Programa Nacional de Aprendizaje. En vista de las limitaciones financieras y de mano de obra que enfrentan estas organizaciones, se les debería proporcionar incentivos fiscales.

- Los incentivos deberían ser revisados para estimular a las empresas a recibir instructores del sector público a corto plazo, y para que los instructores del sector privado impartieran clases en instituciones públicas. Se debería establecer un centro para brindar información completa acerca de las políticas gubernamentales, los programas e incentivos para la formación, incluyendo las reglas para otorgar permisos a los centros de for-

mación, los incentivos fiscales, y los programas adoptados por diversos organismos para fomentar el reparto de recursos e instalaciones. Sería útil un inventario actualizado de las posiciones de mano de obra, instructores en ámbitos especializados y las instalaciones y recursos de formación en instituciones públicas y privadas, para optimizar la utilización de los limitados recursos de formación del país.

- El Consejo Nacional de Formación Profesional necesita desempeñar un papel más asertivo en el control de las actividades y normas de los centros privados de formación para mejorar la calidad de los programas de formación industrial.

- Se deberían adoptar los incentivos de impuestos para fomentar la formación en el trabajo por parte de los SME*** Las ventajas serían que la formación se llevaría a cabo con un mínimo de interrupción del ritmo de trabajo, los programas de formación en el trabajo conservarían su especificidad, que no es fácil de transferir, y las posibilidades de “caza ilegal”, que es una preocupación muy importante para las pequeñas empresas, serían minimizadas.

- Se utilizarían más los medios de comunicación para cambiar la cultura de la administración con vistas a fomentar una mayor responsabilidad por parte de las empresas para la formación.

