

---

## **Dinamarca: Los interlocutores sociales en las asociaciones estratégicas de formación**

***Dansk Teknologisk  
Institut  
Instituto Tecnológico  
de Dinamarca***

*Este informe confirma que no resulta sorprendente que en un país donde se le otorga tanta importancia al diálogo social tripartito, como es Dinamarca, la relación más dinámica en el ámbito de la educación técnica y la formación profesional, tenga sus raíces en la larga tradición de colaboración entre los interlocutores sociales o, dicho en otros términos, entre las empresas, representadas por las organizaciones de los empleadores, y los empleados, representados por sus sindicatos. Las iniciativas de formación, introducidas a través de las negociaciones colectivas, demuestran en la práctica el compromiso, entre los sectores sociales y el gobierno para impulsar el mejoramiento de la calidad de la mano de obra danesa. El Dansk Teonologisk Institute, fundado en 1906, imparte a 15.000 participantes por año, cursos sobre recursos humanos, desarrollo, formación gerencial innovación y desarrollo industrial.*

---

181

El gobierno danés otorga la mayor parte de los fondos para la educación técnica y la formación profesional –incluso el subsidio a los cursos correspondientes a la tasa máxima del subsidio al desempleo– por lo que la estructura del tripartismo permite que los interlocutores sociales desempeñen un papel importante en la definición del currículo. Una red de comi-

tés, organizados por ramo o sector, con representación equitativa de interlocutores sociales trabaja con organismos gubernamentales dirigido por los ministerios de Educación y de Trabajo. A un nivel inferior, los asociados también desempeñan una función de relevancia, junto con los representantes de las autoridades locales, en la implementación de los regí-

menes de formación y en los programas de educación profesional, mediante su participación activa en centros de formación y en escuelas tecnológicas.

La intervención del Estado en la formación permanente comenzó en la década de los cincuenta y a principios de los sesenta, cuando se creó la Autoridad del Mercado Laboral (*Arbejdsmarkedsstyrelsen*) y el sistema de formación profesional. En 1985 se reformó el sistema a través del Acta sobre el Sistema del Mercado Laboral, que fue nuevamente reformado en 1984.

### 1. El ámbito de las políticas

Dinamarca es un país industrializado que produce una amplia gama de productos de alta tecnología, avanzados y de buena colocación. La eficacia y flexibilidad del sistema educativo danés permitió el pasaje de una economía agrícola a una economía industrial y orientada hacia los servicios.

El país tiene poco más de cinco millones de habitantes –uno de los países más pequeños de Europa– y su PEA se ubica en alrededor de tres millones de trabajadores; un porcentaje importante de esta cifra lo conforman las mujeres. Con escasa materia prima en su subsuelo, el recurso más importante es su mano de obra, que cuenta con un alto nivel educativo y tiene capacidad de ajustarse a las

exigencias actuales y de futuro. Las políticas de educación y de formación sin duda serán en el futuro decisivas para fomentar el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo, hacer de Dinamarca un país más competitivo y mejorar su balanza de pagos.

En los últimos años, teniendo en cuenta la importancia del sistema de formación y educación profesional, se han implantado reformas globales para renovarlo. En estas reformas hubo un cuidado especial en garantizar la interacción fructífera entre empleadores y trabajadores que utilizan el sistema. Los interlocutores sociales ejercen su influencia en el sistema a través de su representación estatutaria en los consejos y comités consultivos y de administración, tanto a escala central como local. Por otra parte, las instituciones individuales tienen una gran autonomía, que les permite adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias y tecnologías. El interés de los actores sociales: gobierno, empleadores y trabajadores, al adaptarse a las exigencias de futuro está ilustrado por la expansión en las actividades de capacitación en los últimos años.

Cerca de la mitad de la mano de obra danesa se ha beneficiado de la formación profesional y, más de la mitad de cada grupo de estudiantes que terminan sus estudios escolares se inscribe ahora en formación profesional básica, que ofrece una amplia gama

de especialización en las principales áreas de educación y formación profesional.

El sistema danés de formación y educación profesional se basa en tradiciones que datan de la Edad Media, cuando los gremios de los artesanos desarrollaron reglas muy estrictas para formar a sus aprendices. A fines del siglo XIX, cuando en Dinamarca comenzó el proceso de industrialización, había escasez de mano de obra calificada. Para hacer frente a este problema, el Parlamento amplió el suministro de educación profesional y el gobierno aumentó gradualmente su control de la formación profesional a través de la legislación y el financiamiento. De acuerdo con el crecimiento de su fuerza y la ampliación del reconocimiento de su función en la sociedad, los interlocutores comenzaron a ejercer una influencia más decisiva en los programas de capacitación.

En la década de los sesenta disminuyó en el país el número de aprendices, a la vez que la producción industrial comenzó crecer rápidamente. Para poder competir con el nuevo y atractivo programa del segundo ciclo de enseñanza, había que reformar el sistema de educación y formación profesional. En 1977, los ensayos en las escuelas comerciales y técnicas fueron sustituidos por la Ley de Educación Efg, que estableció un nuevo sistema, en el cual el énfasis se ponía sobre todo en la interacción entre el

trabajo teórico y la formación práctica y que, con algunos ajustes, ha sido la base del actual sistema de educación y formación profesional, modernizado a principios de 1991.

La piedra angular de los programas de formación profesional es la combinación de la capacitación práctica en la empresa y la teórico-práctica en un colegio técnico o comercial. Los cursos tienen, promedialmente, una duración de tres a cinco años, de los cuales aproximadamente un tercio transcurre en la empresa. El aprendiz a menudo divide su tiempo entre el trabajo en la empresa y las clases en el colegio. Todo ese proceso se complementa con cursos comerciales técnicos de nivel más avanzado, basados en programas escolares que culminan en una serie de exámenes que habilitan a los aprendices a ser admitidos en centros de estudio de nivel superior.

183

## **2. La formación para adultos**

La educación técnica y comercial superior es un componente importante del sistema danés. En 1960 se introdujo un programa estatal de formación profesional para trabajadores semicalificados. Con el establecimiento, en 1965, de un programa similar para trabajadores calificados, la formación para adultos pasó a formar parte integral del sistema en el mercado laboral. Varias centrales sindicales iniciaron cursos de formación y

educación; requerían así un sistema de cursos cortos para garantizar que sus trabajadores calificados se mantuvieran al ritmo del desarrollo tecnológico.

Los interlocutores sociales tuvieron gran influencia en esos objetivos y en la formulación de los programas de formación y de educación profesional. Se designaron inmediatamente comités mixtos para los programas de formación de los trabajadores semicalificados y para la educación de los trabajadores calificados; los cursos tuvieron lugar en centros especializados de formación para el mercado laboral, escuelas técnicas y comerciales e institutos tecnológicos.

Los programas de formación profesional de adultos son parte del “sistema AMU”, responsable de los cursos de introducción laboral para jóvenes y desempleados, así como la formación de trabajadores semicalificados y calificados. Tras 25 años de existencia, el sistema de formación de adultos tiene aproximadamente 1.800 planes educativos diferentes, que incluyen 600 para trabajadores semicalificados y 1.200 de estudios superiores para trabajadores calificados. Estos planes cubren un amplio espectro de las calificaciones necesarias en el mercado laboral; sin embargo, la base del sistema sigue siendo la misma. Los interlocutores sociales aún tienen una influencia decisiva en los programas educativos y actúan en conjunto y de común acuerdo.

### **3. Las asociaciones empresa/Estado de formación en la práctica**

#### **3.1 La cooperación tripartita en la formación permanente**

La larga tradición de Dinamarca en la participación activa de los interlocutores sociales en la formación permanente también rige para el sistema AMU, que proporciona la mayor parte de ella. Tales asociaciones desempeñan un papel decisivo, especialmente en lo que respecta a otorgar prioridad a la formación permanente en áreas específicas, en la preparación del contenido de los cursos de formación y en el desarrollo de nuevos cursos. Por el contrario, el sistema de subvenciones para la formación profesional global y la administración del sistema AMU queda en manos de la administración pública.

La posición de los interlocutores sociales, en este contexto, está garantizada a través de consejos y comités mixtos con representación equitativa de las partes, de acuerdo con la Ley No. 237, de 1985, con respecto a la formación en el mercado laboral. Estos órganos tienen amplia responsabilidad en la gestión de la formación: en la planificación de actividades para los cursos y en la administración de la economía. Su influencia en estas áreas es, por cierto, probablemente mayor en la práctica que la estipulada

por la ley; simplemente porque es difícil tomar una decisión con la cual los asociados no estén de acuerdo. Como consecuencia, los interlocutores sociales cumplen una función decisiva al otorgar prioridad principal a la formación permanente de los trabajadores calificados y de los no calificados. También influyen de manera decisiva en el contenido formativo que se ofrece.

La Autoridad Nacional del Mercado Laboral determina, en cooperación con los consejos y los comités, las normas detalladas para los cursos de formación específicos. También determina la capacidad del local de formación y las actividades que se desarrollarán durante el año en ese local, asigna los cursos entre los programas de formación con fines presupuestales y establece su distribución para los diferentes sectores y materias. El Comité Permanente es responsable de proponer los nuevos programas de formación y de desarrollar nuevos cursos para trabajadores semicalificados, en tanto que el Comité de Formación Profesional desempeña similar función para los trabajadores calificados. Por lo tanto, la estructura del sistema AMU es básicamente un producto de la estrecha interacción entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas.

A mediados de la década de los setenta, los interlocutores sociales establecieron fondos especiales para la formación, los cuales aumentaron el

apoyo al desarrollo de los cursos y a las actividades de formación permanente no cubiertas por el sistema público. En 1991 se creó, por acuerdo colectivo, una gama más amplia de fondos para esos cometidos con el objetivo de apoyar al creciente y continuo esfuerzo de formación. También, con este acuerdo colectivo, se establecieron los derechos de los empleados a estimular su participación en las diferentes áreas de la formación permanente

*Los acuerdos colectivos sobre la formación permanente.* Para muchas organizaciones de empleadores y sindicatos, el principal resultado de los acuerdos colectivos que concluyeron en 1991 fue en el ámbito de la formación y la educación. De hecho, se establecieron acuerdos especiales sobre formación y educación en determinados sectores. Pero éstos no cubren a todos los empleados y sólo rigen para algunos grupos ocupacionales: trabajadores semicalificados y calificados del sector privado.

La Federación Danesa de Sindicatos (LO) afirma que, sólo de 700.000 a un millón de empleados del sector privado, de un total de aproximadamente 2,9 millones de trabajadores, tienen derecho a recibir formación técnica una semana al año, según los acuerdos colectivos con cláusulas de formación específica. Es difícil tener una imagen completa de la cantidad de acuerdos colectivos que contienen cláusulas de formación a esca-

la nacional o empresarial, ya que ellos son bastante recientes. Sin embargo, los acuerdos a escala empresarial son muy importantes porque garantizan la utilización de la semana anual de formación.

En un intento por obtener una idea global de la cantidad de áreas de negociaciones colectivas que cubren los acuerdos de formación, los autores de este trabajo se pusieron en contacto con las organizaciones de empleadores y con los sindicatos daneses (aproximadamente un total de 270) para consultarles si se incluirían cláusulas especiales de formación en los acuerdos colectivos. Aunque el índice de respuesta fue tan solo de un 20 %, al combinarlo con otras fuentes se obtiene una imagen global de las principales características de tales acuerdos. Los empleadores y los trabajadores acuerdan el derecho de éstos a beneficiarse, cada año, de la duración mínima de la formación permanente: normalmente una semana. También acuerdan establecer fondos de formación en las áreas que cubren los acuerdos colectivos. Estos fondos no están diseñados para financiar la formación de cada empleado sino que su fin es apoyar el trabajo de desarrollo necesario para garantizar la adecuación de los cursos en cada sector y verificar que sus contenidos se ajusten a las necesidades de calificaciones del mercado laboral.

*Los derechos de licencia para la formación permanente.* Entre

700.000 y un millón de empleados tienen derecho a una semana al año de licencia de formación para cursos que tengan un contenido técnico pertinente. En estas circunstancias, para las organizaciones de empleadores y trabajadores, el principal desafío es estimular a las empresas y a los empleados a ejercer el derecho y las posibilidades que este derecho ofrece.

La pregunta que surge con respecto a esa semana de formación, es si lo que se ofrece es suficiente para eliminar las brechas existentes entre las calificaciones actuales de los empleados y las que requieren las empresas. En la práctica, para cubrir sus necesidades de calificaciones, las empresas individuales podrían tener que acordar formación adicional para sus empleados. Con respecto a ello, la LO opina que muchas empresas están evaluando las experiencias de otras en la disposición e implantación de los programas de formación antes de introducir unos nuevos. Los sindicatos se han encargado, por lo tanto, de difundir los resultados y las experiencias de las empresas que ya han instalado y llevado a cabo estos programas. Por esta razón, la federación de sindicatos y la gremial de empleadores (DA) consideran como su principal objetivo informar, tanto a los empleadores como a los empleados, de las posibilidades que ofrecen los nuevos acuerdos de formación y los subsidios públicos de que se dispone para financiar el tipo de formación cubierta por esos acuerdos. Otro ob-

jetivo prioritario es el de proporcionar información acerca de cómo planificar los programas y cómo mejorar las calificaciones de los empleadores y de los empleados en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos.

Los ejemplos de las empresas muestran que hay casos en los que el derecho a una semana de formación al año ha sido extendido, por ejemplo hasta 16 semanas. Sin embargo, dichas extensiones están basadas en ciertas condiciones, que incluyen la garantía de los subsidios públicos para volver a pagar los salarios, el acuerdo sobre el contenido de la formación y la aceptación de las mejoras en la productividad.

*La planificación de la formación permanente a escala empresarial.* Es importante tener en cuenta que, en las áreas cubiertas por los acuerdos de formación, tanto los empleadores como los trabajadores están obligados a iniciar las negociaciones para desarrollar un programa de formación sistemático para la empresa, en caso de que alguna de las partes lo requiera. Las actividades y prioridades habrán de ser tratadas por la administración y los empleados en cada empresa.

El ejercicio de los derechos negociados en los acuerdos colectivos depende de la difusión de las experiencias de otras empresas y de los esfuerzos educativos de las organizaciones de empleadores y los sindica-

tos, para desarrollar las calificaciones de administración; y de los delegados sindicales para ocuparse de las cuestiones relativas al desarrollo de los recursos humanos en los comités de formación. En efecto, dado en la práctica, a los acuerdos de formación depende también de la creciente interacción entre las empresas y las instituciones locales para mejorar la planificación de la formación permanente, tanto en las empresas como en las instituciones de formación. Los interlocutores sociales procuran, por lo tanto, estimular a las empresas y a las instituciones de formación para cooperar, al ser representadas en los organismos de administración de estas instituciones. Sus esfuerzos han tenido como consecuencia que varias instituciones de formación proporcionen actualmente a las empresas una guía en materia de planificación de la formación.

*Cláusulas de educación.* Es poco usual, en Dinamarca, que los empleados que toman licencia por razones de formación profesional estén sujetos a una cláusula que estipule que deben permanecer con la empresa por cierto período de tiempo después de completar su capacitación. Las empresas han intentado implantar dichas cláusulas en casos de personal académico altamente calificado; sin embargo, es discutible que ellas se ajusten a la legislación laboral.

*Financiamiento.* Los acuerdos colectivos de 1991 tuvieron como con-

secuencia el establecimiento de fondos centrales de formación, que se utilizan principalmente para actividades piloto y de desarrollo. Sin embargo, no existen suficientes recursos para iniciar nuevas actividades o para aumentar el número de cursos que se ofrecen.

Una de las medidas de que disponen las empresas para obtener apoyo financiero para el desarrollo de sus esfuerzos de formación es el programa denominado “cambio de trabajo”. Cada vez más empresas e instituciones municipales han llegado a acuerdos para formar y educar a sus empleados sustituyéndolos durante su ausencia por personas desempleadas. Este programa proporciona a las empresas un buen apoyo financiero al iniciar una importante actividad de formación; también le da a los empleados la posibilidad de mejorar sus calificaciones actuales o de adquirir unas nuevas. Para los desempleados, ofrece una experiencia de trabajo y una buena oportunidad de encontrarlo en la empresa cuando ésta contrate nuevos trabajadores.

### **3.2 Fondos para la formación**

Desde mediados de la década de los setenta, los fondos para la educación especial establecidos en varios sectores fueron utilizados principalmente para actividades experimentales y de desarrollo. Se utilizaron solamente hasta cierto límite para financiar las medidas de compensación sa-

larial en relación con la participación de los empleados en la formación permanente. Sin embargo, los fondos están disponibles para el apoyo financiero a los cursos y a las actividades que no están cubiertas por el sistema público de formación profesional. Los fondos apoyan en general el desarrollo de las nuevas formas de capacitación, los cursos y conferencias para representantes de los empleados y empleadores donde se analizan las calificaciones y las necesidades formativas, y los viajes de estudio al extranjero.

En el sector público, que emplea a aproximadamente 850.000 personas, los acuerdos colectivos sobre la formación permanente no incluyen cláusulas que habilitan a los empleados a un cierto período de formación superior sino que en ellos se insertan cláusulas que apoyan y estimulan a actores esenciales en las instituciones locales sobre cuestiones relativas a la formación permanente. Los ejemplos incluyen:

- Los empleados de instituciones gubernamentales cubiertas por un acuerdo de cooperación colectiva que incluya determinaciones sobre formación permanente. Bajo los términos del acuerdo, el comité de cooperación trata y evalúa la necesidad de llevar a cabo actividades que abarquen a todos los grupos ocupacionales y los principios de la planificación sistemática de la formación. Con relación a los casos de racionalización y otros



cambios importantes, vinculados, por ejemplo, con la introducción de nueva tecnología, el acuerdo dispone que la necesidad de formación, la formación permanente y las sustituciones, serán identificadas y se acordarán las directivas.

- Los empleados de instituciones locales y municipales están cubiertas por un acuerdo, en el futuro marco, para la cooperación en formación permanente.

Lo mismo que en el resto del mercado laboral, existe en el sector público una cooperación estrecha entre los interlocutores sociales para el análisis, el desarrollo y la cooperación en la formación permanente.

Existe una visión global de los fondos existentes para la formación. El Cuadro 1 muestra los fondos más importantes para la formación y proporciona información acerca de la cantidad de empleados cubiertos por

**Cuadro 1**  
**Los mayores fondos de formación de Dinamarca**

<b>Acuerdo colectivo</b>	<b>No. de empleados</b>	<b>Financiación en DKK</b>	<b>Año de establecimiento</b>
DA/LO	500.000	86 millones al año	1973
Sector gráfico	12.000	n.a.	Antes de 1970
DI/CO Metal	100.000	10 millones al año	1983
DI/SiD/KAD	40.000	2,5 millones al año	1987
KL/ARF/KTO	550.000	10 millones al año	1989
Finansmin./CFU	300.000	10 millones al año	1991
DA/BKA/HK	26.000	3 millones al año	1991
FA/DBL <sup>1</sup>	42.000	2 millones al año	1991
FA/DBL <sup>2</sup>	42.000	6,5 millones al año	1997
FA/DSFL <sup>3</sup>	8.000	200.000 al año	1991
FA/DSFL <sup>4</sup>	8.000	1 millón al año	1977
Plastind./KAD/SiD	12.000	2 millones al año	1987
ELFO/Dansk Elforbund	11.000	1 millón al año	1991
DI/Dansk Elforbund	10.000	1 millón al año	Antes de 1991
VA/SiD		900.000 al año	Antes de 1991
Dansk VVS/Metal/Blik og Rør	6.500	1 millón al año	1983
SBA/KAD/Funktionærforbundet		1,5 millones 1991-93	1991
AHST/SiD		1,5 millones 1991-93	1991
DV/SiD	15.000	700.000 al año	Antes de 1991

<sup>1</sup> Para la formación profesional superior de los miembros de DBL.  
<sup>2</sup> Para la formación de los representantes gremiales.  
<sup>3</sup> Para la formación profesional superior de los miembros de DSFL.  
<sup>4</sup> Para la formación de los representantes gremiales.

cada fondo y sus contribuciones anuales. Está basada, en parte, en un trabajo producido por el Comité de Política Educacional de LO, de 1991, utilizando además material proporcionado por las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en parte, las entrevistas telefónicas con las organizaciones interesadas. En algunos casos, la información financiera se dedujo de los datos de empleados cubiertos por los fondos y de la información contenida en los acuerdos colectivos sobre la contribución por hora de trabajo.

En aquellas áreas en las que los fondos para la formación ya se habían establecido antes de 1991, ese año tuvo como consecuencia que, a través de los acuerdos colectivos, obtuvieran un aumento en su financiamiento. Por ejemplo, las contribuciones a los fondos para la formación establecidos por la Confederación de Industrias Danesas (DI) y la Organización Central de Trabajadores del Metal (CO Metal), así como la Confederación de Industrias Danesas (DI), el Sindicato General de Trabajadores de Dinamarca (SiD) y el Sindicato de Mujeres Trabajadoras (KAD) aumentó de 5 a 7 *ores* (centésimos de corona) por hora trabajada.

### **3.3 El sistema de formación del mercado laboral (AMU)**

El “sistema AMU”, de formación fue establecido en 1960 para hacer frente a las cambiantes necesidades de

calificaciones. Las que se requerían de los trabajadores cambiaban: de aquellas puramente manuales que hasta el momento se desarrollaban en el trabajo, a calificaciones más complejas, que se desarrollan mejor a través de la formación profesional. El sistema AMU fue encargado al Ministerio de Trabajo y, en particular, a la autoridad ministerial conocida hoy como la Autoridad Nacional del Mercado Laboral (AMS).

La formación permanente para los trabajadores calificados fue introducida en un principio en 1965 bajo el sistema AMU cuando las organizaciones que representaban a los trabajadores calificados comprendieron que era necesario concentrarse, no sólo en el desarrollo de la educación profesional básica, sino también en el mantenimiento del desarrollo de las calificaciones de los trabajadores calificados más antiguos. En 1986, la formación permanente para “otros grupos ocupacionales” fue introducida al sistema AMU, que ahora, por lo menos en teoría, cubre todos los grupos ocupacionales del sector privado, así como los del sector público cuyos trabajos son similares a los del privado. La única excepción son los trabajadores con estudios superiores.

Al principio, los centros AMU eran financiados enteramente por el gobierno. Sin embargo, en 1983 se creó un fondo especial (AUD) que se financia con contribuciones de todos los empleadores y empleados, a ex-

cepción de los funcionarios públicos. El fondo financia enteramente la mayoría de las actividades profesionales permanentes, excepto los cursos específicos de determinadas empresas, para los cuales proporciona el 50 % de la cobertura.

La responsabilidad de la formación permanente fue conferida al Ministerio de Trabajo, en lugar del de Educación, sobre la base de que se le consideraba una cuestión de política de mercado laboral. En el ámbito de la educación y la formación, Dinamarca cuenta con la siguiente estructura, en la que educación y formación están bajo el control de:

- El Ministerio de Educación, que cubre: escuela obligatoria; escuela secundaria; estudios superiores; y, educación profesional básica y estudios superiores.

- El Ministerio de Trabajo, que cubre: el sistema de formación del mercado laboral (AMU); y los cursos laborales introductorios para jóvenes y desempleados (EI).

- El Ministerio de Cultura, responsable de: la secundaria popular, que incluye cursos para los desempleados; y centros de educación para adultos.

Bajo esta estructura, toda formación superior realizada luego de completar la educación profesional básica no es responsabilidad del Ministerio

de Educación, sino del de Trabajo. Se ha formado un grupo de trabajo, que incluye representantes de ambos ministerios para tratar las posibilidades de modificar la estructura existente. Sin embargo, los argumentos a favor de mantener la presente estructura son los mismos que en la década de los cincuenta. La formación permanente es considerada como una cuestión de política de mercado laboral porque concierne a todos los grupos ocupacionales y todos los cursos tienen reconocimiento nacional. A ese respecto, la formación permanente está, en Dinamarca, al servicio de dos objetivos principales:

- uno; garantizar que los empleadores siempre puedan contratar empleados con las calificaciones necesarias, o que la formación para un grupo de personas desempleadas pueda arreglarse mediante el sistema AMU;

- dos; de importancia para aquellos que ya se encuentran trabajando, es la posibilidad de mejorar sus calificaciones y situación en la empresa; para los desempleados se requiere un sistema AMU que les permita mantener o mejorarlas y de esa manera aumentar sus posibilidades de lograr empleo.

### **3.4 La reciente reforma de la formación profesional**

La más reciente reforma de la formación profesional entró en vigor el 1 de enero de 1994, junto con una

reforma del mercado laboral. Una característica importante de ambas reformas es la importancia dada a la formación profesional como uno de los instrumentos más importantes de política de mercado laboral.

En la reforma del sistema de formación profesional se continúa el desarrollo de la estrecha cooperación entre los interlocutores sociales. Esto se ve reflejado en el nuevo consejo central, el Consejo de Formación Profesional, y los nuevos comités, conocidos como comités ocupacionales que forman parte de la nueva estructura local introducida por esta reforma.

El 1 de enero de 1995 se introdujo un nuevo sistema de gestión financiera para los programas de formación profesional que clasifica los diferentes programas de formación en varias categorías, y donde la cuota semanal de cada participante depende de la categoría del curso. Este nuevo sistema de gestión financiera fue diseñado para crear enlaces más estrechos entre la formación proporcionada por los centros y los cursos de las escuelas técnicas y de las comerciales. El nuevo sistema hace una mejor utilización de la capacidad disponible y de los recursos. Al mismo tiempo, se incluirá todo tipo de formación para el mercado laboral en un único programa que cubra toda la gama de formación de trabajadores no calificados, trabajadores calificados y supervisores. La nueva legislación también cubre las actividades de formación para

empleados del sector público. La nueva estructura está compuesta de órganos que determinan la política a diferentes escalas:

- **El Consejo de Formación Profesional**, que asesora al Ministerio de Trabajo en materia de programas de formación profesional.

- **Los comités ocupacionales.** Son cuatro, que operan en las viejas "líneas de demarcación" entre los trabajadores calificados, los no calificados y los supervisores. Estos comités establecen las prioridades y deciden la asignación de los recursos dentro de su respectivo ámbito ocupacional; esto quiere decir que comparten la responsabilidad de garantizar el correcto funcionamiento del sistema. Estos comités cubren: i. la industria manufacturera; ii. la de la construcción y la de la agricultura; iii. el trabajo comercial y de oficina; iv. el transporte, los servicios, la industria hotelera, el sector financiero y el público;

- **Los comités de formación.** Se ha establecido una serie de comités de formación dentro de cada uno de los cuatro comités ocupacionales, con responsabilidades similares en sus respectivos ámbitos;

- **El comité para los cursos laborales introductorios.** Actúa en calidad de asesor en relación con los cursos y programas laborales introductorios, y especialmente para los pro-

gramas de formación organizados para los desempleados y otros grupos con necesidades especiales, como por ejemplo los refugiados;

- **La estructura local.** También ha sido modificada con la idea de fortalecer la cooperación entre los interlocutores sociales y (otras) instituciones de formación regionales y locales. A cada centro de formación profesional se le ha otorgado responsabilidades más importantes. Además de las juntas de los centros AMU, integran comités locales para sectores específicos, que tienen como fin actuar en calidad de asesores de los propios centros. Los comités mixtos se formaron también para desarrollar la cooperación con las instituciones educativas y/o de formación locales.

### **3.5 El suministro de formación profesional**

Impartir formación profesional es un instrumento importante de la política del mercado laboral y su sistema un elemento importante de la política económica. La variedad de cursos disponibles dentro del sistema de formación significa que es capaz de: contribuir a la prevención de desequilibrios de las calificaciones en el mercado laboral; apoyar iniciativas de promoción del empleo; mejorar las oportunidades de los desempleados en la obtención de un empleo en el mercado laboral; y estimular la movilidad de empleos.

*Los cursos individuales.* Estos cursos permiten a los trabajadores que necesitan educación o formación superior adquirir, mantener y mejorar sus calificaciones de acuerdo con las necesidades de las empresas, el mercado laboral y el individuo. Los cursos de formación profesional de este tipo están compuestos, por lo general, de módulos de una duración de una a cinco semanas. Cada módulo le da a los participantes una calificación formal. La estructura modular de los cursos permite establecer una formación alterna sistemática, que puede ser adaptada a las necesidades del individuo y la empresa en cuestión. Además de estos cursos modulares, el sistema profesional ofrece programas de mayor duración que dan a los participantes calificaciones formales que, por sí mismas o en combinación con otros tipos de formación, permiten al aprendiz obtener la condición de trabajador calificado. Estos programas están a disposición de trabajadores empleados y también de desempleados.

*Los cursos orientados a las empresas.* Estos cursos complementan los cursos normales de AMU, que son gratuitos para las empresas. Una empresa con necesidades especiales puede comprar los cursos AMU que están hechos a medida para satisfacer sus necesidades.

*Cursos especiales para desempleados.* Han sido desarrollados a medida que ha aumentado la tasa de desempleo. Su objetivo es mejorar las

perspectivas de empleo o de educación superior del aprendiz. El grupo objetivo para estos cursos especiales está compuesto de personas que tienen dificultades para conseguir empleo, para mantenerse en contacto con el mercado laboral o con el sistema de formación.

Los cursos laborales introductorios están diseñados para mejorar las conexiones de los aprendices con el mercado laboral y facilitar, comenzar y completar algún tipo de educación o formación. Los aprendices obtienen calificaciones personales, generales y profesionales diseñadas para satisfacer las necesidades y cumplir con los requisitos a los que se enfrentarán en el mercado laboral y en el sistema de educación/formación. El grupo objetivo de estos cursos son las personas desempleadas mayores de 16 años. No hay requisitos en lo que respecta a la duración del período de desempleo. Los cursos laborales introductorios son un instrumento de orientación profesional con la característica especial de que ella está principalmente basada en la formación de taller, para que los aprendices se familiaricen con el trabajo en uno o más ámbitos ocupacionales, en el sector privado y público.

Normalmente se incluye en ellos un período de formación práctica, que normalmente tiene una duración de cuatro semanas y se imparte en una empresa o en una institución. La formación práctica da a los participantes

la oportunidad de evaluar sus calificaciones y aspiraciones para la vida laboral y para un ámbito ocupacional específico.

### **3.6 Financiamiento**

El apoyo financiero se proporciona a casi todos los aprendices. Aquellos que tomen los cursos de formación profesional reciben un subsidio del curso que corresponde a la tasa máxima de beneficio de desempleo. Las cuotas de los cursos fueron introducidas en 1991 en el sistema de formación para adultos para determinados cursos especializados. Por otra parte, las empresas ahora tienen que pagar una cuota en caso de no asistencia o cancelación tardía de los cursos. Se cobra una cuota por determinados certificados emitidos por las autoridades públicas. Las empresas también pagan, total o parcialmente, por cursos hechos a medida.

## **4. Las opiniones del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores**

### **4.1 El gobierno**

La intervención estatal en el ámbito de la formación permanente data de la década de los cincuenta y de principios de la de los sesenta, cuando las políticas de mercado laboral eran un elemento importante en la estrategia del gobierno de entonces. En 1960, se creó

la Autoridad Nacional del Mercado Laboral (*Arbejdsmarkedsstyrelsen*) para proporcionar una formación permanente a los trabajadores no calificados. El sistema fue concebido como una política de mercado laboral diseñada para apoyar y, hasta cierto punto, dirigir el desarrollo industrial al subsidiar indirectamente a la industria a través de cursos de formación de bajo precio para la mano de obra. Los centros de formación fueron establecidos en un momento en que la escasez de mano de obra y de desarrollo tecnológico de la industria creó una demanda de mano de obra semicalificada. Por otra parte, el objetivo inicial del sistema –que era mejorar las calificaciones de los trabajadores menos calificados y, de esa manera, convertirlos en empleados más atractivos– se ajustaba perfectamente a la ideología gubernamental y también era un tema de gran consenso en aquel momento.

En 1982 cambió la orientación del gobierno y ocupó el poder una coalición que gobernó hasta 1993. En ese período se implantaron cambios estructurales significativos en todo el sistema educativo y de formación que fueron insertos en la extensa Ley 1985, relativa al sistema de formación del mercado laboral. Esta Ley fue seguida por una nueva reforma en enero de 1994, que continuó con el desarrollo de la estrecha cooperación entre los interlocutores sociales a través de la creación del Consejo de Formación Profesional y la nueva estructura local de los comités ocupacionales.

## **4.2 Los empleadores**

Los empleadores reconocen en general la creciente importancia de la formación permanente en un mercado laboral caracterizado por un constante cambio tecnológico y un declive en la cantidad de personas jóvenes que reciben formación inicial. Sin embargo, la falta de calificaciones en la mano de obra no se percibe como el principal problema de la industria danesa. El alto nivel de los costos es, en Dinamarca, un problema mucho mayor, especialmente a través del sistema tributario, que afecta a todas las empresas. Por lo tanto, no se esperan en los próximos años nuevas iniciativas de formación profesional en el sistema público financiadas por el aumento de las contribuciones obligatorias a los empleadores.

La Confederación de Empleadores (DA) considera que debería efectuarse una serie de cambios en el actual sistema, en particular en lo que respecta a los mecanismos que determinan la gama, la estructura y el contenido de los cursos y a través de la introducción de un mecanismo mediante el cual los aprendices pudieran participar en el costo de aquéllos. Los empleadores señalan otra crítica al sistema: la gama de los cursos que se ofrecen, a su manera de entender, favorece a los miembros de la federación de Sindicatos (LO), pero deja de lado a los gerentes intermedios, a los comerciantes y a los técnicos.

El papel más destacado que desempeñaron los actores locales en el sistema de formación permanente, siguiendo las reformas, influirá en el trabajo de los organismos del sistema encargados de tomar las decisiones. La DA cree que es importante que dichos organismos participen en la identificación y el análisis de las calificaciones presentes y futuras, y en el diálogo entre las empresas y los centros de formación que sin duda tendrá lugar como consecuencia del proceso de desregulación. Se necesitará un esfuerzo conjunto de los interlocutores sociales para analizar las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y desarrollar nuevos modelos de formación permanente que se adapten a sus requisitos.

De acuerdo con los empleadores, la política ha sido hasta hoy la de arreglar los cursos para satisfacer las necesidades, cómo y dónde se las identifique. Esta política ya no es sustentable en un momento en que el sistema de formación está bajo una creciente presión, y cuando las empresas y los asalariados han expresado serias objeciones a todo aumento en el gasto público que se financie a través del sistema tributario. No es posible mejorar el sistema haciendo "más de lo mismo". Se necesita un cambio en el énfasis y algún tipo de selección. La panacea que cura todos los males, según los empleadores, está en las fuerzas del mercado libre.

Un factor esencial en toda reestructuración del sistema es la intro-

ducción de un sistema de pago parcial de los aprendices por los servicios que proporcionan los centros de formación. Los empleadores creen que cuando se aplican las fuerzas del mercado libre en un área antes regulada, la oferta y la demanda se equiparan con más eficacia y el mercado se regula a sí mismo. Al hacer que las empresas paguen parte de los cursos de la formación que sus empleados recibirán, sería posible cortar la contribución pública a los centros de formación. Los ahorros podrían ser reinvertidos en las empresas bajando los impuestos o, si no, pueden ser utilizados para actividades de formación adicionales. Por otra parte, en lugar de que todas las empresas paguen como contribuciones un porcentaje fijo; el costo principal podrían pagarlo las empresas que sacan más partido de los cursos.

El pago de los participantes se aplicaría también a los aprendices que asistan a los cursos en forma particular. Aunque los costos de los empleados enviados por las empresas para asistir a los cursos de formación permanente serían cubiertos por sus empresas, todos los usuarios particulares pagarían por su participación. Queda claro que los aprendices que asistan a los cursos en esa calidad de particulares no pagarían la cantidad que corresponde al costo real del curso, pero el requisito de efectuar algún tipo de pago tendría el efecto psicológico de garantizar que sólo las personas que están realmente motivadas.



Según los empleadores, cada año se desperdician recursos valiosos en aprendices que no muestran disposición a aprender y que no aprovechan al máximo su participación. El pago estaría clasificado de acuerdo con el costo real de los cursos; algunos muy caros estarían sujetos a un pago proporcionalmente mayor, para desalentar a quienes no estén verdaderamente motivados. Otra consecuencia sería una utilización más eficaz de los recursos –combinada con un aumento en la cantidad de personas que se admite a cada curso– que ayudaría a resolver los problemas de capacidad.

Los empleadores perciben básicamente la formación permanente como una inversión. La financiación se invierte con miras a proporcionar beneficios directos a la empresa que se traduzcan en una mejor productividad o en costos más bajos a través de una utilización más eficaz de los recursos. El principal interés se centra, por lo tanto, en la adquisición de calificaciones “estrechas” relacionadas con el empleo (que dependen del proceso), que pueden aplicarse directa e inmediatamente en el lugar de trabajo. Según los empleadores, la función de las empresas no es asumir la responsabilidad de mejorar el nivel educativo general de la mano de obra. La Confederación de Empleadores cree que el Estado ha proporcionado el marco necesario para permitir que la mano de obra asista a cursos educativos generales fuera del horario de trabajo a un precio razonable y accesible.

De acuerdo con la percepción de la formación permanente como una inversión, los empleadores sostienen que también es una inversión para cada empleado. Las calificaciones que éstos adquieren son sólo suyas y puedan llevarlas a otro empleo si así lo desean; por lo tanto, es apropiado que contribuyan a esta inversión, por ejemplo utilizando su tiempo libre –y no sólo su horario de trabajo– para asistir a los cursos.

#### **4.3 La formación permanente como una cuestión de negociaciones colectivas**

Los empleadores daneses han notado el creciente interés que los empleados y los sindicatos han demostrado por los acuerdos sobre la formación permanente. Como consecuencia, ha culminado, en el contexto de los convenios colectivos una serie de acuerdos en tal sentido. Los patrones prefieren concluir los acuerdos a escala empresarial para darle a cada empleador la libertad de elección; como canje para afianzar la formación permanente en los convenios colectivos, exigen que los empleados paguen parte de los costos de la formación permanente con sus salarios.

La DA reconoce la existencia de una serie de acuerdos sobre la formación profesional concluidos a escala sectorial, y en particular la creación de fondos de formación constituidos a partir de una determinada contribu-

ción por cada hora de trabajo. Estos fondos podrían proporcionar una financiación adicional a los centros de formación, que puede destinarse, por ejemplo, a comprar equipo caro o a los costos de desarrollo de los nuevos módulos de formación, en un momento en que los fondos públicos son escasos.

#### **4.4 Los sindicatos**

La Federación Danesa de Sindicatos reconoce que se plantea una enorme demanda de formación permanente para que la mano de obra mantenga su nivel actual de calificaciones. Sin embargo, la LO no cree que sea posible satisfacer esta demanda dentro de los confines del actual presupuesto; por lo tanto, aboga por una expansión del sistema de formación del mercado laboral y un mejoramiento de su eficacia.

Los sindicatos tienen una visión global de la formación permanente y consideran al sistema de formación del mercado laboral como un solo aspecto de una estructura multifacética. Desde 1974, la LO ha abogado por un programa conocido como *Betalt Frihed til Uddannelse* (BFU) o licencia paga para educación/formación. En este programa, todos los trabajadores tienen derecho a 26 semanas de educación/formación coherente, a su elección, con la compensación salarial adecuada. Esta educación/formación puede estar relacionada directamente con el empleo, o puede

ser de una naturaleza educativa más general.

*Licencias.* El programa BFU ha sido implantado en parte a través de la ley relativa a los programas de licencias. En 1992, se introdujo en Dinamarca la licencia con beneficio para formación y puericultura, al entrar en vigor, el 1 de enero de 1994, aquella ley de licencias. Mejoraron entonces las posibilidades de tomar licencia para formación o puericultura y se introdujo la licencia sabática, que se puede usufructuar con cualquier fin opcional. A fines de 1994, un total de 80.000 personas estaban de licencia, de las cuales unas 24.000 lo estaban por formación, aproximadamente 50.000 por maternidad/paternidad y unas 6.000 de licencia sabática.

La licencia por formación puede tener una duración de una semana hasta un año para los cursos aprobados. Sin embargo, no se conceden licencias para participar en programas educativos avanzados a mediano y largo plazo.

Los grupos objetivo de la Ley, relativos a los programas de licencia son los desempleados, las personas empleadas y las mayores de 25 años que trabajan por cuenta propia. Un requisito para obtener la licencia es que la persona interesada debe estar asegurada por un fondo de seguros de desempleo y debe satisfacer los requisitos para el beneficio de desempleo. En el caso de las personas empleadas

y las que trabajan por cuenta propia, deben haber trabajado por lo menos tres años dentro de los últimos cinco. Para las personas empleadas, la licencia está sujeta a un acuerdo con el empleador. Durante la licencia, se paga un beneficio de hasta un ciento por ciento de la tasa máxima de beneficio de desempleo.

*Estructuras sindicales de formación.* Los sindicatos están comprometidos a garantizar que el Estado permanezca como un actor en el ámbito de la formación permanente, aunque algunos de ellos hayan creado sus propias estructuras de formación. Un ejemplo es el sistema FIU establecido por la LO para formar a los delegados sindicales y a otros representantes gremiales, como los miembros de los consejos y los comités de seguridad, y los representantes de los empleadores en las juntas. Los cursos proporcionados dentro de aquel sistema están diseñados para proporcionar las calificaciones necesarias que permitan cumplir las funciones del representante gremial y pueden, por lo tanto, ser descritos como específicos y “estrechos”, o dependientes del proceso. El sistema FIU está enteramente manejado por los sindicatos, pero gran parte de la financiación viene de los empleadores dentro de los términos del acuerdo colectivo.

Otro ejemplo es el HK Modul Data, un sistema de formación establecido por la poderosa Unión de Empleados Comerciales y Adminis-

trativos (HK), que consta de 21 centros en todo el país, y que ofrece formación en tecnología de computadoras. Los cursos son de naturaleza general y específica. Es posible elaborar calificaciones al participar en una serie de cursos. Los participantes reciben un certificado al completar el curso y el HK Modul Data solicita una certificación de calidad de la ISO. Entre diez y cien mil empleados participan cada año de estos cursos.

Algunos sindicatos “de cuello blanco” también han organizado su propio sistema de cursos de formación permanente, basados principalmente en las necesidades de las empresas privadas. Algunas veces están financiados por los empleadores y otras por los empleados. A diferencia del sistema de formación del mercado laboral, no están financiados a través del sistema tributario.

Desde los sindicatos se opina que, para crear una mano de obra flexible y adaptable, es necesario centrarse en calificaciones más amplias y transferibles, como mejorar el nivel educativo general, que es una condición previa para una formación o reconversión especializada en el futuro. Las calificaciones más amplias son valiosas para los individuos porque mejoran sus oportunidades de obtener un empleo en otro lugar en caso de ser despedidos. Una mayor versatilidad puede llevar a un nivel más alto de satisfacción laboral.

#### **4.5 La formación permanente como una cuestión de negociaciones colectivas**

Consideran los sindicatos que la formación permanente es una cuestión muy importante en las negociaciones colectivas sectoriales. Aunque los acuerdos a escala empresarial también son importantes a este respecto, existe el riesgo de que el mercado laboral se fragmente en grupos de empleados con un acceso bastante fácil a la formación permanente, grupos con un acceso más reducido y otros que prácticamente no tendrán ningún tipo de acceso.

Los acuerdos colectivos no deberían sustituir al sistema existente, como el debate en el que los interlocutores sociales se encuentran para negociar las cuestiones relativas a la formación permanente. En lugar de eso, deberían mitigar los defectos del sistema existente y finalmente preparar el terreno para la introducción de los programas BFU. La LO ha identificado por consiguiente las tres cuestiones principales en relación con las cuales los acuerdos colectivos pueden ser utilizados para fortalecer los sistemas existentes:

- garantizar que los trabajadores tengan la oportunidad, y no sólo el derecho teórico de participar de la formación permanente;
- crear los fondos para financiar la formación permanente; y

- por último, crear un foro de debates donde los empleadores y los empleados puedan reunirse para tratar la formación permanente, identificar las necesidades y formular estrategias y políticas de unión.

En muchas áreas, los empleados tienen derecho a una semana de licencia por formación al año, aunque este derecho no esté respaldado por una garantía de compensación salarial completa. A este derecho se lo puede seguir definiendo en los acuerdos complementarios a escala empresarial, donde se pueden tratar los factores como la compensación salarial, el contenido de los cursos y la ubicación.

En los principales sectores, hace algunos años, se crearon fondos para financiar las actividades de formación permanente. En la mayoría de los casos, sin embargo, esa fuente de financiación es utilizada para solventar proyectos y trabajos de desarrollo que son difíciles de hacerlo con las fuentes tradicionales. Sólo en pocos casos se puede utilizar el dinero recolectado para estos fondos con el fin de cubrir la disminución de los salarios sufrida por los empleados que participan en los programas, como el *Voksen Uddannelses Stotte* (VUS), en el que la compensación salarial está limitada a la tasa máxima de beneficio de desempleo. Para la mayoría de los empleados, esto implica una reducción considerable de sus ingresos; por consiguiente, muchos de ellos son rea-

cios a sacar provecho de esta posibilidad.

En la última ronda de acuerdos colectivos, la exigencia final fue atendida por casi todos los sectores. Si alguna de las partes lo desea, se elaborará en la empresa un plan explícito para el desarrollo de la formación permanente y los recursos humanos. Los emplea-

dos ahora tienen la oportunidad de ganar influencia en las políticas y en la asignación de los recursos en esta área.

La influencia en la definición de la formación permanente para que también incluya, dentro de lo posible, la participación en cursos educativos de naturaleza general es en Dinamarca una cuestión importante.

