

Formación y trabajo en Jamaica

*Trazos de la **f**ormación*

1. INA de Costa Rica: una tradición de cambio
Fernando Casanova
2. Capacitación productiva y acción comunitaria: un enfoque integrador
Victoria Matamoro
3. Guía para la recuperación de experiencias de integración
*Clarita Franco de Machado, Sara Mascheroni, Fanny Arón, Jeanice Chiquio,
Eliana Gallardo, Gloria Xolot y Amparo Rodríguez.
Consultoras: Nohora Londoño y Fabiola Rodríguez*
4. Gestión bipartita de la formación continua
5. Trabajo y comprensión del mundo
Vitangelo Plantamura
6. Educación para el Trabajo en áreas rurales de bajos ingresos
Mario Espinoza Vergara, Jan Ooijens, Alfredo Tampe Birke
7. Formación y trabajo en Jamaica
David Atchoarena, Tom McArdle

La traducción y publicación de este libro ha sido posible por un aporte especial efectuado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

Cubierta: Detalle del mural de entrada de la Universidad de West Indies, sede Mona, Kingston, Jamaica

**David Atchoarena
Tom McArdle**

Formación y trabajo en Jamaica: la experiencia de Heart Trust/ NTA



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

Oficina Internacional del Trabajo



CINTERFOR



HEART Trust/
National Training Agency

Copyright © Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO 2000
© Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2000

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de éstas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 2000
ISBN 92-9088-099-7

ATCHOARENA D; MCARDLE T
Formación y trabajo en Jamaica: la experiencia de Heart Trust/
NTA. Montevideo : Cinterfor, 2000.
173p. (Trazos de la formación, 7)

Bibliografía: p.171-173
Título original: "Reforming training governance: the Jamaican
experience."
ISBN 92-9088-099-7

/REFORMA EDUCATIVA/ /POLÍTICA DE FORMACION/ /JAMAICA/ /PUBCINTER-
FOR/

Los puntos de vista y opiniones expresadas en este volumen son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan los puntos de vista de UNESCO o del IIEP. Las designaciones empleadas y la presentación de material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión de parte de UNESCO o IIEP sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o sus autoridades, o sobre sus fronteras o límites.

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy, Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

Hecho el depósito legal núm. 312.465/2000

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/
OIT

INDICE

Agradecimientos	9
Lista de abreviaturas	11
Introducción	15
Capítulo I	
Jamaica: perfil del país	
Panorama general	21
Introducción	21
Geografía	21
Estructura social y política	22
Características demográficas	26
La economía de Jamaica	28
Producto Bruto Interno, inflación y cambios sectoriales	32
Problemas y perspectivas de la economía formal	36
La economía informal	38
El mercado de trabajo de Jamaica	39
Principales características del mercado de trabajo	39
Desempleo	43
Relaciones laborales	44
Mercado de trabajo y formación	45
Las señales del mercado de trabajo	46
Pobreza, exclusión y conflicto social	48
Pobreza	48
Conflicto social y desórdenes civiles	50
Perfil del sector educativo	51
Panorama general	51
Cuestiones de la educación secundaria técnica	55

El flujo de egresados de la escuela hacia el sistema de formación	60
Implicancias del perfil del país	61
Baja demanda de los empleadores	61
Elevada demanda social	62
Bajo perfil educativo	63
Competencia por los recursos	63
Una cuestión clave: aumentar la participación de los empleadores	65

Capítulo II

El concepto de Agencia Nacional de Formación

Una perspectiva comparada	67
En búsqueda de coordinación, flexibilidad y relevancia para el mercado	67
Prestación de la formación en economías de post-plantación: lecciones de las experiencias de República Dominicana y Mauricio	70
La experiencia reciente de Jamaica: de HEART Trust a la ANF	77
Los primeros tiempos	77
Implementación del concepto de Agencia Nacional de Formación (ANF)	80

Capítulo III

Provisión y políticas de formación

La oferta de formación: productos, ofertas, medios y modos de prestación	87
Crecimiento de la cartera de formación	87
Presentación de los programas de formación	87
Distribución geográfica de los programas	90
Las ofertas de formación en instituciones de HEART Trust/NTA	92
Programas de formación en el puesto de trabajo	97
Integrando la cartera de formación	99
Políticas claves adicionales de HEART Trust/NTA	101
El Modelo Técnico Operativo de HEART Trust/NTA	107
Planificación sectorial	107
Análisis ocupacional	108
Grupos líderes sectoriales	109
Desarrollo de programas	109
Especificación de programas y desarrollo de proyectos	112
Implementación de la formación	112
Formación, evaluación y certificación	112
Evaluación del programa	113

Capítulo IV

Ingresando a la era orientada por la demanda

Tu tienes el poder: descentralización y autonomía	117
Poder centralizado vs. autonomía, liderazgo de las instituciones vs. asociación local	117
Perfil y actividad de las instituciones de formación	120
Participación local en la toma de decisiones	123
Asociación local	127
Principales hallazgos	131
Prerrequisito para una firme política de descentralización	134
Un nuevo esquema de aprendizaje	135
Esquemas de aprendizaje: conceptos básicos y principios	135
La experiencia jamaicana de formación en la empresa	142
Financiando un nuevo esquema de aprendizaje: cuestiones y perspectivas	150
El nuevo esquema de aprendizaje: revisando sus posibles características	155
Simulación de costos de diversas opciones	159
Notas finales. Muchos ríos por cruzar	165
Bibliografía	171

AGRADECIMIENTOS

Este libro sobre el concepto de agencia nacional de formación como forma de gestionar la educación y formación técnica y profesional (EFTP), es el resultado de la colaboración entre el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO en París y la HEART Trust/Agencia Nacional de Formación en Kingston, Jamaica. Este trabajo conjunto involucra una serie de interdependencias que deben mencionarse.

La iniciativa para este trabajo surgió de los contactos establecidos entre el IIEP y la Administración de Empleo y Formación de Recursos Humanos/Agencia Nacional de Formación (*Human Employment and Resource Training* (HEART) *Trust/National Training Agency*), en 1993, mientras el Instituto estaba preparando un taller subregional sobre *Política y planificación para la educación y formación profesional* que tuvo lugar el mismo año, en Barbados. La idea de llevar a cabo un estudio conjunto acerca de la experiencia jamaicana en la gestión de la formación nació en ese momento. Desde el comienzo, el señor Robert Gregory, Director Ejecutivo de HEART Trust/ANF, comprendió la importancia de este proyecto para la comunidad internacional. Él merece el crédito por promover la participación de la Agencia.

Durante la implementación de este estudio, el IIEP, a través del señor David Atchoarena, fue contratado en el marco del proyecto *Consolidación del Sistema de Formación Profesional en Jamaica* (Alemania/Jamaica) para asesorar en la formulación de una propuesta financiera para un nuevo programa de formación de aprendizaje para Jamaica. Esta designación contó con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El equipo de proyectos de la GTZ, los señores Volker Paul (Consejero Técnico Residente) y Paul Wolterstorff (Consultor), quie

nes están estrechamente vinculados a la planificación de la formación profesional en Jamaica, proveyó un valioso apoyo y sus contribuciones merecen reconocimiento.

Los miembros de la División de Planeamiento y Desarrollo de Proyectos de HEART Trust/ANF, incluyendo a los señores Charles Clayton, Kerron Lindo, Raymond Mills y la señora Dawn Brown, también merecen nuestro reconocimiento por sus contribuciones en la provisión de información y apoyo secretarial para este esfuerzo.

Este estudio también se benefició con la asistencia de los miembros de la oficina en Kingston de la UNESCO. Ellos contribuyeron con su tiempo y energía en la preparación e implementación de las misiones del IIEP en Jamaica.

LISTA DE ABREVIATURAS

AMK	Area Metropolitana de Kingston
ANF	<i>National Training Agency</i> , Agencia Nacional de Formación
	ción
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> , Comunidad del Caribe
CFP	Centro de Formación Profesional
CTO	<i>Central Training Office</i> , Oficina Central de Formación (Mauricio)
CXC	<i>Caribbean Examination Council</i> , Consejo Examinador del Caribe
EFTP	Educación y Formación Técnica y Profesional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	<i>German Agency for Technical Co-operation</i> , Agencia Ale- mana de Cooperación Técnica
HEART Trust	<i>Human Employment and Resource Training (HEART)</i> <i>Trust</i> , Administración de Empleo y Formación de Recur- sos Humanos
IIEP	<i>International Institute for Educational Planning</i> , Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Re- pública Dominicana)
IPJ	<i>Planning Institute of Jamaica</i> , Instituto de Planificación de Jamaica
IVTB	<i>Industrial and Vocational Training Board</i> , Junta de For- mación Industrial y Profesional
JAGAS	<i>Jamaica-German Automotive School</i> , Escuela Automo- triz Germano-Jamaiquina
JAMAL	<i>Jamaican Movement for the Advancement of Adult</i> <i>Literacy</i> , Movimiento Jamaíquino para el Avance del Alfabetismo Adulto

JAMPRO	<i>Jamaica Promotions Limited</i> , Agencia Gubernamental de Promoción
JCC	<i>Jamaica Chamber of Commerce</i> , Cámara de Comercio de Jamaica
JEA	<i>Jamaica Exporters' Association</i> , Asociación de Exportadores de Jamaica
JEF	<i>Jamaica Employers' Federation</i> , Federación de Empleadores de Jamaica
JHTA	<i>Jamaica Hotel and Tourist Association</i> , Asociación de Hoteles y Turismo de Jamaica
JICA	<i>Japanese International Co-operation Agency</i> , Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
JMA	<i>Jamaica Manufacturers' Association</i> , Asociación Industrial de Jamaica
MIDA	<i>Micro Investment Development Agency</i> , Agencia de Desarrollo de Micro Emprendimientos
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> , Tratado Norteamericano de Libre Comercio
NCTVET	<i>National Council on Technical and Vocational Education and Training</i> , Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional
NTEI	<i>National Tool and Engineering Institute</i> , Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería
NVQ-J	<i>National Vocational Qualification of Jamaica</i> , Calificación Nacional Profesional de Jamaica
PMO	<i>Placement and Monitoring Officers</i> , Oficiales de Colocación y Monitoreo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSOJ	<i>Private Sector Organization of Jamaica</i> , Organización del Sector Privado de Jamaica
ROSE Project	<i>Reform of Secondary Education Project</i> , Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria
SBAJ	<i>Small Business Association of Jamaica</i> , Asociación de Pequeños Empresarios de Jamaica
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
SL-TOP	<i>School-Leavers Training Opportunities Programme</i> , Programa de Oportunidades de Formación para Egresados de Escuela
STATIN	<i>Statistical Institute of Jamaica</i> , Instituto de Estadística de Jamaica
TERC	<i>Training and Employment Referral Centre</i> , Centro de Remisión de Empleo y Formación

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> , Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
U-TECH	<i>University of Technology</i> , Universidad Tecnológica
UWI	<i>University of the West Indies</i> , Universidad de West Indies
VITB	<i>Vocational Industrial Training Board</i> , Junta de Formación Industrial y Profesional (Singapur)
VTDI	<i>Vocational Training Development Institute</i> , Instituto de Desarrollo de la Formación Profesional
WFP	<i>World Food Programme</i> , Programa Alimentario Mundial

INTRODUCCIÓN

En todo el mundo, los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) se enfrentan a una dura lucha para ponerse a la altura del cambio global y sus dramáticas consecuencias económicas y sociales. Invariablemente, la reforma de la gestión de la EFTP se encuentra en el centro de las estrategias para abordar la cuestión. Así, cada vez más se difunde la sensación de que los gobiernos, y más específicamente los ministerios de educación, no deberían ser los únicos actores, o ni siquiera los principales, en el proceso de toma de decisiones o en la planificación e implementación de las políticas de EFTP. Otros actores claves, en primer lugar los empleadores y en general los distintos sectores sociales, tienen el legítimo derecho de hacer oír sus voces y de involucrarse activamente en las cuestiones relacionadas con la EFTP. Además, la movilización de los esfuerzos colectivos se constituye en un hecho fundamental para mejorar la eficiencia del sistema y su contribución a las metas económicas y sociales.

Por muchos años, la EFTP en Jamaica ha estado sujeta a una serie de cambios institucionales y políticos. Una de las reformas más significativas consistió en el establecimiento, en 1991, de una Agencia Nacional de Formación (ANF)¹ responsable del financiamiento y operación del sistema de formación. Los defensores del concepto de Agencia Nacional de Formación sostienen que una institución autónoma, financieramente estable, libre de interferencias políticas y cercana a los empleadores, puede estar en mejores condiciones para proveer una formación orientada a la demanda. Ciertamente, la experiencia ha mostrado que, en muchos casos, el sector público ha estado naturalmente más inclinado a adoptar un enfoque orientado a la oferta.

El relativo éxito de muchos países latinoamericanos que asignaron la responsabilidad de este tipo de formación a una institución específica,

¹ En el caso de las denominaciones institucionales, se ha optado por traducir sólo las más usuales, manteniéndose la denominación en inglés para las restantes; para éstas, la primer referencia incluye una propuesta de traducción con fines exclusivamente orientativos; la lista de abreviaturas también incluye traducciones con este mismo objeto (N. del T.).

dotada de autonomía e independencia financieras, fue una fuente de inspiración para muchos otros, incluso más allá de los límites de América Latina y el Caribe. Jamaica es un ejemplo reciente de esta tendencia. Sin embargo, mientras el así llamado “modelo latinoamericano” fue desarrollado en un período de industrialización y en un contexto de expansión del empleo en el sector moderno, la experiencia jamaicana tiene lugar en un ambiente mucho menos favorable. Este ambiente refleja las condiciones vividas hoy por la mayoría de las economías latinoamericanas, del Caribe y África. La cuestión clave para la formación actual ya no es crear un sistema fuerte y coherente que pueda satisfacer la creciente demanda del mercado de trabajo, sino más bien inventar un nuevo sistema, estrechamente relacionado con el mercado de trabajo y capaz de reconciliar objetivos económicos y sociales. Al tiempo que aún existe la necesidad de producir, en una escala relativamente pequeña, una fuerza de trabajo competitiva para apoyar a los sectores dinámicos de la economía, generalmente en actividades de servicios, los sistemas de formación deben cada vez más tomar en consideración la expansión permanente del sector informal y atender las demandas para contribuir al alivio de las tensiones sociales.

A diferencia de lo que sucedió con sus predecesores latinoamericanos cuando fueron establecidos, Heart Trust/NTA debe enfrentar un doble desafío: construir un sistema de formación coherente (orientado a la oferta) y adaptar las instituciones de formación a los nuevos mercados (orientándolos hacia la demanda). Antes de 1991, la formación se brindó de un modo fragmentado y sin coordinación: factores históricos habían originado una diversidad de proveedores, vinculados a diversos ministerios y con escasas conexiones entre ellos. Como consecuencia, cada organización había desarrollado sus propias ofertas y estrategias, sometidas a veces a una gran interferencia política, y la transparencia del sistema era mínima, tanto para las empresas como para los individuos. El establecimiento de una Agencia Nacional de Formación se pensó ante todo para introducir coherencia y transparencia. El cambio institucional fue también la señal de un claro distanciamiento del régimen anterior, frecuentemente dominado por la agenda política. Un esperado e importante efecto secundario de la reforma fue también el de restaurar la imagen de la formación ante los empleadores y el público en general. Mientras que el refuerzo de los vínculos entre la formación y el mercado de trabajo, así como la participación de los representantes de los empleadores en la nueva institución sirvió para mejorar su percepción acerca de la EFTP, cambiar la opinión de la gente ha resultado más complejo. Por esto, la EFTP no goza de una alta estima social

en Jamaica. Si bien este patrón es compartido con muchos otros países, en Jamaica las actitudes negativas hacia la enseñanza profesional pueden estar agravadas por un síndrome post-colonial, legado de una economía de plantación con trabajo esclavo.

Además de lograr que la formación sea coherente, eficiente y atractiva, la Heart Trust/NTA debe aprender a enfrentar la declinación secular de la economía, combinada con el crecimiento del sector informal y la extensión de la pobreza. A partir del reconocimiento de la existencia de vulnerabilidad económica, segmentación del mercado de trabajo y fragmentación social, la Agencia debe ser capaz de generar un sistema que, a un mismo tiempo, esté orientado al mercado y sea socialmente sensible. La combinación de estos dos objetivos requiere una nueva filosofía de la formación, en la que la reforma de las instituciones de formación existentes se acompañe con el otorgamiento de mayores responsabilidades a los empleadores, la desregulación de la provisión de formación y la búsqueda de formas innovadoras de brindar formación a grupos en desventaja.

Esta publicación explora la experiencia de la Heart Trust/NTA de Jamaica en su intento de hacer que la provisión de formación sea más coherente, de implementar nuevas vías de autonomía para las instituciones de formación y mecanismos de incentivos, y de establecer un mercado abierto de formación. Estas tendencias tuvieron lugar en un momento en el que el gobierno estaba expandiendo el sector privado en ese país. El año 1991, que vio nacer a la Agencia Nacional de Formación, también marcó la segunda fase de un programa de privatización iniciado en 1981. Por ello, los esfuerzos por incrementar la participación de los empleadores en la regulación de la formación y en el desarrollo de calificaciones deben verse en un marco más amplio de políticas cuya intención global consistía en reducir los roles del gobierno, incrementando los del sector privado. Gran parte de la implementación de esta política se basó en los principios de mercado.

No existen dudas de que la reciente experiencia jamaicana ilustra cuestiones, desafíos y opciones comunes a muchos países de ingresos medios, en contextos de bajo crecimiento económico. Si bien las estrategias de abordaje son necesariamente intersectoriales, la gestión de la formación representa una preocupación significativa por mejorar la competitividad de la economía y mantener la cohesión social dentro del cambio global.

Los análisis de las cuestiones que ponen de relieve las características principales de la reforma de la gestión de la formación en Jamaica se presentan de la siguiente forma. En el *Capítulo I*, un perfil del país describe el entorno en el cual opera la Agencia Nacional de Formación, con especial referencia al trasfondo institucional, económico y educativo. Se hace el intento de expresar esta información en forma de desafíos concretos para el sistema de formación.

El *Capítulo II* está dedicado a la presentación y discusión del “modelo de Agencia Nacional de Formación”. La revisión de la experiencia de otros países en aplicar el modelo provee un marco comparativo para identificar las características distintivas de la Agencia Nacional de Formación de Jamaica. Desarrollos específicos describen el proceso histórico que condujo a su establecimiento. Esta perspectiva de largo plazo ayuda a clarificar los factores y la racionalidad que explican los cambios institucionales y de política que han afectado a la formación de recursos humanos desde los años ochenta. Las reformas sucesivas de la EFTP pueden relacionarse fácilmente con el cambio de la agenda política, que pasa de la autoconfianza y la propiedad colectiva de los medios de producción claves, a la privatización y al crecimiento orientado a la exportación.

El *Capítulo III* analiza la provisión y las políticas de formación. Las tendencias históricas en matrícula, recursos y gastos testimonian el notable crecimiento del sistema de formación. También se provee información sobre los modos de formación, las calificaciones enseñadas, así como acerca del modelo operativo usado para manejar la Agencia y regular el sistema de formación. Esta descripción documenta el gradual desplazamiento de una organización de formación tradicional, fundamentalmente involucrada en la operación de centros de formación, hacia un cuerpo complejo, basado cada vez más en la formación en la empresa, apoyando el surgimiento de un mercado de formación y hallando formas innovadoras para ofrecer programas de formación específicos a comunidades rurales pobres y a otros grupos en desventaja.

El *Capítulo IV* está dedicado a un análisis en profundidad de dos componentes claves de la política en curso: la reforma de las instituciones de formación y la mayor participación de los empleadores en la prestación de formación a través de mecanismos de incentivos. Estos desarrollos reflejan claramente una nueva filosofía de la formación. En este contexto emergente, las instituciones de formación van viéndose como agentes del desarrollo local y como actores genuinos de la comunidad

en la que se ubican. Además, están diseñándose nuevos incentivos para enriquecer la asociación con las empresas y contribuir al establecimiento de una fórmula cooperativa de formación, en la que las responsabilidades por impartir calificaciones sean compartidas entre las instituciones de formación y los empleadores.

En las conclusiones se presenta un resumen de las principales características y lecciones de la experiencia jamaicana. La experiencia de Heart Trust/NTA confirma algunos de los elementos que dieron lugar a muchas historias de éxitos en América Latina. La autonomía relativa frente al Ministerio de Educación, la disociación respecto del sistema escolar, la proximidad a la industria y la estabilidad financiera son ciertamente ingredientes importantes. Sin embargo, las dificultades halladas indican también los límites del modelo de Agencia Nacional de Formación en un contexto de estancamiento del empleo y fragmentación social. Si bien se ha vuelto una necesidad facilitar el tránsito de los jóvenes hacia el sector informal, esto no puede ser visto como una alternativa al rediseño del sistema de formación. Tampoco puede ofrecer una forma satisfactoria de alivio de la pobreza, en tanto no existe evidencia de que el crecimiento del sector informal haya ayudado a los pobres de un modo efectivo para afrontar las duras condiciones económicas. Los desafíos más complejos que enfrentará la Agencia Nacional de Formación en los años venideros vendrán probablemente de la necesidad de equilibrar las metas económicas y sociales, visto que tal reconciliación es posible.

CAPÍTULO I

JAMAICA: PERFIL DEL PAÍS

Panorama general

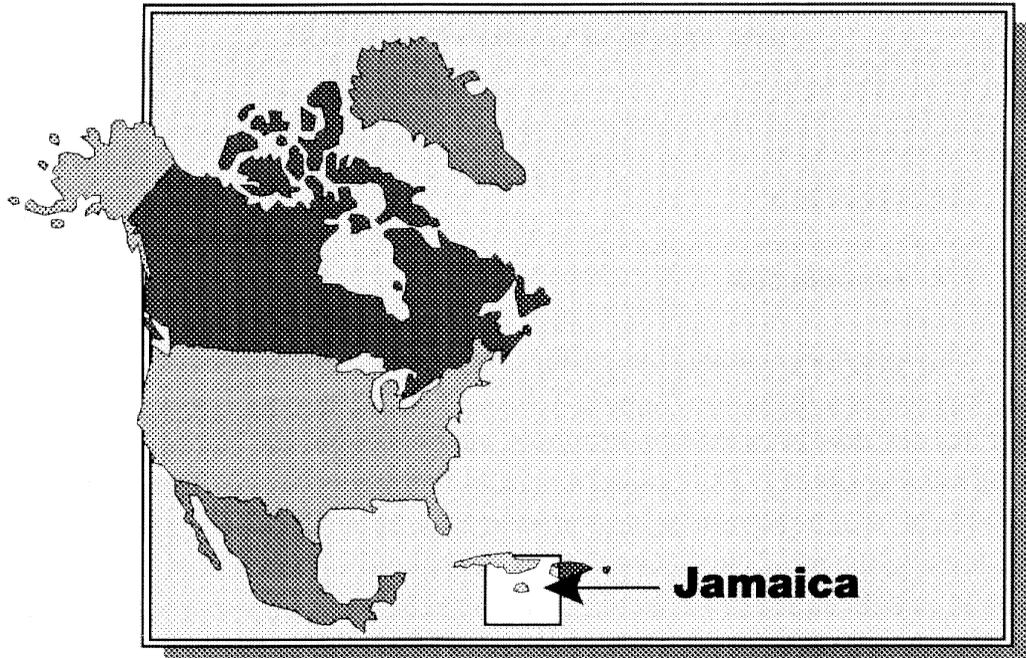
Introducción

Este capítulo examina el contexto en el cual opera la Administración de Empleo y Formación de Recursos Humanos/Agencia Nacional de Formación (*Human Employment and Resource Training (HEART) Trust/National Training Agency*) y considera las oportunidades y desafíos que el país presenta a la Agencia de formación. El capítulo expone algunas características de la geografía y la estructura política, social e institucional de Jamaica; sus vínculos regionales e internacionales y algunas de las tendencias en estas relaciones; su población, economía, mercado de trabajo y sector educativo. En la sección final se intenta integrar esta información en un sumario de los desafíos presentados por este contexto general.

Geografía

El territorio jamaicano está formado por una isla ubicada en el mar Caribe, a 90 millas al sur de Cuba, a una latitud de entre 17° 30' y 18° 30' Norte y una longitud de entre 76° 30' y 78° 30' Oeste, con una superficie de 10.982 kilómetros cuadrados (4.240 millas cuadradas). La isla es parte del archipiélago de las Antillas mayores, cuyas otras islas principales son Cuba, La Española y Puerto Rico. La isla tiene una longitud de 146 millas, un ancho máximo de 51 millas y aproximadamente 550 millas de costas.

**Figura I.
1 Ubicación de Jamaica**



Jamaica está dividida en tres condados y 14 parroquias. El interior de la isla está dominado por colinas y montañas. La extensa costa norte está salpicada de villas turísticas, y la principal región metropolitana, Kingston, con una población aproximada de 750.000 personas, se encuentra en la costa sur.

Estructura social y política

Desde el punto de vista político, Jamaica es una democracia parlamentaria estructurada de acuerdo al modelo de "*Westminster*", con una legislatura bicameral formada por una Sala de Representantes electos, y un Senado con miembros designados. Jamaica es miembro del *Commonwealth*, y tiene un Gobernador General que simboliza los vínculos con esa comunidad de naciones, aunque el principal responsable del gobierno es un Primer Ministro elegido por el partido gobernante.

Desde la independencia, acontecida en 1962, los dos principales partidos políticos se han alternado en el poder.

El Partido Laborista de Jamaica retuvo el poder durante la mayor parte de las décadas del sesenta y del ochenta, mientras que el Partido Nacional del Pueblo lo hizo durante la mayor parte de los setenta y desde 1989 hasta el presente, habiendo ganado en 1997 su tercera elección consecutiva, hecho sin precedentes en la política jamaicana.

La mayor parte de las estructuras institucionales fue modelada siguiendo el modelo británico. Los servicios gubernamentales tienen raíces británicas, al igual que la policía, el ejército, la administración impositiva y la aduanera. La Administración Nacional de la Vivienda (*National Housing Trust*) recauda un impuesto sobre las nóminas salariales para financiar la provisión pública de viviendas, y HEART Trust está organizada en una forma similar. Las empresas de electricidad y provisión de agua son de propiedad estatal, pero la mayor parte del resto de las antiguas empresas estatales han sido o están siendo privatizadas. La aerolínea nacional, la compañía de telecomunicaciones y la mayor compañía azucarera ya han sido privatizadas, mientras que una planta petroquímica y los ferrocarriles han estado en proceso de privatización durante varios años. Por otra parte, se han implementado tres proyectos de generación de energía con financiamiento privado.

En cuanto a los propósitos de la Agencia Nacional de Formación, existe una significativa interacción con el Ministerio de Educación y Cultura, del cual depende, así como cooperación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la JAMPRO (*Jamaica Promotions Limited*), y el Ministerio de Inversión y Comercio del cual depende esta última. Existen estrechos vínculos con el Ministerio de Finanzas y Planificación en lo atinente al presupuesto anual de la Agencia. También se han establecido vínculos con el Instituto de Planificación de Jamaica en relación con la cartera de oferta de formación. HEART Trust/NTA utiliza información estadística general y del mercado de trabajo proveniente del Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN). El Ministerio de Inversión, a través de JAMPRO, administra la Política Industrial Nacional, que ha sido recientemente lanzada. Estas funciones le dan al gobierno el liderazgo en el desarrollo industrial del país, el que a su vez define, en mayor o menor medida, las líneas directrices del sistema de formación.

Como pueblo, los jamaicanos se caracterizan por ser emprendedores, orgullosos y flexibles, con una fuerte y particular identidad cultural. A

Cuadro I.1
Jamaica de un vistazo

Población	2.527.700	Jamaiquinos en el exterior	2.500.000 (est.)
PBI	J\$17.548,8 millones*	Tasa de crecimiento	-2,4% (en 1997) -1,7% (en 1996)
PBI <i>per cápita</i>	J\$6.943	(equivalente a US\$1.262)	
Tasa de inflación	9% (en 1997) 16% (en 1996)		
Mercado de trabajo	1.133.800	Varones	613.800
		Mujeres	520.000
Tasa de desempleo	16,5% (en 1997)	Masculina	10,6%
		Femenina	23,5%
Turistas arribados	1.903.900 (en 1997) 1.820.600 (en 1996)		
Mortalidad infantil	24,5 ‰		
Tasa de escolarización en:			
	- escuela primaria	98,0%	
	- secundaria básica	90,0%	
	- secundaria superior	82,4%	
	- educación terciaria	9,5%	

* en valores constantes

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey of Jamaica*, 1997.

pesar de que una abrumadora mayoría de la población es de origen africano, una gran cantidad de personas proviene de cruces étnicos, al tiempo que existen importantes minorías de origen chino, sirio y anglosajón. Estos últimos se destacan debido a que su influencia económica (si no también política) es considerable. Los jamaquinos hablan tanto el dialecto local (el créole jamaquino) como el inglés. Gran parte de la población rural habla exclusivamente el dialecto, lo que representa un desafío para el sistema educativo.

Ex integrante del Imperio Británico, Jamaica está alineado con la Comunidad del Caribe, o CARICOM, una confederación amplia de estados caribeños del *Commonwealth* que incluye otros territorios como Barbados, Trinidad y Tobago y numerosos estados pequeños del Caribe Oriental. Luego del fracasado intento por crear una Federación de

las Indias Occidentales a comienzos de los años sesenta, se han hecho recientemente algunos progresos en el sentido de alcanzar una mayor integración. Actualmente existe, por ejemplo, un arancel externo común, así como consenso acerca de varias cuestiones de política exterior que afectan a la región. A pesar de los vínculos históricos con Gran Bretaña, el mayor socio comercial de Jamaica, así como el de otros países de la región, es Estados Unidos, y la influencia política de este país es evidente en casi todas las cuestiones de importancia. Durante los años ochenta, Jamaica y la región toda se beneficiaron gracias a la *Caribbean Basin Initiative*, que otorgó exenciones aduaneras a productos locales hechos a partir de materias primas provenientes de los Estados Unidos. Esto impulsó las industrias procesadoras *off-shore* en zonas francas, principalmente de confecciones y procesamiento de datos. Estos acuerdos comerciales preferenciales, así como los acuerdos de Lomé con relación al comercio de bananas, están perdiendo su vigencia debido, por un lado, a la firma del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y, por el otro, al accionar de la Organización Mundial de Comercio (que pone en cuestión el régimen bananero). En respuesta, Jamaica y muchos de los otros países del CARICOM, pretenden lograr un tratamiento preferencial por parte del NAFTA, considerando que esa vía resultará menos costosa que el cumplimiento de todos los requisitos para una incorporación plena al mismo. Esto se justifica dadas la pequeña escala y la gran vulnerabilidad de las economías de estos pequeños estados-islas. Como se dice en la región: "si los Estados Unidos se resfrían, nosotros nos enfermamos de neumonía". Sin embargo, el congreso estadounidense ha bloqueado cualquier progreso hacia una participación de los países caribeños en el NAFTA, negando al presidente de los Estados Unidos la autorización para negociar acuerdos rápidos en materia de comercio exterior ("*fast track*").

Las actividades de promoción del desarrollo están cambiando a la luz de las nuevas relaciones globales y bilaterales. En términos bilaterales, la asistencia de los Estados Unidos ha disminuido considerablemente en la medida en que los recursos de ese país se han reorientado hacia el bloque oriental y los antiguos estados soviéticos. Por otro lado, Alemania y Japón han aumentado su participación. Entre las instituciones multilaterales, el Banco Mundial sigue siendo una fuente de financiamiento principal, mientras que el PNUD y el Programa Alimentario Mundial (*World Food Programme*, WFP) lo fueron en su momento. El Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea, por su parte, se han involucrado en un mayor grado. La asistencia para el desarrollo ha evolucionado hacia la atención de la población en situación de pobreza, aun

que es probable que en el futuro se ponga mayor énfasis en las cuestiones comerciales.

Existe un cierto número de proyectos de asistencia internacional de gran relevancia para la Agencia Nacional de Formación, entre los que se cuentan:

- Desarrollo del Sistema de Formación Profesional: Alemania/GTZ;
- SKILLS 2000: WFP (la asistencia concluyó en diciembre de 1997 pero el proyecto continúa);
- Proyectos de Desarrollo de las Escuelas Secundarias Técnicas (*The Technical High School Development Projects*): Japón/JICA y HEART Trust/ANF junto al Ministerio de Educación;
- Fondo de Inversión Social de Jamaica (*Jamaica Social Investment Fund*): préstamo del Banco Mundial, cofinanciado por el país;
- Consorcio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo (*The Workforce Development Consortium*): Banco Interamericano de Desarrollo, Organización del Sector Privado de Jamaica (*Private Sector Organization of Jamaica*) y Confederación de Sindicatos (*Trade Union Confederation*);
- Reforma de la Educación Secundaria: Banco Mundial y Ministerio de Educación.

Características demográficas

La población total, de 2.527.700 personas, presentó en 1996 una tasa de crecimiento medio anual de 1,0 por ciento y tasas similares en los años más recientes. El tamaño de la población está influido por tres variables demográficas principales: fecundidad, mortalidad y migración. La tasa bruta de natalidad fue, en 1996, de 22,8 por mil, pero promedió 24 por mil en los seis años anteriores. La tasa bruta de mortalidad fue de 5,9 por mil en 1996 y promedió 5,8 por mil en los seis años anteriores. Alrededor de 20.000 jamaíquinos emigraron en 1996, proceso que se ha mantenido en este (elevado) nivel desde los años ochenta.

La estructura por sexo y edad de la población de Jamaica es similar a la de muchos otros países en desarrollo. En 1996 la población estaba formada por 1.259.518 varones (49,8 por ciento) y 1.268.178 mujeres (50,2 por ciento). La estructura de la población puede resumirse de la siguiente manera:

- menores de 1 año: 2,3 por ciento (1,2 por ciento varones y 1,1 por ciento mujeres), aproximadamente 58.100 personas;
- menores de 5 años: 11,5 por ciento (5,8 por ciento varones y 5,7 por ciento mujeres), aproximadamente 290.700 personas;

- menores de 15 años: 32,0 por ciento (16,1 por ciento varones y 15,9 por ciento mujeres), aproximadamente 808.900 personas;
- jóvenes (entre 15 y 29 años): 28,3 por ciento (14,1 por ciento varones y 14,2 por ciento mujeres), aproximadamente 715.300 personas;
- población en edad escolar (entre 3 y 18 años): 32,9 por ciento (16,5 por ciento varones y 16,4 por ciento mujeres), aproximadamente 831.600 personas;
- población en edad de trabajar (entre 15 y 59 años): 58 por ciento (29,3 por ciento varones y 28,7 por ciento mujeres), aproximadamente 1.466.100 personas;
- mayores de 60 años: 9,6 por ciento (4,5 varones y 5,1 mujeres), aproximadamente 242.700 personas;
- mujeres en edad reproductiva (entre 15 y 49 años): 660.200 (26,1 por ciento de la población). Estas mujeres fueron responsables de los 57.400 nacimientos vivos registrados en 1996, arrojando una tasa de fecundidad general de 87 nacimientos por cada 1.000 mujeres en edad reproductiva;
- población en edades aptas para la formación profesional (entre 15 y 24 años): comprende 244.805 personas entre 15 y 19 y 242.813 entre 20 y 24 años, dando un total de 487.618 personas (19,3 por ciento de la población total). Esta cohorte está formada por 243.524 varones (49,9 por ciento) y 244.094 mujeres (50,1).

Cuadro I.1
Población de Jamaica, por edad, sexo y distribución porcentual – 1996

Grupos de edad	Varones	%	Mujeres	%
0-4	146.839	5,81	142.821	5,65
5-9	130.351	5,16	128.513	5,08
10-14	130.934	5,18	131.738	5,21
15-19	122.215	4,84	122.590	4,85
20-24	121.309	4,80	121.504	4,81
25-29	113.282	4,48	114.930	4,55
30-34	104.695	4,14	101.765	4,03
35-39	85.501	3,38	86.226	3,41
40-44	64.630	2,56	64.397	2,55
45-49	49.149	1,94	48.787	1,93
50-54	42.751	1,69	40.906	1,62
55-59	36.577	1,45	33.971	1,34
60+	111.285	4,40	130.030	5,14
TOTAL	1.259.518	49,83	1.268.178	50,17

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

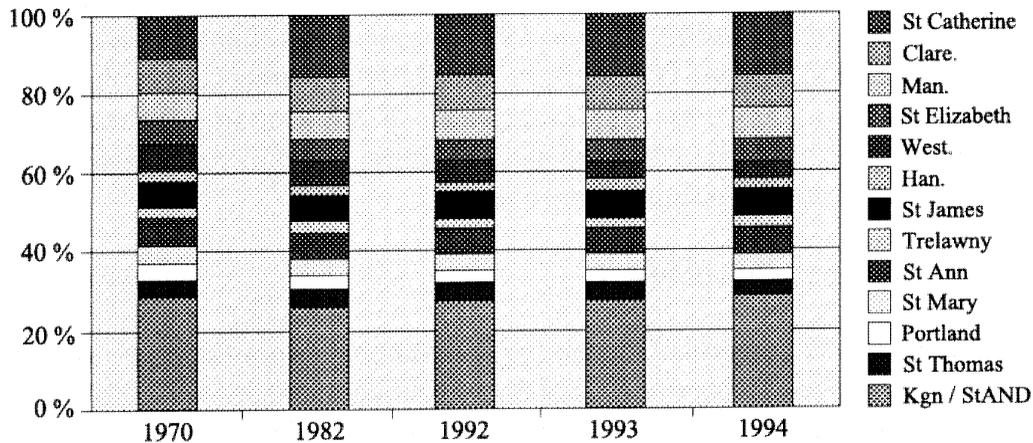
Los datos por edad indican que Jamaica tiene una población joven, puesto que la población entre 15 y 29 años, 28 por ciento de la población total o 715.000 personas, es proporcionalmente grande. Debe destacarse la rápida y creciente caída de la participación de cada uno de los grupos mayores de 25 años. Este patrón refleja la elevada migración hacia (principalmente) los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá (Ontario), a lo largo de los últimos 30 años. Esto tiene consecuencias en relación con las calificaciones de la fuerza de trabajo, en la medida en que muchos de los trabajadores con experiencia han emigrado. Esta fuga de capital humano fue un fenómeno particularmente en los años setenta. El crecimiento de la población mayor de 60 años refleja el regreso al país de los jamaquinos retirados. Los sucesivos gobiernos han reconocido la importancia tanto de los jamaquinos emigrados como de los retornados al país, muchos de los cuales están aún en edad de trabajar. Muchos jamaquinos emigran con miras a retornar cuando logren acumular (si es que lo logran) algún capital (ya sea intelectual o financiero). Los jamaquinos en el exterior son una importante fuente de ingreso de divisas en la medida en que envían remesas de dinero a sus familiares en el país.

El 28 por ciento de la población está concentrada geográficamente en el área metropolitana de Kingston y St. Andrew, mientras que aproximadamente un 15 por ciento lo está en la parroquia de St. Catherine, que incluye la comunidad de Portmore. Así, alrededor del 40 por ciento de la población vive en estas dos comunidades urbanas adyacentes. St. Catherine ha crecido principalmente debido a las radicaciones en la ciudad de Portmore, mientras que el área de Kingston ha crecido sólo ligeramente. La parroquia de St. James, que incluye la villa turística Montego Bay, ha pasado de ser el 5,5 por ciento de la población del país al 6,7 por ciento. El tamaño de las poblaciones de las otras parroquias han decrecido, debido a la migración interna rural-urbana que ha sido característica durante décadas. El *Gráfico 1.1* ilustra la distribución geográfica de la población.

La economía de Jamaica

La economía de Jamaica se estructuró a partir de una base agrícola, en torno a grandes plantaciones de azúcar y bananas que utilizan las grandes reservas de trabajo no calificado o semi-calificado desde el período colonial. Durante los años cincuenta comenzó a estructurarse el sector manufacturero, con un mercado protegido dentro de un contexto económico de sustitución de importaciones. Durante los años se

Gráfico I.1
Distribución de la población por parroquia (%), en años seleccionados



Fuente: Gráfico desarrollado por la HEART Trust/ANF a partir de información suministrada por el Instituto de Estadística de Jamaica en *The Labour Force* (años seleccionados).

senta la economía se expandió rápidamente a partir del desarrollo del procesamiento de la bauxita y la alúmina y el continuo crecimiento de las manufacturas. La década del setenta fue un período de recesión económica debido al shock petrolero de esa década y a la fuga de capitales resultante del temor de los inversores al socialismo. Los ochenta se caracterizaron por la maduración de la industria del turismo junto al modesto crecimiento alimentado por el crédito externo. Durante este período comenzaron a instalarse industrias *off-shore*, utilizando las zonas francas para el procesamiento de materias primas importadas como instrumento de atracción de inversiones y generación de empleos. En los noventa la economía está todavía tratando de lograr la estabilidad macroeconómica, asentada sobre cuatro sectores principales: servicios turísticos, industrias (ligeras) *off-shore*, minería y agricultura.

Jamaica está aún emergiendo del proceso de ajuste estructural y liberalización de la economía que comenzó a fines de los años setenta y se aceleró notablemente en los noventa debido a la globalización. Desde 1977, Jamaica ha suscripto más de diez Programas de Ajuste Estructural y estos acuerdos han tenido una influencia abrumadora sobre el desarrollo de la economía durante los últimos veinte años.

Dado el alcance de esta caracterización económica, se presenta a continuación un breve panorama histórico general desde 1960 hasta el presente.

- ***Período previo a los años cincuenta***

Jamaica fue una colonia del Reino Unido y una *economía de plantación*; durante esa época surgieron ciertas características políticas y económicas que se manifestarían en el inicio del período postcolonial. La concentración de poder y riqueza en manos de unos pocos, pertenecientes a una minoría étnica, determinó las diferencias en el acceso a la educación por parte de la población, considerada mayormente como proveedora de trabajo agrícola. El escaso capital social es una herencia de este período. Los violentos conflictos entre trabajadores y administradores durante los últimos años de la década del treinta determinaron la conformación de los futuros liderazgos políticos en el país, dado que los dos principales partidos políticos comparten un origen laborista. A partir del fin de la esclavitud, los jamaquinos abandonaron las plantaciones y se asentaron en las abundantes tierras de la corona; la escasez de trabajo condujo a la inmigración de indios y chinos como trabajadores contratados. Desde esa época cualquier gran emprendimiento corre el riesgo de ser percibido como esencialmente similar a las plantaciones. Esta “psicología de la plantación” produce entre los trabajadores una gran dependencia y resentimiento. Así, al tiempo que las acciones reivindicatorias siempre han sido comunes, los trabajadores ven su situación en el empleo como una institución social y económica que abarca todos los aspectos de sus vidas.

- ***Período previo a 1972***

La base de la modernización económica de Jamaica estuvo dada, de hecho, por una estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, aunque acompañada por una retórica de libre mercado. El crecimiento dirigido por el estado y el capitalismo de estado (junto a pequeñas empresas de comercio y turismo) caracterizaron a la economía. La estrategia de sustitución de importaciones llevó al establecimiento de empresas propiedad del Estado de elevadas barreras a la importación. Esto condujo a la producción de bienes de altos costos y baja calidad no competitivos a largo plazo. La economía recibió un fuerte impulso durante este período gracias al surgimiento de la industria de la bauxita y la alúmina, industria con elevados ingresos pero poco empleo de mano de obra, impulsada por intereses canadienses y estadounidenses. Du

rante los años setenta se introdujo un impuesto a la bauxita para corregir lo que se percibía como una ventaja que favorecía en forma desleal a los propietarios extranjeros.

- **1972-1980**

Consistente con el espíritu del momento, el giro a la izquierda impulsado por Michael Manley y su Partido Nacional del Pueblo en los años setenta, condujo a Jamaica en dirección al socialismo democrático. Esta ideología puso énfasis en la reducción de la dependencia respecto del capital extranjero, la redistribución del ingreso, el aumento de los salarios reales, la expansión del empleo en el sector público y la nacionalización de los recursos económicos. Estas políticas, en conjunto, resultaron en un deterioro de la deuda pública, inflación, problemas de balanza de pagos, erosión del dólar jamaicano, mayor desempleo, fuga de capitales financieros y humanos y una declinación económica generalizada. Algunos observadores creen también que la ideología de este período corrompió las actitudes de los trabajadores.

- **Los años ochenta**

Luego de las sangrientas elecciones de 1980, en las que más de 800 personas murieron, se formó un gobierno de carácter más conservador, liderado por Edward Seaga y el Partido Laborista de Jamaica. Al tiempo que continuaba con muchas de las políticas de corte estatista de los años sesenta, el Partido Laborista implementó un Programa de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que incluyó reformas de mercado, liberalización económica y comercial, fijación competitiva (aunque protegida) del tipo de cambio y una serie de ambiciosos proyectos. Entre estos se incluía el desarrollo de las, en alguna medida, exitosas Zonas Francas de industrias procesadoras de exportación, un fallido proyecto de agricultura de exportación, el desarrollo de la villa turística de Ocho Ríos y otros proyectos hechos posibles gracias a la reanudación de la asistencia y el crédito externo. HEART Trust/NTA fue establecida durante este período, con el fin de proveer mano de obra para algunos de estos nuevos emprendimientos (así como para compensar la poco menos que inadecuada oferta educativa de los años previos). Los Programas de Ajuste Estructural debían reasignar trabajo desde los sectores sustitutos de importaciones hacia las industrias intensivas en trabajo orientadas a la exportación, pero esta estrategia no fue totalmente exitosa. Hasta 1989 las políticas básicas de ajuste estructural se centraron en los aspectos

fiscal y monetario, mientras el desempleo caía ligeramente gracias al modesto crecimiento de este período.

- **Los años noventa**

El ajuste estructural *per se* fue encarado en esta década con la desregulación del sector financiero (incluyendo la desregulación del mercado cambiario y la libre fijación del tipo de cambio), privatizaciones, una mayor liberalización comercial, acumulación de reservas y reformas en el mercado de trabajo. A fin de proteger el dólar jamaicano, a comienzos de los noventa se estableció una política de altas tasas de interés; esta política está vigente, en buena medida, hasta el día de hoy. La economía ha padecido elevadas tasas de inflación desde 1990, inflación que sólo pudo ser controlada en 1997. La década del noventa se ha caracterizado por el bajo crecimiento económico.

Producto Bruto Interno, inflación y cambios sectoriales

En 1997 el PBI declinó en un 2,4 por ciento, mientras que en 1996 la caída había sido del 1,7 por ciento con respecto al PBI estimado de 1995. Como aspecto positivo, la inflación cayó de 25,6 por ciento en 1995 a 15,8 por ciento en 1996 y a 9,0 por ciento en 1997. La inflación ha decrecido año a año, desde un elevado 80 por ciento en 1991, a 40 por ciento en 1992, 30 por ciento en 1993 y aproximadamente 28 por ciento en 1994.

El PBI *per cápita* ha pasado de US\$ 1.325 en 1991 a US\$ 1.293 en 1996, una caída de 2,4 por ciento. Los siguientes tablas y gráficos sintetizan la información sobre ciertas dimensiones económicas clave como el PBI y la inflación en los últimos años.

Cuadro I.2
PBI 1990-1997 a precios constantes (de 1986), en miles de J\$

1990	17.409.500
1991	17.486.867
1992	17.756.686
1993	18.000.811
1994	18.202.653
1995	18.301.356
1996	17.987.078
1997	17.548.800

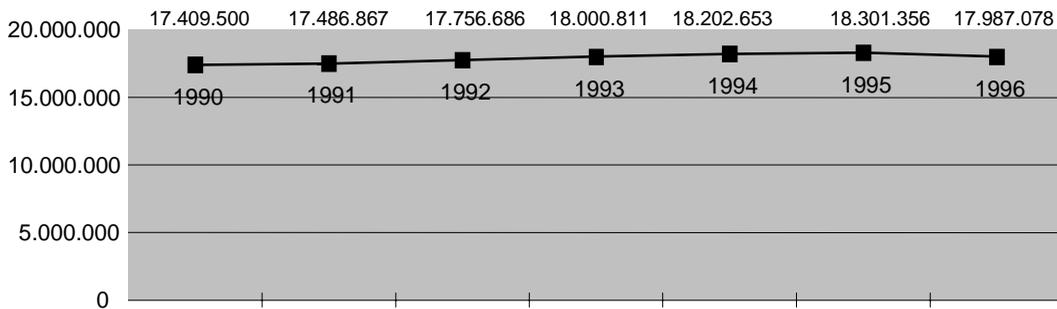
Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

Cuadro I.3
PBI 1990-1997 a precios corrientes, en miles de millones de J\$

1990	30.5
1991	44.9
1992	73.2
1993	97.7
1994	129.3
1995	165.3
1996	202.1
1997	220.6

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

Gráfico I.2
PBI 1990-1996 a precios constantes (de 1986), en miles de J\$



Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

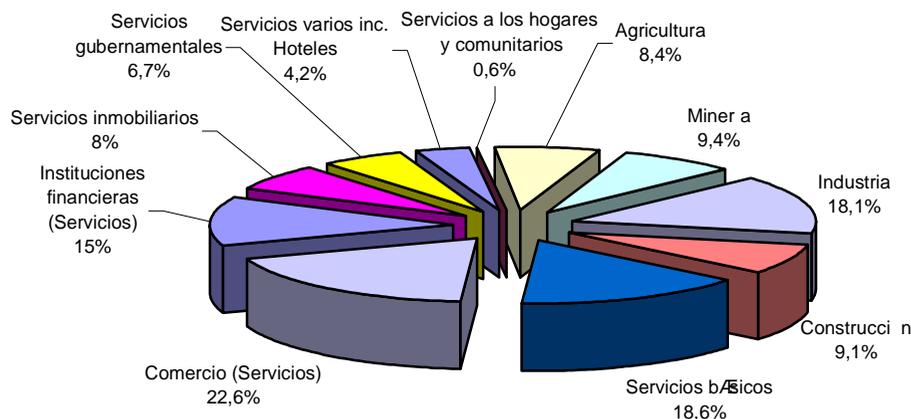
Este escenario de bajo crecimiento ha sido el resultado de una rígida política macroeconómica que persiguió la estabilización económica, especialmente la reducción de la inflación, por medio del control de la oferta monetaria y la reducción de la liquidez existente en el sistema, manteniendo un régimen de altas tasas de interés. Esta estrategia, vigente durante seis años, no comenzó a mostrar resultados positivos hasta 1996. El interés pagado por los bonos del gobierno fue de 58 por ciento hasta setiembre de 1996 y cayó en 1997 a aproximadamente el 25 por ciento. Las tasas para préstamos comerciales están próximas al 40 por ciento. El dólar jamaicano ha mantenido una paridad relativamente estable de US\$ 1=J\$ 35. Durante 1996 y 1997 se produjo una crisis en las instituciones financieras, probablemente alimentada, en

alguna medida, por las políticas de altas tasas de interés que resultaron en una proliferación de instituciones financieras y en la incapacidad por parte de los tomadores de créditos para devolver los créditos tomados a tasas tan elevadas. Durante este período los fondos destinados a la inversión fluyeron hacia los instrumentos financieros antes que hacia las inversiones productivas.

El panorama macroeconómico, entonces, se ha caracterizado por la “estanflación”, es decir, bajo crecimiento con elevada inflación. Al menos tres paquetes de medidas estructurales han fracasado en generar un crecimiento económico sostenido.

La composición sectorial de la economía se caracteriza por el predominio del sector servicios. Estos dan cuenta en 1996 del 75,6 por ciento del PBI, siendo la participación de los Servicios Básicos en 1997 del 20,2 por ciento y la de Otros Servicios del 56,3 por ciento (incluyendo Comercio con el 23,4 por ciento e Instituciones Financieras con el 12,2 por ciento, cayendo del 15 por ciento que tenían en 1996). La participación de las manufacturas en el PBI ha declinado en los últimos seis años desde el 19,5 por ciento en 1992 al 18,1 por ciento en el último año. Agricultura, minería y servicios básicos (electricidad, agua y transporte) exhibieron crecimientos moderados durante este período.

Gráfico I.3
Participación sectorial en el PBI, 1996

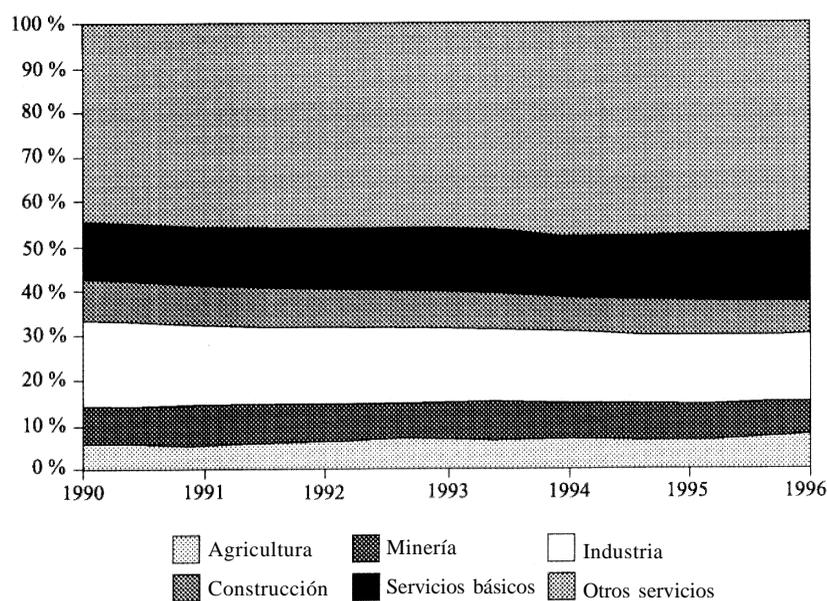


Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

La industria continuó declinando debido a las presiones competitivas de las importaciones, el elevado costo del capital y la contracción en el segmento exportador de confecciones. Varias fábricas de confecciones cerraron y operadores regionales han trasladado la producción a México para aprovechar las ventajas del NAFTA. Las exportaciones de confecciones han caído un 9,0 por ciento, alcanzando los US\$ 522 millones. En 1997 el gobierno implementó un paquete de medidas de asistencia para el debilitado sector de confecciones.

En el sector de servicios, a pesar de la contracción de las instituciones financieras, se ha evidenciado un moderado crecimiento. El turismo creció gracias al aumento en el ingreso de extranjeros, particularmente de los pasajeros de cruceros (8,8%). Se ha alcanzado un récord de 1.820.627 visitantes, que representan un incremento del 3,9 por ciento. El gasto total de los turistas alcanzó los US\$ 1.128 millones durante el año, incrementándose en un 5,5 por ciento. Esto coloca al turismo en aproximadamente el 20 por ciento del PBI.

Gráfico I.4
Evolución de la participación sectorial en el PBI, 1990-1996



Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

Las tendencias del PBI a lo largo de los últimos cinco años incluyen las siguientes características sectoriales importantes:

- Los sectores productores de bienes han incrementado muy ligeramente su participación en los últimos cinco años (1991-1996), desde 44,8 por ciento hasta 45,0 por ciento del PBI. La contribución de la agricultura ha aumentado de 6,9 por ciento en 1992 a 8,4 por ciento en 1996, basada principalmente en el crecimiento de la agricultura doméstica. La minería creció de 8,8 a 9,4 por ciento durante el período, basada en el crecimiento de la industria de la bauxita. La manufactura declinó de 19,5 a 18,1 por ciento. La construcción cayó de 9,7 a 9,1 por ciento.
- El sector Servicios creció de 66,2 a 76,7 por ciento durante este período, con un incremento de los Servicios Básicos de 14,6 por ciento a 18,6 por ciento, y los Otros Servicios aumentando su participación de 51,7 a 58,1 por ciento. Las áreas de crecimiento incluyen transportes, almacenamiento y comunicaciones, comercio y servicios financieros.

Problemas y perspectivas de la economía formal

El estado de la economía es materia de debate. Mientras algunos observadores consideran que la economía se está estabilizando, otros consideran que esta afirmación es una conclusión en cierta medida arriesgada. En efecto, algunos de los resultados del programa de estabilización económica crean efectos adicionales aun no totalmente visibles. Por ejemplo, durante los dos últimos años prácticamente todas las grandes firmas se han reducido, así como una proporción significativa de las instituciones financieras ha experimentado una fuerte crisis. Estas instituciones se encuentran en crisis debido a los préstamos irrecuperables que los deudores no pueden pagar a raíz de las elevadas tasas de interés. El gobierno ha rescatado a algunas de estas instituciones, pero deberá ahora recuperar los fondos utilizados, lo que conlleva el peligro de empujar a las firmas en dificultades hacia la quiebra y la consiguiente intervención judicial; ciertamente, numerosas firmas fueron puestas bajo administración judicial durante la última parte de 1997 y la primera mitad de 1998.

PSOJ (*Private Sector Organization of Jamaica*) critica al gobierno por la elevada tasa de interés que desalienta la inversión. También culpa al gobierno por una serie de males que aquejan al sector productivo: pobre infraestructura vial, de transportes y de agua, un costoso y poco confiable servicio de provisión de energía eléctrica, burocracia excesiva

va y leyes y regulaciones poco flexibles en el mercado de trabajo. También alega que el gobierno siempre apoya la posición de los trabajadores en cualquier disputa con los empleadores (disputas que han ido en aumento en el pasado reciente).

El gobierno ha puesto el énfasis en lograr la estabilidad macroeconómica, priorizando la estabilidad del dólar jamaicano. Su intento de establecer un *Contrato Social* que incluya una serie de acuerdos entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos, ha sido obstaculizado por la resistencia de los sindicatos a suscribir el documento.

El gobierno ha instituido recientemente una Política Industrial Nacional orientada a incrementar el estándar de vida de la nación, apuntando específicamente a un ingreso *per cápita* en el año 2010 de US\$4.000. Esta política se encuentra todavía en las primeras etapas de su implementación. Sus objetivos centrales son:

1. Alcanzar la estabilidad macroeconómica, con previsibilidad y credibilidad;
2. Crecimiento y diversificación industrial, estrategia que incluye la promoción de las inversiones estratégicas, el desarrollo de la infraestructura y la elaboración de un marco de políticas de apoyo (incluyendo políticas que apuntan a la reforma del mercado de trabajo, mayor competitividad y desarrollo de pequeñas empresas);
3. Mayor equidad social por medio de iniciativas de atención a la pobreza y de políticas basadas en un enfoque de género; y
4. Conservación del ambiente por medio de incentivos adicionales, regulaciones, medidas de control y educación pública.

Para la HEART Trust/NTA, la selección de Agrupamientos Industriales Estratégicos en el marco de la Política Industrial Nacional supone desafíos significativos. La política define cuatro grandes áreas de desarrollo: manufacturas (confecciones, otras manufacturas ligeras, minerales, químicos, soda cáustica), agricultura y derivados (productos frescos, fibras naturales, horticultura, productos de mar), servicios (turismo, entretenimiento y deportes) y servicios y tecnología (servicios navieros, telecomunicaciones y tecnologías de la información). La Agencia se encuentra en una buena posición para contribuir al desarrollo de algunas de ellas, como las manufacturas, el turismo o los servicios y tecnologías de la información, aunque otros, como los programas en el área de derivados agrícolas (y en menor medida en agricultura) y en deportes y entretenimientos requerirán mayor atención antes de que puedan dar sus primeros frutos.

La economía informal

La economía formal ha experimentado un crecimiento neto negativo o muy bajo, razón por la cual el crecimiento en el segmento formal del mercado de trabajo ha sido débil. El segmento informal de la economía, en cambio, ha estado creciendo y se estima que ha alcanzado el 35 por ciento del PBI en años recientes. La categoría ocupacional de autoempleados da cuenta de aproximadamente el 40 por ciento del empleo. El sector de pequeñas empresas produce, según datos oficiales, el 27 por ciento del PBI. El crecimiento del sector informal está directamente relacionado con las dificultades económicas experimentadas desde mediados de la década del setenta.

Tal como se menciona más adelante en la sección sobre mercado de trabajo, una parte importante de la población activa participa a través del sector informal. Alrededor del 48 por ciento de la fuerza de trabajo desarrolla tareas en la agricultura o en servicios comunitarios, sociales y personales, y gran parte de estos empleos, en rigor, deberían caracterizarse como informales. Asimismo, la información sobre categoría ocupacional provista por el STATIN muestra que en 1996 había 337.800 trabajadores independientes, aproximadamente el 35 por ciento de la fuerza de trabajo. La información del STATIN por grupo ocupacional muestra a un 15 por ciento de trabajadores en la categoría Trabajadores de Servicios y Trabajadores de Comercio y a un 19 por ciento en Ocupaciones Elementales, una gran proporción de los cuales se encuentran en el sector informal. La simple observación de la vida laboral de las personas revela una gran proporción de campesinos de subsistencia, vendedores callejeros, auxiliares domésticos, importadores informales, peluqueros, jardineros y de personas empleadas en otras actividades informales similares.

La economía informal también incluye numerosas firmas pequeñas a las cuales el gobierno y los organismos multilaterales consideran microempresas. El gobierno está interesado tanto en el crecimiento de estas firmas, por su papel de fuentes de crecimiento económico y de empleo, como en lograr que pasen a operar en el sector formal de la economía.

Con relación a las estrategias de atención de la pobreza, el papel que ha estado desempeñando el sector informal en cuanto a ayudar a los pobres a afrontar el decrecimiento de la economía es una cuestión clave. Algunos autores estiman el ingreso informal en aproximadamente la mitad del ingreso registrado (Bennet, 1995). Suponiendo que una

parte importante de esos ingresos sea recibida por los pobres, el sector informal estaría jugando un importante rol en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la información disponible sobre la estructura y el funcionamiento del sector informal en Jamaica no muestra una evidencia clara de que las actividades del sector informal estén controladas por aquellos que fueron excluidos de los canales formales de la economía. Asimismo, pareciera que un parte importante de los bienes y servicios producidos por el sector informal están dirigidos hacia las categorías de ingresos medios y medios-bajos. En otras palabras, en el contexto jamaicano, parece que la expansión de las actividades informales refleja un rechazo a la autoridad estatal y a las normas legales, tanto como el surgimiento de una “economía popular”.

Sin embargo, la necesidad de crear alternativas al empleo en el segmento formal llevó a HEART Trust/NTA a desarrollar una nueva actividad para fomentar el Desarrollo de Calificaciones Empresariales, mediante el autoempleo, el desarrollo empresarial y, para los más pobres, mediante programas que faciliten algunas actividades básicas generadoras de ingresos.

El mercado de trabajo en Jamaica

Principales características del mercado de trabajo

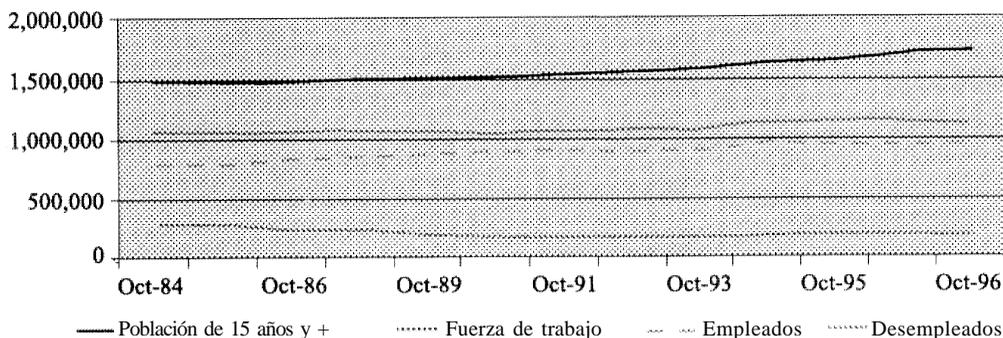
La fuerza de trabajo de Jamaica comprendía, en 1997, a aproximadamente 1.133.800 personas, incluyendo 946.900 empleados y 186.900 desempleados. De ese total, 613.800 eran varones (549.00 empleados y 64.800 desempleados), y 520.000 eran mujeres (397.900 empleadas y 122.100 desempleadas). El desempleo promedió, en 1997, el 16,5 por ciento, un incremento de 0,5 puntos porcentuales para el período, con un 10,6 por ciento de desempleo masculino y 23,5 por ciento de desempleo femenino. El desempleo masculino aumentó 0,6 puntos porcentuales y el femenino 0,4 puntos porcentuales desde 1996. Alrededor del 7,3 por ciento de los miembros de la fuerza de trabajo estaban buscando trabajo (5,2 por ciento varones y 10,1 por ciento mujeres); esta tasa se elevó desde 6,7 por ciento durante 1996. La participación en la fuerza de trabajo alcanzó al 66,6 por ciento (74,6 por ciento para los varones y 59 por ciento para las mujeres), una caída de 1,1 puntos porcentuales con respecto a 1996. Los jóvenes (menores de 25 años) fueron responsables del 88 por ciento de esta caída. Hubo una pérdida neta de 13.000 puestos de trabajo en el año, la segunda conse

cutiva luego de una caída de 3.500 puestos en 1996. En todo el año, el desempleo juvenil cayó 7,4 puntos porcentuales, con una notable caída entre las mujeres. Esta caída podría estar reflejando una respuesta positiva a los programas dirigidos a reducir el desempleo en este grupo etario, pero podría también estar reflejando una mayor reticencia a entrar al mercado de trabajo como resultado de las adversas condiciones económicas. La reestructuración industrial resultó en una caída del 3,0 por ciento en el empleo en el sector privado, mientras que el empleo en el sector público aumentó un 11,0 por ciento. El empleo de profesionales aumentó en más de 2 puntos porcentuales, llegando al 15 por ciento del empleo total. El empleo a tiempo parcial está aumentando, mientras que el trabajo por cuenta propia se está contrayendo luego del aumento experimentado en 1996.

La tendencia a largo plazo (1984-1997) del mercado de trabajo muestra que la población mayor de 15 años creció un 17 por ciento durante el período, mientras que la fuerza de trabajo sólo creció un 8,2 por ciento. Así, el crecimiento de la fuerza de trabajo ha sido considerablemente menor que el crecimiento de la población en edad de trabajar. La información muestra también caídas significativas en el desempleo (una caída del 30 por ciento, de 268.000 personas en 1984 a 186.900 en 1997) junto con un aumento del 22 por ciento en el empleo, de 779.500 en 1984 a 946.900 en 1997.

La información del mercado de trabajo demuestra la débil relación que existe entre la contribución proporcional que los diversos sectores ha

Gráfico I.5
Principales variables de la fuerza de trabajo, 1984-1996



Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1984-1996.

cen al empleo y al PBI. La información de 1996 muestra que los servicios comunitarios, sociales y personales tenían la principal participación en el empleo, con un 25,5 por ciento, pero sólo producían el 9,2 por ciento del PBI. Del mismo modo el empleo en la agricultura reunía al 22,6 por ciento del empleo total (cayendo de un elevado 27,3 por ciento en 1992), pero producía sólo el 8,4 por ciento del PBI (en aumento respecto al 6 por ciento de la década anterior). La situación contraria se da en los sectores de minería e instituciones financieras. El sector minero consiste básicamente en la minería de la bauxita y la alúmina y fue responsable del 9,4 por ciento del PBI, reclutando apenas al 0,6 por ciento de los trabajadores. Las instituciones financieras dieron cuenta del 24 por ciento del PBI pero sólo del 5,7 por ciento del empleo. Sólo los sectores de la construcción y el comercio mayorista y minorista exhiben una relación equilibrada entre sus participaciones en el empleo y el producto.

El Cuadro I.4 muestra los cambios de la composición por sectores del empleo a lo largo del tiempo. En ella puede verse la caída del empleo en el sector agrícola, modestos aumentos en minería y en electricidad, gas y agua, considerables fluctuaciones en servicios comunitarios, sociales y personales, y un crecimiento significativo en construcción, transporte, servicios financieros y comercio mayorista y minorista, hoteles y restaurantes.

Cuadro I.4
Empleo por sector, 1991-1996 (en miles)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Agricultura	243,7	247,3	220,8	226,8	223,2	217,3
Minería y canteras	5,1	5,8	7,8	6,7	7,0	6,3
Manufacturas	99,0	101,9	97,8	97,7	104,7	100,4
Construcción	58,2	59,1	62,1	69,7	76,0	81,2
Electricidad, gas y agua	5,8	4,9	4,5	5,0	6,8	6,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35,8	36,3	40,1	40,1	44,5	48,3
Servicios financieros, inmobiliarios y de seguros	40,3	43,6	43,3	47,2	51,6	54,5
Servicios comunitarios, sociales y personales	243,8	229,1	228,9	236,8	247,1	245,0
Comercio mayorista y minorista, hoteles y restaurantes	170,2	172,1	191,1	195,5	201,4	199,0
Otros no especificados	5,8	5,8	9,9	12,4	1,1	0,8
Empleo total	907,7	905,9	906,3	937,9	963,4	959,7

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1991-1996.

Los aspectos históricos y culturales relativos a la forma en que opera el mercado de trabajo merecen ser atendidos. Jamaica es una sociedad postcolonial que estuvo basada en la esclavitud, y una abrumadora mayoría de su población carga con esta herencia. Cuando la esclavitud fue abolida, los esclavos emancipados abandonaron las plantaciones para asentarse en tierras desocupadas a lo largo de todo el país. En consecuencia, se decidió traer población de la India y más tarde de China como trabajadores contratados para reemplazar la mano de obra esclava. Desde entonces, los jamaicanos se han ganado la reputación de ser renuentes a tomar empleos en grandes empresas, especialmente si esto puede verse como un resabio de la opresión sufrida en forma tan evidente en tiempos pasados. Históricamente, los empleadores han sido vistos como poco propensos a superar el legado de estilos violentos y actitudes enraizadas en profundas divisiones sociales. Jamaica sigue siendo una sociedad con un fuerte sistema de estratificación social basado en el color (opuesto a una simple división basada en la raza) y el nivel educativo. Una porción importante de la clase de industriales y comerciantes son de color blanco, con una proporción significativa de mestizos en los niveles medios y un predominio de población negra en el extremo inferior del mercado de trabajo. Esta situación, desde luego, ha estado experimentando algunos cambios, ya que una fuerte clase media de población negra se ha consolidado en los sectores financieros, los servicios gubernamentales y el sector de pequeñas firmas.

El empleo en la agricultura es impopular debido a la herencia histórica del país; la aspiración ocupacional de muchos padres para sus hijos es que crezcan “fuera de la agricultura”, por lo que la fuerza de trabajo agrícola está envejeciendo a medida que los jóvenes evitan entrar al sector, especialmente los varones.

La actitud masculina hacia el empleo es característica. Muchos jamaicanos prefieren ser sus propios jefes, y el legado de la esclavitud ha tenido un efecto particular sobre la percepción que los varones tienen de su propia masculinidad, la que podría quedar comprometida de algún modo si se emplean en una posición de bajo nivel. Así, una proporción importante de los hombres opta por ganarse la vida mediante actividades ilícitas. Este es un fenómeno de gran preocupación para una parte importante de la población. Las mujeres superan a los varones en la escuela a partir del nivel primario, y las políticas de admisión, tanto en los niveles secundario como terciario, han debido sesgarse en favor de los varones para que estén representados en proporción similar a la que presentan en el total de población. El ingreso en ciertas ocupacio

nes, como la construcción, también supone un desafío, en la medida en que los varones son la fuente tradicional para el reclutamiento. Existe la percepción de que el trabajo manual carece de valor, está mal pagado y socialmente estigmatizado, y de que es preferible ganarse la vida como autoempleado usando las capacidades que cada uno tenga.

Desempleo

Si bien la tasa de desempleo se ha moderado perceptiblemente durante los últimos diez años, el nivel de desempleo ha seguido creciendo durante los años noventa. Entre los varones menores de 25 años había 32.300 desempleados en 1991 y 37.400 en 1996, mientras que entre los varones de más de 25 años había 21.400 en 1991 y 23.900 en 1996. Entre las mujeres menores de 25 años el número de desempleadas en 1991 era de 60.200, mientras que en 1996 eran 65.200. El mayor aumento se dio entre las mujeres mayores de 25: pasaron de 50.900 desempleadas en 1991 a 56.400 en 1996. Las tasas de desempleo femenino han oscilado en torno al doble de las masculinas durante un largo período; las mujeres menores de 25 años tienen, en 1997, una tasa de 31,8 por ciento, y las de 25 años y más una tasa de 33,5 por ciento.

Las tasas totales de desempleo según las estadísticas oficiales pueden verse a continuación, incluyendo el período 1992-96 y los años previos 1980, 1986 y 1988.

Cuadro I.5
Tasas oficiales de desempleo, 1980-1996 (%)

	1980	1986	1988	1992	1993	1994	1995	1996
Total	27,4	23,7	18,7	15,7	16,3	15,4	16,2	16,0
Varones	16,0	18,6	15,7	9,5	10,9	9,6	10,8	10,0
Mujeres	38,9	41,3	33,3	22,8	22,4	21,8	22,5	23,1

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1980, 1986, 1988 y 1996.

El desempleo por parroquia entre 1995 y 1996 muestra aumentos en seis y disminuciones en siete de ellas. Las parroquias de Portland, St. Elizabeth and St. Thomas registran grandes aumentos, mientras que las de St. Andrew, Clarendon y St. Catherine muestran significativos descensos.

Relaciones laborales

El surgimiento de una Jamaica independiente no hubiera ocurrido en la forma en que se dio sin la presencia de fuertes sindicatos. Los cambios políticos en Jamaica han estado atados históricamente a los levantamientos y conflictos en las relaciones laborales que ocurrieron en el período esclavista y en el período post-emancipación en el siglo pasado, así como en los años treinta del actual.

El *cuadro 1.6* presenta información sobre un conjunto de indicadores relativos a las relaciones laborales durante los últimos cinco años. El número de conflictos laborales ha declinado en alguna medida desde el comienzo de los años noventa, pero el número de huelgas sigue siendo alto. Alrededor del 75-80 por ciento de las disputas se resuelven cada año, un patrón constante, mientras que las apelaciones a la justicia laboral han variado a lo largo del tiempo. El número de días-hombre perdidos debido a huelgas muestra una fuerte caída en 1996 después de haber alcanzado en 1995 el valor más alto de los últimos cinco años.

Cuadro 1.6
Indicadores de relaciones laborales

	1992	1993	1994	1995	1996
Conflictos laborales	337	329	312	242	257
Huelgas	68	69	95	69	59
Conflictos resueltos	256	244	251	180	208
Apelaciones a la justicia laboral	25	47	68	29	36
Días-hombre perdidos	154.172	83.269	155.491	181.020	39.624

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1996.

Hasta hace dos o tres años, los conflictos laborales se debían principalmente al efecto de la inflación sobre el costo de vida. En los últimos dos años, cierta cantidad de firmas con personal sindicalizado han estado reduciendo sus planteles, de lo que han derivado algunos conflictos. El gobierno ha tratado de instrumentar un Contrato Social entre gobierno, empleadores y sindicatos, como mecanismo para pacificar las relaciones laborales, pero este acuerdo aún no se ha alcanzado, supuestamente debido a la resistencia de los sindicatos dada su desconfianza

hacia los empleadores. El hecho es, no obstante, que los sindicatos en Jamaica están perdiendo poder, tal como lo están perdiendo en el resto del mundo. El número de pequeñas firmas como fuente de empleo, el aumento de la cantidad de trabajadores por cuenta propia y la aparición de nuevas tecnologías de información y nuevos servicios financieros, han minado las adhesiones a los sindicatos en los años recientes. Por otra parte, los trabajadores de las Zonas Francas manufactureras no están sindicalizados.

El sector privado en Jamaica se ha desarrollado inicialmente siguiendo un patrón oligopolístico, con las principales compañías controladas por unas pocas familias. El proceso de privatización ha modificado gradualmente ese patrón inicial de propiedad. Los empleadores se encuentran hoy organizados en diversas cámaras. Las principales son: *Jamaica Employers' Federation* (JEF), *Jamaica Chamber of Commerce* (JCC), *Jamaica Hotel and Tourist Association* (JHTA), *Jamaica Exporters' Association* (JEA), *Jamaica Manufacturers' Association* (JMA) y *Small Business Association of Jamaica* (SBAJ). Hoy día, las organizaciones de empleadores se nuclean en una organización (*Private Sector Organization of Jamaica*, PSOJ) que tiene una participación activa en las cuestiones de política y en el diálogo con el gobierno en materia económica y social, incluyendo las cuestiones de formación.

Mercado de trabajo y formación

El *Cuadro 1.7* muestra el aumento significativo en la cantidad de personal formado por las instituciones educativas y de formación de Jamaica, con un 315,5 por ciento de aumento en mano de obra calificada y semicalificada, un 135 por ciento de aumento en los niveles técnico, gerencial y afines, y un 253 por ciento de aumento en el número total de egresados. La *Tabla 1.8* muestra la despareja absorción de los formados por parte del mercado de trabajo. Es de notar el incremento, tanto entre los empleados como entre los desempleados, del porcentaje de los clasificados como «formación profesional con certificado» durante 1996 y 1997.

Si combinamos la información de “formación profesional” con la de “formación en aprendizaje y en el puesto de trabajo”, vemos que 17,4 por ciento de los desempleados en 1997 han recibido formación. Este también es un notorio aumento con respecto a años anteriores.

Cuadro I.7
Egresados del sistema de formación profesional,
1993-1997 (en miles)

	1993	1994	1995	1996	1997
Nivel técnico, gerencial y afines	4,6	5,4	5,7	5,8	6,2
Obreros calificados y semicalificados	9,7	14,5	17,0	20,6	30,6
Total	14,3	19,9	22,7	26,4	36,2

Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1997.

Cuadro I.8
Empleados y desempleados por formación recibida (%)

Calificación	1992		1994		1996		1997	
	Empleados	Desempleados	Empleados	Desempleados	Empleados	Desempleados	Empleados	Desempleados
Formación profesional sin certificado	2,1	3,7	1,4	2,2	1,2	3,1	1,7	3,8
Formación profesional con certificado	4,4	4,4	3,9	4,0	4,1	5,6	5,1	7,4
Profesional sin grado o diploma	0,4	0,3	0,6	0,4	0,5	0,3	0,6	0,4
Profesional con grado o diploma	5,0	2,8	5,9	2,7	6,0	1,5	7,5	2,0
Aprendizaje	2,0	0,8	1,5	1,1	0,9	0,6	1,1	0,8
Formación en el puesto de trabajo	9,1	6,3	8,1	6,0	6,5	3,7	6,7	5,4
Ninguna	76,0	80,7	78,2	80,2	80,2	84,7	76,3	79,8
Sin especificar	1,0	1,0	0,6	3,0	0,5	0,2	0,1	1,1
Formación profesional	6,5	8,1	5,3	6,2	5,3	8,7	6,8	11,2
Aprendizaje y formación en el puesto de trabajo	11,1	7,1	9,6	7,1	7,4	4,3	7,8	6,2
Total formación profesional	17,6	15,2	14,9	13,3	12,7	13,0	14,6	17,4

Fuente: Compilado por la División de Planeamiento a partir de información contenida en *The Labour Force*, STATIN, 1992, 1994, 1996, 1997.

Las señales del mercado de trabajo

Información analizada por el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información del Mercado de Trabajo durante los años recientes, como la de avisos sobre puestos de trabajo publicados, sugiere que las áreas en las que existe una mayor demanda son las de mayor calificación. Dentro de las áreas de "cuello blanco", los puestos de profesionales y técnicos son los más notorios, seguidos por los puestos administrativos y por el conjunto de los servicios y el comercio. Dentro de las áreas de "cuello azul", el mayor número de vacantes es para artesanos y oficios relacionados (incluyendo modistas, carpinteros y mecánicos), para tra

bajadores en ocupaciones elementales y para operadores de planta y maquinaria. No obstante, esta información probablemente subestima el número relativo de puestos de trabajo de baja o ninguna calificación, dado que la propensión a publicar aumenta con la calificación requerida. La información también sugiere que la demanda por trabajadores calificados ha aumentado durante los tres años en que tales avisos han sido analizados, especialmente la de profesionales (como maestros y contadores), para el conjunto de servicios y comercio y para las ocupaciones de "cuello azul". En total, el sistema de formación parece estar satisfaciendo la demanda en el nivel semicalificado, pero necesita una mayor capacidad para trabajadores más calificados. Aún persiste la escasez de técnicos y profesionales y es en estos niveles en los que la capacidad adicional debería reforzarse, teniendo en cuenta la necesidad de que haya más estudiantes en el sistema educativo que califiquen para ser admitidos en la educación superior. El sistema de formación deberá también atender más de cerca a la demanda de auxiliares domésticos y jardineros en el nivel elemental, demanda en continuo crecimiento; en la actualidad no se provee formación para estas ocupaciones. Formación para artistas, bailarines, músicos y cantantes podría ser un área adicional a ser considerada.

Las ocupaciones emergentes para las cuales se requiere mayor formación incluyen especialistas en tecnologías de la información tales como programadores de computación y técnicos en mantenimiento de computadoras, ocupaciones en la industria gráfica, incluyendo artistas gráficos y editores, mecánicos para mantenimiento de equipos de producción y del creciente número de automotores, técnicos en ingeniería y representantes de ventas. Las áreas de mantenimiento industrial y de bienes de capital están experimentando nuevas demandas, y las nuevas tecnologías automotrices requieren la preparación de técnicos antes que una concentración en mecánicos; similares tendencias emergen en el mantenimiento de equipamiento en la manufactura de confecciones. El sector de servicios navieros está en proceso de expansión, lo que aumenta los requerimientos de conocimientos tecnológicos para operadores de grúa y varias otras ocupaciones. Los programas de formación deben incorporar también los conocimientos informáticos requeridos en forma creciente por un amplio espectro de ocupaciones. El diseño, incluido el diseño asistido por computadora, debe incorporarse en programas adicionales. Dada la delicada naturaleza del equilibrio ambiental en Jamaica, sería también beneficiosa la incorporación de programas dirigidos a mejorar la capacidad de las firmas para prevenir problemas ambientales.

El sistema de formación debería también focalizar más su atención en la fuerza de trabajo actual y en las firmas en operación, con el fin de mejorar su competitividad. El estudio de la USAID de 1994 sobre la fuerza de trabajo en cuatro sectores clave (agroindustria, manufacturas livianas, ecoturismo en pequeña escala y procesamiento de datos) reveló que:

- las funciones de planeamiento de las firmas para cubrir sus necesidades de mediano plazo son inadecuadas y, por ello, la planificación en el área de desarrollo de los recursos humanos es particularmente débil;
- las deficiencias básicas en lectoescritura, idioma inglés y cálculo matemático que muestra la fuerza de trabajo constituyen una restricción para la adquisición de nueva formación y la adopción de nuevas tecnologías para seguir en la carrera competitiva.

Estos hallazgos señalan la existencia de necesidades de formación que están más allá de la preparación de trabajadores de nivel inicial, e identifican la necesidad de servicios de formación directa y de asistencia técnica para las firmas. Los hallazgos también ponen en evidencia las debilidades del sistema de educación básica y de los programas de formación existentes.

Pobreza, exclusión y conflicto social

Pobreza

Con un producto *per cápita* anual de US\$ 1.293 en 1996, Jamaica es caracterizado internacionalmente como un país de ingresos medios. Pero esta caracterización no alcanza a poner de manifiesto el real nivel de pobreza que existe en el país, tanto en sus áreas urbanas como rurales, debido a las amplias disparidades de ingresos que existen en la sociedad. De acuerdo a datos oficiales del Ministerio de Trabajo, Bienestar y Deportes para el año 1994, aproximadamente 320.000 personas están clasificadas como pobres o vulnerables, y enfocadas para ser asistidas por el Programa de Alimentación por Bonos (*Food Stamp Programme*). Incluso esta medida no llega a cubrir la real extensión de la pobreza.

El gasto total del quintil más pobre (1994) alcanza a J\$ 10.510 por año (alrededor de US\$ 315) (J\$ 33,35=US\$ 1,00), y el del segundo quintil más pobre a J\$ 17.480 (US\$ 522). Incluso el gasto total del tercer quintil es de tan sólo US\$ 737, mientras que la mediana del ingreso ronda la cantidad alcanzada por el cuarto quintil.

Cuadro I.9
Niveles de ingreso y consumo

Quintil	Consumo (J\$)	No-consumo (J\$)	Gasto total (J\$)
Más pobre	10.297	214	10.510
2	17.125	306	17.480
3	23.924	641	24.565
4	34.975	1.234	36.209
5	73.572	4.119	77.691

Fuente: Survey of Living Conditions, STATIN, 1994.

La última Encuesta de Condiciones de Vida (*Survey of Living Conditions*), de 1994 pero publicada en 1996, señala que:

“el veinte por ciento más rico de la población tiene una participación en el consumo total del 46,0 por ciento, mientras que el veinte por ciento más pobre participa con el 6,0 por ciento. El consumo anual per cápita del diez por ciento más pobre alcanzó a J\$ 8.137 mientras que el del diez por ciento más rico fue de J\$ 97.309. Esto significa que en 1994 el diez por ciento más rico de la población consumió, en promedio, 11,9 veces lo que consumió el diez por ciento más pobre. Además, este patrón de consumo total en los deciles más alto y más bajo ha permanecido virtualmente invariable desde 1990.”

Las mujeres jefas de hogar son un típico indicador de pobreza en Jamaica. En 1994, en Kingston, 38,8 por ciento de los hogares están encabezados por mujeres sin un hombre y con hijos, mientras que en otras ciudades esa cantidad alcanza a 46,4 por ciento y en áreas rurales a 48,2 por ciento. En todo el país, 48,4 por ciento de los hogares sólo disponen de una letrina y 51 por ciento de un baño (26 por ciento con desagüe por cañerías; 25 por ciento sin desagüe). En áreas rurales, el 71,7 por ciento disponen de letrina. En el Área Metropolitana de Kingston (AMK) el 83 por ciento dispone de electricidad, en “otras ciudades” el 71 por ciento y el 60 por ciento en áreas rurales. El 66 por ciento dispone de instalaciones sanitarias en el AMK, el 42 por ciento en “otras ciudades” y el 20 por ciento en áreas rurales (todos los datos: STATIN, 1994, Encuesta de Condiciones de Vida).

La pobreza tiene una mayor presencia entre los residentes rurales. El setenta por ciento de los pobres viven en áreas rurales, según un infor

me de 1994 del Banco Mundial, mientras que sólo el 7 por ciento de los pobres viven en el área aglomerada y el 23 por ciento vive en otras áreas urbanas. De esto resulta que el 10 por ciento de los habitantes del área aglomerada son considerados pobres, así como el 36 por ciento de los habitantes de otras áreas urbanas y el 41 por ciento de los de áreas rurales.

Varios observadores del mercado de trabajo consideran que la inversión en capital humano, por medio del desarrollo de la educación y la formación, es un componente fundamental de cualquier estrategia para fomentar el crecimiento y combatir la pobreza. Si bien no todos los jamaíquinos con poca educación son pobres, la gran mayoría de la población adulta que sufre la pobreza ha recibido muy poca educación y formación. Más aun, la mayoría de los niños con bajo nivel educativo provienen de familias pobres. Es así evidente que la inversión en capital humano, incluyendo la educación básica y el desarrollo de calificaciones, está estrechamente vinculada con la pobreza.

Conflicto social y desórdenes civiles

El conflicto social en Jamaica se caracteriza por un alto nivel de criminalidad y violencia, conflictos laborales y desórdenes civiles. En términos de crímenes, Jamaica sufre desde los años setenta, tasas de criminalidad especialmente altas en asesinatos, robo de viviendas, exportación de drogas ilegales, contaminación de embarques de exportación, acoso a turistas por parte de mendigos, vendedores de drogas y prostitutas, y altas tasas de hurto en los sectores agrícola y manufacturero. En los años noventa ha habido un aumento de la criminalidad de "cuello blanco" en las instituciones financieras y en relación a las regulaciones aduaneras (evasión de impuestos aduaneros). En términos económicos, la elevada tasa de criminalidad es un freno a la inversión en general, así como el crimen constituye también una amenaza específica para la industria del turismo (debido tanto al acoso y el miedo a la violencia como a los tumultos) y para el sector exportador de confecciones, debido a la contaminación de los embarques de exportación. Estas constituyen las fuentes principales de ingresos de divisas extranjeras, de modo que la amenaza es realmente seria. Además, el alarmante aumento en la violencia criminal, frecuentemente vinculada a las drogas, mina la cohesión social y legitima las conductas antisociales. Recientemente, las implicaciones internacionales del tráfico de drogas han generado presiones externas que pretendieron socavar la soberanía del país y su control sobre el mar y el espacio aéreo.

Periódicamente, los jamaíquinos experimentan levantamientos populares espontáneos ante ciertas cuestiones puntuales. La pobre provisión de agua, los caminos inadecuados, las disputas por asentamientos ilegales y la brutalidad policial son las principales razones de estos levantamientos. Estos ocurren en áreas rurales (por el agua y los caminos) y en guetos en las áreas metropolitanas de Kingston (brutalidad policial) y de Montego Bay (asentamientos ilegales). Estos eventos crean una percepción negativa del país y son vistos como obstáculos adicionales a la inversión. Los años recientes han visto crecer este tipo de conflictos.

Las elecciones también han sido frecuentemente una fuente de conflicto civil y de desorden. En las elecciones de 1980, más de 800 personas murieron durante los enfrentamientos entre los dos partidos políticos principales, involucrando a veces a las fuerzas de seguridad. Las elecciones desde entonces han sido menos violentas, pero la amenaza de la violencia aún persiste.

Perfil del sector educativo

Panorama general

Jamaica heredó el modelo educativo británico, con varios tipos de escuelas dirigidos a diferentes segmentos de la población. En la época de la colonia, la educación formal era provista para los hijos de los plantadores y administradores de las plantaciones, no habiendo ningún tipo de educación para los niños esclavos. En esa época, se establecieron algunas escuelas preparatorias² y algunas escuelas secundarias privadas, muchas de las cuales siguen funcionando en el presente.

Luego de la abolición de la esclavitud (1838-1962), el sistema educativo formal se desarrolló para incluir gradualmente a las clases más bajas, aunque en instituciones que estaban muy por debajo de los estándares de las antiguas preparatorias y las escuelas secundarias. Un instrumento educativo básico fueron la denominadas Escuelas para Todas las Edades (*All Age Schools*); estas escuelas atendían a niños de hasta 15 años en una estructura bastante laxa, con grados que van del primero al noveno. Hasta en fecha tan reciente como 1991/92, el 42 por ciento de toda la matrícula en escuelas primarias estaba en escuelas de este tipo; esta proporción ha declinado ahora al 21 por ciento. Estas escuelas fueron sucedidas por las Escuelas Primarias manejadas por el gobierno, en las que actualmente se encuentra el 54,6 por

2 «*Preparatory schools*» o «*Prep schools*»: escuelas que tienen como objetivo preparar directamente para el ingreso a la universidad (N. del T.).

ciento de la matrícula primaria. Las Escuelas Preparatorias Privadas hoy dan cuenta de sólo el 4,0 por ciento de la matrícula primaria. También existe un gran número de Escuelas Preparatorias que son propiedad de diversas iglesias, aunque los salarios de sus docentes son pagados por el gobierno, por lo que no son consideradas como escuelas realmente privadas.

En el nivel secundario, originalmente existían las Escuelas Secundarias (*High Schools*) y los grados séptimo a noveno de las Escuelas para Todas las Edades. Estos tipos de escuelas fueron sucedidos y diversificados por el desarrollo de las Escuelas Secundarias Básicas (*Junior Secondary Schools*) (grados séptimo a noveno) en los años sesenta y que luego evolucionaron hacia las Escuelas Secundarias Nuevas (*New Secondary Schools*) a comienzos de los años setenta. Estas últimas tenían por finalidad brindar oportunidades de nivel secundario superior para la mayoría de la población (con asistencia del Banco Mundial), y desarrollaron un programa centrado en la compensación o refuerzo académico y la formación preprofesional. Las Escuelas Secundarias Comprehensivas o integradas (*Comprehensive High Schools*)³ operadas por el gobierno directamente, se establecieron en su mayoría a comienzos de los años ochenta. Por otra parte, a lo largo del siglo se fueron estableciendo Escuelas Secundarias Técnicas y varias Escuelas Secundarias Agrícolas y Profesionales. Hoy día, el gobierno está transformando las Escuelas Secundarias Nuevas en Escuelas Secundarias, mientras que se incrementa el número de las secundarias comprehensivas y las técnicas. La educación secundaria ha estado atravesando un lento proceso de reforma que comenzó con el apoyo técnico de UNESCO en 1983 y resultó en el Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria del Banco Mundial (*Reform of Secondary Education Project, ROSE*) conducido entre 1988-1995.

En el nivel terciario Jamaica cuenta con la *University of the West Indies* (UWI), una institución regional con cuatro campus, el mayor de los cuales se encuentra en Mona, cerca de Kingston. La matrícula total para jamaicanos de la UWI es de 7.123 estudiantes de grado y 1.352 de postgrado. La *University of Technology* matriculó a 6.770 estudiantes durante 1995/96 en programas que incluyen ingeniería, estudios de computación y comercio. Existe una red de seis *Community Colleges* que ofrece un amplio rango de programas de transición y de nivel terciario a los 6.987 matriculados que tuvo durante 1995/96. Finalmente, existen el Colegio de Agricultura, el de Ciencia y Educación y la Escuela Edna Manley de Artes Visuales y Dramáticas, con aproximadamente 1.000 estudiantes de nivel terciario.

3 Las escuelas comprehensivas o integradas son grandes escuelas que combinan distintos tipos de educación secundaria, y se orientan a ofrecer servicios para todos (N. del T.).

Una cuestión muy importante en el sistema educativo de Jamaica es la existencia del Examen de Ingreso Común (*Common Entrance Examination*). Este examen deben rendirlo todos los estudiantes de sexto grado a fin de determinar quiénes obtendrán una plaza en las Escuelas Secundarias, dado que en éstas existe cupo sólo para el 28 por ciento de la cohorte de edad que está pasando de sexto a séptimo grado. Los restantes estudiantes deben ir a las Escuelas Secundarias Nuevas o permanecer en las Escuelas para Todas las Edades y en las secciones Básicas de las Escuelas Primarias actualizadas. Dada esta característica estructural del sistema, podría decirse que Jamaica practica una especie de *selección por tipo de escuela*.

La tabla precedente ilustra algunos de los cambios que están teniendo lugar en la provisión de educación secundaria. Siguiendo el programa

Cuadro I.10
Matrícula y capacidad en instituciones secundarias
por escuela y tipo, 1994/95 y 1995/96

Tipo de escuela	1994/95			1995/96		
	Número	Capacidad ¹	Matrícula	Número	Capacidad ¹	Matrícula
Para todas las edades ²	430	34.365	48.132		s.d.	47.313
Primarias y secundarias básicas	28	3.942	6.239	40	s.d.	7.229
Secundarias Nuevas	37	27.035	30.797	27	20.225	21.680
Secundarias	56	40.524	70.613	56	40.525	73.918
Secundarias comprehensivas	33	27.825	45.332	44	35.160	55.719
Secundarias Técnicas	12	8.626	14.199	13	9.030	14.670
Agri/Voc 6	1.647	1.699	5	1.650	862	
Subtotal		602	143.964	217.011	599	
221.831						
Privadas	s.d. ³	s.d.	5.922 ⁴	s.d.		10.380
TOTAL		143.964⁵	222.933			232.211

¹ No incluye capacidad adicional en escuelas en transición o que operan con jornadas extendidas.

² Grados 7 a 9, aunque dos escuelas continúan hasta grado 11.

³ s.d. = sin datos

⁴ Estimado usando tasa de escolarización de SL de 1994.

⁵ No incluye escuelas privadas.

Fuente: Información suministrada por la sección de Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, al Instituto de Planificación de Jamaica para ser publicada en la *Economic and Social Survey*, 1996; impreso a pedido.

ROSE, se ha establecido un curriculum común para los grados séptimo a noveno. Cuarenta Escuelas para Todas las Edades han sido reconvertidas en Escuelas Primarias y Secundarias Básicas, mientras que las Escuelas Secundarias Nuevas están siendo convertidas en Secundarias o Secundarias Comprehensivas. Al mismo tiempo, la matrícula en las Escuelas para Todas las Edades declinó ligeramente, permaneciendo en aproximadamente 21 por ciento de toda la matrícula secundaria (pública). La matrícula en las Escuelas Secundarias Nuevas cayó de 14,2 por ciento a 9,8 por ciento de la total (pública). Las estadísticas muestran también un aumento del 75 por ciento en la matrícula en instituciones secundarias privadas, basadas en estimaciones provenientes, curiosamente, de la Encuesta de Condiciones de Vida; esto representa un cambio en las proporciones, pasando de 2,6 por ciento a 4,5 por ciento de la matrícula total de la educación secundaria (pública y privada).

También deben destacarse las diferencias entre las capacidades de las escuelas y su matrícula real. Se interpreta que tales diferencias se deben a la existencia de escuelas en transición o que operan con jornadas extendidas, pero de hecho reflejan la existencia de mecanismos que intentan sobrellevar la sobrematriculación. Esta alcanza (según las estimaciones que pueden hacerse para cada año) el 40 por ciento en las Escuelas para Todas las Edades, 58 por ciento en la categoría de escuelas primaria/secundaria básica, 82 por ciento en la Secundaria, 58 por ciento en la Secundaria Comprehensiva y 62 por ciento en las Escuelas Secundarias Técnicas.

La tasa de escolarización total para las 353.820 personas en el grupo de edad 12-18 años era de 65,6 por ciento en 1996, con una cantidad ligeramente mayor de mujeres que de varones. Para el grupo de 12-14 años, la escolarización es casi universal, con 83 por ciento en los grados séptimo y noveno, y con otro 15 por ciento en otros niveles. La escolarización entre los 15 y 16 años está estimada en 78 por ciento, a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

El gasto global en educación, como porcentaje del PBI, ha estado entre el 4 y 6 por ciento durante los últimos diez años, con un pico de 6,8 por ciento en 1997/98 y un piso de alrededor de 4,2 por ciento en 1994/95. Como porcentaje del presupuesto gubernamental, el gasto en educación ha estado entre 9,2 por ciento (1994/95) y 15,1 por ciento (1997/98). El gran tamaño de la deuda externa gubernamental limita la disponibilidad de fondos para la educación.

El cuerpo docente de las escuelas públicas estaba formado, en 1995/96, por aproximadamente 9,1 por ciento de “graduados (título profesional) formados”, 3 por ciento de “graduados sin formación”, 70 por ciento de “maestros con formación” y 18 por ciento de “maestros sin formación”; estos últimos muestran una declinación, en tanto en 1994/95 representaban el 19,5 por ciento. Los docentes sin formación específica son el 22,5 por ciento en las escuelas primarias, y 14 por ciento en el nivel secundario. Los maestros con título (con o sin formación específica de maestro) aumentaron de 8,7 por ciento durante 1994/95 a 12 por ciento en 1995/96, como consecuencia de la política orientada a incrementar la calificación del cuerpo docente.

La idea de “gastos compartidos” se introdujo en el nivel secundario público durante 1994/95. Las cifras cobradas van desde J\$ 3.641 promedio en las Escuelas Secundarias, hasta J\$ 1.217 en las Escuelas Secundarias Nuevas. Esta modesta cantidad fue pagada completamente por un 60 por ciento de los estudiantes, parcialmente por un 16 por ciento, y no fue pagada por el 18 por ciento de ellos. Esta política no ha sido introducida en HEART Trust/NTA, que continúa ofreciendo programas de formación profesional de nivel inicial sin ningún costo para los participantes; de hecho, a los formandos se les paga un modesto estipendio, de no menos de J\$ 250 por semana.

El desempeño de los estudiantes jamaíquinos en los exámenes tomados por el Consejo Examinador del Caribe (*Caribbean Examination Council, CXC*) constituyen una fuente de preocupación para educadores y empleadores. En 1996, de los 21.231 estudiantes que rindieron el examen correspondiente al nivel de Aptitud General/Técnica, 31,1 por ciento no pudo alcanzar las calificaciones 1 o 2 en una materia, mientras que un 17,5 por ciento alcanzó esas calificaciones en 4 o más materias. Estos bajos niveles de desempeño se reflejaron a nivel de las materias, especialmente en las materias centrales: solo el 24,2 por ciento obtuvo las calificaciones 1 o 2 en matemáticas.

Cuestiones de la educación secundaria técnica

Las catorce Escuelas Secundarias Técnicas y los programas profesionales ofrecidos en la Secundaria, en la Secundaria Comprehensiva y en la Secundaria Nueva son de particular interés para HEART Trust/NTA. La Agencia apoya un programa dirigido a racionalizar y actualizar las ofertas profesionales en las Escuelas Secundarias Técnicas. Este proyecto ha enfatizado la planificación, los estudios de políticas y las

subvenciones para actualización que tengan sustento en los planes a nivel de las escuelas. La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) implementó en 1997 un proyecto piloto dirigido a la Escuela Secundaria Técnica José Martí. Los estudios de políticas han generado una seria preocupación respecto al foco de atención de las Escuelas Técnicas, dado su pobre desempeño en matemáticas y ciencias en la evaluación del CXC. También han cuestionado la estructura de cierto número de estas escuelas, dado que las más antiguas presentan un diseño que incluye los grados séptimo a noveno. En la actualidad, las escuelas técnicas tienen dificultades para preparar a los estudiantes tanto para la educación superior, como también para el mundo del trabajo. Esto estaría señalando la necesidad de enfatizar más que en la actualidad la formación en ciencias y matemáticas. Los estudiantes de estas escuelas están efectivamente preparados para tener un mejor desempeño en las materias técnicas del CXC. A partir de la información disponible, podría sostenerse que las Escuelas Técnicas, en la práctica, están funcionando como escuelas secundarias de formación profesional. Estas escuelas, por otro lado, presentan dificultades para seguir el currículum del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (*National Council on Technical and Vocational Education and Training, NCTVET*) debido a la falta de equipamiento necesario para adquirir las calificaciones manuales necesarias, de modo que ofrecen un programa fundamentalmente teórico en las áreas técnicas⁴. La Agencia ha expresado asimismo su seria preocupación por la sustentabilidad de los programas profesionales en las otras escuelas. Tal como dice el Plan de la Agencia:

«HEART Trust/NTA facilita el desarrollo de los programas de EFTP en el sistema formal a través de diversos instrumentos. Primero, las Escuelas Secundarias están implementando la currícula en módulos y buscando la certificación del NCTVET. Al hacerlo, las escuelas se aproximan al Centro de Recursos EFTP en relación al currículum, los estándares de programas y acreditación y las funciones de evaluación. Esperamos establecer contactos similares con los Community Colleges (y con un número creciente de instituciones privadas).

En segundo lugar, HEART Trust/NTA ha ofrecido al sistema secundario formal una subvención para Fortalecimiento Institucional a través de la Unidad Técnico-Profesional del Ministerio de Educación y Cultura. Tercero, ayudamos a lanzar un programa específico llamado Proyecto de Desarrollo de Escuelas Secundarias Técnicas, diseñado para racionalizar las ofertas de estas escuelas y

4 Roland Allbrook y Mark Van Dusen, *Policy options for Technical High Schools in Jamaica* (trabajo inédito), Proyecto de Desarrollo de Escuelas Secundarias, HEART Trust/NTA, 1996.

establecer o restablecer su capacidad para desarrollar programas con, al menos, un estándar de calidad de Nivel I, lo que se ve como un compromiso de largo plazo.

Los programas profesionales del sistema formal en el nivel secundario se han vuelto controvertidos desde el momento en que existen propósitos concurrentes dentro del proyecto ROSE (Reforma de la Educación Secundaria) para el contenido de la educación secundaria y la forma en que se utilizan las Escuelas Secundarias Técnicas. Si bien la formación en ciertas calificaciones sigue siendo demandada en la mayoría de las instituciones del nivel secundario, la base de recursos de la mayoría de las escuelas secundarias es insuficiente para sostener una prestación efectiva, con excepción de los cursos de capacitación comercial y muchos de los cursos ofrecidos en las Escuelas Secundarias Técnicas. Existe la percepción generalizada, especialmente entre aquellos involucrados en el proyecto ROSE, de que la mayoría de las escuelas secundarias deberían focalizarse en las áreas académicas básicas, con la meta de aumentar el número de aprobados por el CXC en inglés, matemáticas y ciencias. Junto a esto, las Escuelas Técnicas deberían enfocarse como el lugar de formación de calificaciones técnicas en el sistema formal, al tiempo que los programas profesionales en áreas que no sean intensivas en recursos se mantienen en otras instituciones secundarias. También existe la propuesta de que las Escuelas Técnicas puedan expandir la formación, cambiando su estructura de escuelas secundarias completas (grados 7 a 11) y reduciendo la duración de los cursos a 2 o 3 años. Esto tendría el efecto de aumentar su capacidad de formación, en la medida en que las vacantes de los primeros grados se convertirían en vacantes de grados superiores.

La cuestión principal para HEART Trust/NTA es la de fijar prioridades y asegurar la sustentabilidad de los programas. No nos parece que, dados los recursos disponibles en el Ministerio de Educación y Cultura, la formación de calificaciones debiera ser una prioridad para la mayor parte del nivel secundario del sistema formal; la mayoría de estas escuelas no estará en condiciones de ofrecer programas profesionales de calidad. De hecho, nuestro éxito en la prestación de lo que realmente debería constituir una formación post-secundaria, se vería significativamente potenciado si contáramos con un mayor número de individuos adecuadamente preparados con una sólida educación general. El mercado de trabajo preferiría también nuevos trabajadores con conocimientos básicos más firmes, incluso al costo de una (inadecuada) preparación pro

fesional de los estudiantes de la escuela secundaria. Y dado un sistema de formación que actualmente es capaz de acoger a más de 20.000 personas en programas de la HEART Trust/ANF y 7.000 lugares posibles en las Escuelas Técnicas (por año), cuando la población que egresa de las escuelas es actualmente de 40.000 personas (y declinando), podría concluirse que el sistema de formación, tal como está configurado, puede funcionar para satisfacer las necesidades de mano de obra y la demanda en términos de capacidad.”⁵

En 1997/98 HEART Trust/NTA comenzó a financiar un proyecto dirigido a racionalizar los programas de EFTP en el amplio sistema escolar secundario, con el fin de desarrollar un enfoque apropiado y sostenible.

Las condiciones generales del sector educativo se pueden caracterizar como de transición desde una estrategia de incremento del acceso a las oportunidades educativas, que predominó desde los años sesenta a los ochenta, hacia una estrategia de aumento de la calidad en la actualidad. Es evidente que tanto la educación primaria como la secundaria cedieron calidad a cambio de una mayor accesibilidad durante el período anterior. Esta situación supone un desafío adicional para el sistema de formación. Primero, demasiados aspirantes, la mayoría de los cuales han completado el grado 11, no pueden calificar para ser admitidos en el sistema de formación (entre 35 y 50%); el sistema utiliza un test de admisión equiparado a los logros esperados, aproximadamente, para el noveno grado. Segundo, existen aspirantes potenciales que nunca se beneficiaron de la educación secundaria, o que desertaron antes de completar el ciclo. Estos aspirantes requieren alguna forma de experiencia educativa compensadora. HEART Trust/NTA estima que su propia oferta remedial o de compensación puede alcanzar sólo a un cuarto de este grupo (2.000 vacantes remediales sobre 8.000 aspirantes que la necesitan). La Comisión de Desarrollo Social (*Social Development Commission*) y el Movimiento Jamaicano para el Avance del Alfabetismo (*Jamaican Movement for the Advancement of Adult Literacy, JAMAL*) operan otros programas que ayudan a los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo, a incrementar sus niveles de educación básica. La Agencia de formación es naturalmente cauta a la hora de quitar recursos de los programas realmente profesionales para destinarlos a los cursos de compensación, pero se encuentra comprometida a establecer recursos que faciliten la movilidad social y ocupacional de toda la población joven.

5 The Trust Corporate Plan, 1996.

En el nivel terciario, las principales instituciones son la *Universidad de las Indias Occidentales* (University of West Indies, UWI) y la *Universidad Tecnológica* (University of Technology, U-Tech). El número de ingenieros y de maestros técnicos y profesionales en formación es una cuestión central para la formación profesional. La UWI matricula solo 160 estudiantes jamaquinos en ingeniería, alrededor de 2,2 por ciento de todos los matriculados jamaquinos (7.123). El programa de ingeniería de la U-Tech matriculó a 1.132 estudiantes en 1995/96, aproximadamente un 16 por ciento del total de matriculados. La U-Tech provee además programas en construcción, estudios de computación y arquitectura, también relevantes para el sistema EFTP, con una matrícula conjunta de 1.879 estudiantes durante 1995/96.

Un total de 587 estudiantes están matriculados en el programa de Educación Técnica de la U-Tech, no existiendo un programa comparable en la UWI. La preparación de maestros para los programas técnicos y profesionales remite también al Instituto de Desarrollo de la Formación Profesional (*Vocational Training Development Institute, VTDI*) que matriculó a 450 personas durante el mismo período (con otras 500 en cursos de nivelación); esto da un total para el período de 1.037 personas que se están preparando para enseñar en el sistema EFTP. El sistema formal emplea aproximadamente a 1.616 maestros en el área de EFTP, mientras que la HEART Trust/NTA emplea un *staff* adicional de 312 instructores y otros 200 están empleados en programas asistidos con sus subvenciones. El número total de personas proveyendo instrucción en la EFTP es, entonces, de 2.128. La relación bruta entre personas que se están preparando sobre el total de empleados es aproximadamente 1:2.

En julio de 1997, HEART Trust/NTA y la U-Tech acordaron un *Memorandum de Entendimiento para la Cooperación Institucional*. Este constituye una importante iniciativa para el sistema de EFTP, con muchas consecuencias importantes también para el sistema terciario. El Acuerdo convoca a cooperar en una serie de áreas, de las cuales las más importantes son las áreas de formación de maestros/instructores y de desarrollo e implementación de programas. La idea es que:

1. El VTDI y las instituciones de desarrollo de instructores de la HEART Trust/ANF se unan como un centro dentro de la U-Tech, en tanto ambos están involucrados en formar los mismos tipos de instructores/maestros de EFTP;

2. La U-Tech adoptará el sistema del NCTVET de currícula basada en competencias, orientada por estándares y dirigida a la certificación de competencias para el mundo del trabajo, permitiendo al sistema de formación profesional *articularse* con la U-Tech en el nivel superior;
3. Las acciones mencionadas en el ítem 2 fomentarán que los *Community Colleges* sigan el modelo, en tanto estas instituciones *colaboran* con la U-Tech.

El flujo de egresados de la escuela hacia el sistema de formación

La fuente principal de aspirantes a acceder a la formación está constituida por la sucesión de cohortes que salen de las escuelas del sistema formal. El Ministerio de Educación ha realizado proyecciones por grado y año que permiten estimar, para el diseño de las políticas de formación, el número de ingresos potenciales al sistema de formación que provienen del sistema escolar formal. En términos simples, se espera entre 1995 y 2000 una tendencia decreciente en la matrícula de los grados 9 y 11 y un ligero incremento para el grado 10 (los principales puntos de salida del sistema formal son los grados 9 y 11). Estas proyecciones pueden verse en la *Cuadro I.11*.

Cuadro I.11
Proyecciones de matrícula en los grados 9-11

Grado	1995/6	1996/7	1997/8	1998/9	1999/2000	Cambio neto (2000/1996)
Grado 9	46.921	46.292	45.663	45.034	44.405	-2.516
Grado 10	36.308	36.375	36.442	36.509	36.576	+268
Grado 11	30.882	30.534	30.187	29.839	29.492	-1.390
Egresos de los grados 9 y 11	41.497	40.451	39.408	38.364	37.321	-4.176

Fuente: Ministerio de Educación, Juventud y Cultura, División de Planificación.

Las caídas en la matrícula que pueden verse para los grados 9 y 11 superan los incrementos proyectados para el grado 10. Esto debería tener un efecto total de disminución de la presión que ejercen las cohortes que salen del sistema escolar sobre las vacantes de formación, y este efecto debería permitir reforzar el énfasis en la provisión de calificaciones de mayor nivel y en el desarrollo de la fuerza de trabajo.

Esta información estaría indicando que aproximadamente 40.000 egresados del sistema escolar ingresan a la fuerza de trabajo o continúan en el sistema educativo y de formación en el presente, pero estas cifras no hacen referencia a aquellos que no acceden al beneficio de la educación secundaria o que la abandonan antes de finalizar el noveno grado. Cada año, entre 1.300 y 3.000 individuos no acceden a la educación secundaria y entre 3.200 y 5.500 abandonan la escuela entre los grados séptimo y noveno. Promediando estas cifras tenemos unos 6.500 jóvenes fuera de la escuela que deben sumarse a las cohortes de egresados, dando un número total de 46.500 personas cada año. Al final del período este número debería reducirse a aproximadamente 44.000 personas. Esto representa una caída significativa desde los niveles de egresos de los grados terminales del período 1986-1991, cuando los egresos estaban cerca de los 50.000 por año.

Estas proyecciones, sin embargo, presuponen que el desempeño del sistema escolar permanecerá igual durante el período. Si el programa de Reforma de la Educación Secundaria (ROSE) tiene los efectos buscados, entonces el número de estudiantes de los grados 10 y 11 será mayor que el proyectado, pues más estudiantes seguirán hasta completar esos grados. El número de vacantes en el ciclo secundario superior debería expandirse para dar lugar a estos estudiantes. Un currículum mejorado y la implementación del programa deberían mejorar el desempeño de los estudiantes a lo largo del tiempo. Esto debería beneficiar al sistema de formación, incrementando la cantidad de aspirantes académicamente mejor calificados.

Implicancias del perfil del país

Baja demanda de los empleadores

Al igual que en cualquier otro país, la situación de Jamaica presenta desafíos y oportunidades significativos para los responsables de establecer las políticas de formación profesional. Hoy día, los desafíos y los problemas superan a las oportunidades, dado el dilema fundamental que se le presenta a Heart Trust/NTA por la prolongada recesión económica que vive el país. La falta de crecimiento económico y, en los dos últimos años, la contracción de la actividad económica, tuvieron como consecuencias: 1) que las oportunidades de empleo fueran escasas, limitando la colocación efectiva de los formados; y 2) que los empleadores, intentando sobrevivir, prestaran menos atención a la formación de lo que lo harían en tiempos de mayor actividad económica.

Las respuestas a este desafío incluyen un mayor énfasis en los programas que faciliten el autoempleo y fomenten la capacidad empresarial. En 1994 se introdujo en la mayoría de los programas de formación un módulo orientado a la iniciativa empresarial. En 1997/98 se lanzó una importante iniciativa para adquirir contenidos adicionales en esta área. La División de Planeamiento estuvo a cargo de esta iniciativa, contando con la asistencia de la GTZ (Alemania), que ha asistido a la Agencia en la adquisición de competencias para la economía por medio del programa de Formación de Empresarios (CEFE), a ser implementado en los centros de formación.

Una respuesta adicional a la situación actual consiste en dedicar más recursos a las áreas ocupacionales que están en crecimiento. Esto incluiría la expansión de oportunidades de formación en tecnologías de la información (aplicaciones de software, mantenimiento de sistemas informáticos, conexiones en redes, programación) y en hotelería. La Política Industrial Nacional define diversas áreas para la inversión y la eventual generación de empleos, incluyendo químicos, manufacturas livianas y nuevos productos agrícolas y agroindustriales, pero estas inversiones deberían materializarse para que puedan iniciarse los proyectos de formación.

Elevada demanda social

Un segundo desafío fundamental, relacionado con el primero, pero con derivaciones de largo plazo, es el hecho de que, en Jamaica, *la demanda social por formación excede por mucho la demanda económica por formación*. Esta es una cuestión que ha sido evidente para el sistema desde sus primeros días.

La población en general ve a la formación profesional, en buena medida, más como un beneficio social y político que como un medio para un fin. Las comunidades quieren programas de formación profesional más para proporcionar una actividad e ingresos a los jóvenes que están fuera del sistema educativo y del mundo del trabajo, que para brindar una transición real al mundo del trabajo. Existe un mito de larga data en el país acerca de que la formación conduce de alguna manera al empleo, independientemente de las condiciones económicas, cuando sabemos que el único empleo que la formación genera es el de los formadores. La dirigencia política alimenta inadvertidamente este mito, en la medida en que presenta el establecimiento de programas en una división administrativa, como si esto fuera una solución válida para los problemas del desempleo juvenil.

Bajo perfil educativo

La débil base educativa de la población joven es un problema adicional. El mecanismo de admisión usado por la Agencia para seleccionar a los postulantes evalúa el rendimiento académico en contenidos relativos al noveno grado. En todas partes, por medio de este mecanismo se rechaza entre un tercio y la mitad de los aspirantes, pues no alcanzan ese nivel de rendimiento académico. Para compensar este problema y asegurar tanto una cierta medida de equidad social, como la posibilidad de completar la capacidad de los cursos, las ofertas de educación compensadora o remedial en 1997/98 sirvieron a más de 3.670 participantes, aproximadamente un 12 por ciento de la matrícula total de ese año. Además, el programa SKILLS 2000 admite aspirantes sin la necesidad de pasar el mecanismo de admisión, y así tuvo una matrícula total de 1.500 personas. Varios programas enfocados en grupos especiales tuvieron una matrícula total de 1.600 personas. Un cálculo reciente de las cifras de matriculación de 1997/98 concluyó que alrededor del 27 por ciento de la capacidad de la Agencia estaba destinada a programas del segmento no certificado. Esta cifra, sin embargo, se considera excesiva, y el objetivo para 1998/99 es que no supere el 20 por ciento.

Dentro de los programas mismos, la débil base académica es también fuente de preocupación. Los programas intentan proveer suficiente instrucción en comunicación y matemáticas para alcanzar los requisitos académicos en el área en cuestión, con la idea de que esta instrucción resultará en un rendimiento académico comparable al décimo grado cuando el educando complete el Nivel I. Pero la validez de este objetivo y de esta pretensión puede discutirse en la medida en que 1) no está del todo claro lo que debería ser el estándar y 2) no está evaluado adecuadamente ni verificado en el sistema de certificación.

Competencia por los recursos

Todos estos desafíos se magnifican, de algún modo, por el hecho de que HEART Trust/NTA ha logrado acumular una cartera significativa de recursos para sus gastos anuales, al tiempo que acumula un significativo excedente. Esta acumulación de recursos es defendida vigorosamente por la Agencia. Ha permitido, en primer lugar, el crecimiento del sistema en términos tanto de la cantidad de oportunidades de formación disponibles, como de la implementación de una infraestructura para gestionar la formación con mayor efectividad. Esto ha aliviado a varios ministerios que estaban involucrados en la formación, y ha reducido en

alguna medida la carga en términos de costo para los empleadores. El excedente es defendido sobre la base de que una Agencia consolidada debería tener lo que podría ser llamado un *fondo de garantía*. Estos fondos garantizan la sustentabilidad de los esfuerzos por establecer un sistema de formación, aseguran contra la caída de los ingresos que resultaría de una seria recesión económica, y permiten a la Agencia tener alguna flexibilidad para responder a las particularidades de la formación de un cierto sector en crisis. Por ejemplo, durante 1997 y 1998 aparecieron demandas adicionales no previstas en el sector de manufactura de confecciones de las zonas francas. Este sector debió adaptarse al mundo post-NAFTA, que impactó sobre su competitividad en el mercado de confecciones de los Estados Unidos; las firmas ya no pueden confiarse en la seguridad que les brindaban los acuerdos preferenciales de comercio con los Estados Unidos en relación a la costura de ropa proveniente de ese país, pues estos acuerdos ya no logran compensar la competencia de México. A fin de adaptarse, las firmas deben encaminarse hacia un tipo más completo de manufactura; para poder llevar a cabo esta transformación deben recalificar a su fuerza de trabajo, así como reclutar y formar a miles de nuevos trabajadores. La Agencia ha sido capaz de participar en la reforma del sector, de un modo adecuado en tiempo y forma.

Sin embargo, los recursos financieros de la Agencia son también, en alguna medida, objeto de envidia por parte de ciertos sectores del gobierno, por el sector privado y también son criticados por varios expertos. La Agencia es vista como una organización con "bolsillos muy profundos". Esto lleva a la Agencia a atender demandas y pedidos de asistencia inapropiados. Por el lado del gobierno esto ha resultado, periódicamente, en demandas de determinados sectores para que la Agencia asuma responsabilidades que están más allá de su mandato de formación profesional; aquí podrían incluirse más fondos para programas educativos compensatorios y niveladores orientados a los jóvenes, más asistencia dirigida al segmento de la educación formal, y más asistencia para proyectos de capital. Periódicamente también se le exige que use las provisiones del Acta que le permiten establecer proyectos de empleo y prestar dinero a egresados de la formación para que establezcan sus propios negocios. Estas iniciativas se terminaron en 1991 cuando la Agencia fue reformada; la orientación general de política adoptada por el gobierno fue la de privatizar la generación de empleos, de modo que los proyectos de empleo gubernamentales fueron perdiendo importancia. La Agencia también entregó a la Agencia de Desarrollo de Microemprendimientos (*Micro Investment Development Agency, MIDA*)

el Programa de Solidaridad, que proveía créditos a potenciales empresarios. El punto de vista del gobierno a comienzos de los años noventa era que las instituciones financieras deberían manejar este tipo de asistencia y no una agencia cuyo mandato principal es la formación profesional.

Las firmas privadas en ocasiones sostienen que el impuesto del 3 por ciento es “dinero suyo”, como si este costo no fuera trasladado a los consumidores en los precios que éstos pagan. Después de todo, cualquier impuesto es una carga compartida, en última instancia, por todos. La Agencia aprecia que los empleadores tengan esa posición: esto la ayuda a mantenerse atenta a sus necesidades. Pero a veces los empleadores demandan que los fondos les sean devueltos sin el *quid pro quo* del monitoreo, la demanda de control por parte de la Agencia y su interés en proporcionar la certificación para quienes se benefician con la formación que brinda.

El impuesto del 3 por ciento no genera, sin embargo, controversias. Existe un amplio consenso, evidenciado por una encuesta, acerca de la aceptación de la Agencia y su misión, junto al reconocimiento de que la enseñanza y la formación impartidas compensan un sistema educativo que impide a buena parte de la población participar en el sector moderno de la economía. Este apoyo, sin embargo, también reconoce las limitaciones de los esfuerzos hechos hasta la fecha, es decir, que la formación está demasiado focalizada en el nivel inicial y orientada, tal vez demasiado, a los segmentos más débiles de la población. Esto explica por qué ha sido tan importante para la Agencia el establecimiento de niveles superiores de formación y la implementación de nuevos programas en áreas como tecnologías de la información, que atraen a aspirantes mejor calificados.

***Una cuestión clave:
aumentar la participación de los empleadores***

Un último desafío tiene que ver con aumentar el involucramiento de los empleadores. Esto es especialmente difícil en momentos de dificultades económicas. Pero el sistema que la Agencia está tratando de establecer incluye a los empleadores no sólo como parte interesada, sino también como proveedores directos involucrados con las instituciones de un modo cooperativo. Tal como se indicó, los empleadores darán la bienvenida a incentivos que reduzcan el costo de la formación al tiempo que los ayuden a brindar a sus trabajadores mayores niveles de

formación, aunque resistirán la estandarización y el monitoreo que necesariamente acompañan la formación. Una forma de vencer esta resistencia potencial consiste en establecer un método que vincule una parte importante de los reembolsos de la Agencia, con los informes de certificaciones de los aprendices. Esto podría reducir los costos de monitoreo, al tiempo que aseguraría que los empleadores busquen la certificación de los trabajadores.

CAPÍTULO II

EL CONCEPTO DE AGENCIA NACIONAL DE FORMACIÓN

Una perspectiva comparada

En búsqueda de coordinación, flexibilidad y relevancia para el mercado

En muchos países, la educación y la formación profesionales son provistas por una gran diversidad de instituciones. Frecuentemente, tal diversidad no solo torna compleja la prestación del servicio de formación, sino que también conduce a la duplicación de esfuerzos, especialmente cuando los proveedores de formación operan con poca o ninguna coordinación. Comúnmente, la provisión de formación es compartida por varios cuerpos ministeriales, organizaciones paraestatales, proveedores privados y empresas. En muchos casos esta multiplicidad de instituciones no permite el mutuo reconocimiento de credenciales y, por ello, da lugar a la segmentación del mercado de formación.

Existe una serie de opciones para coordinar a las diversas partes interesadas. Ellas van desde la confianza en una conducción burocrática, en un extremo, hasta la apelación a las fuerzas del mercado, en el otro. En el enfoque de la planificación burocrática, tal como ha sido implementado en varios países, el gobierno asigna los recursos para la enseñanza y la formación profesional de acuerdo a objetivos y prioridades fijados por el sector público, con escasa o nula participación de los demás interesados. En años recientes, muchos países han promovido reformas educativas orientadas al mercado. Es notoria también la necesidad de aumentar el espacio para la elección individual. La desregulación del mercado de formación generalmente implica la introducción de alguna forma de competencia entre las instituciones públicas y privadas. La fe en las fuerzas del mercado supone no solo que se multipli

carán las ofertas de formación, haciéndolas más sensibles a las necesidades de los empleadores y de los individuos, sino que también se diversificarán las fuentes de prestación.

A mitad de camino entre la regulación estatal y la plena confianza en las fuerzas del mercado, algunos países han intentado establecer algún tipo de asociación entre el gobierno y el sector privado para organizar la provisión de formación. Asociación significa aquí un compromiso institucionalizado y recíproco para el logro de objetivos mutuamente acordados. La aplicación de este concepto a la formación implica que los principales interesados, los empleadores y también los sindicatos, toman parte, junto al estado, en la definición de las políticas a seguir, siempre con el objetivo de promover la generación de consensos. Sin embargo, aunque el concepto de asociación se utiliza para describir un modo de coordinación, en realidad incluye una gran variedad de arreglos posibles. En el modelo tripartito tradicional, la asociación tiene lugar en el nivel central, involucrando, además de al estado, a los empleadores y a los sindicatos en cuestiones de política, así como en la determinación de estándares y en el monitoreo de la calidad de la formación. Por el contrario, el sistema corporativo descentralizado tiende a confiar en la libre negociación entre empleadores y sindicatos, a nivel regional o sectorial, manteniendo en un mínimo la intervención del estado. Las autoridades nacionales de formación pueden estar constituidas sobre un modelo tripartito, aunque pueden también ser un reflejo de la división corporativa o un tipo de asociación liderada por el estado. Ciertamente, puede identificarse toda una gama de mecanismos de coordinación, así como de agencias de formación.

El primer grado de coordinación consiste en el establecimiento de comités o consejos con facultades de asesoramiento únicamente. A pesar de su valor, estos cuerpos no lograrán cambiar radicalmente la situación a menos que se les den claras responsabilidades en la toma de decisiones y en el control sobre la asignación de recursos.

El establecimiento de instituciones específicas dotadas de autoridad legal para recabar y asignar recursos y para formular políticas constituye una forma más avanzada de coordinación. La autonomía de esos cuerpos coordinadores constituye un elemento importante para preservar su naturaleza pluralista. Por ello, el establecimiento de una agencia, o autoridad nacional de formación se ve en un número creciente de países como una prometedora fórmula institucional para mejorar la coordinación de la formación, superar algunas de las limitaciones pa

decidas por las burocracias ministeriales y fomentar una alianza entre todos los interesados.

En América Latina, la mayoría de los países ha establecido una autoridad nacional para dirigir la formación, frecuentemente en la órbita del Ministerio de Trabajo. En la mayoría de los casos, estos cuerpos coordinadores se financian mediante un impuesto sobre las nóminas salariales, aunque también pueden recibir subsidios del gobierno. Originado a partir del SENAI brasileño, el *modelo latinoamericano* ha sido imitado y adaptado en la región durante más o menos medio siglo. Éste todavía constituye una referencia primordial para el establecimiento de agencias nacionales de formación en países en desarrollo. Un ejemplo reciente es el de Singapur, país que estableció su *Vocational and Industrial Training Board (VITB)* en 1979. En 1992 el VITB se transformó en el *Institute for Technical Education*, reflejando la preocupación por actualizar la provisión de formación, incrementando los requisitos para el ingreso, desarrollando cursos de nivel técnico y ofreciendo servicios de consultoría a la industria. El *Vocational Training Council* de Hong Kong y la *Vocational Training Administration* de Taiwán constituyen otros dos ejemplos de autoridades de formación en la región asiática. Este patrón de organización y administración también puede encontrarse en África, tal como lo refleja la experiencia de Tanzania. En este país, la reforma de 1994 del sistema de enseñanza y formación profesional introdujo un nuevo diseño institucional que incluía al *Vocational Training Board*, responsable de la formulación de políticas y la supervisión general, y la *Vocational Training Authority*, responsable operativo de la provisión de formación.

En la mayoría de los casos, las agencias/autoridades nacionales de formación son financiadas, total o parcialmente, mediante un impuesto específico sobre las nóminas salariales pagadas por las firmas. Esta fórmula de financiamiento también es un derivado directo de la experiencia brasileña. El impuesto sobre las nóminas contribuye a la autonomía de la autoridad de formación; y las decisiones respecto de la asignación de recursos, tomadas de acuerdo a criterios de financiamiento ya aprobados, expresan el principio de asociación.

Junto a la coordinación, que fue generalmente el motivo principal, la búsqueda de relevancia para el mercado y de flexibilidad también contribuyeron a la expansión del modelo de agencia nacional de formación. En realidad, este modelo como tal no existe, es más bien un diseño institucional que inspiró las diferentes modalidades nacionales. La co

responsabilidad entre los diversos interesados, las formas de financiamiento, el grado de descentralización y las funciones operadas por la agencia son las principales variables que diferencian a los *modelos* nacionales.

La literatura sobre organismos nacionales de formación identifica sus principales funciones de la siguiente forma:

- logro de consensos acerca de los amplios objetivos de la formación;
- manejo de un fondo de formación basado en un impuesto sobre las nóminas salariales;
- desarrollo de estándares acordados y procedimientos de certificación;
- acreditación de las instituciones de formación;
- análisis del mercado de trabajo y de las tendencias ocupacionales;
- desarrollo y difusión de investigaciones sobre aspectos de la formación;
- prestación de la formación; y
- provisión de servicios relacionados con la formación.

La estructuración de la relación entre el sistema de formación, los empleadores y los sindicatos, constituye una característica principal de las autoridades nacionales de formación. Para cada institución, los arreglos institucionales específicos reflejan un diferente equilibrio de poder entre las diversas partes interesadas. En la actualidad, la mayoría de los países procuran ampliar el rol de los empleadores en la provisión y el financiamiento de la formación. Los defensores de un sistema liderado por los empleadores han argumentado que las empresas están en mejor posición no sólo para identificar e incluso anticipar sus necesidades de capacitación, sino también para asegurar la actualización del contenido de la formación, en un mundo en constante evolución tecnológica. El desempeño del sistema dual alemán también sirvió para sostener la idea de que la participación de los empleadores es esencial para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Finalmente, los ajustes presupuestarios han impulsado aun más la idea de transferir responsabilidades al sector privado.

***Prestación de la formación en economías de post-plantación:
lecciones de las experiencias de República Dominicana
y Mauricio***

La República Dominicana y Mauricio comparten con Jamaica algunas importantes características y desafíos. La geografía, la historia, la so

ciología y la economía son algunos de los aspectos donde los tres estados islas (o casi islas) tienen puntos en común. Los tres se desarrollaron primero como economías de plantación, basándose en unos pocos productos agrícolas de exportación. La sociedad multicultural resultante de esa experiencia histórica dio forma a la dinámica social, así como a las actitudes y valores de sus pueblos.

En la era post-colonial, los tres países han procurado diversificar sus economías a través del desarrollo del turismo y el establecimiento de zonas procesadoras de exportación. En este contexto, las industrias *off-shore* se vieron como un modo de aprovechar una ventaja comparativa sub-utilizada –el bajo costo laboral– para la producción de bienes internacionalmente competitiva.

Un requisito básico para el éxito de las industrias *off-shore* es la disponibilidad de una fuerza de trabajo apta. En este aspecto, los niveles educativos en la República Dominicana, Mauricio y Jamaica son superiores a los alcanzados en muchos otros países en desarrollo. Es posible sostener que las habilidades básicas de lecto-escritura y los conocimientos de aritmética contribuyen significativamente a la adaptación a un ambiente industrial. Por otra parte, las calificaciones profesionales son importantes para aumentar la competencia de la fuerza laboral.

En la República Dominicana, la agencia nacional de formación llamada *Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional* (INFOTEP) fue establecida en 1980, en un esfuerzo por mejorar la preparación de la fuerza de trabajo según los requerimientos del mercado de trabajo. Como tal, el INFOTEP complementó la formación provista por el Ministerio de Educación a través de la división de enseñanza técnica y profesional. Para sostener este nuevo sistema, se estableció un impuesto que pagan las empresas y que contribuye al financiamiento de la formación. Con miras a asegurar la máxima participación de los diversos actores sociales y establecer un sistema orientado al mercado, el INFOTEP se basa en una estrecha colaboración entre empleadores, trabajadores y gobierno. Estos tres actores participan en la administración y asignación de recursos, que constituyen las claves para el proceso de toma de decisiones.

A comienzos de los años noventa, el ambiente internacional cada vez más competitivo, la diversificación de los proveedores de formación y las demandas provenientes de nuevos sectores de la fuerza de trabajo, tales como jóvenes fuera del sistema educativo y del mundo del trabajo

o trabajadores desplazados, hicieron ineludible la transformación de la institución. En un esfuerzo por adaptarse al contexto socio-económico y de formación emergente, el INFOTEP se embarcó en un amplio proceso de reforma en el cual se revisaron su misión, rol, estrategia y modalidades operativas, así como su cultura de administración. Este proceso de reestructuración comenzó en 1994.

Un paso preliminar hacia la modernización consistió en ajustar el concepto de formación. Como agencia de formación tradicional, el INFOTEP había sido diseñado para preparar trabajadores para ocupaciones específicas, preidentificadas y generalmente definidas en forma acotada. En este contexto, el desafío actual consiste en crear un sistema flexible, capaz de adaptar rápidamente los contenidos y la prestación a las cambiantes necesidades, y de proveer enseñanza profesional continua.

Cuadro II.1
Indicadores de desarrollo comparativo

Países	Población en millones (1995)	PBI per capita en US\$ (1995)	Tasa de crecimiento promedio del PBI (1990-1995)	Tasa de analfabetismo (1995)	Tasa neta de escolarización			Gasto educativo total como % del PBI
					Primaria	Secundaria	Terciaria	
Jamaica	2,5	1.510	2,9%	15%	100% (1992)	64% (1992)	6,0%* (1992)	8,2% (1995)
República Dominicana	7,8	1.460	3,9%	18%	81% (1994)	22% (1994)	s.d.	1,9% (1995)
Mauricio	1,1	3.380	4,9%	17%	96% (1995)	62%* (1995)	6,3%* (1995)	4,3% (1994)
s.d.	sin datos							
*	Tasa bruta							

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report*, 1997.
UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1997.

Cuadro II.2
Hacia un nuevo concepto de formación (República Dominicana)

Modelo tradicional	Modelo emergente
Énfasis en el desarrollo de las calificaciones y habilidades necesarias para desempeñar una tarea específica.	Énfasis en el desarrollo de conocimientos, calificaciones, habilidades y actitudes adecuados para el dominio de todos los aspectos de un área ocupacional.
El currículum es determinado de acuerdo a un perfil ocupacional, construido a su vez a través del análisis ocupacional.	El currículum es determinado por una Comisión Técnica compuesta por instructores, especialistas en diseño curricular y empresarios con conocimientos en la rama o área específica de formación.
El plan de estudio no está organizado siguiendo un “itinerario de formación” lógicamente estructurado.	El plan de estudio está organizado siguiendo un “itinerario de formación” basado en módulos, cada uno de los cuales tiene una salida, parcial o total, que facilita la movilidad interna hacia y desde los diferentes modos de formación, así como hacia y desde el mercado de trabajo.
Las tareas del taller constituyen el núcleo en torno al cual se articulan y organizan los conocimientos científicos y tecnológicos.	La combinación de tareas en el taller (en la formación dual la empresa es el taller) con actividades teóricas en clase ofrece el marco adecuado para el desarrollo del proceso de enseñanza/aprendizaje.
El maestro es un “trabajador calificado” que utiliza los conocimientos productivos y tecnológicos adquiridos durante su experiencia profesional. Su formación académica y sus calificaciones profesionales no son lo más importante.	Maestros con educación universitaria y formados como instructores técnicos, o tecnólogos con experiencia práctica y de docencia.
Los criterios de evaluación son determinados y aplicados por el instructor. Las evaluaciones son tanto teóricas como prácticas.	Los criterios de evaluación son determinados y aplicados por el grupo de expertos en la ocupación de una Comisión Evaluadora. La evaluación final es teórica, práctica y también formativa.

Fuente: adaptado de INFOTEP.

A medida que la estrategia global se implementa, la agencia está pasando gradualmente de la prestación de formación a la regulación del mercado de formación. Este proceso fue documentado en 1995, en un plan estratégico llamado INFOTEP 2000. De acuerdo con este documento, la provisión de formación debe transferirse a centros de formación acreditados, de los sectores privado y público. Mientras tanto, los centros del INFOTEP deberán dedicarse crecientemente a la formación de los formadores y a la disseminación de nuevas tecnologías. Su nuevo rol incluye también el desarrollo y evaluación de nuevos programas de formación, antes de que sean transferidos a las instituciones acreditadas. La implementación de esta transformación, sin embargo, sólo puede hacerse en forma gradual. Mientras tanto, se espera que la agencia contribuya a las políticas sociales y que juegue un rol importante en activar mediciones del mercado laboral. En 1996 el INFOTEP formó a 7.000 individuos, incluyendo un 68 por ciento de trabajadores y un 32 por ciento de trabajadores desempleados o jóvenes que egresaron de la escuela.

La reforma del INFOTEP también alcanza a los mecanismos de financiación. En un esfuerzo por promover planes de formación en las empresas, y particularmente en grupos de firmas, se han establecido fondos especiales que financian las actividades de formación orientadas a incrementar la productividad del trabajo. La formación es parte de un conjunto más amplio de medidas relacionado con la inversión en nuevas tecnologías y requiere un compromiso para unificar esfuerzos hasta que los objetivos sean alcanzados. Esos fondos específicos se crean mediante la asignación de un 35 por ciento de la contribución obligatoria de las firmas participantes.

La implementación de estos cambios estratégicos y operacionales requiere de una profunda transformación de la cultura institucional y del estilo de administración. Establecido en un ambiente más estable para alcanzar metas menos complejas, el INFOTEP creció durante años como una organización jerárquica y burocrática, relativamente rígida. En el contexto actual, el desafío organizacional consiste en conducir la transición hacia una institución flexible, basada en el trabajo grupal y atenta a las necesidades del mercado laboral.

Finalmente, el rol coordinador de la agencia ha emergido progresivamente como un elemento clave para asegurar la coherencia del sistema global de formación y construir consenso entre todos los interesados. Este proceso no se refiere sólo a la tradicional dimensión tripartita

o a la relación con el Ministerio de Educación, sino que incluye también el diálogo con los desempleados, las ONGs y otros proveedores de formación. En esta perspectiva, el INFOTEP definió un plan nacional de desarrollo y coordinación del sistema nacional de formación. Uno de los desafíos más importantes consiste, probablemente, en mantener el equilibrio entre la satisfacción de las demandas de sus constituyentes iniciales (las empresas), y contribuir a la implementación de políticas nacionales más amplias.

El caso de Mauricio ilustra un enfoque ligeramente diferente en la provisión y coordinación de la formación. Con anterioridad al establecimiento de una autoridad nacional de formación, la prestación de la formación en el país se encontraba dispersa entre diferentes ministerios e instituciones, cada una de ellas manejando sus propias políticas y programas, sin una genuina coordinación. En este contexto, para impartir formación a la fuerza de trabajo las grandes firmas confiaban principalmente en la formación informal y en la formación en el puesto de trabajo.

La necesidad de introducir algún tipo de regulación en la provisión de formación comenzó a sentirse a mediados de los años setenta. Esta pareció haberse disparado por la incapacidad del sistema educativo para satisfacer los crecientes requerimientos de calificación del emergente sector industrial no tradicional. A medida que la economía se encaminaba hacia el pleno empleo y crecía la escasez de mano de obra calificada, el gobierno y los empleadores comenzaron a prestar mayor atención a las cuestiones vinculadas con la formación.

Un primer intento de introducir algún tipo de regulación fue el establecimiento, en 1981, de la *Central Training Office* (CTO), creada para planificar, coordinar y monitorear la formación. En un esfuerzo por reunir a los principales actores, su junta directiva se constituyó con una representación tripartita del gobierno, los empleadores y los sindicatos. Una cuestión muy importante en la operación de este cuerpo coordinador fue el hecho de que los Ministerios de Educación y de Empleo compartieran las responsabilidades. Luego de cuatro años de indefinición en la búsqueda del equilibrio de poder y distribución de responsabilidades, este cuerpo fue disuelto en 1984, sin que se implementara ninguna otra alternativa hasta 1986. Desde entonces, y hasta 1988, la responsabilidad por la planificación y la coordinación de la formación estuvo a cargo del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico. En 1988, respondiendo a las presiones del sector privado, el gobierno decidió establecer una agencia de formación, bajo la forma de un cuerpo pa

raestatal: el *Industrial and Vocational Training Board* (IVTB). El IVTB, dirigido por un consejo bipartito compuesto por representantes del gobierno y del sector privado, fue puesto bajo la responsabilidad del Ministro a cargo de la formación profesional y técnica.

De acuerdo a la ley, entre las funciones del IVTB se encuentran el asesoramiento para la determinación de políticas, el análisis de las necesidades, la provisión de formación, y la regulación de la prestación de formación. Con el paso de los años, la institución ha desarrollado una amplia estructura organizacional que incluye funciones complementarias: monitoreo, planificación, financiamiento, prestación de formación, desarrollo del curriculum, certificación y acreditación de proveedores de formación (institucionales o individuales) y de programas. La prestación de formación se lleva a cabo en los centros del IVTB y está orientada a los egresados del sistema escolar. Este sistema de formación es financiado a través de un Fondo, administrado por el IVTB y constituido a partir de un impuesto de formación pagado por todos los empleadores. Además, el IVTB maneja un sistema de subsidios que proveen un incentivo para que los empleadores entrenen a sus trabajadores; sujeto a la aprobación del curso por parte del IVTB, este incentivo combina un reembolso que cubre parte del costo de la formación y una reducción de impuestos para la firma. Vale decir que el IVTB fue concebido como un instrumento para: proveer formación previa al empleo para los egresados del sistema escolar, promover la formación en el empleo de los trabajadores, e impulsar la creación de un mercado de formación. Gracias a la muy favorable situación del mercado de trabajo, el IVTB no debió ocuparse de trabajadores desplazados.

Más allá del desempeño del IVTB, los cambios en curso en el entorno económico requieren un ajuste del modelo de Mauricio. En tanto que economía de una isla relativamente pequeña, el país confía principalmente en el conocimiento y la calificación para mantener sus ventajas comparativas. En la actualidad, las dificultades crecientes en el mercado de trabajo, debidas a una crisis de las zonas procesadoras de exportación, exigen una revisión de la política de formación. La enseñanza y la formación profesionales deben ser capaces de jugar un rol más importante en el apoyo al cambio tecnológico, en la contribución al progreso y en el surgimiento de una economía basada en el conocimiento. Algunos de los desafíos que enfrenta el IVTB consisten en mejorar la calidad de la formación, transformar las actitudes de los empleadores en relación al desarrollo de los recursos humanos, y ajustar la coherencia global del sistema educativo y de formación.

Tal como ocurre con el INFOTEP, la capacidad del IVTB para ajustar no sólo la provisión de formación sino también el concepto mismo de formación, y para reformar las modalidades operativas y las prácticas de administración, constituirá una interesante prueba para evaluar la sustentabilidad del modelo de agencia nacional de formación.

La experiencia reciente de Jamaica: de HEART Trust a la ANF

Los primeros tiempos

Hasta mediados de los años ochenta, el sistema de formación jamaicano estuvo constituido por una diversidad de proveedores de formación que operaban sin coordinación alguna. La mayoría de las instituciones de formación estaban relacionadas con algún departamento ministerial. Así, el Ministerio de Educación controlaba 130 escuelas secundarias (que ofrecían varios programas preprofesionales), siete secundarias técnicas y el Colegio de Artes, Ciencias y Tecnología. El Ministerio de Juventud y Desarrollo Comunitario operaba 24 centros de formación industrial, dos escuelas profesionales de sectores específicos (automotriz y confecciones), 67 centros de formación comunitarios, 5 centros juveniles comunitarios de formación y 8 campos agrícolas; también administraba un esquema de aprendizaje en pequeña escala. Por otra parte, la Corporación de Desarrollo Industrial de Jamaica ofrecía cursos de formación en diversas firmas industriales y comerciales.

Esta diversidad en la provisión de la formación produjo un flujo considerable de trabajadores calificados. Sin embargo, en un sistema tan fragmentado, la coherencia de la estructura en su conjunto era muy débil. Además, siendo el gobierno el principal operador e impulsor, la formación no era lo suficientemente sensible a las necesidades de los agentes económicos. Con el correr de los años, el sistema creció más allá de la capacidad de financiamiento del sector público. La falta de fondos resultante generó un deterioro gradual de la capacidad de formación, que se reflejó en el insuficiente mantenimiento de edificios y equipamiento, la escasez de materiales de instrucción y la baja calificación de los instructores.

En 1982, luego de la elección de un Primer Ministro conservador, el gobierno y el sector privado unieron esfuerzos para rehabilitar la economía dentro del marco de una política orientada por el mercado, encuadrada en un programa de ajuste estructural acordado con el FMI y

el Banco Mundial. En este contexto, se reconoció la necesidad de mejorar la provisión y administración de formación, y de asociar al estado con los empleadores.

Esta situación llevó a pensar un nuevo modelo de provisión, regulación y financiamiento de la formación. Como pieza central de la nueva arquitectura se concibió una agencia de coordinación, responsable también de la definición de la política nacional de formación. A fin de asegurar la sustentabilidad financiera del proyecto, se diseñó un mecanismo de impuesto a las nóminas salariales. Este diseño institucional también aseguró una mayor participación de los empleadores.

Este debate político e institucional llevó, en 1982, al establecimiento de la Administración de Empleo y Formación de Recursos Humanos (*HEART Trust*). El esquema incluía un Fondo financiado mediante un impuesto del 3 por ciento sobre las nóminas salariales. HEART Trust debía atender las cuestiones de la revitalización, coordinación y adecuación del sistema de formación. Según la ley de 1982, el mandato de la organización consiste en desarrollar, estimular, monitorear y proveer financiamiento para la formación.

Si bien el concepto de agencia nacional de formación fue adoptado y materializado a través de HEART Trust, el contexto institucional impidió al nuevo organismo cumplir acabadamente su papel. En efecto, dado que HEART Trust dependía administrativamente de la Oficina del Primer Ministro, estaba más al servicio de la agenda política del gobierno que del sector privado. La presencia de diez representantes de los empleadores en su junta directiva no fue suficiente para contrarrestar las influencias políticas, por lo que perdió rápidamente el apoyo de los empleadores.

En un contexto socioeconómico difícil, necesitado de medidas de ajuste estructural y con un mercado de trabajo deprimido, el gobierno prefirió usar HEART Trust como herramienta para atender el elevado desempleo juvenil. Por ello, los objetivos de revitalización, coordinación y adecuación se dejaron de lado.

En línea con la estrategia planteada, HEART Trust estableció diez instituciones: las academias. Algunas resultaron de la reconversión de centros preexistentes; otras se crearon con fondos provenientes de la USAID. Las academias se concibieron como complejos residenciales de formación para jóvenes desempleados o desertores escolares. El

traslado de los estudiantes desde sus lugares de residencia, muchas veces ubicados en áreas remotas, servía a la estrategia de facilitar la movilidad del trabajo y acercar los recursos humanos calificados a los lugares de inversión económica. Esta idea se consideraba consistente con un plan de desarrollo industrial basado en la expansión de las zonas procesadoras de exportación. La política de formación fue concebida, entonces, como parte de un esfuerzo global por atraer inversiones extranjeras. Las academias, por lo tanto, constituyeron un cambio respecto del enfoque anterior, que se basaba en centros diurnos de formación, operados por el Ministerio de la Juventud, distribuidos en muchas comunidades y orientados a satisfacer las necesidades locales. Un importante efecto secundario al establecimiento de estas residencias fue el significativo aumento de los costos de formación.

En este proceso, las actividades de HEART Trust se centraron en la administración de las academias, dejando de lado la función de coordinación. De hecho, HEART Trust entró gradualmente en competencia con otras instituciones, creciendo las tensiones con los otros dos grandes proveedores de educación y formación técnica y profesional: el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Juventud.

Muchas de las dificultades se debieron a la resistencia al surgimiento de una nueva agencia y a su enfoque organizacional burocrático. Los Ministerios contaban con poco personal, peor remunerado que el personal al servicio de HEART Trust, regida por un estatuto diferente. Los funcionarios públicos también sintieron que HEART Trust estaba invadiendo el terreno que tradicionalmente les había pertenecido, lo que constituyó una poderosa fuente de resistencia. También resultó difícil atraer y retener personal calificado en el sector público, donde las remuneraciones no eran competitivas con las del sector privado.

Mediante el Programa de Egresados de Escuela, HEART Trust intentó también promover la formación en el puesto de trabajo. Si bien esto constituyó un importante paso, la respuesta de los empleadores fue modesta, a pesar de los considerables créditos fiscales; además, HEART Trust no estaba entonces bien preparada para regular la formación en el puesto de trabajo.

Como resultado de la opción de política elegida y debido a la considerable inercia y resistencia burocrática, HEART Trust fue incapaz de desempeñar la tan necesaria función de coordinación y de crear un sistema orientado a la satisfacción de la demanda. Del mismo modo, el Fondo

HEART, creado a partir del impuesto del 3 por ciento a las nóminas salariales, quedó restringido a un limitado rol financiero: la financiación de los programas operados por la HEART Trust. Si bien tales mecanismos permitieron ahorrar recursos del gobierno, no lograron generar un sentimiento de propiedad entre los empleadores, ni contribuyeron a estimular la oferta de formación.

Este primer e inconcluso intento por establecer un cuerpo coordinador mostró que, a pesar de sus méritos potenciales, el concepto de una agencia nacional de formación puede resultar difícil de implementar. En particular, su éxito puede verse afectado por variables políticas e institucionales. Entre las condiciones necesarias claves para ello se encuentran ciertamente un genuino compromiso político, la transparencia y una estrecha colaboración con las empresas.

En 1989, el cambio de gobierno proporcionó la oportunidad para revisar la experiencia anterior. Sin embargo, el concepto de autoridad nacional de formación, así como el mecanismo de financiación basado en el impuesto sobre las nóminas salariales, se mantuvieron. La reestructuración de la HEART Trust debía dar lugar a una verdadera Agencia Nacional de Formación (ANF), un cuerpo que fuera al mismo tiempo autónomo y sensible a las necesidades y puntos de vista de las empresas. El diseño de la nueva institución se benefició, en buena medida, con el trabajo que se estaba realizando a nivel subregional dentro del marco de la Comunidad del Caribe. En efecto, la Estrategia Regional de Educación y Formación Técnica y Profesional, adoptada por los Ministros de Educación del CARICOM en mayo de 1990, proveyó la base conceptual para desarrollar, mejorar y coordinar la formación (ver a continuación *Cuadro II.1 y Figuras II.1 y II.2*). La nueva HEART Trust/Agencia Nacional de Formación se creó oficialmente en 1991.

Implementación del concepto de Agencia Nacional de Formación (ANF)

El primer paso dado para independizar a la Agencia de la agenda política consistió en transferir la responsabilidad sobre la Administración, de la Oficina del Primer Ministro al Ministerio de Educación. El segundo paso apuntó a consolidar el rol de la nueva Agencia, a través de la definición de nuevos objetivos operacionales:

- lograr una óptima utilización de los recursos, efectividad en el manejo de los costos y eficiencia operativa en las instituciones que comprenden el sistema de EFTP;

Cuadro II.1 Establecimiento de una Agencia Nacional de Formación

Razones

Para la efectiva prestación de la EFTP resulta esencial la existencia de un Sistema Nacional de Formación efectivo y bien manejado. El Sistema comprende dos subsistemas esenciales y complementarios de formación: institucional y en la planta.

La formación institucional es coordinada usualmente por varios ministerios, la Universidad, cuerpos profesionales y otras organizaciones relacionadas. La formación en la planta es coordinada por la industria. Para evitar omisiones o superposiciones en los programas de formación y para lograr un continuum, la coordinación general y la administración de un Sistema Nacional de Formación debe incluir vínculos funcionales entre los diversos ministerios, organizaciones y otros sistemas que tienen impacto sobre la EFTP. La coordinación y administración de este sistema podría alcanzarse gracias al establecimiento de una Agencia Nacional de Formación. Estos vínculos pueden verse en la *Figura II.1 – Modelo de Sistema Nacional de Formación*. Los diversos vínculos aceleran el flujo de información hacia la Agencia Nacional de Formación, a fin de facilitar la toma de decisiones y las actividades de coordinación y monitoreo.

Composición

La Agencia Nacional de Formación debe comprender a representantes del Ministerio de Educación, instituciones de formación, la industria, los sectores público y privado, los sindicatos y la comunidad. La Agencia Nacional de Formación puede desarrollarse a partir de los sistemas existentes de administración de la EFTP. Por ejemplo, las juntas establecidas para las instituciones técnicas podrían incorporar a otras personas a fin de lograr la composición recomendada para llevar a cabo las funciones de la Agencia Nacional de Formación. El Secretariado técnico que preste servicios para la Agencia Nacional de Formación podría desarrollar sus funciones a partir de las designaciones de tiempo parcial del personal permanente de otras agencias del continuum educación/formación.

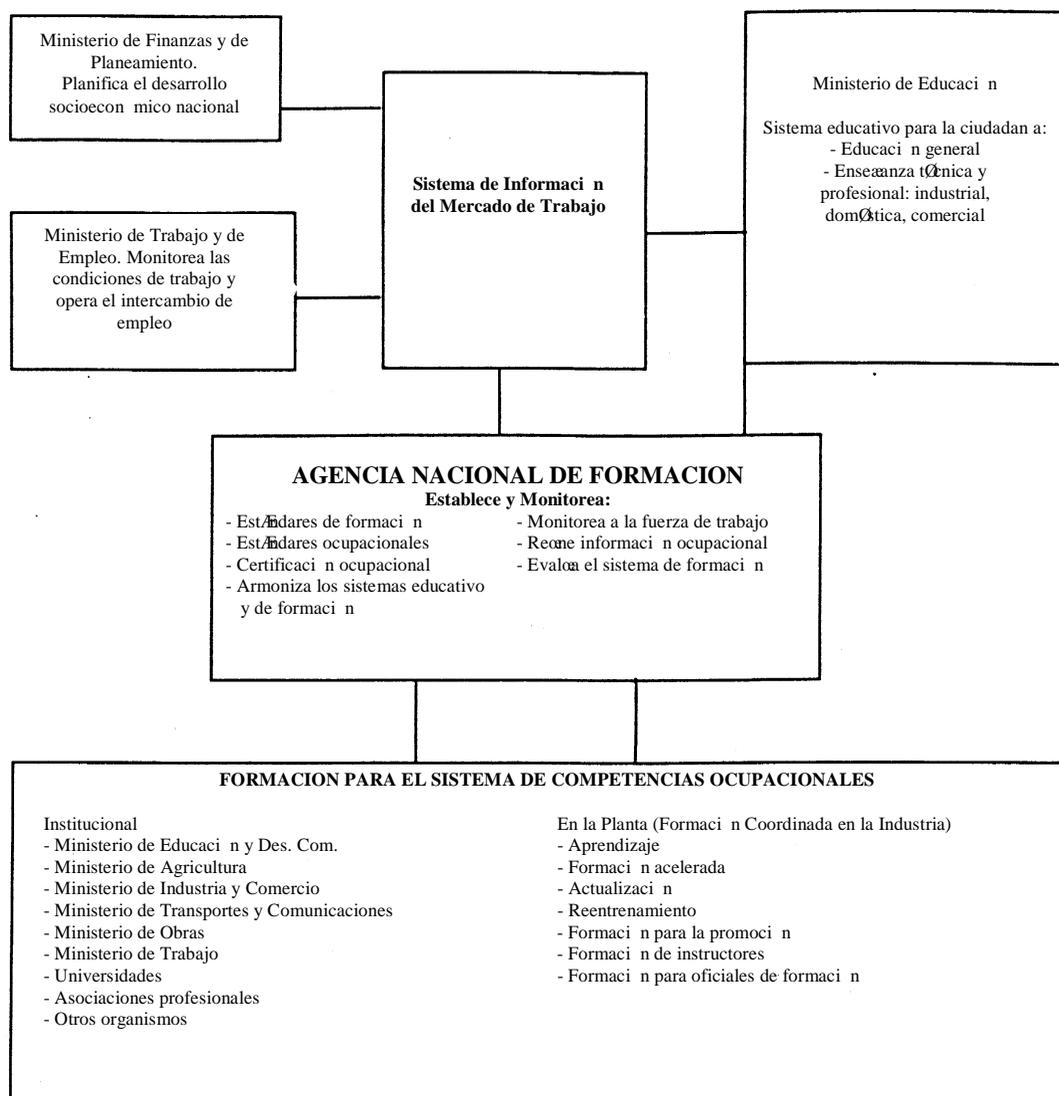
Funciones

La coordinación y el manejo de la EFTP será la función principal de la Agencia Nacional de Formación. Por medio de subcomités y del uso de personal técnico, la Agencia Nacional de Formación puede coordinar y monitorear estas actividades esenciales:

- identificación de necesidades de formación;
- establecimiento y monitoreo de estándares de formación, y monitoreo de la prestación de formación;
- evaluación y certificación;
- armonización de las actividades de los sistemas educativo y de formación, en los niveles formal y no formal;
- monitoreo de la demanda y oferta de mano de obra;
- coordinación del acopio de información ocupacional;
- evaluación del sistema de formación en términos de eficiencia y efectividad;
- publicación de materiales;
- monitoreo y difusión de actividades curriculares;
- difusión del uso de los recursos disponibles;
- coordinación y ejecución de programas de promoción y motivación;
- monitoreo de la orientación de la formación y de las carreras;
- monitoreo de la formación de docentes/instructores;
- orientación de los programas de formación para que permanezcan en coordinación con el Sistema de Información del Mercado de Trabajo.

Fuente: *Regional strategy, technical and vocational education and training*, Secretariado de la Comunidad del Caribe, mayo de 1990.

Figura II.1
Modelo de Sistema Nacional de Formación



Fuente: *Regional strategy, technical and vocational education and training*, Secretariado de la Comunidad del Caribe, mayo de 1990.

- promover la expansión y el desarrollo continuo del sistema de EFTP a fin de satisfacer la demanda efectiva por trabajadores calificados y semicalificados;
- actuar como promotor de la incorporación del sector privado en la dirección y ejecución de la EFTP en Jamaica;
- asegurar que las disposiciones administrativas y para la instrucción cumplan, en todas las instituciones de formación, con los estándares establecidos; y
- administrar el cumplimiento del Acta de la HEART Trust con respecto a las contribuciones de los empleadores y el bienestar de los formandos.

Las enmiendas de 1994 al Acta de creación de HEART Trust autorizaron y permitieron la implementación de la Agencia Nacional de Formación, así como el establecimiento del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (*National Council on Technical and Vocational Education and Training, NCTVET*). Sin embargo, debe señalarse que el proceso de reforma no afectó el marco legal que regulaba el manejo y las actividades de la Agencia. En particular, la ANF nunca recibió facultades jurídicas adicionales para coordinar la formación. Se prefirió expandir la prestación de formación por parte de HEART Trust, a revisar los mecanismos de coordinación. Esta expansión tuvo lugar por medio de la transferencia de varias instituciones a HEART Trust, especialmente los centros de formación y los centros de formación de instructores (*Vocational Training Development Institute, VTDI*) originalmente operados por el Ministerio de la Juventud, así como la responsabilidad por el programa de aprendizaje. Más tarde, en 1995, una institución adicional, el Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería (*National Tool and Engineering Institute, NTEI*) fue transferido de la JAMPRO a HEART Trust. Sin embargo, tales decisiones deben verse como medidas tácticas antes que como un reflejo de la nueva estrategia de la agencia reformada. En efecto, la intención declarada no era, y no lo es hoy, asignar actividades operativas adicionales a la HEART Trust, sino asignar la provisión de la formación a instituciones externas. La racionalidad detrás de esta política consiste en separar la regulación de la formación, de su prestación efectiva. En cierta medida, los ajustes hechos al diagrama organizativo de la Agencia de 1991 reflejan esta preocupación, en la medida en que los departamentos de prestación de la formación fueron separados de aquellos vinculados a la planificación, financiamiento y control de la calidad (ver Figs. II.2 y II.3).

El primer experimento de una agencia nacional de formación en Jamaica (1982-1989) dejó dos lecciones de relevancia general. Primera: un

Figura II.2
Heart Trust. Estructura organizacional, 1991

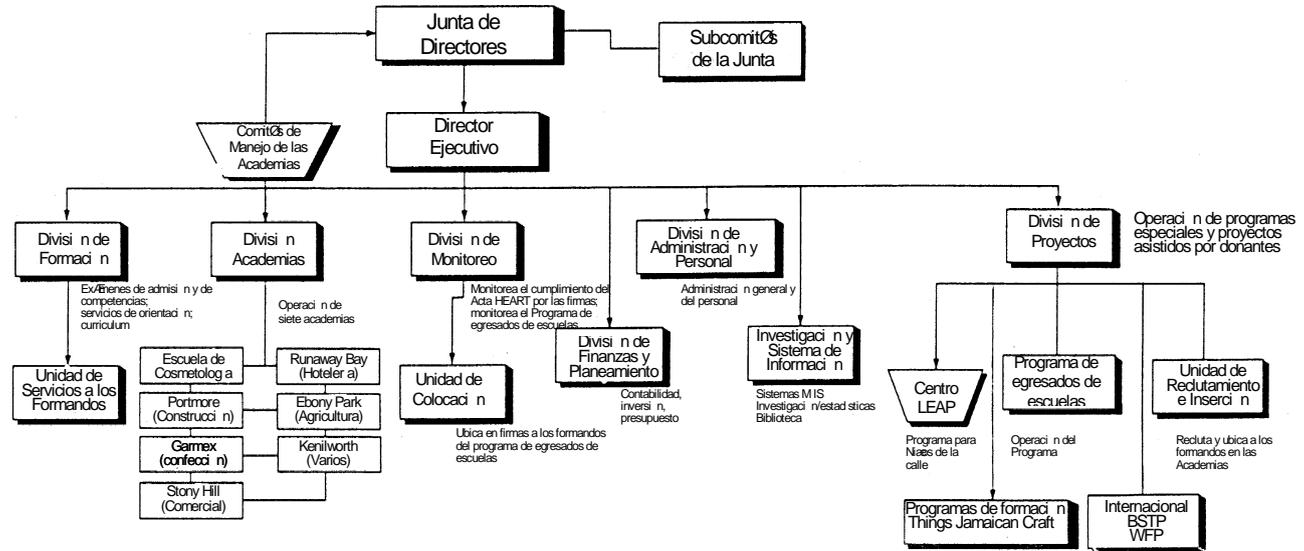
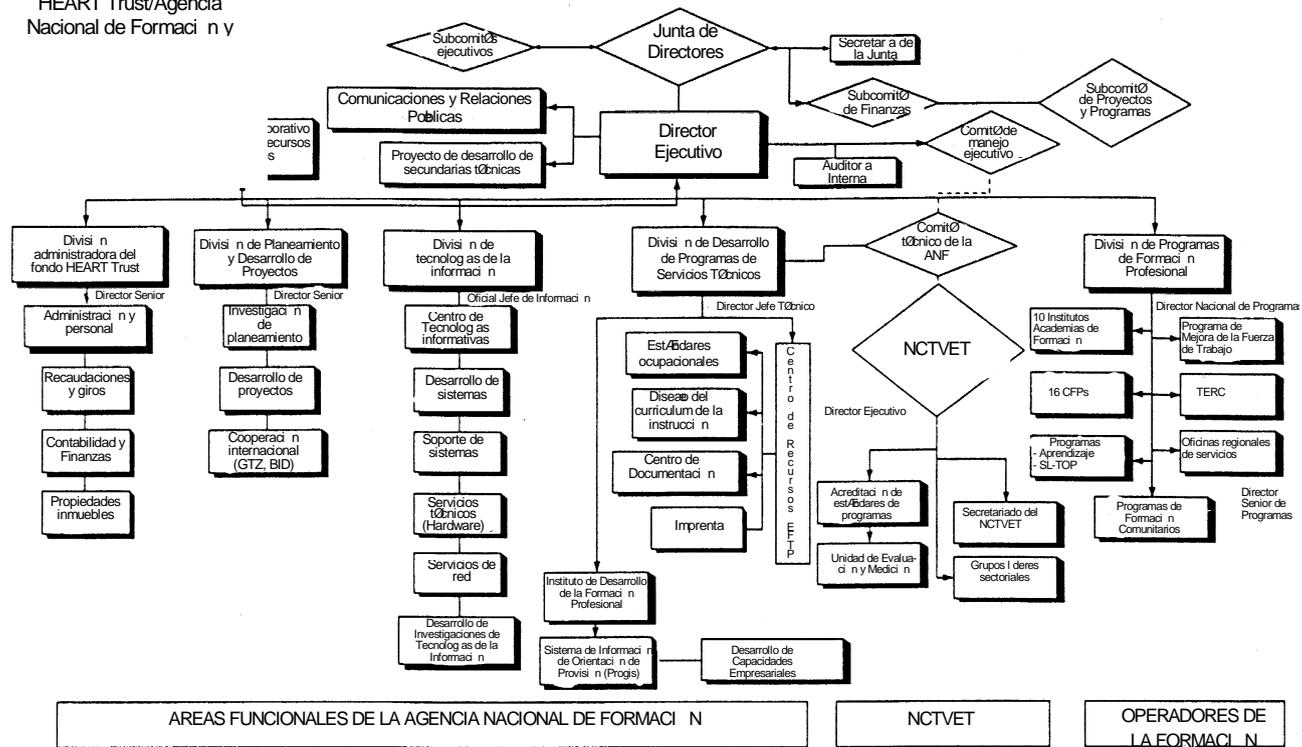


Figura II.3
HEART Trust/NTA y NCTVET
Estructura organizacional, 1998

HEART Trust/Agencia
 Nacional de Formación y

85



Formación y trabajo en Jamaica

cuerpo tal debe ser verdaderamente autónomo, significando esto también autonomía frente a interferencias políticas. Segunda: el éxito requiere una genuina representación del sector privado.

A fin de satisfacer estas dos condiciones, la estrategia elegida implica tres opciones principales: (i) desplazar la responsabilidad sobre la Agencia de la Oficina del Primer Ministro al Ministerio a cargo de Educación; (ii) reformar la estructura organizacional y de administración; y (iii) definir una nueva política de formación orientada a establecer un sistema nacional de formación coherente y orientado a la demanda. Si bien los cambios en esa dirección han sido significativos, aún parece difícil lograr la plena participación de los empleadores, especialmente en un contexto de dificultades económicas. El progreso ha sido incluso menor en la clarificación del rol y responsabilidad de los sindicatos; nuevamente, esta tarea se dificulta aún más por la pérdida de afiliaciones y la erosión de la representatividad de los sindicatos.

Desde 1994, la definición e implementación de un sistema nacional de calificaciones ha sido un importante factor para incentivar la participación de los empleadores. Del mismo modo, la reforma que se busca implementar en el esquema de aprendizaje implicará sustanciales esfuerzos para persuadir a los empleadores, y posiblemente a las organizaciones sindicales, de la importancia de ofrecer más oportunidades a los jóvenes. Estos desarrollos sugieren que la cuestión de la asociación entre estado y empleadores está siendo abordada mediante mecanismos políticos, en oposición a mecanismos legales tales como la modificación del equilibrio de poder al interior de la junta y de sus miembros. Asumiendo que diferentes combinaciones de instrumentos legales y de política conducirán a diversos patrones y resultados de participación, podría parecer tentador forzar las comparaciones con otras experiencias tales como las de República Dominicana y Mauricio. Sin embargo, también está claro que el concepto de una autoridad nacional de formación varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias nacionales. En gran medida, las soluciones institucionales en relación a la formación están determinados por factores contextuales. El análisis y comparación de los diversos casos requieren reconocer el hecho de que los países tienen diferentes conceptos de participación social y se encuentran en diferentes etapas de su desarrollo socioeconómico. Tales diferencias explican las diferentes opciones en la conformación de la agencia nacional de formación. Puede esperarse que, en Jamaica, una vez que las acciones de política se encuentren plenamente implementadas, los aspectos institucionales requieran ser revisados.

CAPÍTULO III

PROVISIÓN Y POLÍTICAS DE FORMACIÓN

La oferta de formación: productos, ofertas, medios y modos de prestación

Crecimiento de la cartera de formación

Desde 1989 HEART Trust/NTA ha más que duplicado el número de personas formadas, al tiempo que la matrícula ha crecido más de 400 por ciento, debido en parte a la transferencia de operaciones de otras entidades, y en parte al crecimiento de su propia capacidad.

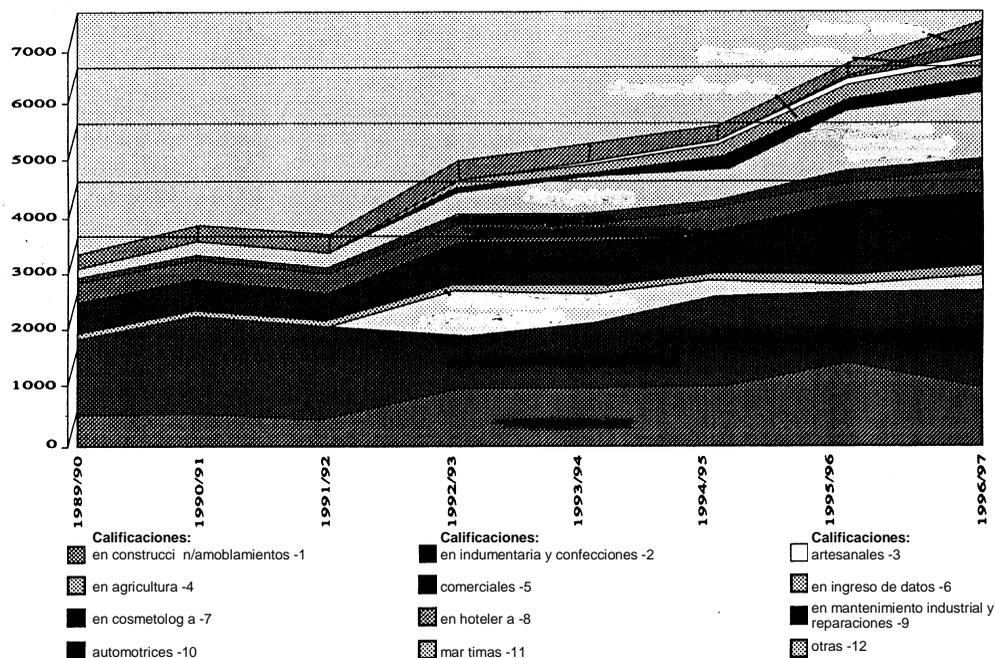
Como puede verse en el *Gráfico III.1*, el crecimiento se debe a la mayor capacidad de formación para calificaciones de construcción, comerciales y de hotelería y, en menor medida, para el sector automotriz. Para 1998, HEART Trust/NTA se ha fijado una meta de matrícula de 30.000 personas.

Presentación de los programas de formación

La prestación de los programas de formación profesional en Jamaica se encuentra bajo la responsabilidad de un director senior, el Director Nacional de Programas. Los programas se organizan, bajo su dirección, según su tipo:

- un departamento opera los nueve programas de las Academias e Institutos;
- otro opera los dieciseis Centros de Formación Profesional;
- un tercero maneja los más de ochenta programas que operan los proveedores comunitarios subvencionados; este departamento tam

Gráfico III.1



Fuente: División de Planeamiento y Desarrollo de Proyectos, HEART Trust/NTA.

bién supervisa algunos proyectos de formación operados por la industria en instituciones de formación (procesamiento de información, calificaciones marítimas);

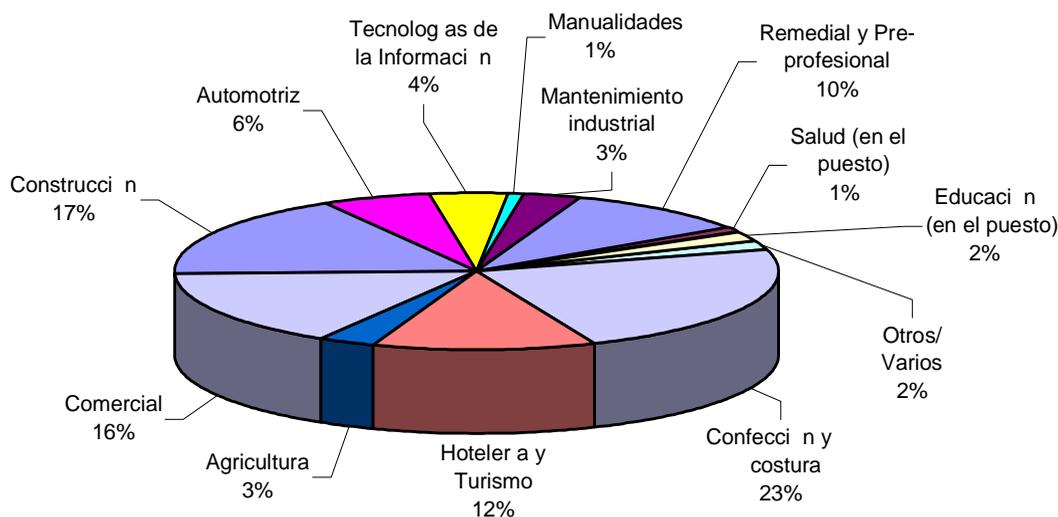
- un cuarto opera los programas que se desarrollan en el puesto de trabajo; y
- un quinto departamento incluye las funciones centrales y regionales de reclutamiento y ubicación.

Este patrón organizacional es producto del surgimiento de la programación en sucesivas etapas a lo largo del tiempo; en otras palabras, el Programa de Egresados de Escuela fue estructurado primero, luego se estableció una sección para supervisar las academias, etc. Este patrón es una especie de organización por "línea de producto" y debería distinguirse de las formas organizativas *regionales* o *sectoriales*. La forma

regional combinaría todos los servicios en una región determinada bajo un director, mientras que una organización sectorial agruparía los programas de todo el país bajo las diversas definiciones sectoriales (agricultura, construcción, hotelería, etc.). La forma regional de organización ha estado en discusión por algún tiempo, y parece que este modelo será adoptado en breve. Esto se debe a la necesidad de combinar más estrechamente las modalidades de formación. Los programas en instituciones de formación deberán cooperar más estrechamente con los programas en el puesto de trabajo, y una forma de facilitar esta cooperación consiste en poner a ambos tipos de programas bajo el mismo director. El diseño institucional, sin embargo, deberá reforzar el aspecto sectorial de la estructura, tal vez mediante el uso de un patrón organizacional de tipo matricial.

La distribución sectorial de la formación puede verse en el *Gráfico III.2*. La formación en calificaciones para el área de confecciones abarca al 23 por ciento de la matrícula, seguida por construcción con el 17 por ciento, calificaciones comerciales con el 16 por ciento y hotelería y turismo con 12 por ciento. Estos cuatro sectores, en conjunto, dan cuenta del 68 por ciento de la matrícula proyectada.

Gráfico III.2
Matrícula 1998/99 proyectada, por sector



Fuente: HEART Trust/NTA.

Distribución geográfica de los programas

Los programas de formación profesional se encuentran distribuidos a lo largo de toda la isla. El reclutamiento de los formandos es realizado por una unidad central, Centro Referencial para la Formación y el Empleo (*Training and Employment Referral Centre*, TERC), con oficinas regionales que reciben las solicitudes, evalúan a los aspirantes y los remiten a los programas apropiados en base a sus intereses y antecedentes. Las oficinas regionales también monitorean los programas de formación en el puesto de trabajo para asegurar la asistencia y el bienestar del formando. La mayoría de los formandos tienen preferencia por alguna formación en particular, un particular lugar y tipo de programa. Un aspirante puede presentar una solicitud de admisión a una Academia con residencia, una Academia (o Instituto) sin residencia, un Centro de Formación Profesional, un Programa Especial, para ingresar al Programa de Oportunidades de Formación para Egresados de Escuela (SL-TOP), o para Aprendizaje.

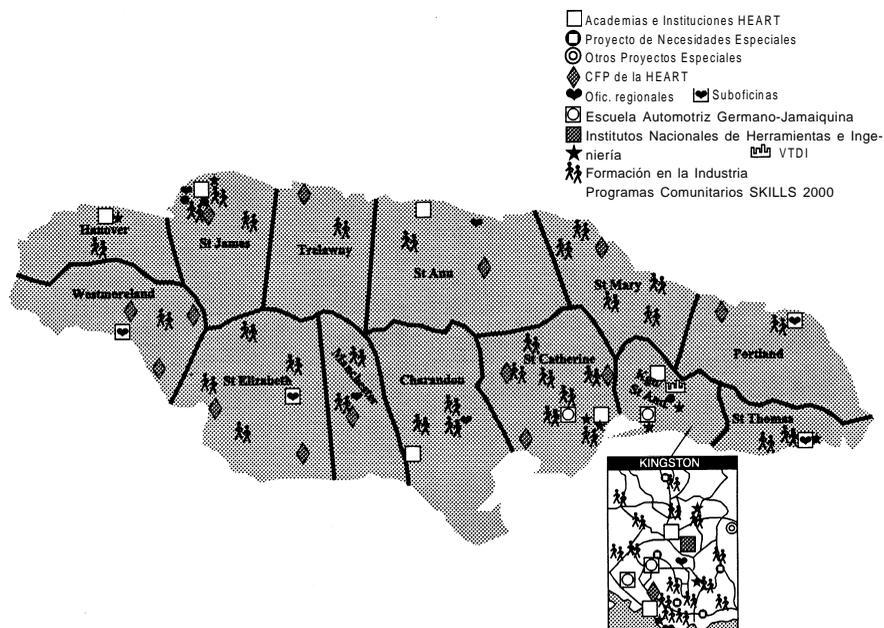
Para una población total en *edad de asistir a la formación profesional* de aproximadamente 472.000 personas (según el censo de 1991), el sistema de formación opera un total de 102 unidades de formación (a comienzos de 1998) con 17.721 vacantes de formación en sus programas. A nivel nacional esto implica que existe *una vacante de formación por cada 27 personas en edad de asistir a la formación profesional y una vacante por cada 1,7 kilómetros cuadrados de superficie*.

Estos valores a escala nacional presentan grandes variaciones según las parroquias: algunas presentan un índice menor, mientras que otras muestran muy pocas vacantes en proporción, y unas pocas parroquias muestran una enorme deficiencia. Esto puede verse en el *Cuadro III. 1*.

En un análisis respecto a la concentración geográfica de los programas deben tomarse en consideración los siguientes aspectos:

- St. Mary, Portland y St. Thomas, todas en el extremo oriental de la isla, son áreas rurales con pocas y pequeñas ciudades.
- La parroquia rural de Hanover, a pesar de ser similar a las anteriores, dispone de una importante instalación no lejos del límite con St. James. Si se combinan los datos de estas dos parroquias se obtiene una relación total de 1:17, bien por encima del promedio nacional y similar a la de Kingston (en St. James se encuentra Montego Bay, la segunda ciudad del país).

Figura III.1
Centros de programas de la HEART Trust/NTA



Fuente: HEART Trust/ANF.

Recuadro III.1
Relación entre vacantes de formación y población en edad de asistir

Parroquias con mayor capacidad:	
• Hanover	1:6
• Kingston y St. Andrew	1:17
• Trelawny	1:25
• Clarendon	1:30
• Westmoreland	1:30
Parroquias con capacidad intermedia:	
• St. Catherine	1:36
• St. Ann	1:39
• St. Elizabeth	1:39
• St. Mary	1:53
Parroquias con menor capacidad:	
• Manchester	1:63
• St. James	1:71
• Portland	1:72
• St. Thomas	1:111

Fuente: HEART Trust/ANF.

- La explicación de la relativamente elevada capacidad de Kingston está dada por el hecho de ser la capital y centro de educación y formación.
- Debería asegurarse un mayor número de vacantes en St. Thomas y Portland, para acercarlos al nivel intermedio de las otras parroquias mayormente rurales, St. Elizabeth y Clarendon, en el rango de una vacante por cada 35 personas en edad de asistir a la formación profesional, aproximadamente. Actualmente se encuentra bajo estudio la posibilidad de establecer un Centro de Formación Profesional (CFP) adicional en el límite entre esas dos parroquias. Unos pocos programas especiales podrían reducir aún más la relación.
- En Manchester debería incrementarse la capacidad. Mandeville es una de las ciudades de mayor crecimiento.
- Gran parte de la capacidad rural depende de las subvenciones provistas a través de los programas de formación comunitarios. En la medida en que estos programas son del tipo SKILLS 2000, puede haber disparidades adicionales, dado que ellos no se rigen por los mismos estándares que los de las Academias y los Centros de Formación Profesional.
- La distribución espacial de los programas y las vacantes es llamativa con respecto al predominio de las áreas de Kingston y St. Andrew y la variabilidad entre las parroquias rurales. La variabilidad rural es consistente con la de la población. Si se descuenta el área de Kingston (la de mayor densidad) el promedio es de 1,15 vacantes por kilómetro. La mediana es de 0,74 vacantes por kilómetro. A partir de este análisis preliminar se desprenden las necesidades de St. Thomas y Portland y de la ciudad de Mandeville.

Las ofertas de formación en instituciones de HEART Trust/NTA

HEART Trust/NTA opera en forma directa nueve academias e institutos, y dieciséis centros de formación profesional; además, financia y monitorea:

- 35 unidades de formación comunitarias, que ofrecen formación de Nivel 1,
- 35 unidades SKILLS 2000 (pre-Nivel 1),
- 7 pequeñas instituciones operadas por el Ministerio de Educación, que ofrecen mayormente cursos preprofesionales,
- 6 programas y proyectos dirigidos a sectores específicos, operados por entidades del sector privado en ocupaciones marítimas, tecnologías de la información, amoblamiento, transporte, etc., y
- 6 instituciones especializadas, dirigidas a grupos focales y a grupos

Cuadro III.1
Número de vacantes de formación por parroquia según variables claves de población y geográficas, marzo de 1998

Parroquia	Población en edad de asistir a la formación profesional (15-24 años; censo de 1991)	Superficie (km ²)	Unidades de formación profesional	Vacantes de formación profesional	Relación población/vacantes	Vacantes por km ²
Kingston y St. Andrew	131.126	453	43	7.614	17,22	16,81
St. Thomas	16.061	743	2	145	110,77	0,20
Portland	14.449	814	2	200	72,25	0,25
St. Mary	20.492	611	6	385	53,23	0,63
St. Ann	28.477	1.213	4	727	39,17	0,60
Trelawny		13.445	338	3	530	25,37
1,57						
St. James	31.246	595	5	442	70,69	0,74
Hanover	13.079	450	2	2.104	6,22	4,68
Westmoreland	23.513	807	4	775	30,34	0,96
St. Elizabeth	27.713	1.212	6	707	39,20	0,58
Manchester	31.734	830	4	503	63,09	0,61
Clarendon	40.263	1.196	9	1.363	29,54	1,14
St. Catherine	80.453	1.192	12	2.226	36,14	1,87
Total	472.051	10.454	102	17.721	26,64	1,70
Parroquias combinadas:						
St. James	31.246	595	5	442	70,69	0,74
Hanover	13.079	450	2	2.104	6,22	4,68
Total combinado	44.325	1.045	7	2.546	17,41	2,44

Fuente: HEART Trust/ANF.

con necesidades específicas (personas con alguna discapacidad, niños de la calle, niños huérfanos o en custodia, etc.).

Todas estas instituciones pertenecen a la categoría de oferentes de formación en instituciones o institucionalizada. Los programas de formación se ofrecen en nueve agrupamientos sectoriales principales:

- agricultura,
- confecciones y productos de costura,
- calificaciones para el sector automotriz,
- servicios de belleza,
- calificaciones comerciales,
- calificaciones para la construcción,
- hotelería y turismo,
- mantenimiento industrial,

- tecnologías de la información.

Los programas de formación se ofrecen según los niveles de competencia que corresponden a los niveles de empleo en el área de calificación. En la mayor parte de los casos, esto significa que ofrecen formación en niveles de semicalificación, de calificación y de técnico/supervisor (Niveles 1-3). El Centro de Recursos para EFTP (*TVET Resource Centre*) ha completado hasta el momento nuevos documentos curriculares para la formación de Nivel 1 en 36 áreas de calificación, para la de Nivel 2 en 25 áreas y para la de Nivel 3 en 10 áreas de calificación. Algunos programas siguen operando sin los nuevos diseños curriculares, basados en estándares ocupacionales y en el Modelo Técnico Operativo de la Agencia; entre ellos se incluyen algunos cursos en el área de mantenimiento industrial. Algunos cursos en tecnologías de la información han sido adquiridos como “paquete cerrado”, dado que los estándares ocupacionales involucrados son más bien globales que locales.

Las academias e institutos operan dentro de una orientación mayormente sectorial. Los programas apuntan a sectores particulares, como puede verse a continuación:

- Academia Ebony Park – Calificaciones para la agricultura,
- Academia Garmex - Confecciones,
- Escuela Automotriz Germano-Jamaiquina (JAGAS) e Instituto de Formación Automotriz Cornwall – Calificaciones para el sector automotriz,
- Escuela de Cosmetología - Servicios de belleza,
- Academia Stony Hill – Calificaciones comerciales,
- Academia Portmore – Calificaciones par la construcción,
- Instituto Hotelero y de Formación Runaway Bay – Calificaciones para hotelería y turismo,
- Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería (NTEI) - Mantenimiento industrial,
- la Academia Kenilworth es una gran institución que se centra en cuatro sectores: hotelería, tecnologías de la información, comercial y confecciones.

Este tipo de instituciones tienen una capacidad permanente de 4.100 vacantes de formación y una capacidad anual para alcanzar una matrícula total de aproximadamente 9.000 personas.

La Agencia también opera una red de 16 pequeños Centros de Formación Profesional, con cupos que van de 60 a 140 formandos, y una capa

cidad total para formar a unas 2.700 personas por vez y a alrededor de 5.400 por año. Los programas en estos centros incluyen cursos de oficios vinculados a la construcción (electricidad, plomería, albañilería, carpintería), de calificaciones comerciales (tales como administrativos o recepcionistas), confección de indumentaria, automotriz, ingeniería en metales y calificaciones en hotelería (como cocinero). La mayoría de los centros incluyen algún programa preprofesional que ayuda a los aspirantes con poca calificación previa a obtener el ingreso a algún programa del segmento certificado. Los centros se encuentran distribuidos en todas las parroquias de la isla, con excepción de Hanover, Clarendon y St. Thomas, en las que no existe ninguno.

La formación en instituciones también tiene lugar en unidades comunitarias operadas por organizaciones comunitarias (OCs) y por organizaciones no gubernamentales (ONGs), y en programas especializados dirigidos a sectores particulares y operados por organizaciones sectoriales, instituciones especializadas o incluso por firmas. La formación comunitaria incluye:

- Formación de Nivel 1 provista a través de ONGs y OCs para aproximadamente 1.500 personas por vez y 3.000 por año;
- formación pre-Nivel 1, focalizada en la capacidad de generar ingresos, bajo el Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza, programa gubernamental en el que la Agencia participa a través de SKILLS 2000, junto con ONGs y OCs; provee formación para aproximadamente 800 a 1.000 personas por vez y unas 2.000 por año;
- formación de Nivel 1 en programas especializados operados por sectores interesados, para 200-300 personas por vez y 650 por año; y
- programas dirigidos a grupos focales especiales, para aproximadamente 1.600 personas por vez y 2.000 por año.

Estos programas funcionan en cada parroquia y han sido una importante fuente de capacidad adicional para el sistema de formación. En la mayoría de los casos, las instalaciones y gran parte del equipamiento necesario para la formación corren por cuenta de los auspiciantes del programa, mientras que HEART Trust/NTA financia los costos corrientes de operación y provee soporte técnico en términos de planificación, de supervisión y desarrollo del programa, y de procedimientos de acreditación y certificación a través del NCTVET.

Programas de formación en el puesto de trabajo

La Agencia supervisa dos programas diferentes de formación en el pues

Cuadro III.2
Currícula desarrollada por el Centro de Recursos para EFTP, 1993-1998

Curriculum Guías/lineamientos	Nivel 1 (✓)	Nivel 2 (•)	Nivel 3 (★)
Calificaciones de hotelería			
1. Preparación de comidas	✓	•	
2. Servicio de comida y bebida	✓	•	
3. Servicio de habitación	✓	•	
4. Mantenimiento hotelero	✓		
5. Operaciones de recepción	✓	•	
6. Contabilidad hotelera	✓	•	
7. Catering			★
Calificaciones comerciales			
1. Contabilidad	✓	•	★
2. Marketing y ventas	✓		
3. Administrativo/recepcionista	✓		
4. Secretaría	✓	•	
5. Ventas al por menor	✓	•	
Calificaciones para la construcción			
1. Plomería (fontanería)	✓	•	★
2. Albañilería	✓	•	★
3. Soldadura	✓	•	★
4. Carpintería/Carpintería de obra	✓		
5. Mueblería	✓	•	★
6. Instalaciones eléctricas	✓	•	★
7. Carpintería		•	
8. Carpintería de obra		•	
9. Accesorios de acero	✓		
Mantenimiento industrial			
1. Ingeniería metalúrgica	✓		★
Servicios de belleza			
1. Calificaciones de cosmetología	✓	•	
2. Terapia de belleza	✓		
Confección y productos de costura			
1. Confección de indumentaria	✓	•	★
2. Sastrería	✓		
3. Preparación de modelos y talles	✓	•	
4. Bordado a máquina	✓		
5. Operaciones con máquina de coser	✓		

(continúa)

6. Mecánica de máquina de coser	✓		
7. Bordado a mano	✓		
Automotriz			
1. Reparación de carrocería	✓		
2. Mecánica	✓	•	★
Agroganadería			
1. Cría de ganado	✓		
2. Producción de cereales	✓	•	
3. Apicultura	✓		
4. Operación de maquinaria agrícola	✓		
5. Acuicultura	✓		
6. Mantenimiento agrícola	✓		
7. Cría de conejos		•	
8. Cría de cerdos		•	
9. Cría de cabras		•	
10. Cría de vacunos		•	
11. Cría de aves de corral		•	

Fuente: HEART Trust/NTA. Permanentemente hay nuevos cursos en desarrollo. Módulos de la currícula son agrupados en programas de calificaciones de empleabilidad para SKILLS 2000 (pre-Nivel 1)

to de trabajo. En 1982, después de su creación, el primer programa implementado por la Agencia fue el Programa de Egresados de Escuela, actualmente Programa de Oportunidades de Formación para Egresados de Escuela (*School-Leavers Training Opportunities Programme, SL-TOP*). El Programa de Aprendizaje (tradicional) fue transferido formalmente a la Agencia desde el Ministerio de la Juventud en 1994.

El Programa SL-TOP está dirigido a jóvenes de 17 años de edad o más que han completado el nivel secundario (grado 11) y que evidencian ciertos logros, por ejemplo dos materias del CXC o varios equivalentes locales. El Programa SL-TOP se lanzó para atender el problema del desempleo entre los jóvenes que han egresado del nivel secundario. Investigaciones empíricas hechas durante los años ochenta señalaron que la reticencia de los empleadores a contratar graduados sin experiencia laboral era un impedimento para la absorción en el mercado de trabajo de jóvenes calificados en busca de su primer trabajo. Por ello, este programa fue concebido originalmente como un programa de *experiencia laboral*, a la vez que como un programa de formación laboral.

El Programa de Aprendizaje, por otro lado, era una modalidad de formación en decadencia durante los años ochenta. Este programa estaba estructurado como muchos otros esquemas de aprendizaje, con autori

dades legales, reglas específicas que establecían las condiciones de formación, etc. El programa declinó debido al escaso apoyo financiero e institucional, la falta de incentivos para las firmas y la tendencia general a apartarse de este tipo de esquemas en muchos países en la era postindustrial.

Existen otras diferencias significativas entre estos dos programas de formación en el puesto de trabajo. El Acta HEART de 1982 autoriza para el SL-TOP créditos impositivos hasta un tope (bajo) a cambio de las sumas pagadas semanalmente a los participantes. Básicamente, esto equivale a un modesto subsidio de formación. Este programa es también de menor duración, más focalizado en tareas o funciones específicas, por oposición a las ocupaciones en el Programa de Aprendizaje, y organizado según un modelo mucho más flexible. El Programa SL-TOP hace uso de un Informe de Desarrollo de Calificaciones que documenta el contenido y la duración mínima de la formación, mientras que el de Aprendizaje utiliza las reglas específicas para el sector aprobadas por la Junta. También es importante notar que la matrícula del Programa de Aprendizaje es en un 97 por ciento masculina, mientras que la del SL-TOP es femenina en un 73 por ciento.

A pesar de estas diferencias, ambos programas están actualmente bajo una misma área administrativa, y cada estructura se encuentra en proceso de transformación. Dos proyectos piloto han explorado el posible funcionamiento de un nuevo marco técnico. La formación en el puesto de trabajo es poco adecuada en ambos programas, dada la falta de contactos estructurados con las instituciones de formación, y es despareja en relación a los estándares de formación, contenido real de los programas, evaluación de competencias y certificación. El marco general requiere ser modificado de la siguiente forma: ambos enfoques y marcos serán regulados por medio de un Reglamento de Formación que establezca las condiciones de la formación y la división de tareas de formación entre el empleador y la institución (HEART Trust/ANF).

Es necesario un modesto subsidio para reducir los costos de ambas modalidades de formación en el puesto de trabajo. Dado que la naturaleza *automática* del crédito impositivo debilita los esfuerzos de la Agencia para establecer estándares, esta provisión legal debería ser remplazada por un enfoque contractual que encuadre la colocación de los formandos en las firmas.

El contenido será regulado en relación a las ocupaciones definidas y los niveles de empleo desarrollados a través tanto del Centro de Recursos para EFTP como del NCVET. En otras palabras, la formación en el

puesto de trabajo empleará el mismo contenido (a través del uso de una currícula estándar) que la formación en instituciones.

Como parte del arreglo, a los formandos y a los empleadores se les requerirá la obtención de una certificación, cumpliendo con las evaluaciones en las sucesivas etapas de la formación. Se propone el establecimiento de incentivos adicionales, monetarios o de otro tipo, para los empleadores si el formando alcanza la certificación. El objetivo de certificación terminal es el Nivel 2.

En el corriente año (1998), las oportunidades de formación en el puesto de trabajo, tanto en el SL-TOP como en Aprendizaje, incluyen una matrícula planeada de 5.000 participantes, 3.800 en SL-TOP y 1.200 en Aprendizaje. Al mes de junio de 1998, 1.132 firmas tenían participantes en SL-TOP y 241 firmas tenían aprendices. Dependiendo de cómo se clasifiquen y contabilicen la gran variedad de trabajos específicos incluidos en estos dos programas, podría decirse que el esquema de Aprendizaje ofrece formación en 17 áreas de calificación y el SL-TOP en 34 áreas. Como ya se mencionó, los títulos en la categoría SL-TOP están mejor definidos y son mucho más específicos que los de Aprendizaje; el SL-TOP tiene muchos trabajos nuevos (los que no se esperarían encontrar en un esquema de aprendizaje) que se centran en calificaciones comerciales, computación, cuidado de la salud, etc.

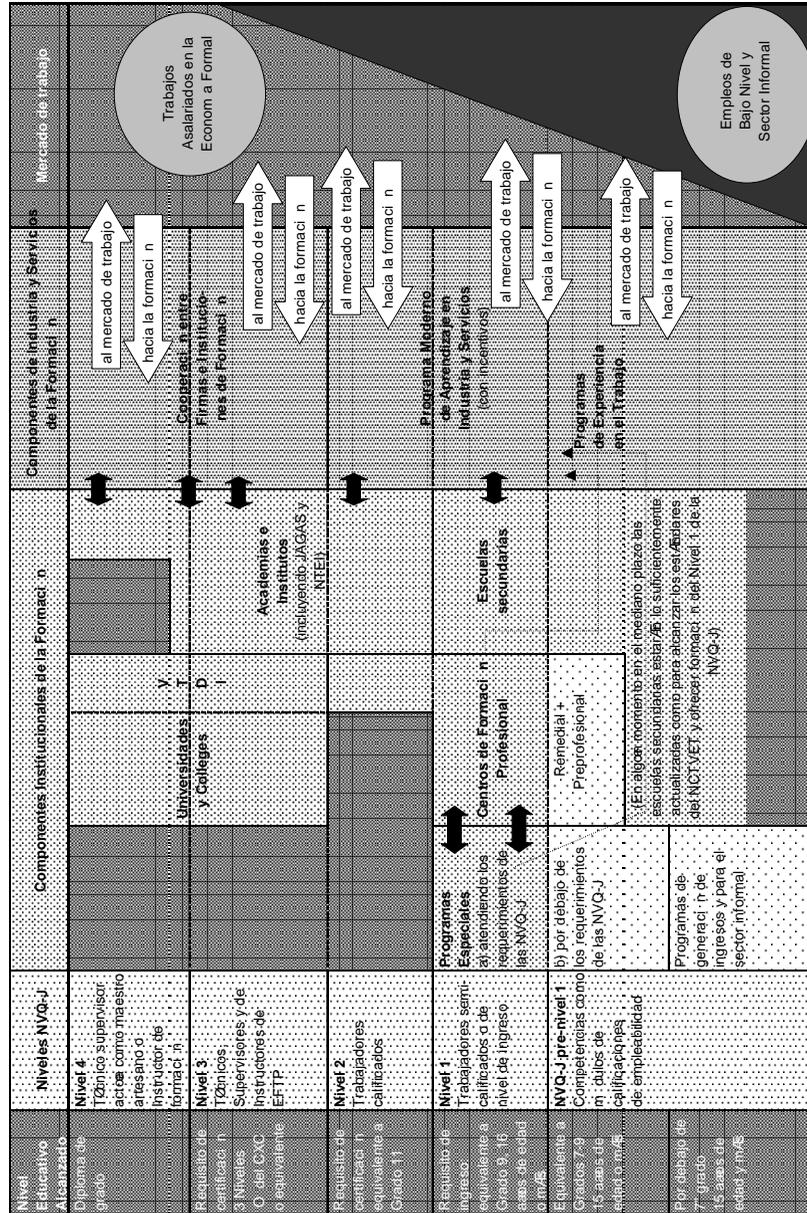
Integrando la cartera de formación

La integración de la modalidad de formación en el puesto de trabajo dentro del marco más amplio de la EFTP que está siendo desarrollada en Jamaica (orientado por estándares, basado en competencias, con certificación ocupacional) representa un enorme desafío. La legislación pertinente, los arreglos y prácticas organizacionales y los procesos de desarrollo de programas deben todos adecuarse a un sistema que integra la formación en el puesto de trabajo con la formación en instituciones, en un marco global de formación cooperativa. La *Figura III.2* muestra cómo sería la estructura propuesta para un sistema de formación más integrado.

Políticas claves adicionales de la HEART Trust/ANF

- **Edad:** Históricamente, los programas de HEART Trust/NTA estuvieron

Figura III.2
El sistema de formación profesional propuesto en Jamaica



Fuente: HEART Trust/NTA.

ron dirigidos a jóvenes desempleados de entre 17 y 24 años de edad. En 1991/92 el límite superior de edad fue eliminado. En 1996, la Junta autorizó a que hubiese jóvenes de más de 16 años matriculados en los programas comunitarios. Investigaciones de la División de Planeamiento han mostrado que no existe prohibición legal para admitir a jóvenes de 15 años, pero básicamente el requisito de ingreso de los 17 años o más se ha mantenido.

- **Situación de empleo:** La Agencia se ha focalizado históricamente en los jóvenes desempleados, y gran cantidad de literatura promocional y propaganda invita a los desempleados a participar en los cursos de formación. Este principio, sin embargo, está bajo revisión, en lo que se refiere a cómo una persona califica para ingresar a la formación. Primero, el sistema modular se pensó para permitir a *personas con empleo* ingresar a un programa de formación para obtener una certificación. Segundo, las personas empleadas y los ex-empleados hoy desplazados están presentando solicitudes de admisión a HEART Trust/NTA. La cuestión de si una persona es empleada o desempleada tiene que ver más con la incapacidad para pagar que con un auténtico criterio de admisión. Mientras que los jóvenes desempleados siguen siendo el principal grupo enfocado, la Agencia reconoce ahora que será necesario atender a los empleados. Sin embargo, ellos deberán pagar un arancel.

El criterio primario para ser admitido por HEART Trust/NTA debería ser la necesidad de recibir formación profesional que tienen los individuos que no asisten a la escuela. Esto implica bajar el requisito de edad a 15 años y dejar de lado todo requisito de estar desempleado. Sin embargo, los individuos de 15 años deben ser cuidadosamente detectados y asignados a cursos preprofesionales. El grupo a enfocar, dentro de los jóvenes de 15 y 16 años, debería ser el integrado por aquellos que carecen de acceso a la educación secundaria superior y, como tales, constituyen un *grupo enfocado especial*.

- **Estipendios y aranceles para los participantes:** En la actualidad, todos los formandos de Nivel 1 (ingresantes) reciben un estipendio de J\$ 250 por semana para cubrir costos de transporte y refrigerio, y asisten en forma gratuita a los cursos de formación. Los participantes de los Niveles 2 y 3 pagan aranceles y no reciben estipendio. Durante los próximos dos años la Agencia desarrollará una forma de evaluar la situación financiera de los participantes. Aquellos que estén en condiciones de pagar deberán hacerlo. Aquellos que no puedan pagar deberían ser colocados en un *Programa*

de Trabajo/Estudio en el que contribuyan a costear su formación de alguna manera con su trabajo. Esto significa que todos los formandos contribuirán a cubrir los costos de la formación.

- **Grupos enfocados especiales:** En 1997 HEART Trust/NTA definió tres *Grupos Enfocados Especiales*, en base al trabajo de su División de Planeamiento (la que contó con asistencia de la GTZ de Alemania). Estos son grupos que se encuentran en una posición de desventaja en el mercado de trabajo, pero no por responsabilidad individual de sus miembros. La idea es que, para ellos, deben implementarse provisiones especiales a fin de ayudarlos a superar las desventajas que enfrentan. Los grupos que la Agencia ha definido y la racionalidad básica para incluirlos son los siguientes:

- ◆ *Grupo enfocado especial N° 1: Mujeres*

Las mujeres alcanzan, en promedio, calificaciones educativas más altas que los varones pero, a pesar de esta aparente ventaja, la tasa de desempleo femenino duplica la masculina. Más aun, las mujeres se encuentran relegadas a ocupaciones tradicionales peor remuneradas que aquellas disponibles para los varones. La oferta global de HEART Trust/NTA busca favorecer tanto el ingreso de mujeres a áreas tradicionales de empleo femenino como a ocupaciones no tradicionales.

- ◆ *Grupo enfocado especial N° 2: Personas con discapacidades*

Es sabido que las personas con discapacidades sufren tasas de desempleo superiores al 90 por ciento y que la gama de empleos disponibles para ellas se encuentra severamente restringida por la discriminación. La Agencia actualmente financia tres programas dirigidos a personas con discapacidades y ha hecho arreglos especiales para implementar otros. Está previsto implementar programas especiales adicionales y hacer modificaciones a los programas existentes y a las instalaciones para atender estas necesidades de este grupo.

- ◆ *Grupo enfocado especial N° 3: Jóvenes desempleados sin acceso a la educación secundaria superior*

Este es el más controversial de los grupos especiales definidos, en tanto se refiere a cierta población joven, alrededor de 5.000 por año,

que realmente no tiene acceso al décimo grado debido a la estructura del sistema escolar. Las provisiones para este grupo deberían incluir programas enfocados especiales, que les permitan incorporarse a las oportunidades preprofesionales disponibles en los Centros de Formación Profesional. Este programa combinará un año de formación remedial intensiva y de exposición a las calificaciones, y un segundo año de formación en esas calificaciones.

- **Cuestiones de equidad de género:** En los programas financiados por la Agencia se han matriculado constantemente más mujeres que varones. Durante los años recientes, la matrícula ha sido femenina en un 60 por ciento y masculina en un 40 por ciento, aproximadamente. Esto es motivo de preocupación para algunas personas, preocupadas por el futuro de los varones jóvenes y que creen que ellos son “marginados” en Jamaica. Los planificadores del desarrollo, por su lado, argumentan que, dado que la tasa de desempleo femenino es mucho mayor que la masculina, y que la gama de oportunidades laborales para las mujeres está limitada por los estereotipos de género, corresponde que una agencia de formación profesional dirija la mayor parte de sus programas a las mujeres. También es un hecho que el nivel educativo alcanzado por las mujeres es, en promedio, mayor que el de los varones. Esto significa que ellas tienen mayores probabilidades de ser aceptadas para la formación, dado que para ingresar se requiere aprobar un examen de conocimientos correspondientes a noveno grado. Debe, sin embargo, decirse también que el desequilibrio en la matrícula se debe, principalmente, al menor número de aspirantes varones en comparación con el de mujeres. Esto podría reflejar una mayor demanda entre las mujeres, pero podría estar relacionado también con los costos de oportunidad para los varones, y su falta de confianza en aprobar el examen.

También existen capacidades de formación que reflejan patrones de género en el mercado de trabajo; por ejemplo, la mayoría de los formandos en confección y en calificaciones comerciales son mujeres, mientras que los formandos en mecánica automotriz y construcción son varones. Asimismo, existen patrones de género por tipo de programa: en las academias las mujeres son mayoría, mientras que en los Centros de Formación Profesional la mayoría son varones.

Desde una perspectiva de política, la Agencia ha concluido que, dadas

las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo, es apropiado tener un sesgo en la matrícula que las favorezca, aunque la proporción debería ser más bien de un 55 por ciento mujeres y un 45 por ciento varones. Con una matrícula total aproximada de 30.000 participantes,

Cuadro III.3
Matrícula por género (1998)

Programa	Matrícula masculina %	Matrícula femenina %	Matrícula total planeada para 1998
Academias	36	64	10.081
Centros de Formación Profesional	58	42	5.358
Programas remediales	54	46	1.960
Formación en el puesto	49	51	5.000
SL-TOP (en el puesto)	27	73	3.800
Aprendizaje	98	2	1.200
Programas especiales	27	73	8.900
Programas comunitarios	21	79	3.042
Programas sectoriales	44	56	650
Necesidades especiales	50	50	734
Skills 2000	31	69	1.899
Otros	17	83	200
VTDI	55	45	1.024
TOTAL	41,6	58,4	30.363

Fuente: HEART Trust/NTA.

Cuadro III.4
Evolución de la matrícula por género (1995-1998), en %

Año	Varones %	Mujeres %
1998 hasta la fecha	41,6	58,4
1997/98	39,9	60,1
1996/97	43,3	56,7
1995/96	42,4	57,6

Fuente: HEART Trust/NTA.

esto arroja 16.500 mujeres y 13.500 varones. Para alcanzar este mejor equilibrio de género, se utilizarán los siguientes enfoques generales:

- Las academias reducirán su desequilibrio incrementando la matrícula masculina en Stony Hill (actualmente de sólo el 11 por ciento) para alcanzar un 20 por ciento de varones (unos 200 más), mientras que Kenilworth (actualmente sólo 18 por ciento de varones) debería alcanzar una matrícula masculina del 30 por ciento (un aumento de alrededor de 300 por año). Esto llevará a las academias a un 41 por ciento de matrícula masculina, con unos 4.130 formandos varones.
- Los programas especiales (y la actividad de Desarrollo de Proyectos) deberían operar para llevar la composición a una proporción de 35 por ciento de varones (actualmente, 27 por ciento). Esto agregaría unos 710 varones, especialmente en programas comunitarios de Nivel 1 y en Skills 2000. Esta no es una tarea fácil, sin embargo, en la medida en que implica desarrollar programas dirigidos a los varones.
- Dado que los varones no pasan el examen de admisión en la misma medida que las mujeres, los programas remediales deberían hacer un esfuerzo especial dirigido a los varones.

Sólo con estos cambios se podrían alcanzar, aproximadamente, las proporciones de género del nivel deseado, en la medida en que darían lugar a una matrícula de alrededor de 13.800 varones, llevando las proporciones más o menos a un 45-46 por ciento de varones.

La cuestión de género en políticas para mujeres debería poner el acento en las oportunidades para *mujeres en ocupaciones no tradicionales*. La Agencia se ha embarcado en un proyecto regional junto al Banco Interamericano de Desarrollo para aumentar estas oportunidades de formación. En este momento contabiliza una matrícula planeada de 4.512 formandas en áreas de formación tradicionalmente masculina, 2.372 en Academias y 2.140 en Centros de Formación Profesional. Las matrículas actuales muestran que, en las academias, la matrícula femenina en áreas de calificación no tradicionales alcanza al 8 por ciento del total, mientras que en los Centros de Formación Profesional las mujeres dan cuenta del 12,5 por ciento de la matrícula en esas áreas de calificación. Las áreas de calificación no tradicionales son: automotriz, mantenimiento industrial, trabajos en madera y construcción. Los actuales niveles de matrícula para el conjunto de estas áreas producen un total de alrededor de 10 por ciento y proveen oportunidades en el orden de *matriculación* de 450 mujeres entrenadas por año en áreas de calificación no tradicionales, con aproximadamente 300-350 que completan el programa, depen

diendo de la duración de los cursos. El compromiso que asume el proyecto con el BID implica formar 400 mujeres en ocupaciones no tradicionales, que *completen* la formación (y no sólo se matriculen) cada año. La Agencia debe ya estar cerca de ese nivel.

Independientemente de este proyecto, HEART Trust/NTA también puede incrementar la matrícula femenina en estas áreas de formación tomando medidas que atiendan cuestiones específicas en determinados centros. Los Centros de Formación Profesional han hecho un buen trabajo ofreciendo a las mujeres oportunidades en la construcción en áreas rurales. De hecho, el número de áreas de calificación tradicionales en los Centros de Formación Profesional dirigidas a las mujeres es más bien bajo, especialmente en Junction, Lluidas Vale, Old Harbour, Petersfield y Rockfort, y en menor medida en Buff Bay, Falmouth, Port Maria y Seaford Town. El verdadero foco de esta iniciativa lo constituyen las instituciones “señeras”; sus matrículas son las siguientes:

Puede verse en la *Tabla III.5* que el NTEI y el JAGAS deben realizar esfuerzos para incrementar la matrícula femenina; duplicando sus tasas actuales proveerían oportunidades para unas 50 mujeres más al año. Portmore está realizando una adecuada tarea de matriculación de mujeres.

Tabla III.5
Matrícula y porcentaje de mujeres en instituciones “señeras”

Institución	Capacidad de matriculación anual	% femenino actual
Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería (NTEI)	500	5
JAGAS	662	4
Automotriz Cornwall	60	8
Academia Portmore	1.150	13

Fuente: HEART Trust/NTA.

El Modelo Técnico Operativo de HEART Trust/NTA

HEART Trust/NTA ha adoptado un Modelo Técnico Operativo que determina el proceso por el cual se definen, desarrollan e implementan los programas de formación y por el cual los formandos reciben luego su certificación. Este modelo, desarrollado gráficamente en la *Figura III.2*,

se caracteriza por:

- estar orientado por el mercado de trabajo y tener estándares fijados por los empleadores, y
- estar basado en la adquisición, por parte de los formandos, de competencias medibles y certificables.

Planificación sectorial

Este modelo comienza por la identificación de las necesidades de formación en los diversos sectores y subsectores de la economía. Para esto se lleva a cabo un *Estudio de Necesidades Sectoriales de Formación*, a fin de definir las necesidades de grupos específicos de industrias y servicios dentro de la economía, particularmente aquellos que emplean grandes cantidades de personal, se encuentran en crecimiento, generan ingresos de divisas extranjeras o son definidos de algún otro modo como estratégicamente importantes dentro del contexto de la planificación gubernamental. Los estudios de formación sectorial procuran recoger información primaria y secundaria sobre el mercado de trabajo y pueden utilizar encuestas y entrevistas con informantes claves para recolectar información. Los estudios describen el sector y las firmas que lo conforman en términos de tamaño, localización, segmentación del mercado, abordando también las cuestiones y problemas que enfrentan; también recogen información sobre la fuerza de trabajo del sector: su tamaño y composición según grupos de edad, género y calificaciones. Los estudios analizan lo que los empleadores describen como conocimientos, calificaciones y actitudes necesarias para que las firmas puedan competir en sus respectivos mercados. Los empleados pueden describir las condiciones de trabajo y los niveles salariales.

A fin de identificar las ocupaciones claves se completan breves perfiles de los trabajos. Otra sección de estos informes analiza la cantidad y tipo de formación disponible en el presente y examina las brechas entre lo que los informes señalan como necesario y lo que existe en realidad. Estos estudios concluyen con recomendaciones acerca de:

- los tipos de proyectos y programas necesarios para el sector, especialmente los programas para ocupaciones claves;
- el perfil de trabajador requerido por las firmas;
- nuevas direcciones para el desarrollo de programas, en especial, nuevamente, para ocupaciones claves; y
- la dirección general que la Agencia debería tomar en relación con

ese sector.

Además, los procesos de Revisión y Evaluación de Programas resultan en recomendaciones que informan al proceso de desarrollo e implementación de programas, en la medida en que estos procesos de evaluación arrojan conclusiones acerca de cómo los programas pueden hacerse más relevantes para las necesidades de los empleadores y más efectivos en su prestación.

Análisis ocupacional

Las ocupaciones definidas como importantes en el Estudio de Necesidades Sectoriales de Formación, o que deban ser actualizadas según las sugerencias resultantes de las actividades de evaluación de los programas, son luego analizadas en profundidad por la Unidad de Estándares en el Centro de Recursos EFTP. Mediante una metodología de análisis funcional, las ocupaciones se descomponen en sus respectivas funciones (trabajos y tareas); esto se hace además por nivel de empleo: semicalificado (Nivel 1), calificado (Nivel 2) y así sucesivamente. Cada trabajo dentro de la ocupación es descompuesto en sus partes componentes, a las que se hace referencia como tareas o elementos, que serán analizados más tarde para desarrollar los estándares de competencia. Este estándar incluye:

- el elemento del trabajo o tarea,
- el nivel de desempeño requerido para que la tarea sea considerada “bien hecha”, y
- una especificación de las condiciones bajo las cuales una tarea debería ser desempeñada.

Tal estándar se leería más o menos así en el área de plomería e instalación de cañerías:

Estos estándares son obtenidos por los analistas de HEART Trust/NTA a través de contactos con los empleadores y se documentan como Estándares Propuestos o en Borrador. Este proceso de consulta tiene lugar bajo los auspicios de los grupos de líderes sectoriales del NCTVET. El Modelo Técnico Operativo, luego, da lugar a que los empleadores estudien, revisen, evalúen y aprueben los Estándares en Borrador.

Recuadro III.2
Estándar ocupacional (plomería e instalación de cañerías)

Nivel 1	Plomería e instalación de cañerías
Tarea 2.5	Ajustar y conectar la cañería

El trabajador debe ser capaz de ajustar todo tamaño de cañería de metal y PVC disponible con +/- 0,5 por ciento de adecuación a las especificaciones requeridas y conectar la cañería sin que queden pérdidas bajo las siguientes condiciones: en una mesa de trabajo, sobre un andamio, en una zanja.

Fuente: HEART Trust/NTA.

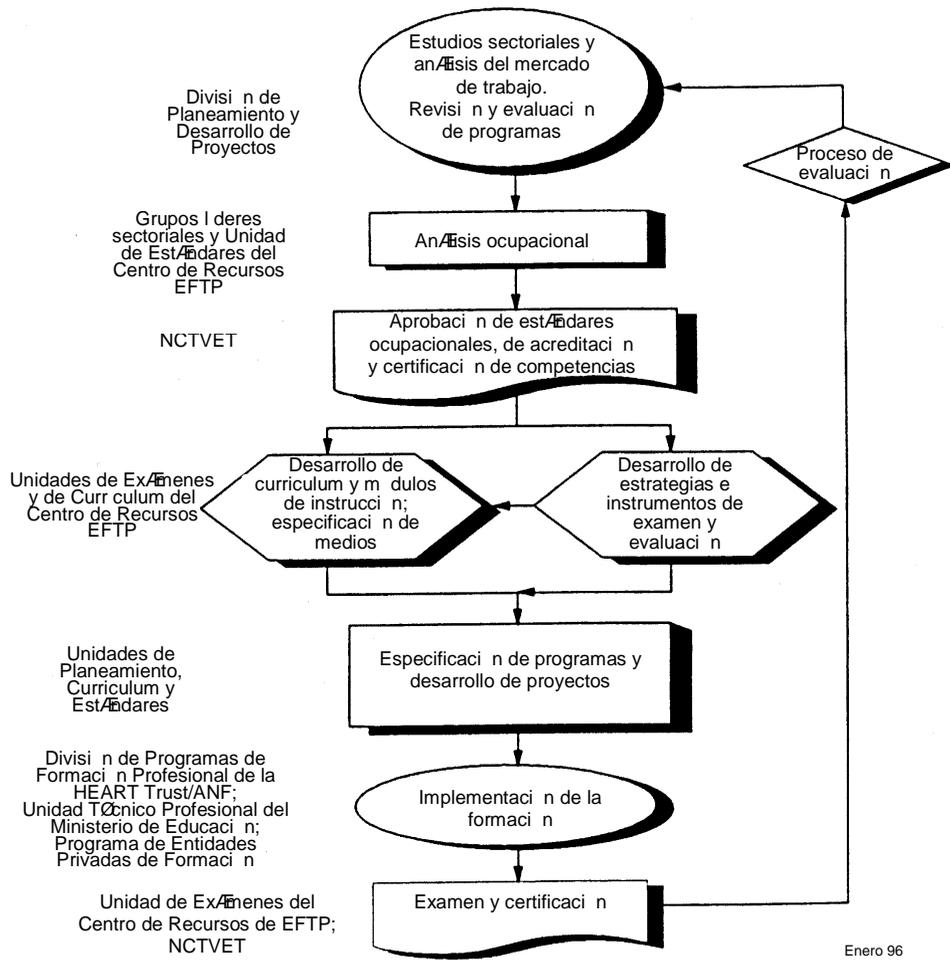
Grupos líderes sectoriales

La comunidad de empleadores está representada por grupos líderes sectoriales. Estos grupos se conforman en este momento a partir de esfuerzos de colaboración entre HEART Trust/NTA y el NCTVET. Los grupos líderes se forman a partir de una base sectorial, por ejemplo hotelería, confecciones, agricultura, etc. Su composición incluye a un presidente elegido por el grupo, y a representantes de los diversos segmentos del sector, teniendo en cuenta la localización geográfica y la inclusión de firmas grandes y pequeñas. Los grupos líderes revisan los estándares propuestos durante un período de tiempo, a veces con la asistencia adicional de firmas y especialistas, a fin de refinarlos. Eventualmente, recomiendan al NCTVET la aprobación formal y la adopción de los estándares.

Desarrollo de programas

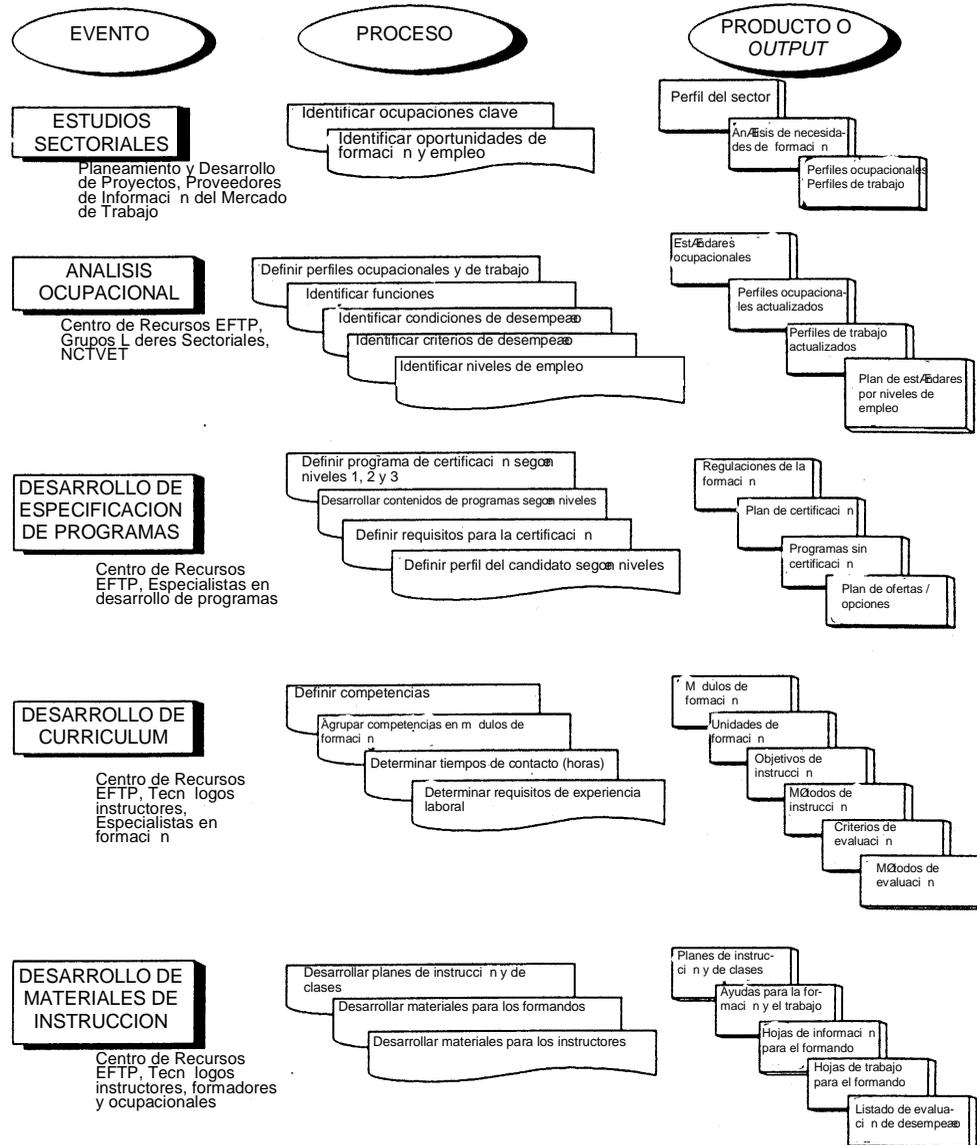
El paso siguiente del proceso involucra el desarrollo de un diseño de instrucción y currículum. El proceso de fijación de estándares facilita el enfoque *modular* del desarrollo de un programa de formación. En este enfoque, los grupos de tareas relacionadas son reunidos en un módulo curricular, que es tratado como una competencia individual que puede enseñarse en forma independiente y medir los logros alcanzados. El desarrollo de programas incluye el desarrollo de un currículum (para cada nivel), la especificación de las instalaciones y equipamiento, y el desarrollo de procedimientos e instrumentos de evaluación. Los materiales de instrucción, incluidos los manuales para los instructores y los cuadernos de trabajo para los participantes, se preparan o se adquieren, dependiendo del costo. Todas estas tareas son llevadas a cabo por el

Figura III.3
Modelo Técnico Operativo, HEART Trust/NTA



Fuente: HEART Trust/NTA.

Figura III.4
Modelo Técnico Operativo.
Proceso de desarrollo de programas: procesos y productos



Enero 1997

Fuente: HEART Trust/ANF.

Centro de Recursos EFTP. El NCTVET revisa, recomienda revisiones y, eventualmente, valida y aprueba el programa. La *Figura III.4* presenta un diagrama que muestra todos los productos del proceso de desarrollo de un programa.

Especificación de programas y desarrollo de proyectos

En este punto el programa de formación se considera desarrollado. La Unidad de Planeamiento y Desarrollo de Proyectos trabaja junto a los proveedores de formación para establecer proyectos utilizando el programa que se ha completado. Un programa de formación puede implementarse en cualquier categoría de institución o programa donde pueda comprobarse una demanda del mercado de trabajo. Los nuevos proyectos propuestos son revisados y aprobados por un Subcomité de Proyectos y Programas y un Subcomité de Finanzas de HEART Trust/NTA y luego se envían a la Junta de Directores para su aprobación final.

Implementación de la formación

La Oficina del Director Nacional de Programas implementa los programas y nuevos proyectos en diversos niveles: academias, Centros de Formación Profesional y Programas Especiales, entre otros; además, los pone a disposición de otros proveedores de formación, tales como el Ministerio de Educación o proveedores privados. Los Programas se ofrecen por nivel de empleo; esto significa que un programa se implementa para el Nivel 1 (semi-calificados) o Nivel 2 (calificados), etc. Los programas que implementan una currícula nacional pueden aspirar a la acreditación del NCTVET, y los formandos a la respectiva certificación del NCTVET.

Formación, evaluación y certificación

Los programas de formación se implementan en módulos. La obtención de las competencias requeridas está organizada en forma modular por una *Evaluación en la Institución* (EI) conducida y documentada por los instructores. La Unidad de Evaluación y Medición del NCTVET coordina la evaluación final de las competencias; esta evaluación consiste en un muestreo de las competencias que forman parte del curso. Luego de la revisión de los resultados de la EI y del examen final, se hace una recomendación al NCTVET para la certificación. El formando debe alcanzar los requerimientos en cada módulo para obtener la certificación, y se implementan oportunidades para permitir que quienes no alcanzan el

estándar puedan recurrir los módulos en los que no lo alcanzaron. Las personas son certificadas dentro de la estructura de un Marco de Certificación aprobado por el NCTVET (véase *recuadro III.3* y *cuadro III.6*).

Evaluación del programa

La evaluación de los programas, ya sea formal y exhaustiva o sobre una base más *ad-hoc*, generalmente produce nueva información sobre la relevancia del programa para el contexto de empleo (si bien la evaluación del programa usualmente echa luz sobre las debilidades en la prestación de la formación). En la medida en que esto ocurre, las ocupaciones, puestos y tareas pueden volver a analizarse y actualizarse los estándares ocupacionales. Las revisiones y evaluaciones formales de los programas, estudios de seguimiento y encuestas a empleadores son llevados a cabo por la División de Planeamiento y Desarrollo de Proyectos.

Recuadro III.3 Calificaciones Profesionales Nacionales de Jamaica (NVQ-J). Niveles de reconocimiento de la certificación ocupacional

Nivel 1: Nivel de ingreso: Aprendices, trabajador supervisado

Incluye competencia en un rango significativo de diversas actividades laborales desempeñadas en una variedad de contextos. Las actividades laborales van desde las simples y rutinarias hasta las más complejas y no rutinarias, que implican algún grado de responsabilidad individual y autonomía. Con frecuencia puede requerirse colaboración con los demás a través del trabajo grupal o en equipo. Se requiere una sustancial supervisión, especialmente durante los primeros meses, evolucionando hacia una mayor autonomía con el paso del tiempo.

Nivel 2: Oficial: Trabajador independiente técnico/especializado (Matriculado, etc.)

Competencia reconocida en un amplio rango de actividades laborales complejas, técnicas o profesionales, desempeñadas en una gran variedad de contextos y con un grado sustancial de responsabilidad personal y autonomía. Frecuentemente se requiere asumir la responsabilidad por el trabajo de otros y la asignación de recursos. El individuo está habilitado para autodirigirse, y demuestra capacidades para la resolución de problemas, planificación, diseño y supervisión.

Nivel 3: Técnico/supervisor

Competencia reconocida en un amplio rango de actividades laborales complejas, técnicas o profesionales, desempeñadas en una gran variedad de contextos y con un grado sustancial de responsabilidad personal y autonomía. Frecuentemente se requiere asumir la responsabilidad por el trabajo de otros y la asignación de recursos. El individuo está habilitado para autodirigirse, y demuestra capacidades para la resolución de problemas, planificación, diseño y supervisión.

Nivel 4: Maestro artesano/directivo/empresario

Competencia que involucra la aplicación de un rango significativo de principios fundamentales y técnicas complejas a lo largo de una amplia e impredecible variedad de contextos. Sustancial autonomía personal y frecuente responsabilidad por el trabajo de otros y por la asignación de importantes recursos, así como capacidad personal para el análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

Nivel 5: Graduado, profesional, y/o directivo

Capacidad para ejercer una responsabilidad profesional personal por el diseño, desarrollo, o mejora de un producto, proceso, sistema o servicio. El certificado reconoce competencias técnicas y directivas en el más alto nivel y puede conferirse a aquellos que han ocupado posiciones de la más alta responsabilidad profesional y han hecho contribuciones significativas a la promoción y la práctica de su profesión.

Fuente: HEART Trust/NTA.

Cuadro III.6
Niveles ocupacionales, calificaciones educativas y programas de formación:
Cuadro de certificación del Consejo Nacional para la Educación
y Formación Técnica y Profesional de Jamaica (NCTVET)

Nivel ocupacional y nivel NCTVET	Requisitos para entrar a la formación	Duración de un programa típico Requisito de	experiencia laboral para la certificación Requisito	educativo para la certificación Modalidades	de formación Nivel 1
Trabajador semi-calificado aprendiz, ingresantes	grado, o a dos niveles 'O' del CXC para algunas calificaciones. Equivalente a 7º grado para otras calificaciones	completo 160 horas en un lugar aprobado de <i>expe-</i>	<i>riencia laboral</i> Equivalente a 9º grado	En institución o en la planta, o	mediante <i>forma- ción cooperati- va</i> (empleadores e instituciones) Nivel 2 Trabajador
Equivalente a 9º grado	Tres meses a un año a tiempo	neo al empleo en su calificación	Equivalente a 10º grado	Formación cooperativa	Nivel 3 Técnico, supervisor,
calificado Equivalente a 10º grado o	Un año a tiempo parcial, simultá-	Usualmente 2 años en su calificación	11º grado (Preferente-mente	tres niveles 'O') Formación cooperativa Nivel 4	Maestro artesano, formador de
instructor profesional	CXC Un año a tiempo parcial, simultáneo al empleo	Usualmente 3 años Equivalente a	lente Formación coo-	perativa Nivel 5 Profesional	Se requieren niveles terciarios o universitarios
Equivalente a 11º grado o dos niveles 'O' del instructores Tres niveles 'O' del CXC o equivalente Un año a tiempo	parcial, simultáneo al empleo en su calificación	Usualmente 4 años Graduado terciario o equiva-	les Establecido por	cuerpos profesionales Fuente: HEART Trust/NTA.	
Un año de estu-	dio a tiempo completo Usualmente 4 años o más	Diploma universitario con cursos profesiona-			

CAPÍTULO IV

INGRESANDO A LA ERA ORIENTADA POR LA DEMANDA

Tú tienes el poder: descentralización y autonomía¹

Poder centralizado vs. autonomía, liderazgo de las instituciones vs. asociación local

HEART Trust/NTA, al igual que otras organizaciones similares de formación en todo el mundo, se encuentra bajo una presión creciente para proveer una formación que atienda las necesidades actuales y futuras de la fuerza de trabajo. En la búsqueda de mayor flexibilidad y relevancia, la política de formación desarrollada por HEART Trust/NTA ha estado prestando creciente atención al traspaso de responsabilidades operacionales a los proveedores externos de formación. Sin embargo, la implementación de este tipo de estrategia orientada al mercado enfrenta una serie de dificultades técnicas e institucionales. En este contexto, un programa de descentralización de las instituciones de formación de HEART Trust/NTA se ve como un paso significativo hacia la diferenciación entre la prestación de la formación, y las funciones de planificación, determinación de políticas y financiamiento. La descentralización significa dar una mayor autonomía administrativa, financiera y pedagógica a las instituciones, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la efectividad y la relevancia de sus ofertas en todas las áreas.

Este tipo de acción, consistente en asignar autoridad para tomar decisiones y en transferir una mayor responsabilidad administrativa al nivel de las instituciones, corresponde a una tendencia internacional más amplia de descentralización de los sistemas de formación. La proposición básica detrás de esta reforma es que las instituciones están en mejores condiciones para satisfacer las cambiantes demandas locales por formación. En otras palabras, se asume que, como resultado de la

¹ Esta parte se basa en una encuesta a las instituciones conducida en forma conjunta por el IIEP y la HEART Trust/NTA (División de Planeamiento y Desarrollo de Proyectos).

descentralización, el diseño de bienes y servicios públicos (formación y mercancías relacionadas) puede ser más acorde a las preferencias locales. Más aun, el otorgamiento de autonomía adicional a las instituciones de formación puede verse también como una forma de obtener un mayor grado de participación de los usuarios, en este caso en particular, de los empleadores.

La revisión de los vínculos de las instituciones de formación de HEART Trust/NTA con las empresas y su entorno socioeconómico debe incluirse en este marco más amplio de políticas. Si bien la retórica de la descentralización ha ganado ya terreno dentro de la ANF, la dirección de la provisión de formación sigue estando relativamente centralizada, en la medida en que la sede central de HEART Trust/NTA mantiene un firme control sobre sus instituciones. En la práctica, la autonomía en el manejo del presupuesto, personal, inversiones y gastos de operación, todavía puede considerarse modesta. Ciertamente, la falta de autonomía es el primer problema de manejo mencionado por los responsables de las instituciones (13 veces sobre 22 respuestas), especialmente entre las academias.

Sin embargo, al nivel de las instituciones se han establecido comités directivos, que incluyen participantes locales. Si bien esas estructuras desempeñan principalmente un rol de asesoramiento, proveen amplias oportunidades para que haya una intensa y productiva interacción entre las instituciones de formación y su entorno. En esta etapa del proceso de modernización que se está llevando a cabo en el sistema de formación, este tipo de asociación todavía no contrarresta el estilo de manejo burocrático "de arriba hacia abajo" que aún prevalece, ni tampoco hace un uso pleno de las oportunidades ya disponibles para incrementar la influencia de las empresas en la toma de decisiones a nivel local.

Si bien en el caso de Jamaica la movilización de recursos para la formación no es una cuestión en este momento, debido a la estabilidad financiera garantizada por el impuesto, la descentralización frecuentemente se ve también como una forma de mejorar la capacidad de captar fondos a nivel de las instituciones. En un diseño descentralizado, las instituciones de formación públicas pueden tratar de recuperar parte del costo de los servicios prestados. Esta opción ganó creciente atención en la arena internacional, en la medida en que un gran número de gobiernos enfrentan fuertes restricciones presupuestarias. Mientras que en el caso de la educación básica proponer aranceles a ser pagados por los usuarios puede dar paso a importantes cuestionamientos relati

vos a la equidad, en el caso de la formación profesional pueden implementarse con mayor facilidad medidas para recuperar los costos, excepto en el caso de los programas que están motivados socialmente. Sin embargo, se ha argumentado que una aplicación masiva de aranceles podría generar problemas de eficiencia, al limitar las grandes externalidades positivas potencialmente asociadas con la formación.

Junto a los argumentos puramente financieros, quienes defienden las cargas para los usuarios de los servicios de formación insisten en el hecho de que recuperar los costos en el nivel local pone a las instituciones más cerca de sus beneficiarios y hace que sus ofertas sean más acordes a las necesidades de las empresas de su entorno. Por ello, la recuperación de los costos a nivel de las instituciones podría ser un instrumento estratégico para promover una mayor sensibilidad y generar un sistema de formación orientado por la demanda. En cierta medida, provee un mecanismo de votación que permite que los empleadores locales expresen sus preferencias, las que se reflejarán en el tipo de formación que están dispuestos a pagar. Este punto de vista está obviamente condicionado por fallas en el mercado de trabajo, que podrían limitar la inversión de los empleadores en la formación. El argumento sobre la diversificación de los recursos de las instituciones es, sin embargo, útil para iluminar la dimensión implícita de incentivo para poner a las instituciones más cerca de las necesidades locales y, eventualmente, hacer que la formación sea más relevante.

La información recogida acerca de la actitud de las instituciones de HEART Trust/NTA respecto a la recuperación de costos no refleja una preocupación clara por la movilización de recursos. Si bien se toman muchas iniciativas, éstas no están integradas en una estrategia abarcativa, y sus retornos parecen ser modestos. El ambiente financiero relativamente favorable en el que HEART Trust/NTA opera, si bien no se refleja necesariamente a nivel de las instituciones, puede explicar esta escasa cultura de recuperación de costos. Tal como ya se indicó, más allá del aspecto de la movilización de recursos, el cambio de esta actitud podría contribuir a consolidar aun más los vínculos entre las instituciones y la comunidad de empresarios y, eventualmente, hace que las instituciones sean más sensibles a las necesidades del mercado de trabajo.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de incentivos financieros, los resultados de la encuesta indican que las instituciones han sido capaces de desarrollar muchos vínculos con sus entornos. La medida en que partici

pan en, y contribuyen a, la vida socioeconómica local sugiere que su impacto va mucho más allá de la formación. Consolidar este impacto podría requerir que la sede central provea servicios de apoyo, particularmente en áreas relacionadas con el análisis del mercado de trabajo local.

Finalmente, los hallazgos sugieren que la capacidad administrativa puede constituir un serio obstáculo al incremento de la autonomía de las instituciones. Atender esta cuestión requerirá medidas apropiadas dirigidas a consolidar la competencia directiva de los responsables de las instituciones, y a establecer sistemas de información ejecutiva en este nivel.

Esta situación refleja perfectamente la cuestión más amplia relativa a la capacidad de las instituciones. En muchos países, la viabilidad administrativa impone severos límites a la autonomía de las instituciones de formación y, más en general, a la descentralización. Los prerrequisitos de competencia del personal, regulaciones bien definidas y herramientas de dirección efectivas, se encuentran frecuentemente ausentes. La construcción de esta capacidad a nivel de las instituciones se considera usualmente como un prerrequisito para una efectiva política de descentralización que conduzca hacia instituciones fuertes y verdaderamente autónomas.

Perfil y actividad de las instituciones de formación

Presentación general de las instituciones

Como se indicó en el capítulo III, la red de formación de HEART Trust/NTA incluye tres tipos principales de instituciones:

1. Las *Academias*, que forman el corazón de la red: fueron concebidas como instituciones de formación con residencia, al servicio de las necesidades de calificación de la economía.
2. Los *Centros de Formación Profesional (CFPs)*, ampliamente distribuidos a lo largo de la isla; fueron pensados para estimular la economía de las comunidades locales.
3. *Otras instituciones*, que incluyen una variedad de centros de formación que sirven a grupos focales específicos o proveen formación especializada:
 - Instituto de Formación Profesional Paul Bogle* (instituto para la construcción);
 - Fundación Abilities* (formación para personas con alguna discapacidad);
 - Centro LEAP* (formación para niños de la calle).

Mientras las Academias y los CFPs representan dos subpoblaciones relativamente homogéneas, el grupo de *otras instituciones* constituye una categoría heterogénea que representa, básicamente, la misión social de HEART Trust/NTA.

Cuadro IV.1
Tipos de instituciones

	Total (1996)	% (1996)	Total (1998)	% (1998)
Academias	8	31	9	29
Centros de Formación Profesional (CFPs)	15	58	16	52
Otras instituciones	3	11	6	19
Total	26	100	31	100

Recuadro IV.1
Listado de instituciones encuestadas
(Academias, Centros de formación profesional y otras instituciones)

1	Academia Garmex
2	JAGAS
3	Academia Kenilworth
4	Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería (NTEI)
5	Academia Portmore
6	Runaway Bay
7	Escuela de Cosmetología
8	Academia Stony Hall
9	Above Rocks
10	Beechamville
11	Black River
12	Boys Town
13	Culloden
14	Falmouth
15	Junction
16	Lluidas Vale
17	Newport
18	Old Harbour
19	Petersfield
20	Port Maria
21	Rockfort
22	Seaford Town
23	Fundación Abilities
24	Centro LEAP
25	Instituto de Formación Profesional Paul Bogle
26	Instituto Mel Nathan

La información relativa al número de años de existencia de las instituciones muestra que la red de formación es relativamente reciente. El promedio es de 10 años de existencia (13 instituciones fueron establecidas -o reestablecidas- en los últimos 10 años). El valor medio para los centros de formación profesional es un poco mayor (12 años).

Desde 1972, en promedio, una institución se ha agregado a la red cada año; esta tendencia refleja un sostenido esfuerzo por reforzar la capacidad nacional de formación, si bien originalmente no estaban dentro del marco de HEART Trust/NTA.

Entorno local

El contexto en el que se mueven las instituciones es bastante diversificado: la mayoría de ellas están localizadas en áreas semiurbanas y el resto se encuentran divididas en partes más o menos iguales entre áreas urbanas y rurales. Un análisis de la localización, de acuerdo al tipo de institución, confirma la diferente naturaleza de las academias, predominantemente urbanas y semiurbanas, y los CFPs, que están ubicados, en gran medida, en áreas semiurbanas y rurales. Este patrón de distribución geográfica parece ser consistente con los objetivos de cada tipo de institución.

Estas diferencias también se reflejan en la opinión de los responsables de las instituciones acerca de su contexto económico. Mientras que la mayoría de los responsables de las academias consideran que su ambiente económico es dinámico, la mayoría de los responsables de los CFPs describen sus áreas como económicamente deprimidas. En conjunto, el 75 por ciento de las respuestas consideran su ambiente como deprimido o estable, lo que es razonablemente coherente con la situación macroeconómica del país.

Modo de formación

Los programas con experiencia laboral forman un importante componente de la formación ofrecida por las instituciones de HEART Trust/NTA. Estos vínculos con las empresas se consideran cruciales para proveer una formación de calidad. Ciertamente, todos los programas regulares incluyen períodos de experiencia laboral. Al preguntárseles acerca de los objetivos del aprendizaje en las empresas, los responsables de las instituciones mencionan con mayor frecuencia la provisión de experiencia industrial y prácticas en el trabajo. Es interesante notar que la inserción laboral sólo fue mencionada tres veces.

Cuadro IV.2
Objetivos de los períodos de experiencia laboral*

Objetivos	Número de instituciones
Práctica laboral	17
Experiencia industrial	14
Inserción laboral	3
Total	25

* La pregunta admite múltiples respuestas

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

La colocación en períodos de experiencia laboral fue considerada *relativamente difícil* por el 80 por ciento de los encuestados. Organizar este aspecto de la formación ha probado ser un serio problema, si bien no uno de los principales, dado que ninguno de los encuestados lo clasificó como *muy difícil*.

Cuadro IV.3
Colocación en períodos de experiencia laboral

Opinión expresada	Número de instituciones
Muy difícil	0
Relativamente difícil	20
Fácil	5
Total	25

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

Participación local en la toma de decisiones

Estructura de toma de decisiones

Frecuentemente se argumenta que la participación local puede asegurar una provisión de formación más relevante para las condiciones, necesidades y recursos disponibles a nivel local. Por ello, asegurar el apoyo de la comunidad y la participación en la toma de decisiones y en los modos de implementación, forma parte de un esfuerzo más amplio para acercar las instituciones a las necesidades locales de desarrollo.

Los arreglos para lograr tal participación difieren de acuerdo a las oportunidades disponibles, al interés de los involucrados y a la cultura local. Abrir las estructuras de gobierno de los centros de formación a los participantes locales es una de las formas más comunes de institucionalizar su participación en las instituciones.

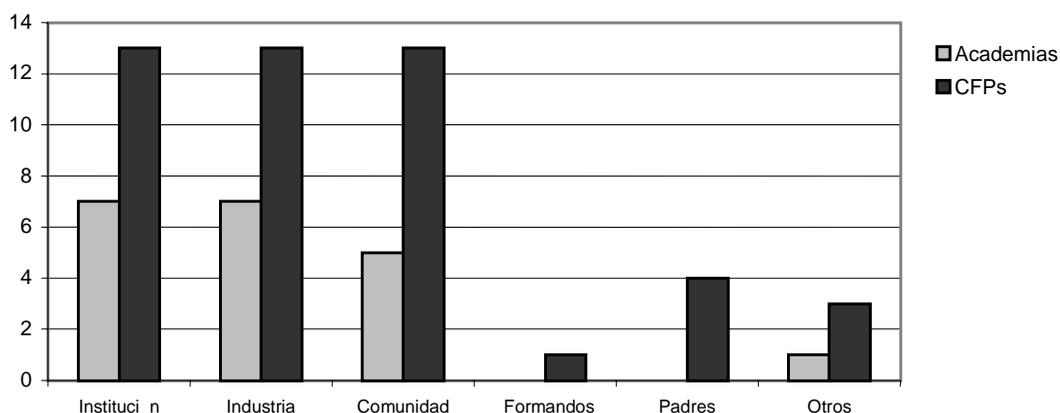
Adoptando este patrón, las instituciones de HEART Trust/NTA han establecido un comité directivo, incluyendo en casi todos los casos a representantes de la institución, la industria y la comunidad.

Cuadro IV.4
Miembros de los Comités

	Academias	CFPs	Otros	Total
La institución	7	13	2	21
La industria	7	13	1	21
La comunidad	5	13	1	19
Los formandos	-	1	-	1
Los padres	-	4	1	5
Otros	1	3	2	6
Número de respuestas	7	13	2	22

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

Gráfico IV.1
Miembros de los comités directivos (distribución de frecuencias)



Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

La participación de la comunidad de negocios en el manejo de las instituciones se refleja también en la ocupación del presidente de los comités. En el 71 por ciento de las 21 instituciones que respondieron, sobre un total de 22, el presidente es un directivo de empresa, un ejecutivo o un hombre de negocios. Por el contrario, los padres y los formandos, especialmente, están escasamente representados en los comités.

Proceso de toma de decisiones

Cuadro IV.5
Ocupación del presidente

	Total	%
Directivo de empresa	7	26,9
Otros ejecutivos de empresa	4	15,4
Hombres de negocios	4	15,4
Educadores	3	11,5
Ministros religiosos	3	11,5

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

Las respuestas relativas a la función del comité muestran que éste es principalmente una *estructura consultiva*. Sólo cinco entre 22 se involucran en el proceso de toma de decisiones, mientras que todos participan en el asesoramiento. Un poco más de la mitad de los comités se involucran en el monitoreo y la provisión de información a asociados externos.

Cuadro IV.6
Rol del Comité *

	Academias	CFPs	Otros	Total
Asesoramiento	7	13	2	22
Monitoreo	3	7	2	12
Información a asociados externos	1	9	-	10
Toma de decisiones	-	3	2	5
Otros	-	3	1	4
Número de respuestas	7	13	2	22

* incluye respuestas múltiples

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

La función de asesoramiento se aplica mayormente a la política de formación, mientras que en 19 de las 22 instituciones, el comité contribuyó a construir y reforzar las relaciones con los asociados externos.

Cuadro IV.7
Áreas de participación *

	Academias	CFPs	Otros	Total
Relación con asociados	7	12	-	19
Política de formación	6	8	1	15
Presupuesto	4	2	2	8
Personal	2	3	2	7
Otras	2	3	2	5
Número de respuestas	7	13	2	22

* incluye respuestas múltiples

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

Al preguntárseles acerca de lo que consideran como el papel más importante que el comité cumple o debería cumplir, 10 de las 20 respuestas mencionaron el "asesoramiento". Estos resultados, comparados con los de la *Tabla IV.6* parecen indicar que los responsables de las instituciones están bastante satisfechos con el papel actual del comité.

Cuadro IV.8
Papel principal *

	Academias	CFPs	Otros	Total
Asesoramiento	3	7	-	10
Monitoreo	2	3	2	7
Formulación de políticas	1	2	1	4
Toma de decisiones	1	2	-	3
Vínculos con el entorno	1	2	-	3
Número de respuestas	6	12	2	20

* incluye respuestas múltiples

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

La información recogida acerca del número de reuniones llevadas a cabo en 1996 indica que los comités tienden a reunirse mes por medio,

independientemente del tipo de institución. Esta frecuencia refleja un nivel relativamente alto de actividad.

Mobilización de recursos

La mayoría de las instituciones (19 sobre 25 respuestas), incluyendo todas las academias, llevan a cabo actividades de búsqueda de fondos; 13 instituciones declararon haber encarado medidas específicas para establecer o expandir la búsqueda de fondos. Sin embargo, la información provista acerca de la cantidad y fuente de recursos autogenerados no permite obtener valores promedio al respecto. Más aun, la información provista acerca de la utilización de esos recursos es muy pobre.

Estos resultados indican que la mayoría de las instituciones siente la necesidad de complementar el presupuesto que tienen asignado y emprenden acciones en tal dirección. Sin embargo, la escasa información disponible parece mostrar que dichos fondos siguen siendo marginales (menos del 1 por ciento del total de recursos en la mayoría de los casos; un máximo de 5 por ciento para una institución).

Asociación local

Como ya se mencionó, es de esperar que la participación local en la toma de decisiones torne más adecuada la provisión de formación. Más aun, frecuentemente se considera que la presencia de una institución de formación en una comunidad particular debe producir efectos económicos y sociales positivos. Sin embargo, el impacto de las instituciones de formación sobre sus entornos es difícil de valorar. En particular, es difícil decir en qué medida las instituciones de formación contribuyen a promover el desarrollo local. En principio, las instituciones de formación pueden estimular la actividad económica local a través de diversos medios, incluyendo el incremento del flujo de calificaciones y competencias y generando un entorno de incentivos más efectivo. Podría argumentarse que las mismas están bien posicionadas para promover y apoyar los emprendimientos locales a través de la provisión no sólo de formación, sino también de asistencia tecnológica y de orientación.

En ausencia de indicadores adecuados para medir con precisión el impacto de las Academias y los CFPs sobre sus entornos, el examen de los patrones de asociación que han establecido, así como los vínculos con las empresas, provee información interesante.

Patrón de asociación

Todas las instituciones que respondieron a la encuesta consideran que las empresas son un socio fundamental; una gran mayoría también mencionó a las iglesias, ONGs y autoridades locales. Este patrón de asociación es válido para todos los tipos de establecimientos. Mientras las empresas pueden considerarse como socios naturales de las instituciones de formación, es interesante notar la importante posición que parecen tener las iglesias. Las autoridades locales representan un socio principal para casi todos los CFPs, mientras que sólo dos academias los consideran de esa manera; esta diferencia puede relacionarse con sus respectivas localizaciones geográficas: los CFPs están en áreas rurales y semirurales donde, posiblemente, las autoridades locales desempeñan un papel más importante.

Cuadro IV.9
Principales socios

	Academias	CFPs	Otros	Total
Empresas	8	14	3	25
Iglesias	6	12	2	20
ONGs	4	12	2	18
Autoridades locales	3	13	1	17
Escuela y/o comunidad	3	5	2	10
Número total de instituciones	8	14	3	25

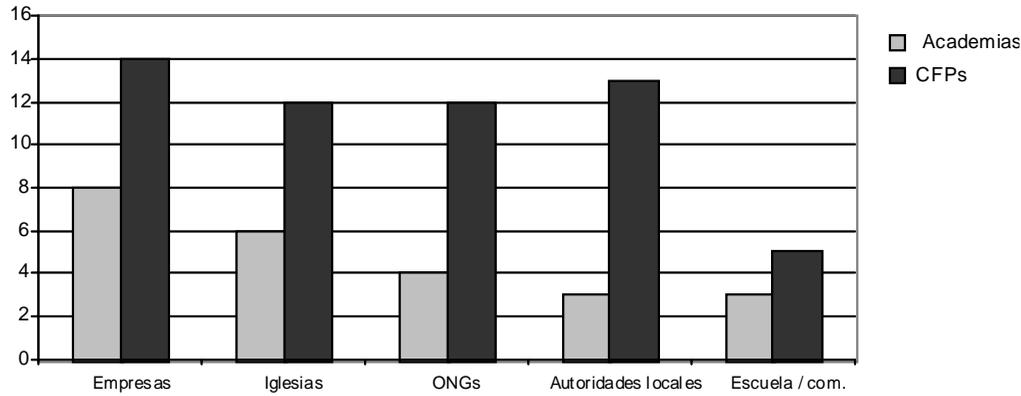
Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

Veinte instituciones declararon haber establecido una estrategia con relación a los socios externos cuyos objetivos más frecuentes son:

- consolidar los programas de experiencia de trabajo;
- promover la formación orientada por la demanda.

El manejo de las relaciones con los asociados externos es, en la mayoría de las instituciones (14), responsabilidad exclusiva del director. Esta función es compartida con otros miembros en seis casos y en solo dos instituciones un formador está a cargo de las asociaciones. En el conjunto, sólo cuatro instituciones no tienen ningún responsable específico en el manejo de las relaciones con los asociados externos. Este patrón parece indicar un elevado nivel de institucionalización de esa función.

Gráfico IV.2
Principales socios (distribución de frecuencias)



Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

Vale la pena tener presente que una gran mayoría de las instituciones forma parte de estructuras (22 casos) y/o proyectos (23 casos) de desarrollo comunitario. La participación en iniciativas de desarrollo local sugiere que las instituciones están bien integradas a sus entornos, y que sus actividades y contribuciones van más allá de la provisión de formación.

Cooperación con las empresas

La asociación entre instituciones de formación y empresas representa la clave para una transición exitosa hacia el mercado de trabajo. Sobre las 22 respuestas válidas, se contabilizó un total de 584 empresas asociadas, dando un promedio de 27 por institución. Este promedio no varía mucho de acuerdo al tipo de institución, pues el valor es casi el mismo para las academias y los CFPs.

Cuadro IV.10
Número de empresas asociadas

	Academias	CFPs	Otros	Total
Número total	202	327	55	584
Número promedio	29	27,2	18	27
Número total de respuestas	7	12	3	22

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

Entre las diversas formas de cooperación mencionadas en la encuesta, la contribución de las empresas en sesiones informativas sobre oportunidades laborales aparece como la modalidad más frecuente, mientras que la formación de los instructores en el empleo, donación de equipamiento, apoyo financiero o provisión de servicios de consultoría a las empresas son, en la mayoría de los casos, raros o inexistentes.

El análisis de estos resultados por tipo de institución muestra un cuadro contrastante. Por ejemplo, las academias organizan frecuentes visitas a las empresas, mientras que los CFPs lo hacen raramente; una vez más, esta diferencia puede relacionarse con el factor de localización geográfica. Por el contrario, la tutoría es importante para los CFPs mientras que es una prioridad moderada para las academias. El desarrollo curricular constituye un área de cooperación *frecuente* o *muy frecuente* para las academias, pero es una preocupación moderada para los CFPs. La cooperación técnica representa una actividad *frecuente* o *muy frecuente* para los CFPs, pero es mucho menos importante para las academias.

En conjunto, la cooperación entre instituciones y empresas cubre un amplio rango de actividades. Sin embargo, existe una gran diversidad entre las instituciones entre sí, y entre las academias y los CFPs. Las academias parecen estar más inclinadas a desarrollar actividades de cooperación dirigidas a mejorar la provisión de formación.

Tabla IV.11
Naturaleza de la cooperación con las empresas

	Academias		CFPs		Otros		Total		Número de respuestas
	Frecuente o muy frecuente	Raro o inexistente	Frecuente o muy frecuente	Raro o inexistente	Frecuente o muy frecuente	Raro o inexistente	Frecuente o muy frecuente	Raro o inexistente	
Información sobre oportunidades laborales	7	1	9	4	1	2	17	7	24
Visitas a empresas	7	1	5	10	1	2	13	13	26
Búsquedas laborales	5	3	7	5	1	2	13	10	23
Tutoría de formandos	4	4	8	4	1	2	13	10	23
Participación en clase	4	3	7	6	1	2	12	11	23
Educación continua para trabajadores	1	3	7	6	1	2	9	11	20
Cooperación técnica	3	4	8	4	1	2	12	10	22
Formación de instructores	6	2	5	8	-	3	11	13	24
Desarrollo curricular	6	3	5	7	-	3	11	13	24
Participación en exámenes	3	5	4	9	-	3	7	17	24
Servicios de consultoría a empresas	2	5	4	8	-	3	6	16	22
Donación de equipamiento	1	6	2	12	1	2	4	20	24
Apoyo financiero	-	7	2	11	2	1	4	19	23

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

Si las instituciones desean desarrollar aún más sus vínculos con las empresas, muchas de ellas enfrentan diversos tipos de dificultades, la principal de las cuales es la falta de tiempo y de empresas en sus entornos.

Cuadro IV.12
Principales problemas para el desarrollo de vínculos con las empresas

	Academias	CFPs	Otros	Total
Falta de empresas	2	10	1	13
Falta de tiempo	3	6	2	11
Falta de competencias adecuadas	-	5	1	6
Falta de interés de las empresas	-	4	-	4
Problemas financieros	-	1	1	2
Resistencia de los formandos	-	1	-	1

Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIEP, 1996.

En 22 instituciones, la cooperación con las empresas es una responsabilidad a cargo de uno de sus miembros en particular. Sin embargo, en nueve de estas instituciones el administrador es el único responsable de esta función, mientras que en otras nueve ésta es compartida con otros miembros. Más aun, en cinco de las instituciones que respondieron (22), la responsabilidad es otorgada al consejero orientador o al administrador asistente. Estos resultados parecen indicar que la cooperación con las empresas se delega con mayor frecuencia que las relaciones externas en general.

Principales hallazgos

Combinando las metas de la educación y las de la formación

Hasta el momento, los CFPs están concentrados en el Nivel 1, mientras que las academias proveen formación en los Niveles 1 a 3. Este patrón de prestación debe ser revisado tomando en consideración dos cuestiones:

- ¿Pueden los CFPs seguir concentrando sus ofertas en las calificaciones básicas orientadas al ingreso al trabajo, sin ninguna perspectiva de formación posterior? El Plan (véase *Figura III. 1*) propone llevar los CFPs al Nivel 2;

- ¿Deberían las academias concentrarse en la formación de mayor nivel, mientras que los programas de Nivel 1 son ofrecidos por los CFPs, o deberían adoptar un enfoque de flujo que, mediante un sendero de formación abarcativo, incluyera los niveles 1 a 4?

Atender estas cuestiones es claramente un punto importante, tanto para atraer más estudiantes a los CFPs (preferentemente con un mayor perfil educativo), como para mantener la coherencia en un período de rápidos cambios, mediante la actualización de los programas y la modernización de la formación.

Junto a su actividad profesional, las instituciones de formación, especialmente los CFPs, conducen una serie de programas educativos, ya sean para elevar el nivel académico de los participantes que carecen de los conocimientos básicos que se esperan de ellos (cursos preprofesionales), o para ofrecer una segunda oportunidad a los jóvenes que no pudieron completar su educación general (cursos remediales). Esta situación refleja tanto los déficits educativos de muchos formandos de los CFPs, como el deseo de satisfacer la demanda social de sus comunidades por parte de esas instituciones. Este contexto da lugar a dos cuestiones de política relevantes:

- ¿Cómo atraer hacia los CFPs, a participantes con un perfil académico más alto, al tiempo que la formación de los grupos con desventajas educativas se asigna por completo a los Programas Especiales de HEART Trust/NTA?
- ¿Qué soporte pedagógico puede dárseles a los CFPs para reforzar su capacidad de proveer cursos remediales?

Participación de la comunidad en la toma de decisiones

La frecuencia, estructura y funcionamiento actual de los comités directivos de las instituciones reflejan un claro patrón de participación. No obstante, en esta etapa, las responsabilidades de los comités son principalmente de naturaleza consultiva o pensadas para apoyar/facilitar la política y las actividades de las instituciones. En la mayoría de los casos, los comités directivos no participan en el proceso de toma de decisiones y ni se espera que lo hagan.

Por ello, es importante observar que, si bien los actores claves (las empresas y las comunidades locales) se involucran en la operación de las instituciones, las decisiones no son compartidas con socios externos. Promover un genuino sentido de pertenencia entre los empleadores

locales y la comunidad en general puede requerir que se les asignen mayores responsabilidades en la operación de las instituciones.

Vínculos con las empresas y la comunidad: un activo importante

El desarrollo de vínculos con el entorno socioeconómico parece ser una política clara y, con frecuencia, formalmente establecida para la mayoría de las instituciones. Su implementación se refleja en su frecuente participación en las estructuras y/o proyectos de desarrollo comunitario. Tales resultados son signos positivos de la integración de las instituciones a sus entornos.

La empresa aparece como el socio clave para todas las instituciones. Sin embargo, sólo unas pocas (siete, incluyendo solo dos academias) han institucionalizado los vínculos cooperativos dentro de un marco de acuerdos formales o contratos. Así, puede verse que la mayoría de las academias no han podido o no han sentido la necesidad de estabilizar la cooperación con las industrias y confían principalmente en las relaciones informales.

La mayoría de las instituciones declara tener alguna estrategia respecto a los vínculos con los asociados externos, incluyendo a las empresas. Asimismo, todos los directores reportaron haberse contactado con empleadores en relación con empleos para los graduados.

Visto que se reconoce la preocupación por incrementar gradualmente la autonomía financiera de las instituciones, debería darse una consideración especial a los modos de reflejar este objetivo en la estrategia global de cooperación con la industria (solo cuatro instituciones se han beneficiado con el apoyo financiero de las empresas en 1996).

La consolidación de las instituciones y la mejora en eficiencia y relevancia de la formación también requieren adecuadas capacidades institucionales. La encuesta refleja un esfuerzo creciente por analizar el mercado de trabajo local (CFPs) o sectorial (academias), y la existencia de iniciativas para comunicarse con el mundo exterior. Si bien esta investigación no provee ninguna información acerca de los retornos de esas actividades, éstas representan un importante hito para el incremento y mejora en el reclutamiento de formandos y para el ajuste de los programas de formación a las condiciones del mercado local de trabajo.

Iniciativas para la búsqueda de fondos

La mayoría de las instituciones emprenden diversas acciones de búsqueda de fondos. Sin embargo, la poca información disponible parece indicar que esas actividades todavía contribuyen modestamente al presupuesto. Las razones pueden encontrarse en la falta de voluntad –o capacidad– de las empresas y la comunidad en general para proveer fondos, si bien podría vincularse también con la falta de incentivos para que las instituciones vayan en esa dirección. La disponibilidad de recursos en el nivel central no debería verse como un motivo para no incentivar a las instituciones a buscar recursos adicionales, incluyendo la provisión de programas de educación continua para los trabajadores. La paulatina construcción de esta capacidad, en un período en el que no existen fuertes restricciones financieras, puede ser una forma de asegurar la sustentabilidad de las instituciones de formación. Esta estrategia requeriría no sólo proveer orientación y apoyo adecuados a las instituciones, sino también incrementar su autonomía financiera implementando nuevos mecanismos de control.

Prerrequisito para una firme política de descentralización

La historia, los grupos enfocados, el tamaño, la localización y los niveles de formación son algunos de los factores que diferencian a las academias de los CFPs. Sin embargo, es interesante notar que, a pesar de esas diferencias, los dos tipos de instituciones comparten una serie de patrones comunes en lo que se refiere al manejo y relaciones con el entorno.

Aunque ambas categorías de instituciones gozan por ahora de una modesta autonomía administrativa, financiera y pedagógica, han tomado la iniciativa estableciendo y desarrollando contactos y cooperación con socios externos. Esta tendencia supone nuevas tareas para los responsables de las instituciones y sus equipos. Paralelamente a su función central de formación, tienen que desarrollar capacidades específicas para manejar vínculos de cooperación con el entorno, especialmente con empresas, participando en proyectos de desarrollo comunitario, formulando una estrategia de comunicación y, en el caso de los CFPs, ofreciendo cursos preprofesionales y/o remediales a formandos académicamente deficientes. Atender estas cuestiones emergentes probablemente requiera formas renovadas de apoyo del nivel central.

Esta realidad, junto a la necesidad de mayor autonomía expresada por muchos directores, puede llamar a reconsiderar el vínculo entre el nivel

central y las instituciones. Una firme política de descentralización requeriría en primer lugar consolidar las capacidades directivas de las instituciones, especialmente en el área de manejo de los sistemas de información. Transferir mayores responsabilidades a las instituciones implicará llevar adelante una amplia reforma del sistema de información, que ayude a los titulares de las instituciones a monitorear el desempeño, pero permita también que el nivel central realice un mejor monitoreo, evaluación y comparación de instituciones.

Un nuevo esquema de aprendizaje

Esquemas de aprendizaje: conceptos básicos y principios

En la mayoría de los países, es difícil conseguir que las empresas se comprometan con la formación de los jóvenes. Esta dificultad se acentúa en períodos de crisis o incertidumbre económica. Irónicamente, cuando las depresiones económicas fuerzan a las empresas a retirarse de los programas de formación, generalmente el gobierno quiere cargarles mayores responsabilidades, especialmente ayudando a los jóvenes a insertarse en el mercado de trabajo. De hecho, los empleadores son vistos en general como los más aptos para proveer el tipo correcto de formación, así como para enseñar los valores y actitudes aplicables a la vida laboral. Este deseo a veces coincide también con una filosofía que asigna a las empresas una función social además de la económica. Esta postura también asume implícitamente que esta misión social corre paralela a la eficiencia económica. Una vez más, las condiciones estructurales juegan un rol clave, y a los países que otorgan gran prioridad al diálogo social y a las negociaciones colectivas les resulta mucho más fácil movilizar a los empleadores para la formación y el empleo de los jóvenes.

En Jamaica, HEART Trust/NTA se ha embarcado en una amplia reforma de la provisión y financiamiento de la enseñanza profesional, con miras a establecer un sistema nacional de formación de amplio espectro. La actualización de las instituciones de formación, promoviendo la creación de un mercado de formación, estableciendo un modelo y una currícula basados en competencias, y promoviendo la participación de los empleadores en la prestación de la formación, son algunos de los puntos claves de la reforma en curso. Es en este marco que HEART Trust/NTA quiere revitalizar el aprendizaje, basándose en los puntos fuertes de los compromisos actualmente existentes de formación en la empresa: SL-TOP y programas de aprendizaje.

El contexto jamaicano

Los modelos de aprendizaje varían grandemente de un país a otro. El grado de intervención gubernamental en la regulación del sistema y en la financiación del aprendizaje se encuentra entre las variables claves que diferencian los diversos modelos nacionales.

El esquema de aprendizaje contemplado por la Agencia Nacional de Formación se concibe como un componente pleno del sistema nacional de formación emergente. Confiando en la previsible y creciente participación de los empleadores en la prestación de formación, el nuevo esquema de aprendizaje basado en competencias sería un intento de atender los cambiantes e inciertos requerimientos del mercado de trabajo y contribuir aun más al aumento de la productividad y la competitividad.

La transición desde el presente esquema de aprendizaje, regulado por el Acta de 1954, al modelo basado en competencias requerirá extensos y complejos cambios. Una de las metas de esta reforma consiste en apartarse del tradicional "aprendizaje por tiempo en servicio" e implementar un sistema basado en el desempeño, dentro del marco de las nuevas Calificaciones Nacionales Profesionales de Jamaica (*National Vocational Qualifications of Jamaica, NVQ-J*).

El sistema de financiación previsto sustituirá por subsidios directos la opción presente de deducir parte de los estipendios de los formandos, del impuesto del 3 por ciento sobre las nóminas salariales, que actualmente se aplica sólo al programa SL-TOP. Si bien ambos métodos apuntan a reducir el costo para el empleador, en HEART Trust/NTA se tiene la sensación de que un esquema de reembolsos fomentará un espíritu de compromiso y participación entre los empleadores.

En general, se acepta que el salario del aprendiz depende de su productividad y del costo que la formación representa para el empleador. La intervención pública a través de la provisión de subsidios para los salarios de los aprendices asume que el costo neto de la formación es una variable clave para las decisiones de los empleadores relativas a la formación, estando la demanda por aprendices inversamente relacionada con su salario relativo.

Considerando la actual situación de depresión de la economía, se espera que el esquema de reembolsos dé lugar a que las empresas for

men a sus trabajadores más allá de sus necesidades, creando una masa de trabajadores con calificación de Nivel II que, en el mediano plazo, servirán al esperado aumento del PBI y crecimiento del empleo. En el corto plazo, el nuevo esquema de aprendizaje se ve como una forma de atender la escasez de calificaciones que se experimenta en ciertas áreas.

HEART Trust/NTA también asume implícitamente que el costo unitario del esquema de aprendizaje será menor que el de los actuales programas de formación en instituciones (CFPs y academias).

Si bien la Agencia es consciente de que la implementación de un esquema de reembolsos generará nuevos costos administrativos, se propone minimizar los costos y el trabajo burocrático adicionales. El establecimiento de un sistema relativamente amigable y transparente para los usuarios, podría constituir otro incentivo para los empleadores.

Modelo de costos compartidos

Tradicionalmente, el aprendizaje es un tipo de formación en el puesto de trabajo. El aprendiz, en pago por la formación recibida, contribuye a la producción. Esta relación dual provee la base para el contrato de aprendizaje y para los arreglos financieros complementarios.

Considerando que el trabajo y los servicios de formación son intercambiados entre ambas partes, podría esperarse que los pagos se efectúen sólo si el valor de este intercambio es desigual. Así, los aprendices recibirían un salario sólo si el valor del trabajo excede el valor de la formación.

En realidad, en Jamaica, como también en otros países, los arreglos financieros son más complejos. Además del salario, los aprendices (así como los participantes en el SL-TOP) frecuentemente reciben pagos en efectivo o en especie para alimentación, vestimenta o transporte. Estas formas de pago no son identificadas por las firmas como salario, y constituyen una compensación no imponible.

Como modo de formación, el aprendizaje puede analizarse dentro del marco de la teoría del capital humano. La formación implica un costo que incluye el tiempo que el maestro y otros empleados supervisan al aprendiz. Al comienzo del período de formación la productividad del aprendiz equivale al producto marginal de un trabajador no calificado.

Durante el período de formación la productividad del aprendiz aumenta gradualmente.

De acuerdo a la teoría del capital humano, los trabajadores deberían pagar por la formación si reciben calificaciones transferibles. La inversión en formación general debería ser hecha por los aprendices (o por el estado) pues los retornos de tal formación pueden ser apropiados por otras firmas.

Del mismo modo, los empleadores deberían pagar el costo si las calificaciones impartidas son específicas. Considerando que la formación específica de la firma tiene valor sólo en la medida en que se mantenga la relación de empleo, ambas partes tienen interés en evitar la finalización temprana del contrato laboral. Cuanto más específica es la formación, mayor es la probabilidad de que el aprendiz continúe trabajando para la firma una vez completada la formación.

Al hacer que la inversión en formación sea compartida, de modo que trabajadores y firmas asuman parte de los costos y reciban algunos de los beneficios, se evitan las ineficientes decisiones de separación por ambas partes. Por medio de la inversión compartida, un aprendiz aceptará un salario menor que su productividad marginal durante la formación y recibirá posteriormente una parte de los retornos de esta inversión, reflejados en un perfil de ingresos creciente.

Bajo un esquema de pagos a lo largo de la formación, los aprendices pagan el monto total del costo de su formación a través de las deducciones de los salarios durante el período de formación. En un ambiente de bajo costo laboral, el costo neto de la formación es cubierto usualmente por el trabajo del aprendiz. Sólo entonces el aprendizaje es una actividad beneficiosa para el empleador.

En la vida real resulta difícil, si no imposible, distinguir entre competencias generales y específicas, lo que en parte se debe a la falta de transparencia del mercado de trabajo. Por ello, el desafío para esta política consiste en involucrar a los empleadores en la prestación y financiamiento de la formación, al tiempo que se asegura que las competencias adquiridas sean transferibles de una empresa a otra.

Las decisiones de financiamiento también afectan a la duración de la formación. El financiamiento por parte de los empleadores requiere que los aprendices permanezcan en la firma luego de que la formación se

ha completado. En Jamaica, esta situación se refleja en un contrato de aprendizaje relativamente largo que se firma en ciertos casos (hasta cinco años).

El interés de HEART Trust debería ser que las empresas ofrezcan formación general, así como calificaciones generales que sean útiles en otras firmas y que preparen a los aprendices para asumir sus propios emprendimientos.

Determinantes del crecimiento

La oferta de vacantes de formación depende del bienestar y de las previsiones de las firmas. Esta relación lleva a asumir que la oferta de formación está en relación con los ciclos de actividad empresarial, y está mediada por el costo y el retorno netos de la formación. Si los costos netos de la formación son altos, la formación estará vinculada a la percepción de los empleadores de las necesidades de trabajo a corto plazo. La formación se incrementará durante los períodos de auge económico, mientras que disminuirá durante una recesión.

Las firmas con un bajo costo neto, o incluso con retornos netos, tenderán a invertir constantemente en formación, más allá de sus propias necesidades de trabajadores calificados. Este comportamiento conduce a una oferta de formación anticíclica.

Una vez que un empleador comienza a incorporar aprendices, los costos marginales vinculados a la incorporación de uno o dos aprendices adicionales pueden considerarse como relativamente bajos. Por ello, el patrón de incorporación no solo está influenciado por el costo promedio sino también por el costo marginal.

La estructura salarial es también una variable significativa para comprender el incentivo a incorporar aprendices. Las disparidades salariales entre trabajadores no calificados y semicalificados (Nivel I), calificados (Nivel II) y altamente calificados (Niveles III y IV) varían de país en país. Un bajo diferencial reduce el precio relativo del trabajo calificado. Por ello, invirtiendo en el aprendizaje, los empleadores pueden asegurar un mayor nivel de productividad a cambio de un modesto incremento de salario, si se lo compara con el costo del trabajo no calificado. En otras palabras, un bajo diferencial de salarios entre la fuerza de trabajo no calificada y calificada constituye un incentivo adicional para que los empleadores inviertan en aprendizaje (el aspecto negativo lo constitu

ye el hecho de que tal estructura salarial contribuye al desempleo de trabajadores no calificados, que en Jamaica son la mayoría de la fuerza de trabajo). Desafortunadamente, la poca información disponible sobre los salarios no permite hacer una apreciación de la estructura salarial que prevalece en la economía del país.

Ponderación de costos y beneficios

Los retornos para el empleador son generados por los bienes y servicios producidos durante el período de formación y vendidos en el mercado. Pueden utilizarse diversos métodos para medir el valor de esos retornos. El más común es el “enfoque del tiempo productivo”. Consiste en medir el tiempo pasado por el aprendiz produciendo bienes o servicios (tiempo productivo) y compararlo con el costo incurrido si el mismo trabajo hubiera sido hecho por un trabajador calificado. El ahorro del salario correspondiente al trabajador calificado es una medida del retorno de la formación. Este podría considerarse como un concepto de “retorno de oportunidad”.

El costo neto de un aprendiz incluye los salarios, otros beneficios y el costo de formación (tutores, equipamiento para la formación, desperdicios, costos administrativos y otros costos relacionados). Puede expresarse de la siguiente forma:

$$\text{Costo neto} = (\text{costo de la formación} + \text{salario}) - (\text{valor de lo producido por el aprendiz})$$

En realidad, cuando la formación no está formalizada, como es el caso en la mayoría de las firmas, las calificaciones se adquieren en el puesto de trabajo, de un modo informal, y se hace muy difícil evaluar el costo de la formación. Es aún más difícil medir con precisión la contribución del aprendiz a la producción.

Alemania es uno de los pocos países donde se han llevado a cabo extensas encuestas para evaluar el costo del aprendizaje (Hegelheimer, 1986; Timmermann, 1993). La información disponible muestra que el costo de la formación varía mucho de acuerdo al sector, los grupos de ocupación y el tamaño de las empresas. Investigaciones empíricas también confirmaron la presunción de que los aprendices son productivos durante el período de la formación. De hecho, incluso en Alemania el conocimiento sobre el tamaño y la estructura de los costos de formación es aún moderado. El costo de la formación está integrado dentro

de los costos generales y las encuestas representativas son costosas y difíciles de implementar.

Por estas razones, en el ejercicio de simulación que se presenta en este capítulo se asumirá que los salarios de los aprendices constituyen la mayor parte del costo total para el empleador. Los salarios pagados a los aprendices serán entonces utilizados como un aproximado del costo de la formación.

Las razones de los incentivos

El nuevo sistema de financiamiento debería proveer suficientes incentivos para asegurar un adecuado número de vacantes de formación, respetando los límites manejables para la Agencia. El principio básico consistiría en reducir el costo neto de incorporar a un aprendiz.

Hasta hace poco tiempo, Jamaica no tenía un marco global para certificar y reconocer las calificaciones de los trabajadores. Esta falta de transparencia en relación a las competencias ha contribuido, aparentemente, a la subinversión de los empleadores en formación. Sin embargo, en un entorno abierto y altamente competitivo, las empresas deberían invertir en formación.

En el mediano y largo plazo, la implementación de las NVQ debería contribuir a aumentar la inversión de los empleadores en formación. Además, la tan necesaria mejora en la calidad de la educación básica y la “formabilidad” de los graduados de la escuela, eventualmente se convertirán en un fuerte incentivo para que los empleadores inviertan en la formación.

En el contexto económico actual, donde la demanda de trabajo es baja, el lanzamiento del nuevo sistema de aprendizaje requerirá un nivel de incentivos lo suficientemente alto como para convencer a las firmas para contratar aprendices y formarlos más allá de sus necesidades. Sin embargo, es de esperar que, más allá de este punto de partida, la inversión de mediano y largo plazo en aprendizaje seguirá eventualmente las tendencias económicas, en la medida en que los empleadores incorporen más aprendices cuando anticipen un aumento en la demanda.

Se requerirá, sin embargo, un estricto control del cumplimiento de las reglas especificadas, a fin de asegurar que los “aprendices subsidiados”

no sean utilizados como trabajo barato para sustituir a los trabajadores semicalificados actuales.

La experiencia jamaquina de formación en la empresa

El contexto macroeconómico: un breve repaso

Durante los años noventa, Jamaica ha hecho grandes esfuerzos para restaurar la estabilidad macroeconómica y generar un crecimiento sustancial. A pesar de la reforma en curso de la economía, los progresos han sido relativamente lentos. Entre 1991 y 1996, el Producto Bruto Interno ha crecido a una tasa promedio anual de menos del 1 por ciento, mientras que la inflación ha promediado el 40 por ciento anual. La mayoría de los avances se han logrado en el sector financiero, tal como lo reflejan la reducción del nivel de los servicios de la deuda y el aumento de las reservas internacionales.

Si bien el manejo del sector público ha mejorado significativamente, desde 1993, los aumentos salariales han contribuido a originar niveles relativamente altos de inflación. Bajo el actual sistema, la negociación salarial entre empleadores y empleados tiene lugar cada dos años. Este mecanismo de fijación de salarios, considerado inflacionario, se encuentra actualmente en revisión.

El elevado nivel de la inflación, junto a las altas tasas reales para los créditos (22 a 37%), han incrementado la incertidumbre económica y afectan las decisiones de inversión en los sectores productivos, mientras que el capital financiero es atraído por los lucrativos instrumentos especulativos de corto plazo. La alta inflación también tiene un impacto negativo sobre la pobreza, la cual, junto al desempleo, alimenta el crimen y la violencia (véase *Capítulo I*).

Cuadro IV.13
Tasas de inflación (1987-1997)

Tasas de inflación de 1987 al presente (%)											
Año	Dic. 87	Dic. 88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97 (proyectada)
Inflación	8,4	8,8	17,2	29,8	80,2	40,2	30,1	26,8	25,5	12,8	7,83

Fuente: *Instituto de Estadísticas de Jamaica (STATIN)*.

Cuadro IV.14
Relación entre inflación y crecimiento

	1986/90	1991/94
Crecimiento real del PBI (% anual)	4,9	1,1
Tasa de inflación (% anual)	13,2	44,3

Fuente: *Banco Mundial*.

Además de la política macroeconómica, mejorar la calidad de la fuerza de trabajo es un componente clave de cualquier estrategia de crecimiento económico, en un contexto en el que la productividad del trabajo sigue siendo relativamente baja. Esto es, en parte, un resultado de la pobre calidad de la educación, así como de deficiencias en el sistema de formación.

La actual política gubernamental consiste en reestructurar el gasto público en la educación básica (grados 1 a 9). El proyecto de Reforma de la Educación Secundaria (ROSE), actualmente en curso, está dirigido a mejorar la calidad en los grados 7 a 9 por medio de diversos mecanismos, incluyendo actualización de las escuelas, revisión de los materiales curriculares y formación de directores de escuela. La posterior reestructuración y consolidación del sistema de formación, bajo la coordinación de HEART Trust/NTA, es también parte de este esfuerzo por lograr una mayor competitividad y un crecimiento sostenido.

A pesar de los esfuerzos realizados, el impacto de un ambiente externo desfavorable (cierre de mercados preferenciales, mayor competencia, pérdida de fuentes de financiamiento externo, transferencia neta de recursos a agencias externas para el pago de la deuda) permite esperar, como mucho, un modesto crecimiento de mediano plazo.

Este marco macroeconómico tiene dos consecuencias inmediatas para HEART Trust/NTA:

- el bajo crecimiento del empleo esperado en el sector formal no constituye una perspectiva muy favorable para la base de recursos financieros de la Agencia;
- no cabe esperar que la situación del mercado de trabajo mejore significativamente las oportunidades laborales, incluyendo las de los graduados de HEART Trust.

En el largo plazo, el impuesto del 3 por ciento sobre las nóminas puede ser sujeto a revisión. Puede suponerse que, en conjunto, los tres im

puestos específicos que existen sobre las nóminas salariales (3% para vivienda, 5% para el seguro social y 3% para formación) tienen un efecto negativo sobre el empleo, si bien es difícil hacer una evaluación precisa. Más aún, el impuesto es pagado por los empleadores para financiar principalmente formación pre-empleo, en un contexto de reducción y bajo crecimiento del empleo. Finalmente, si se acepta que los impuestos sobre las nóminas en general son pagados, en última instancia, por los trabajadores, puede pensarse que el sistema produce un efecto distorsivo, dado que la mayoría de ellos no perciben beneficios directos.

Si bien a esta altura el impuesto de 3 por ciento para la formación no está en discusión en el mercado de trabajo, especialmente si se lo compara con la productividad, la conflictividad laboral y la rivalidad entre los sindicatos, la sustentabilidad del impuesto para la formación eventualmente requerirá el logro de una genuina cooperación social. En particular, una mayor participación de las empresas en la formulación de la política de formación será un paso fundamental hacia el establecimiento de un sistema liderado por la industria.

El aprendizaje hoy

La formación de tipo aprendizaje está hoy regulada por el Acta de Aprendizaje de 1954. La organización central para este tipo de formación es la Junta de Aprendizaje (*Apprenticeship Board*). El rol de la Junta consiste en “establecer y recomendar estándares de formación para aprendices y facilitar la provisión de obreros calificados para satisfacer los requerimientos de mano de obra de la industria”.

Provisiones detalladas sobre el programa de aprendizaje están contenidas en las Reglas específicas que han sido establecidas para diversos oficios (los programas de aprendizaje se ofrecen en 23 oficios). De acuerdo a la legislación, los contratos de aprendizaje tienen una duración de tres a cinco años y combinan la formación en la institución y en el puesto de trabajo.

Los criterios de admisión establecen una edad mínima de 15 años y requisitos educativos que dependen del campo de la formación (grados 9, 10 u 11 completos).

Los salarios de los aprendices se definen normalmente como un porcentaje del salario de un obrero de grado II. En realidad, los aprendices

reciben generalmente el salario mínimo legal (J\$ 800 por semana), aunque las condiciones salariales pueden variar considerablemente de un oficio a otro o dependiendo del tamaño de la firma. El marco legislativo también prevé un ahorro opcional a ser colocado en una cuenta especial y entregado al aprendiz con un 10 por ciento de intereses al final de la formación. Sin embargo, parece que este arreglo ya no se utiliza.

Cuadro IV.15
Matricula en programas de aprendizaje (1995-1997)

Oficios	Abril 1995	Abril 1996	Abril 1997	Septiembre 1997
Mecánico automotriz	159	217	362	419
Soldador 15	24	50	72	
Maquinista y tornero	59	62	67	73
Mecánico ajustador	1	1	2	2
Electricista de automóviles	17	23	34	40
Instalador eléctrico	4	11	19	17
Mecánica pesada	24	43	44	43
Mantenimiento mecánico industrial	37	38	41	35
Mantenimiento eléctrico industrial	51	38	35	35
Plomero e instalador de cañerías	1	1	1	0
Carpintero y carpintero de obra	19	29	57	102
Especialista en automóviles	0	0	3	5
Pintor de automóviles	3	6	5	9
Reparador de carrocerías	8	18	53	66
Albañil	1	1	1	1
Tapicero de automotores	1	1	3	3
Tonelero	3	0	0	0
Ingeniería sanitaria	6	0	0	0
Panadero y pastelero	0	0	0	3
Refrigeración / mecánico de acondicionadores de aire	0	5	6	6
Joyero	0	0	1	1
Electrónico	0	0	4	6
Técnico en reencauchado de neumáticos	0	0	0	3
Tapicero	0	0	3	3
Confección de indumentaria	0	0	0	8
Total	409	518	791	952

Fuente: HEART Trust/NTA.

Al final del contrato, los aprendices reciben un certificado que acredita que han completado la formación, en base a la asistencia y los progresos reportados por los empleadores.

Aunque se encuentra regulado por la ley, el esquema de aprendizaje ha entrado progresivamente en una fase de declinación: la Junta está fuera de actividad, la formación en la institución no se está garantizando y el número de contratos ha disminuido (actualmente hasta unos 400). El reciente resurgimiento, reflejado en un aumento del número de contratos registrados, se debe en realidad al esfuerzo de HEART Trust/NTA para que los empleadores suscriban contratos con jóvenes que ya están empleados como aprendices “de hecho”.

Se supone que la falta de incentivos impositivos es una de las razones principales del escaso interés de los empleadores en el programa. Las firmas elegibles prefieren emplear jóvenes bajo el programa SL-TOP, que ofrece un crédito fiscal de J\$ 150 por semana por participante (y les impone menores cargas y responsabilidades).

Cuadro IV.16
Programa de Aprendizaje (Informe mensual, septiembre de 1997)

Número de aprendices en formación al 30/09/1997	952
Número de aprendices registrados durante el mes	41
Número de firmas al 30/09/1997	199*
Número de firmas adicionales	12

* 35 de estas también tienen formandos del SL-TOP

Fuente: HEART Trust/NTA.

Principales características del programa de egresados de escuela (SL-TOP)

El programa SL-TOP fue concebido como una forma de proveer experiencia laboral y formación en el puesto de trabajo para quienes egresan de la escuela. Los criterios de admisión difieren de los aplicados a los aprendices; los candidatos deben poseer dos niveles 1, 2, 3 de aptitud general del CXC (o 2 SSCs de rango 3, 4, 5 o 4 SSCs) y tener entre 17 y 23 años de edad. Por ello, en comparación con el aprendizaje, la población foco de este esquema es de mayor edad y mejor educada. Además, mientras que el programa de aprendizaje es masculino en un 97 por ciento, el SL-TOP es femenino en un 73 por ciento.

La formación es provista en su totalidad en el puesto de trabajo, bajo un supervisor designado por la firma. Los oficiales de colocación y monitoreo (*placement and monitoring officers*, PMOs) siguen a los participantes por medio de visitas a las plantas y recogiendo evaluaciones de los formandos cada tres meses. Los programas pueden durar hasta tres años, si bien el arreglo más frecuente parece ser de un año. El programa SL-TOP no hace ninguna provisión para la formación en la institución y no conduce a una certificación de NVQ, si bien actualmente se está experimentando en este sentido.

A diferencia de lo que está ocurriendo con los aprendices, las firmas participantes hacen un ahorro sobre sus impuestos. Según el Acta de Empleo y Formación de Recursos Humanos de 1982, cualquier firma elegible puede deducir J\$ 150 por semana de sus cargas contributivas totales. Además, durante el segundo y tercer año se puede utilizar una cantidad equivalente al 75 por ciento (80% en el caso de las participantes mujeres) de la remuneración de referencia (J\$ 150 por semana) para reducir los pagos de impuestos de la firma. Sin embargo, de hecho este incentivo impositivo adicional no es utilizado por los empleadores.

Está claro que el sistema actual de otorgamiento de incentivos fiscales para el programa SL-TOP, que no exige mucho al empleador, pero que excluye de estos beneficios al esquema de aprendizaje regulado más estrictamente, resulta paradójico.

El programa registró una matrícula total de 2.332 participantes a fines del año fiscal 1996/97 (marzo de 1997), representando casi el 20 por ciento de la matrícula total. Es interesante notar que el programa SL-TOP se ha expandido recientemente para colocar participantes en instituciones gubernamentales específicas (por ejemplo, el Ministerio de Salud). Esta nueva tendencia refleja la incapacidad del esquema para adaptarse a una demanda creciente. Por otra parte, la falta de oportunidades para los candidatos tiende a ser atribuida al bajo nivel de los incentivos financieros. También podría estar reflejando la situación del mercado de trabajo.

Si bien puede considerarse como un instrumento potencialmente poderoso para proveer experiencia laboral a los graduados de la escuela secundaria, el concepto SL-TOP enfrenta tres problemas principales:

- Las firmas parecen haber desarrollado un alto grado de especialización, reflejado en el número de áreas de calificación registradas. Más aun, en la mayoría de los casos sólo se ofrecen a los partici

pantes oportunidades de aprendizaje restringidas. La formación específica de la firma limita la flexibilidad y la movilidad del trabajo.

- Existe también cierta discrepancia entre la estructura de formación demandada por los jóvenes y la estructura de formación ofrecida por las empresas.
- Las condiciones bajo las cuales el esquema ha estado creciendo hacen difícil prevenir o corregir situaciones de explotación de los participantes, en los casos en que el programa SL-TOP se utiliza como fuente de trabajo barato (en la actualidad cada funcionario responsable por la colocación y monitoreo debe realizar el seguimiento a un promedio de más de 200 participantes).

Cuadro IV.17
Programas de Aprendizaje y SL-TOP: similitudes y diferencias

Factores	Aprendizaje	SL-TOP
1. Edad	15 y más	17-23
2. Requisitos de ingreso	a) Haber asistido a la escuela secundaria b) Informe médico c) Ser graduado de alguna institución de la HEART	a) Haber aprobado dos exámenes reconocidos externamente (CXC, GCE, etc.) o cuatro exámenes locales (JSC, SSC, etc.) o alguna combinación de ambos b) No haber recibido formación en ninguna otra institución de la HEART Trust
a) En el puesto de trabajo y en la institución	b) Asistencia diaria con permiso en el trabajo (clases pagadas por la firma; informe escolar anual enviado a las firmas por las escuelas) c) Número específico de horas de formación En el puesto de trabajo	3. Estructura 4. Certificación
a) Otorgada	b) Dos niveles: Parte 1 – al finalizar la formación teórica y práctica, Parte 2 – al finalizar sólo la formación práctica c) Tiene reconocimiento internacional a) Propuesta	

5. Áreas de calificación	23 oficios prescriptos	Cualquier área de calificación para la que no haya restricciones legales
6. Selección de tareas durante la formación	Depende de la información publicada y de las necesidades de las firmas	Depende de las necesidades de las firmas
3 a 5 años (prescripto)	1 a 3 años (decidido por la firma con orientación de la HEART Trust/ANF)	7. Duración de la formación
Hecho trimestralmente por los PMOs	Hecho cada seis semanas por los PMOs	8. Monitoreo de la formación
Información publicada fijando lo que	debe ser aprendido cada año Provistos por la HEART Trust/ANF en	9. Materiales de formación
Eran obligatorios. Ahora son opcionales	No existen	10. Esquema de ahorro
Vinculada al salario de un obrero de	grado II A discreción de la firma, aunque no pue-	11. Remuneración de ser menor que la asignación reembolsable fijada por el gobierno, actualmente J\$ 150 por semana por participante
Recibido por las firmas con liquidacio-		12. Reembolso de impuestos nes mensuales de por lo menos J\$ 14.444
10 días laborales por año	Al menos 10 días laborales	13. Vacaciones
Firmado por el empleador	Firmado por los padres / el aprendiz El registro del contrato puede ser rechazado si se evalúa que la firma no dispone de los medios de formación adecuados "Acuerdo de caballeros"	14. Contrato No hay bases para rechazar más que la cláusula salarial
6 meses		15. Período de prueba
Puede hacerse de una firma a otra, siem-	pre que el participante sea formado en el mismo oficio	nimiento del área de calificación
Una vez por año o una vez cada 2	años	16. Transferencia de formandos
18. Sexo	Mayormente masculino	17. Graduación
19. Opinión general de los empleadores	Formandos de largo plazo para ser empleados	Ninguna Mayormente femenino a) Una alternativa a pagar impuestos b) Trabajadores temporarios

Fuente: *Financing of in-plant training, HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.*

Financiando un nuevo esquema de aprendizaje: cuestiones y perspectivas

Patrones de recursos y gastos

Tendencias en la recaudación del impuesto

La recaudación del impuesto del 3 por ciento constituye la principal fuente de ingresos para el sistema nacional de formación. De acuerdo al Acta de Empleo y Formación de Recursos Humanos de 1982, reformada en 1994, un empleador cuyos pagos brutos mensuales de emolumentos a los empleados sean al menos iguales a J\$ 14.444 debe contribuir al Fondo HEART una suma equivalente al 3 por ciento de la nómina total; están exentas de esta obligación ciertas organizaciones, tales como ministerios, departamentos de gobierno o consejos de parroquia.

La recaudación tiene lugar mensualmente, y es responsabilidad del Departamento de Ingresos Internos, a través de sus 26 agencias en las 14 parroquias. Las contribuciones al Fondo de HEART Trust se depositan en los bancos designados y se transfieren diariamente a la Cuenta del Fondo de HEART Trust, en Kingston.

Cuadro IV.18
Número de firmas contribuyentes por sector (año financiero 1996-1997)

Sector	Número de firmas	%
Manufacturas	764	13.28
Servicios financieros	283	4.92
Agricultura	186	3.23
Transporte	378	6.57
Construcción y minería	363	6.31
Organizaciones profesionales	1.099	17.54
Distribución	1.777	30.89
Servicios públicos	23	0.4
Turismo y entretenimiento	624	10.85
Educación y formación	86	1.51
Otros servicios	259	4.5
Total	5.752	100.0

Fuente: Compliance and Remittance Department, HEART Trust/NTA.

El Departamento de Recaudaciones y Giros de HEART Trust/NTA se estableció recién en 1991, como parte de la reestructuración de la organización. Desde entonces, el aumento registrado tanto en el número de firmas contribuyentes como en las contribuciones fiscales reflejan su eficiencia.

Cuadro IV.19
Estimación del número de firmas contribuyentes
en el período 1991-1997

Año	Número de firmas
1991	1.814
1992	2.414
1993	3.014
1994	3.614
1995	4.550
1996	5.091
1997*	5.632

* el valor de 1997 es para los meses de enero a julio

Fuente: *Compliance and Remittance Department, HEART Trust/NTA.*

Cuadro IV.20
Contribuciones fiscales

Año fiscal	Recaudación (en millones)	Crecimiento %
1991-92	172	
1992-93	315	83%
1993-94	496	57%
1994-95	721	45%
1995-96	1.000	39%
1996-97	1.260	26%

Fuente: *Compliance and Remittance Department, HEART Trust/NTA.*

En un contexto de depresión económica y bajo crecimiento del empleo en la economía formal, si no de ligero decrecimiento, el crecimiento registrado en los ingresos se explica por la activa política de "caza de evasores". A pesar de tal desempeño, probablemente todavía existe mucho espacio para mejorar la recaudación. Desafortunadamente, el estado presente de los sistemas de información fiscal no permite eva

luar con precisión la tasa de cumplimiento. La tasa de cumplimiento actualmente computada se basa en el número de contribuyentes ya registrados en la base de datos, y por ello no puede proveer una evaluación precisa del número de evasores. En otras palabras, el sistema de información existente no es suficiente para asegurar que todos los empleadores en condiciones de pagar pagan lo que realmente deberían. Se espera que la reforma impositiva en curso, que incluirá el uso de un número único de identificación del contribuyente, reduzca la evasión fiscal.

Debe notarse que, junto a la contribución del 3 por ciento (alrededor del 76% del ingreso total en 1997), los intereses de los depósitos llegaron a constituir una fuente significativa con el paso de los años, representando, en 1997, el 21 por ciento de los ingresos totales (véase *Tabla IV.21*). Esta tendencia se debe al proceso de acumulación de excedentes, remunerados con elevados intereses.

Tendencias del gasto y estados financieros

En HEART Trust/NTA la práctica de formulación presupuestaria se hace a partir de un sistema de presupuesto de base cero. Todos los administradores de costos de los centros deben justificar su presupuesto. Luego, el cierre del presupuesto requiere una serie de discusiones y negociaciones que involucran a los administradores de costos de los centros, al Departamento de Finanzas, al Subcomité de Finanzas de la Junta y al Ministerio de Finanzas. Las estimaciones del presupuesto deben tomar en cuenta los lineamientos fijados por el Ministerio de Finanzas en relación al gasto del sector público.

Cuadro IV.21
Estados financieros (1989/90 – 1996/97)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Ingresos (miles)	96.409	121.466	207.411	384.918	613.688	928.313	1.270.275	1.681.019
Impuesto 3% (%)	97,6	96	84,3	83,9	78,8	77,7	79,3	75,9
Intereses (%)	0,1	2,3	7,3	11,5	17,6	*	17,8	21,1
Gastos (miles)	86.689	96.798	139.805	244.234	368.750	594.707	845.182	1.294.789
Excedente (miles)	9.720	24.668	67.606	140.684	241.250	333.606	425.093	386.230
Excedente como % del gasto	11,2	25,5	48,3	57,6	65,4	56,1	50,3	29,8

* sin datos

Fuente: *estados financieros de la HEART Trust/NTA (no auditados)*.

A lo largo de los años, las tendencias del gasto han revelado continuas desviaciones, estando generalmente el gasto efectivo por debajo de los montos presupuestados. Esta situación sugiere que los gastos proyectados sobrestiman la capacidad real de gasto de la Agencia.

Proyecciones financieras

La División Administradora del Fondo de la HEART Trust/NTA elabora proyecciones financieras. El pronóstico de mediano plazo, hasta el año 2001, puede verse en la *Tabla IV.22*.

Cuadro IV.22
Proyecciones financieras a mediano plazo (1998-2001)

	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01
Ingresos (millones de J\$)	1.766	2.484	2.680	3.341
- contribuciones del 3%	1.380	1.510	1.642	1.888
- otros ingresos	348	911	1.038	1.458
- donaciones	38	63	-	-
Gastos operativos (millones de J\$)	1.583	2.378	2.616	3.101
Gastos de capital (millones de J\$)	623	155	100	119
Excedente anual (millones de J\$)	183	106	64	240
Excedente acumulado (millones de J\$)	1.833	2.016	2.122	2.186

Fuente: HEART Trust/NTA

Los resultados de la proyección reflejan el esfuerzo por reducir el excedente (ingresos menos gastos). Sin embargo, para cada año se proyecta un excedente corriente, dando seguridad para monitorear el desarrollo real y modificar, en caso de ser necesario, el esquema de gastos.

El crecimiento del excedente acumulado en términos nominales mantiene las substanciales reservas necesarias para resguardar a HEART Trust/NTA contra eventos adversos inesperados, y para proveer un fondo de amortización para reemplazar los activos de capital.

En esta etapa, esos valores no se obtuvieron a partir de un modelo financiero completo. El proceso de proyección combina el pronóstico de ingresos hecho por el Departamento de Recaudaciones y Giros y las proyecciones de gastos preparadas por el Departamento de Finanzas y Contabilidad. Las proyecciones se hacen en términos nominales,

lo que requiere riesgosos supuestos respecto a las futuras tasas de inflación. Por el lado de los ingresos, el tamaño creciente de los recursos por cobro de intereses hace cada vez más difícil producir pronósticos financieros confiables (véase *Cuadro IV.21*).

*La cuestión del excedente:
escasez en educación vs. abundancia en formación*

Con el correr de los años, HEART Trust/NTA ha generado un excedente corriente (J\$ 386 millones en 1997) que ha originado un volumen acumulado de J\$ 1.570 millones en 1997. Este excedente acumulado representa una cómoda reserva que refuerza la viabilidad financiera de la Agencia, en un contexto de elevada incertidumbre económica y contingencias políticas impredecibles.

Sin embargo, la persistencia de un excedente corriente (*Cuadro IV.21*), junto con el nivel de los recursos acumulados, ha alimentado cada vez más preocupaciones, particularmente cuando se lo compara con la situación financiera del sector educativo. El presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura declinó de 5,2 por ciento del PBI en 1989/90 a 4,7 por ciento en 1994/95. Si bien en 1995/96 se registró un aumento debido al inusual ajuste salarial (los salarios de los docentes aumentaron un 87 por ciento en el período abril de 1994-abril de 1996), la asignación presupuestaria está todavía lejos del objetivo del 6 por ciento del PBI. Además, los gastos en educación para 1994/95 fueron comparables, en términos reales, al nivel registrado en 1982/83.

El excedente anual generado por HEART Trust/NTA resulta marginal si se lo compara con el presupuesto corriente del Ministerio de Educación y Cultura. Por ejemplo, en el año fiscal 1993/94 el excedente (J\$ 241 millones) representó menos del 5 por ciento de los gastos corrientes efectivos del Ministerio (J\$ 5.112 millones). Sin embargo, en un contexto en el que el compromiso con la educación básica se considera una prioridad, la acumulación financiera lograda por HEART Trust/ANF se convierte en materia de debate, sobre la base del costo/eficiencia global del gasto del sector público en educación y formación.

La razón principal de este superávit anual radica en la persistencia del régimen de altas tasas de interés, que genera cómodas ganancias sobre los recursos acumulados. Esta peculiar situación es un resultado de la política gubernamental de control de la inflación (*Cuadro IV.13*) y de defensa del tipo de cambio. En 1995, los depósitos obligatorios hechos por los bancos comerciales y las instituciones financieras en el

Banco de Jamaica redujeron la liquidez de la economía. Esto también contribuyó a reducir la inversión privada, desacelerar el crecimiento y elevar las ganancias financieras de HEART Trust/NTA.

Cuadro IV.23
Tasas de interés comparadas (bonos del Tesoro a 90 días)

Países	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Jamaica	17,1	23,8	16,9	19,7	17,8	25,4	28,5	44,3	19,5	40,0	20,6
Trinidad y Tobago	3,5	4,0	4,4	4,8	6,9	7,5	7,5	9,3	9,3	10,1	7,2
Reino Unido	11,6	10,4	9,3	8,5	13,0	15,0	12,5	10,5	5,4	4,9	6,1
Estados Unidos	7,5	6,0	5,6	5,7	8,8	7,9	5,9	4,1	3,0	3,5	5,7

Fuente: Banco de Jamaica.

Es difícil predecir la sustentabilidad del actual régimen de tasa de interés, por lo que los ingresos de HEART Trust/NTA no pueden ser anticipados de manera confiable. Esta incertidumbre explica parcialmente la brecha registrada entre los excedentes proyectado y real para cada año.

Reconociendo la necesidad de evitar una sobreacumulación de excedentes "artificialmente" generados, y a la vez asegurar la sustentabilidad de largo plazo del sistema de formación, la Agencia ha planeado reducir el volumen acumulado a un mínimo de J\$ 550 millones en 1997/98 (comparado con los J\$ 1.750 millones en 1996/97) y limitar el superávit corriente a J\$ 100 millones por año.

***El nuevo esquema de aprendizaje:
revisando sus posibles características***

Certificación y desarrollo curricular

Dentro del nuevo esquema de aprendizaje basado en competencias, a los aprendices se les reconocerán los Niveles I y II de las NVQ-J, por parte del NCTVET, luego de completar exitosamente la formación y los ejercicios de evaluación. La implementación de los cursos modulares de nivel I y II en un formato de aprendizaje dará lugar a la aparición de dificultades operativas en cuanto a la proporción de los módulos de las calificaciones principales que podrían enseñarse en el puesto de trabajo, para los diferentes oficios.

El establecimiento de currículas de formación en el puesto de trabajo y de objetivos por competencias, para cada oficio, exigen un cauteloso enfoque gradual en la introducción de nuevos oficios en el esquema de aprendizaje. Una selección de los 23 oficios actualmente cubiertos por el programa existente podría considerarse como la línea de base (algunos ya no son relevantes), incorporándose cada año un número limitado de nuevos oficios al esquema de aprendizaje basado en competencias.

Reclutamiento

Considerando las implicancias de un esquema más regulado, la inversión de tiempo que requiere la incorporación de nuevos oficios, la presión adicional sobre las instituciones de formación y las deprimidas condiciones económicas prevalecientes, parece razonable optar por una expansión gradual. Los requisitos de ingreso podrían ser similares a los que se aplican actualmente para los programas de Nivel 1. Sin embargo, el esquema debería permitir una suficiente flexibilidad como para dar lugar a requisitos más elevados en oficios específicos.

Se ha sugerido que los empleadores que no contribuyen al Fondo de HEART Trust podrían suscribir contratos de aprendizaje, sin beneficiarse con el esquema de reembolsos. No obstante, igual tendrían derecho a reclamar que la remuneración de los aprendices se considere como gastos de la firma, beneficiándose con deducciones al impuesto sobre los ingresos.

Duración del aprendizaje

Los oficios del esquema de aprendizaje se adecuarán muy probablemente a un término de 3 años. Esta presunción parece consistente con los requisitos de formación y experiencia para los programas de Nivel I y II, y compatible con una razonable expectativa de costo/beneficio, tanto para el aprendiz como para el empleador. Sin embargo, deben hacerse provisiones para arreglos diferentes, en función de los requerimientos particulares de oficios específicos.

Acreditación

Debería establecerse un procedimiento de acreditación para las firmas deseosas de incorporar aprendices. Este procedimiento permitiría asegurarse de que se satisfacen determinadas condiciones, antes de la

firma del contrato de aprendizaje. Los criterios de acreditación incluirían aspectos tales como: naturaleza de la actividad, condiciones de trabajo, calificación de la fuerza de trabajo, equipamiento disponible, número de personas empleadas, etc. El primer objetivo de la acreditación de las firmas consistiría en garantizar las condiciones mínimas para una formación de calidad. Deberá definirse una relación entre el tamaño de la fuerza de trabajo y el número máximo de aprendices que un empleador puede tener. Las firmas elegibles que busquen la acreditación deberían estar sujetas a auditorías del Departamento de Recaudaciones y Giros, con el fin de verificar su contribución al Fondo de HEART Trust/NTA.

Además de las cuestiones de calidad, la acreditación constituirá otro instrumento para controlar el crecimiento del sistema y por lo tanto del nivel del gasto. Los Oficiales de Colocación y Monitoreo (PMOs) pueden llevar a cabo las visitas necesarias para la acreditación.

Deberán desarrollarse esfuerzos para evitar el establecimiento de un procedimiento burocrático demasiado pesado que pueda desalentar a las firmas. Además, el control público estricto de los criterios que se han definido sólo puede aplicarse luego de un período inicial, durante el cual deberá mantenerse cierta flexibilidad. El desafío consistirá en intervenir de un modo realista y constructivo. La rápida implementación de la nueva regulación podría ser contraproducente y desalentar la participación de los empleadores en la formación.

Medidas de apoyo para la formación en el puesto de trabajo

Con miras a facilitar y apoyar el modo dual de formación, el Centro de Recursos EFTP debería producir líneas orientadoras y materiales de formación para los tutores de empresas. Eventualmente, podría encargarse al Instituto de Desarrollo de la Formación Profesional (VTDI) el diseño de cursos especiales de formación para aquellos.

Coordinación de políticas

Se podría considerar el establecimiento de una estructura ligera –posiblemente un comité– para supervisar el desarrollo y la implementación de las políticas. Este comité reemplazaría a la actual e inactiva Junta de Aprendizaje. HEART Trust/NTA podría servir como un secretariado para el comité. Con miras a asegurar la participación y el compromiso, la nueva estructura podría ser un cuerpo multipartito que incluya, ade

más de HEART Trust/NTA, a representantes del gobierno (el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo), de los empleadores y de los sindicatos.

Entre las responsabilidades del comité se destacarían:

- asesorar respecto a la duración del contrato de aprendizaje y a los requisitos de ingreso para oficios particulares, que no sean compatibles con la regulación estándar;
- establecer una lista de prioridades para la incorporación de oficios en el nuevo esquema.

Permisos y opciones de prestación

Bajo las presentes condiciones, la mayoría de los aprendices carecen de acceso a las instituciones de enseñanza profesional, por lo que se forman exclusivamente en el puesto de trabajo. En el marco del nuevo esquema de formación basado en competencias, cada aprendiz recibirá formación fuera del puesto de trabajo. La formación en la institución podría proveerse en las instituciones de HEART Trust/NTA (academias y CFPs) y posiblemente también en secundarias técnicas. Al incluir a las secundarias técnicas en este esquema se aseguraría una mejor distribución espacial y ocupacional de las oportunidades de formación en instituciones a lo largo de toda la isla.

La formación fuera del puesto de trabajo puede organizarse en base a permisos diarios o en bloque para asistir a clases. En esta etapa, el sistema de permisos diarios podría ser mantenido como referencia. Sin embargo, deberían hacerse arreglos para dotar de flexibilidad al sistema en oficios donde la naturaleza de la demanda, de carácter estacional por ejemplo, podría resultar en una pobre asistencia. Además, mientras que los permisos para asistencia diarios podrían aplicarse fácilmente en la región de Kingston, los en bloque podrían ser más apropiados en algunas áreas rurales. La asistencia en bloque en academias, para aprendices localizados en áreas rurales, podría tener que considerarse en situaciones donde los CFPs ofrecen sólo cursos de Nivel 1.

Monitoreo

Existe la necesidad de definir reglas y estándares para la formación en la empresa, para asegurar que las competencias adquiridas sean ge

nerales, y puedan así ser usadas en diversos ambientes de trabajo, y sean reconocidas por otros empleadores. En la situación actual, la provisión de calificaciones generales/transferibles, certificables por el sistema de NVQ, contribuirá a la movilidad de los trabajadores calificados y producirá un efecto favorable en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Debe establecerse un sistema de monitoreo, a fin de asegurar la calidad de la formación en el puesto de trabajo y controlar las condiciones laborales de los aprendices. Los PMOs, quienes ya desempeñan estas tareas para los participantes del programa SL-TOP, podrían ser los responsables del monitoreo del proceso de formación en el puesto de trabajo. La implementación de un esquema de aprendizaje basado en competencias requiere un monitoreo sistemático, dada la falta de tradición de formación entre los empleadores; la considerable variabilidad entre sectores y firmas respecto a la disponibilidad y calidad de la experiencia de formación también hacen que el monitoreo sea un aspecto crítico del nuevo esquema.

Además de cumplir sus funciones de monitoreo, los PMOs deberían hacer visitas de apoyo de modo regular, para asegurar que se satisfagan los requerimientos de formación, así como las condiciones definidas en el contrato de aprendizaje. Su tarea consistiría en seguir el proceso de formación y ayudar a los tutores de empresa y a los aprendices a que las experiencias de formación en el puesto de trabajo se mantengan en línea con el formato basado en competencias que se ha acordado.

Las inspecciones de seguridad e higiene serían llevadas a cabo por los inspectores laborales, como parte de sus tareas regulares.

Simulación de costos de diversas opciones

La viabilidad financiera del nuevo sistema dependerá de sus costos. Los determinantes del costo total del aprendizaje son :

1. el incentivo financiero asignado a los empleadores;
2. el costo de la formación para HEART Trust/NTA (tiempo pasado por los aprendices en sus instituciones);
3. el costo del monitoreo (seguimiento del tiempo pasado por los aprendices en el puesto de trabajo);
4. el costo administrativo;

5. los costos de transporte (compensación de los costos en los que incurren los aprendices para asistir a las clases en las instituciones).

Presentación de los diversos escenarios

Las simulaciones se llevaron a cabo, primero, sobre la base de dos escenarios, proyectando el impacto de una gradual fusión de los programas SL-TOP y de aprendizaje en un nuevo esquema de aprendizaje basado en competencias. En una segunda instancia, se desarrollaron dos escenarios adicionales sobre la base del mantenimiento del programa SL-TOP.

La *Tabla IV.24* muestra las características principales de los cuatro escenarios:

Cuadro IV.24
Resumen de las principales características de los cuatro escenarios

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Desaparición gradual del programa SL-TOP	Desaparición gradual del programa SL-TOP	El ingreso de participantes en el programa SL-TOP se mantiene en 2.450 individuos	El ingreso de participantes en el programa SL-TOP se mantiene en 2.450 individuos
duos	dices (+400 cada año)	dices (+400 cada año)	dices (+400 cada año)
Incremento constante del ingreso de aprendices (+400 cada año)	Incremento constante del ingreso de aprendices (+400 cada año)	Incremento constante del ingreso de aprendices (+400 cada año)	Incremento constante del ingreso de aprendices (+400 cada año)
Esquema de reembolsos sobre la base de	Esquema de reembolsos sobre la base de	Esquema de reembolsos sobre la base de	Esquema de reembolsos sobre la base de
por semana	en base al salario de J\$ 150 por semana	en base al salario de J\$ 300 por semana	en base al salario de J\$ 150 por semana
Deducción impositiva	Deducción impositiva	Deducción impositiva	Deducción impositiva
J\$ 300 por semana.	en base al salario de J\$ 150 por semana.	en base al salario de J\$ 300 por semana.	en base al salario de J\$ 150 por semana.

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

Gastos resultantes de la simulación

Cuadro IV.25
Proyección de los gastos adicionales por año para los cuatro escenarios
(en millones de J\$, a precios constantes de 1997)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Escenario 1	33,3	41,0	55,2	74,9	96,2
Escenario 2	41,2	52,1	72,3	100,1	129,6
Escenario 3	34,3	47,6	71,9	105,4	139,0
Escenario 4	42,3	58,8	88,9	130,6	172,3

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

Para cada año, los gastos adicionales están calculados de la siguiente manera:

Gastos adicionales para el año = (gastos proyectados para el año) - (gasto efectivo para el año fiscal 1996/97)

Para los diferentes escenarios, los resultados para el quinto año corresponden a los siguientes niveles de matrícula:

Cuadro IV.26
Capacidad de formación en el puesto de trabajo
de acuerdo a los diferentes escenarios (quinto año)

	SL-TOP		Aprendizaje		Total	
	Ingresos	Matrícula	Ingresos	Matrícula	Ingresos	Matrícula
Escenarios 1 y 2	0	343	2.000	4.278	2.000	4.621
Escenarios 3 y 4	2.450	3.570	2.000	4.278	4.450	7.848

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

El *escenario 2*, que incluye un 100 por ciento de aumento del nivel actual del incentivo, refleja una clara política de atracción del interés de los empleadores hacia el aprendizaje. Al mismo tiempo, parece fiscalmente razonable, pues restaura más o menos el nivel de incenti

vos establecido inicialmente por los legisladores, gradualmente erosionando por la inflación. Sobre la base de un salario semanal de J\$ 1.000, este escenario consiste en subsidiar el 40 por ciento del costo laboral del aprendizaje (véanse los anexos técnicos, con los resultados de la simulación). Además, esta política parece compatible con la situación financiera de la Agencia (véase *Tabla IV.22*). El monto de J\$ 130 millones proyectado hacia el fin del período excede el superávit proyectado de J\$ 100 millones. Sin embargo, éste podría absorberse fácilmente, considerando el superávit anual proyectado, correspondiente a un promedio de J\$ 148 millones para los próximos cuatro años.

El *escenario 4* muestra que mantener el programa SL-TOP junto al desarrollo del nuevo esquema de aprendizaje podría resultar problemático desde el punto de vista financiero. Sin embargo, este escenario no debería ser completamente excluido. Podrían existir razones para mantener, junto al esquema regulado de aprendizaje, un programa orientado a proveer tanto experiencia laboral como formación en el puesto de trabajo para los graduados de la escuela secundaria. Sin embargo, esta decisión debería estar sujeta a una evaluación del programa SL-TOP, y requeriría recortar costos en otras áreas. Una estrategia complementaria consistiría en incrementar los ingresos, diversificando los servicios provistos por la Agencia y desarrollando programas de formación que cubran sus costos, en algunas áreas y para grupos enfocados específicos.

Principales hallazgos del ejercicio de simulación

En un contexto de sistemas organizacionales y prácticas laborales muy cambiantes, Jamaica se ha embarcado en una reestructuración y modernización de su sistema de formación. Además de actualizar la formación impartida en las instituciones, se está prestando creciente atención a la formación en el puesto de trabajo. Para que estos esfuerzos encaminados hacia un sistema nacional de formación de calidad tengan éxito, HEART Trust/NTA debe ser capaz de promover una cultura de la formación entre las empresas y asegurar que las calificaciones sean reconocidas y transferibles. El desarrollo de un nuevo esquema de aprendizaje basado en competencias es un importante componente de esa estrategia global.

En la situación económica prevaleciente y tomando en cuenta la actitud de los empleadores hacia la formación, el establecimiento de un esquema de aprendizaje regulado, que combine la formación en el pues

to de trabajo con la formación con base en la institución, requiere la provisión de incentivos financieros para aumentar la demanda por aprendices. Al mismo tiempo, el ambiente industrial y la situación deprimida del mercado de trabajo exigen una prudente política, en la cual el aumento del número de aprendices sea modesto, al menos en la primera etapa. En este contexto, los objetivos a focalizar estarán dictados por lo concerniente a la calidad, tomando en cuenta que un moderno sistema de aprendizaje es difícil de monitorear y manejar y más exigente en términos de tiempo y recursos.

Tomando en cuenta los arreglos financieros presentes y los deseos de la Agencia, el nuevo esquema de aprendizaje sería costado a través de un esquema de reembolsos, en el que una proporción significativa del principal componente del costo (el salario de los aprendices) sería afrontado por HEART Trust/NTA. La información disponible sugiere que el costo extra asociado al nuevo esquema sería compatible con los recursos de la Agencia, y más específicamente con el superávit previsto.

Reconociendo el deseo de la Agencia de incorporar en el sistema de incentivos un mecanismo basado en el desempeño, la fórmula podría incluir dos componentes: una cuota mensual y un premio pagado al otorgante la certificación.

Eventualmente, la expansión global del sistema de formación debería lograrse a través de un nuevo equilibrio entre la formación en instituciones y los esquemas basados en la empresa. Se entiende que, en la medida de lo posible, la dinámica de los últimos debería estar vinculada con las necesidades de la industria. Por ello, debe reforzarse aún más la asociación con las empresas. En el corto y mediano plazo, se espera que los mecanismos de incentivos aumenten la concientización de los empleadores y la inversión en formación. Sin embargo, en el largo plazo, el desafío consiste en crear un ambiente donde los empleadores se involucren cada vez más en la prestación de la formación, no sólo para beneficiarse con los incentivos financieros y fiscales, o por un sentimiento de compromiso con la comunidad, sino también porque reconocen que así mejorarán su rentabilidad y competitividad.

Recuadro IV.2 El modelo de simulación

Para facilitar el análisis de los efectos sobre el costo, de la implementación de un nuevo esquema de aprendizaje, se diseñó un modelo básico de simulación. Además de ser útil para la dimensión financiera, este modelo sirve como un instrumento para facilitar el diálogo informado entre los varios partícipes dentro de la Agencia, y también con el Ministerio de Educación y Cultura y con otros interesados (Ministerio de Finanzas, donantes).

Con miras a alcanzar esos objetivos, el modelo fue concebido de forma simple y para que pueda adaptarse a cambios en parámetros claves tales como niveles de ingreso, tasas de eficiencia, valor de algunos componentes del costo unitario, etc. Como tal, puede ser utilizado por los planificadores de la formación que tengan conocimientos básicos de computación y de un software de planilla de cálculo. Desarrollado en Excel, es compatible con el entorno de programas que se encuentra en HEART Trust/NTA.

El modelo se concibió como una herramienta de proyección de mediano plazo y por ello cubre un período de cinco años. El año fiscal 1996/97 se utilizó como año de referencia.

NOTAS FINALES

MUCHOS RÍOS POR CRUZAR

Cada vez más, se reconoce que la reforma de las estructuras de gestión de la formación es una de las cuestiones más importantes para mejorar su eficiencia, efectividad y relevancia para el mercado. En este sentido, la experiencia jamaicana proporciona un ejemplo interesante que combina el cambio institucional, a través del establecimiento de una Agencia Nacional de Formación, con reformas de política encaminadas hacia el establecimiento de un mercado de formación competitivo.

Más allá de la cuestión de la gestión, Jamaica ofrece un ejemplo de reforma de la formación en una “sociedad en riesgo”, amenazada por la marginalización económica y la fragmentación social. La sociedad jamaicana enfrenta diversos desafíos provenientes de las cambiantes condiciones económicas. Enfrentado a un contexto global crecientemente competitivo, el país debe ser capaz de asegurar y mejorar su integración a los mercados internacionales. La creación de un sistema de EFTP más flexible y sensible representa un importante esfuerzo orientado a la conformación de una economía dinámica orientada a la exportación. Durante muchos años, Jamaica ha tratado de ofrecer a los inversores nacionales y extranjeros un ambiente atractivo, prometiendo bajos costos de producción y elevadas ganancias. En este contexto, las variables claves fueron el trabajo barato, basado en controles salariales, los impuestos moderados y la competitividad externa lograda en base a la devaluación de la moneda. Los límites de esa fórmula han llevado a Jamaica a revisar la cuestión de la competitividad, adoptando una política más activa dirigida a consolidar las estructuras y el desempeño del sistema de producción. El desarrollo de las calificaciones y las capacidades empresariales son hoy elementos centrales de la política

de ventajas competitivas. Por ello, la reforma de la EFTP tiene una importancia estratégica.

Frecuentemente se argumenta que los sistemas de producción y los patrones relacionados de organización del trabajo que están surgiendo, enfatizan la cooperación entre trabajadores, el trabajo en equipo y los estilos de dirección participativos. El desarrollo de estas “calificaciones flexibles” puede resultar problemático en una sociedad que padece relaciones laborales conflictivas y marcadas divisiones sociales. Sin embargo, la formación tiene, seguramente, un papel crucial que cumplir en la superación de esos legados de la economía de plantación y en la contribución al cambio sociocultural que requieren los imperativos de la supervivencia económica.

Los bajos valores registrados en la economía y las cada vez mayores diferencias sociales han amplificado la magnitud de esos desafíos. Como se vio en el Capítulo I, durante los años ochenta y comienzo de los noventa hubo una fuerte desaceleración del crecimiento económico y, durante algunos años, incluso una disminución del producto. Estas turbulencias económicas y, hasta cierto punto, las medidas implementadas para restaurar la estabilidad macroeconómica, han generado un elevado costo humano que se reflejan en la extensión de la pobreza, con la que el desempleo y el subempleo están estrechamente relacionados. Sin embargo, la escasez de trabajo se ve agravada por las desigualdades en la distribución del ingreso, que minan la cohesión social. El crecimiento de conductas antisociales y de crímenes vinculados a la droga son claras manifestaciones de esa crítica tendencia. Las crecientes presiones y tensiones sociales están volviendo más compleja la reforma de la EFTP.

La sustentabilidad del sistema de formación requiere que la Agencia Nacional de Formación sea capaz de traducir esas restricciones en directivas políticas significativas. Haciendo un repaso de lo que se ha logrado desde 1991, puede tenerse una buena visión de los tipos de respuestas que se han articulado y revelar algunas de las tensiones emergentes en este proceso. Entre las cuestiones que requieren atención particular se encuentran:

- *Aumentar la participación:* existe la necesidad de expandir y reforzar la participación de los interesados, particularmente los empleadores, en la formulación de políticas, y en la dirección, monitoreo y prestación, tanto a nivel nacional como local. En esta perspectiva,

podría ser necesario reforzar los mecanismos de construcción de consenso. La fórmula de la Agencia Nacional de Formación provee un marco institucional adecuado para generar una participación social en la cual el sector privado tendría un control creciente sobre la conducción de la política de formación.

- *Reformar el esquema de financiación:* la experiencia jamaíquina respecto al financiamiento de la formación confirmó la capacidad del impuesto sobre las nóminas para proveer una sólida base financiera para establecer un sistema de formación y expandir la prestación de formación preempleo. De hecho, los excedentes financieros acumulados tienden a difundir la creencia de que el sistema de formación tiene demasiado dinero. En un contexto de escasez de recursos en el sistema escolar, esta situación políticamente incómoda obligó a HEART Trust/NTA a destinar recursos en apoyo a escuelas técnicas e incluso de educación básica. La naturaleza recurrente del excedente invita a revisar los principios de financiación según los cuales opera HEART Trust/NTA. Además, basado en un principio de obligatoriedad, este mecanismo de financiación tiende a percibirse como parte de la imposición global, y como tal no logra cambiar la actitud de los empleadores hacia la formación. La corrección del sistema actual, introduciendo un incentivo vinculado a la integración de la empresa en la prestación de formación, puede constituir una promisorio forma de incrementar la participación y establecer un mecanismo orientado al mercado. Con respecto a las instituciones, el desarrollo de mecanismos de recuperación de costos puede constituir una provechosa manera de generar señales en el mercado de trabajo acerca de la relevancia de los programas de formación.
- *Sentar las bases de un mercado de formación:* el mandato de la Agencia Nacional de Formación va mucho más allá del desarrollo y control de un sistema de formación. Una de sus tareas principales consiste en contribuir a la diversificación de los proveedores de formación y promover un enfoque de la formación centrado en el usuario. Un paso importante en esta dirección fue el diseño de las Calificaciones Nacionales Profesionales de Jamaica (NVQ-J) y el subsecuente establecimiento del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (NCTVET). Estos desarrollos muestran el corrimiento hacia un sistema basado en las competencias y un significativo desplazamiento de la política desde el acceso y la participación hacia los resultados. En este aspecto, la

experiencia jamaicana refleja una tendencia internacional hacia la desregulación de la provisión de formación y la disociación entre prestación, por una lado (HEART Trust/NTA, escuelas técnicas, proveedores privados, ONGs) y acreditación y certificación, por el otro (NCTVET). Los defensores de un mercado de formación argumentan que un sistema desregulado conllevará una mayor eficiencia y relevancia. Los oponentes sostienen que es improbable que los principios de mercado creen un sistema equitativo y socialmente responsable. En esta temprana etapa del proceso no es todavía posible, en Jamaica, evaluar el impacto de esta nueva política. La transferencia de las responsabilidades por la formación a proveedores privados no ha tenido lugar todavía y la diversificación de la oferta de formación es todavía muy modesta. De hecho, todavía está en duda en qué medida será posible para la Agencia Nacional de Formación diversificar la provisión de formación sin una profunda reforma del esquema de financiamiento. La experiencia internacional tiende a indicar que la emergencia de un mercado de formación requiere la implementación de mecanismos de financiamiento por medio de los cuales la asignación de fondos a proveedores privados esté guiada por un procedimiento de ofertas de órdenes de pagos, sobre una base competitiva. La práctica actual de subsidiar a las ONGs y comunidades para que conduzcan ciertos programas de formación puede constituir un primer paso en esa dirección.

- *Desarrollo de la autonomía institucional:* si bien las instituciones de HEART Trust/NTA no gozan aún de mucha autonomía operativa, han logrado desarrollar estrechos vínculos con empresas locales y, más en general, con sus entornos. Este profundo arraigo socioeconómico resulta ser un importante activo para asegurar la aplicabilidad de la provisión de formación y su sensibilidad a las circunstancias y necesidades locales. Asegurar a las instituciones una mayor autonomía podría contribuir a reforzar esos vínculos. Entre otros pasos, sin embargo, requeriría implementar instrumentos y mecanismos, incluyendo un adecuado sistema de manejo de la información basado en las instituciones, que aseguren la posibilidad de controlar los procedimientos y gastos, así como mantener la coherencia global de la provisión de formación.
- *Definición de una política de formación específica,* pero realista, de capacidades empresariales y para el sector informal: aunque comúnmente se argumenta que los determinantes del comportamiento emprendedor son mayormente culturales, la formación pue

de desempeñar un rol clave en la provisión de las calificaciones y actitudes requeridas para el autoempleo y el emprendimiento de proyectos propios exitosos. En un contexto de escasez de trabajo, podría ser necesario ajustar aún más la filosofía de formación de la HEART Trust/ANF. Sin embargo, no se deberían cifrar demasiadas expectativas en la capacidad del sector informal para proveer oportunidades laborales y de ingreso a grupos vulnerables. Ciertamente, la información disponible acerca de la estructura y funcionamiento del sector informal en Jamaica arroja evidencia insuficiente sobre el peso de su contribución a la mitigación de la pobreza.

- Finalmente, el desafío más complejo en los años venideros podría consistir en manejar las crecientes tensiones entre el desempeño económico y la cohesión social. Reconciliar lo que frecuentemente parecen ser objetivos contradictorios requerirá la combinación de, por un lado, la expansión del acceso y la participación en la formación, especialmente de los jóvenes en desventaja, y, por el otro, la atención de las necesidades de fuerza de trabajo competitiva de las empresas.

de desempeñar un rol clave en la provisión de las calificaciones y actitudes requeridas para el autoempleo y el emprendimiento de proyectos propios exitosos. En un contexto de escasez de trabajo, podría ser necesario ajustar aún más la filosofía de formación de la HEART Trust/ANF. Sin embargo, no se deberían cifrar demasiadas expectativas en la capacidad del sector informal para proveer oportunidades laborales y de ingreso a grupos vulnerables. Ciertamente, la información disponible acerca de la estructura y funcionamiento del sector informal en Jamaica arroja evidencia insuficiente sobre el peso de su contribución a la mitigación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Allbrook, R. and Van Dusen, M. 1996. *Policy options for technical high schools in Jamaica* (memorandum no publicado). HEART Trust/NTA, Technical High Schools Development Project.
- Atchoarena, D. 1996. *Financing vocational education: concepts, examples and tendencies*. IIEP Contributions, Nº 24. Paris: UNESCO/IIEP.
- Atchoarena, D. 1997. *Financing of in-plant training*. HEART Trust/NTA and GTZ. Development of the Vocational Training System project.
- Atchoarena, D. 1998. *Focus on HEART Trust/NTA training institutions: performance, management and partnership issues*. Paris: UNESCO/IIEP and HEART Trust/NTA.
- Atchoarena, D. 1999, (Ed.), *Getting the stakeholders involved: partnership at work in three countries from África, Asia and Eastern Europe*. Paris: UNESCO/IIEP.
- Bennet, K. M. 1995. "Economic decline and the growth of the informal sector: the Guyana and Jamaica experience". In: *Journal of International Development*. Vol. 7. No. 2, pp. 229-242. John Wiley & Sons, Ltd.
- Caribbean Community Secretariat. 1990. *Regional strategy, technical and vocational education and training*. Georgetown, Guyana.
- Coopers and Lybrand. 1997. *Human Employment and resource training trust, financial statements*. Kingston, Jamaica.
- Dougherty, C.; Tan, J-P. 1991. *Financing training, issues and options*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gaffar, J. 1997. "Structural adjustment and the labour market in Jamaica". In: *Canadian Journal of Development Studies*, XVIII, Nº 2.
- Gasskov, V. (Ed.). 1994. *Alternative schemes of financing training*. Geneva: International Labour Office
- Greig, F. W. 1989. "Enterprise training in developed and developing countries." PHREE Background Paper Series, Document No. PHREE/

- 89/21, Education and Employment Division, Population and Human Resources Department, World Bank. Washington, D.C.
- HEART Trust. 1996a. *Institutional profile*. Jamaica: The HEART Trust/National Training Agency.
- HEART Trust. 1996b. *Corporate plan 1996-2000*. Jamaica: The HEART Trust/National Training Agency.
- HEART Trust. 1996c. *Annual report 1995/1996*. Jamaica: The HEART Trust/National Training Agency.
- HEART Trust. 1996d. *Annual training report 1995*. Jamaica: The HEART Trust/National Training Agency.
- HEART Trust/NTA. 1996a. *Corporate plan 1996-2000*. Kingston, Jamaica.
- HEART Trust/NTA. 1996b. *Institutional Profile 1996*. Kingston, Jamaica.
- Hegelheimer, A. 1986. *Financing of vocational training*. German Foundation for International Development.
- Herschbach, D. R.; Hays, F. B. and Evans, D. P. 1992. *Vocational education and training - Review of experience*. Washington D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Hirsch, D.; Wagner, D. (Ed.). 1995. "What makes workers learn, the role of incentives in workplace education and training." *Series on Literacy: Research, Policy and Practice*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Cresskill, New Jersey: Hampton Press, Inc.
- Honig, B. 1996. "Education and self-employment in Jamaica". In: *Comparative Education Review*. Vol. 40, N° 2.
- Jamaica Information Service. 1996. *National Industrial Policy: a strategic plan for growth and development*. Kingston, Jamaica.
- Kemmerer, F.; Windham, D. (Ed.). 1997. *Incentives analysis and individual decision-making in the planning of education*. Paris: UNESCO/ IIEP.
- Lewis, P. (Ed.). 1994. *Jamaica: preparing for the twenty-first century*. Kingston, Jamaica: Ian Randle Publishers.
- Moll, D. 1996. *Organization and legal framework of vocational training in Jamaica*. Mainz, Germany: German Agency for Technical Cooperation (GTZ).
- OECD. 1994. *Apprenticeship: which way forward?* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Marseilles: Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications.
- Paul Chen-Young and Associates. 1992. *Final Report, a feasibility assessment of the apprenticeship programme for a tax rebate scheme*. Kingston, Jamaica.

- Planning Institute of Jamaica. *Economic and Social Survey Jamaica 1997, 1996, 1995, 1994, 1993, 1992, 1991, 1988, 1986, 1980*. Kingston, Jamaica (cada fecha de publicación es un año posterior a la del título).
- Ryan, P. (Ed.). 1991. *International comparisons of vocational education and training for intermediate skills*. London: The Falmer Press.
- Statistical Institute of Jamaica and the Planning Institute of Jamaica, Kingston. *Jamaica Survey of Living Conditions*, 1996, 1994, Jamaica, 1997 y 1996.
- Statistical Institute of Jamaica. Ediciones que abarcan desde 1991 a 1997. *The Labour Force*. Kingston, Jamaica.
- Timmermann, D. 1993. *Costs and financing dual training in Germany: is there any lesson for other countries?* Documento presentado al International Symposium on the Economics of Education. Manchester, UK.
- Whalley, J.; Ziderman, A. 1989. *Payroll taxes for financing training in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Wolterstorff, P. 1996. *Preparing the elaboration of the TVET sector analysis and the master plan in Jamaica*. Mainz, Germany: German Agency for Technical Cooperation (GTZ)/HEART Trust/The National Training Agency.
- Wolterstorff, P. 1997. *Preparing the elaboration of the TVET sector analysis and the master plan in Jamaica*. Segunda misión. Mainz, Germany: German Agency for Technical Cooperation (GTZ)/HEART Trust/The National Training Agency.
- World Bank. 1996. *Jamaica microbusiness development project: draft project concept paper*.

Este libro
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT
en Montevideo, mayo de 2000