c1

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Sugerencias para el caso uruguayo

NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
C E P A L
Oficina de Montevideo

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.

Sugerencias para el caso uruguayo

La presente investigación ha sido desarrollada en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la Oficina de CEPAL en Montevideo y el Ministerio de Economía y Finanzas. La misma ha estado a cargo de Marisa Bucheli y Carlos Mendive, Consultores de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MVD/R.137.Rev.1

Agosto de 1996

1a. edición, Agosto de 1996

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

INDICE

Página

RESUMEN

Uruguay está abocado a la consolidación de un sistema de capacitación financiado a través del Fondo de Reconversión Laboral constituido por aportes de empresas y trabajadores, y administrado por una dirección tripartita compuesta por un representante del Gobierno y otros dos de cada grupo mencionado. Desde 1995, se ha previsto ampliar la cobertura de los beneficiarios de los programas financiados por dicho Fondo, la cual hasta el momento ha estado limitada a trabajadores desocupados amparados en el seguro de desempleo. En este marco, el presente trabajo pretende aportar elementos que apoyen este proceso. En la sección I, se han resumido diferentes aspectos que justifican la necesidad de adecuar las calificaciones de la mano de obra a los requerimientos de la tecnología y de la organización del trabajo moderno.

Las reflexiones que se plantean en la sección II vinculan la necesidad de una intervención estatal en los mercados de formación puesto que es posible detectar en ellos lo que en economía se denomina "fallas de mercado" -restricción crediticia de los agentes, imperfección de información de los involucrados y externalidades positivas-. Así también, se reconoce en el estado su rol en la disminución en la desigualdad de oportunidades y en la amortiguación de los costos de los ajustes.

Por su parte, en la sección III se describen algunos tipos de sistemas de capacitación que se distinguen en la experiencia de los países desarrollados y en América Latina, mientras que en la sección IV se aborda el análisis de las actividades de formación en Uruguay. La presentación de esta última sección abarca cuatro aspectos: un panorama general de las ofertas de formación; el señalamiento de algunas características específicas del mercado de formación uruguayo; las características del nuevo sistema de capacitación y sus posibles repercusiones en el funcionamiento del mercado de formación. En términos generales, en el sistema de capacitación actual del país coexisten distintas ofertas en un mercado con baja intervención estatal, por lo que los niveles de formación resultantes están altamente influidos por decisiones individuales. Sin embargo, es previsible prever algún impacto proveniente de las ampliaciones de los destinos del Fondo de Reconversión Laboral y por ello, el trabajo aporta algunas sugerencias para la implementación de los programas, basadas en los éxitos y fracasos de las experiencias de otros países.

INTRODUCCIÓN

En la literatura económica, los estudios sobre las calificaciones de los trabajadores se vincularon en un inicio a su impacto sobre el crecimiento de la productividad y las remuneraciones; más recientemente se puso el acento sobre la repercusión general de la educación y formación sobre el crecimiento económico.

Los estudios sobre formación también fueron incentivados por la sospecha que el creciente desempleo en algunas sociedades europeas podría estar vinculado a una escasez de recursos humanos con las calificaciones requeridas, sospecha originada por una situación en la cual altas tasas de desempleo coexisten con la expansión de empleos en algunos sectores y contracción en otros, lo que sugiere la existencia de segmentaciones en el mercado de trabajo.

Una preocupación similar se plantea en la actualidad en los países latinoamericanos. Se teme que la apertura económica, la disminución del tamaño del sector público y otras medidas asociadas a los ajustes estructurales que vive la región, sumadas a la adopción de nuevas tecnologías y organización del trabajo, conduzcan a un desequilibrio entre calificaciones ofrecidas y demandadas[1]/.

La calificación de los recursos humanos se compone de su educación y su formación. La educación se refiere a los estudios realizados en el sistema de enseñanza formal y se asocia al aprendizaje de conocimientos generales, mientras que la formación se vincula a la adquisición de conocimientos que posibiliten el manejo de ciertas técnicas aplicables en el trabajo. No se escapa lo difícil de esta distinción, dado que ambos componentes aparecen en el sistema de enseñanza, como en los cursos técnicos de los últimos años de secundaria o la enseñanza en las escuelas técnico-vocacionales. Por ello se tiende a distinguir esta última como educación técnica, limitando el concepto de formación a aquella que no se estructura dentro del sistema de enseñanza, esto es, la que no permite avanzar a través de los diferentes niveles previstos en su organigrama.

---

[1]/ En el caso de Uruguay, el temor de que la integración al MERCOSUR acentúe aun más el desfasaje entre oferta y demanda provocado por el ajuste estructural, impulsó la creación de un Fondo de Reconversión Laboral en 1992.

Así definida, la formación puede ser inicial o complementaria. La primera tiene relación con la preparación básica necesaria para la entrada al mercado de trabajo, mientras que la complementaria incluye cursos de especialización, perfeccionamiento, actualización y complementación generalmente dirigidos a trabajadores ya vinculados al mercado. La formación no tiene por qué tomar una modalidad formal a través de cursos: puede realizarse bajo la forma de entrenamiento, buscando la adaptación laboral concreta a un determinada tarea.

A su vez, la reconversión o readiestramiento es la formación que, o bien permite adquirir calificaciones para una ocupación distinta para la que se ha sido originalmente formado[2]/ readaptando al trabajador a nuevas técnicas y puestos de trabajo, o bien permite recuperar conocimientos olvidados por una interrupción prolongada del ejercicio de una actividad (por guerra, desempleo, maternidad, etc.). Estas actividades cumplen al menos con dos objetivos: abren la puerta a los trabajadores hacia una nueva inserción y ayudan a los empleadores al evitar la escasez de determinadas calificaciones.

El presente trabajo pretende aportar algunos elementos para la discusión de estos temas en el Uruguay. En la sección I se señala la necesidad de adecuar las calificaciones de los recursos humanos a los requerimientos de las tecnologías modernas, los cambios en la organización del trabajo y la búsqueda de calidad. Las reflexiones que se plantean en la sección II vinculan las características de los mercados de formación con la necesidad de una intervención estatal dirigida al logro de un mejor ajuste entre oferta y demanda. En la sección III, se describen algunos tipos de sistemas de capacitación que se distinguen en la experiencia de los países desarrollados y en América Latina. En la sección IV se aborda el análisis de las actividades de formación en Uruguay, país que cuenta en la actualidad con un marco legal para implementar programas que apoyen el funcionamiento de dichas actividades, y se describen las características del mercado actual, del rol de las instituciones estatales intervinientes y de los programas mencionados.

---

[2]/ Definición del Tesauro OIT.

I. IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN

Desde el punto de vista de la economía, la importancia del rol de la formación ha estado vinculada tradicionalmente a su capacidad de aumentar la productividad y mejorar la competitividad. En los últimos años, para el logro de estos dos objetivos las empresas han venido respondiendo a través de la introducción de nuevas tecnologías, mejora de la calidad de sus productos y cambios en la organización del trabajo. Los tres aspectos, altamente interrelacionados, han tenido a su vez un impacto sobre las necesidades de formación.

La implementación de las nuevas tecnologías requiere calificaciones diferentes de los trabajadores. En efecto, varios trabajos manuales y operativos tienden a desaparecer al tiempo que surge la necesidad de manejar nuevos equipos y se crean nuevos puestos vinculados a la confección y aplicación de las nuevas tecnologías, a la programación y control de máquinas y robots, etc. Pero además, estos cambios repercuten en los sistemas de trabajo que deben adaptarse a determinadas técnicas tales como, entre otros, el control estadístico de los procesos, el sistema de producción "justo a tiempo", el perfeccionamiento continuo y la gestión de "calidad total".

Este proceso ha dado lugar al desarrollo de una nueva forma de organización del trabajo que se caracteriza por una mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, el trabajo en equipo[3]/ y la rotación del personal entre los puestos. Como resultado, se está asistiendo a la eliminación de algunos puestos transfiriendo tareas a otros; por ejemplo, en estudios realizados para distintas empresas de Estados Unidos se ha constatado una disminución del número de empleos de inspección y conserjería mientras que las tareas referidas al control de calidad y conservación de los establecimientos fueron absorbidas por los puestos subsistentes (Cappelli y Rogovsky, 1994).

En este contexto, las empresas precisan trabajadores con alto nivel de conocimientos tecnológicos y organizativos, con habilidad para resolver los problemas que se presenten de manera autónoma, con disposición al cambio, capaces de trabajar en equipo y de establecer comunicaciones directas entre

---

[3]/ Este tipo de reformas había sido propuesta en el pasado en base a que satisfacían en mayor grado las necesidades psicológicas del trabajador y por lo tanto aumentaban su rendimiento. Actualmente, el tema se presenta vinculado a un interés por la eficiencia de la producción y no por las necesidades del trabajador.

los operadores y las funciones de ingeniería del proceso productivo. La literatura hace hincapié en que los trabajadores modernos deben ser polivalentes y multifuncionales, esto es, personas cuyas habilidades les permitan desplazarse horizontal y verticalmente dentro de una amplia gama de actividades. Por último, el cambio tecnológico continuo lleva a la necesidad de que los trabajadores se mantengan actualizados.

Aunque los estudios mencionados por Cappelli y Rogovsky (1994) no pueden medir hasta qué punto estos cambios inducen a una necesidad de mayor calificación, sí se observa que han sido acompañados de un aumento de la misma entre los trabajadores de la producción. Por otra parte, los estudios de las empresas japonesas -líderes en esta materia- adjudican gran parte del éxito de la implementación de dichos procesos a la alta calificación de los trabajadores de ese país[4]/. Así, la búsqueda de competitividad no aparece tan atada a una abundante mano de obra de salario bajo como a la existencia de un perfil de trabajadores altamente calificados.

Los requisitos de calificación citados comúnmente se refieren tanto al nivel educativo como de formación. Así, distintos autores hacen referencia a que los trabajadores deben contar con una buena base de educación general, que no solamente proporcione solidez de lectura, escritura y aritmética, sino que contenga fundamentos científicos y tecnológicos[5]/.

En cuanto a la formación, existe una tendencia internacional a fortalecerla a nivel pos-secundario de forma de contar con una mano de obra entrante altamente calificada. Otro aspecto de la formación es el que se refiere a los

---

[4]/ Los países asiáticos dan una importancia primordial a la educación en cuanto a su vínculo con el trabajo. En Japón, las empresas contratan a sus trabajadores entre jóvenes sin formación específica, sobre la base del desempeño que han tenido en el sistema escolar y sin precisar el tipo de empleo de que se trate; la formación corre básicamente por cuenta de la empresa. Siguiendo esta línea, la estrategia de Taiwan, Corea y Singapur ha sido la de establecer en un principio un sistema de enseñanza básica sólida e incentivar la capacitación en la empresa, para más adelante crear escuelas de formación técnica profesional dependientes del Ministerio de Educación.

[5]/ La literatura sobre formación generalmente dedica algún pasaje para referirse al rol de la educación. Trabajos teóricos y empíricos mencionan que la formación tiene resultados más exitosos en trabajadores con una sólida educación básica previa. Así, en los países con una población de buen nivel educativo existen menores costos de formación y por lo tanto, mayores incentivos para ejecutar acciones de capacitación.

actuales trabajadores afectados por estos cambios. Para algunos trabajadores puede resultar difícil una reconversión: básicamente, ello depende del nivel educativo y de la edad. La literatura revisada sugiere que es más viable no intentar cambiar radicalmente el perfil de un trabajador sino capitalizar sus conocimientos y experiencias iniciales.

Por último, es necesario tener en cuenta que un sistema de formación también debe atender demandas por oficios más tradicionales provenientes de sectores que no han incorporado cambios tecnológicos importantes, así como los aspectos particulares de las microempresas y trabajadores por cuenta propia.

II. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FORMACIÓN

Concebida la calificación como capital humano, los agentes privados asumirán los costos de formación cuando perciban que se trata de una inversión rentable. Para encontrar una solución al problema de si los costos serán asumidos por los trabajadores o empleadores, se suele distinguir entre conocimientos generales y específicos. Los primeros son los que aumentan la productividad en ocupaciones generalmente existentes en distintas empresas y más aún, en distintos sectores de actividad, como es el caso de la capacitación de una secretaria en el uso de programas de procesadores de texto estándares. En cambio, los conocimientos específicos aumentan la productividad para desempeñar tareas únicamente en una empresa: por ejemplo, la solvencia de utilizar un programa concebido especialmente para la misma.

En principio, si los mercados funcionaran en competencia perfecta y los conocimientos generales y específicos fueran separables, no existirían motivos para una intervención gubernamental que apoyara los procesos de formación y en particular los de reconversión. Los trabajadores asumirían el costo de su formación general, con cargo a sus ahorros o financiándolo mediante una reducción del salario percibido durante el período de formación, debido a que a la empresa le es riesgoso invertir en un trabajador para que adquiera conocimientos que otros empleadores demandan[6]/. En cambio, para los conocimientos específicos la solución sería que los trabajadores y empresas compartieran el costo de la formación[7]/.

---

[6]/ La solución eficiente es que el trabajador asuma los costos de su formación general, ya que al ser demandada por diversos empleadores, tiene un precio en el mercado. Las empresas que no gastan en formación intentarán captar a los trabajadores con conocimientos generales ofreciéndoles un salario mayor. Así, para retenerlos, las empresas que sí hayan invertido deberán ofrecer ese salario alto. No existen entonces incentivos para brindar la formación al trabajador sino para contratarlos una vez que ya están calificados.

[7]/ En este caso, el aprendizaje que realiza el trabajador no tiene un retorno en el mercado: su productividad para las demás empresas no cambia con sus conocimientos específicos. Si el trabajador costeara toda su formación y obtuviera todo su retorno, incurriría en una pérdida de capital si la empresa lo despide, ya que los conocimientos adquiridos no le serán remunerados por otro empleador; mientras, la empresa no habrá incurrido en una pérdida ya que no había realizado previamente el gasto correspondiente ni estaba obteniendo su retorno. Por el contrario, si la empresa asume los costos de formación y se apropia de todo su beneficio, el trabajador podrá renunciar sin costo haciendo incurrir en una pérdida de capital a la empresa. La solución del problema es compartir costos y retornos entre los agentes.

Este esquema simple es útil para tener presente que la formación tiene retornos privados y que por lo tanto tiene sentido que los agentes privados asuman sus costos, y ha incentivado el estudio de contratos que contemplen el reparto de costos y ganancias entre empleador y trabajador.

Sin embargo, la formación puede ser inferior a la que desean los propios agentes debido a que no pueden financiarla o a las dificultades de saber para qué ocupación capacitarse, dónde hacerlo, etc. Estos dos problemas son conocidos en la literatura como fallas de mercado resultantes de la restricción crediticia de los agentes y la imperfección de la información de los involucrados. Además, una tercera falla proviene de las externalidades positivas de la formación: existe un interés por parte de toda la sociedad en que los trabajadores se capaciten, lo que no es tenido en cuenta en la decisión individual. Estas tres razones justifican la intervención del gobierno para conseguir niveles de formación superiores a los que daría lugar el mercado. Pero además, el Estado también interviene por razones de equidad: quienes no tienen acceso a la formación no sólo se encuentran en el presente ante una desigualdad de oportunidades, sino que las diferencias se ampliarán en el futuro. Por último, existe también un problema de eficacia dinámica; en efecto, muchas veces al dejar las decisiones de formación en manos de los agentes privados, ésta no se realiza en la escala deseada en determinado plazo por lo que se atraviesa un período de desempleo excesivamente alto.

En los numerales siguientes de este capítulo, se describen las modalidades más habituales de intervención del Estado en diferentes programas de capacitación -formación para entrantes; reconversión de los desempleados; capacitación en la empresa y, apoyo a la capacitación de grupos especiales- y en el mejoramiento de la calidad y disponibilidad de la información para los agentes. Se analizan además las razones por las cuales la formación crea determinados beneficios ajenos a los agentes que intervienen en la misma (externalidades) y la tendencia reciente en las intervenciones estatales de separar el financiamiento de los programas de su ejecución.

A. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN DISTINTOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

1. Programas de formación para entrantes

Dejar librada la formación a los recursos que pueda disponer la población plantea un problema de restricciones de crédito, ya que por más que la

formación sea rentable, muchas personas no poseen los recursos financieros para pagarla. La disparidad de oportunidades, además de constituir una fuente de ineficiencia en el sentido de privar de formación a personas con talentos pero sin recursos, es en sí misma una fuente de desigualdad presente y futura.

El Estado puede incentivar la creación de sistemas de crédito, tal como lo ha hecho en Chile, permitiendo entonces financiar la formación en base a los ingresos futuros. De todas maneras, los mercado de crédito para la formación presentan problemas de incertidumbre particulares. Por un lado, para decidir gastar en su formación una persona necesita cierta certeza sobre la posibilidad de encontrar un empleo estable en la ocupación que ha elegido; ante la posibilidad de equivocarse, algunas preferirán no capacitarse y evitar asumir el compromiso de una deuda. Por otra parte, el riesgo es alto para el financiador ya que si el entrante no consigue un trabajo que le permita pagar su deuda, la calificación no constituye una garantía real que respalda el préstamo: el capital humano no puede ser transferido como el capital físico.

Por ello, las intervenciones del gobierno pasan generalmente por financiar esta capacitación, sea mediante becas o a través de la ejecución de programas gratuitos. El financiamiento puede ser parcial, como es el caso de los sistemas duales existentes en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza en que los costos se comparten entre empresas, trabajadores en proceso de formación inicial y gobierno.

2. Programas de reconversión para desempleados

Un trabajador que desee reconvertirse puede enfrentar una restricción crediticia incluso más acusada que el entrante, dado que la gran mayoría de los desplazados son adultos y por lo tanto una fuente de ingresos importante en el hogar. Por estas razones, pocos se encontrarán en condiciones de afrontar los costos de una formación que les permita capacitarse para un puesto de trabajo en el sector "moderno".

Por otra parte, el desempleo tiene un impacto tal en los ingresos de la población que generalmente da lugar a intervenciones del gobierno a través de algún tipo de subsidio. La experiencia de distintos países indica que el subsidio a programas de formación resulta menos costoso que estas compensaciones, ya que permite al trabajador una mejor y más rápida reinserción. Además, los programas de formación a desempleados posibilitan mantener algún vínculo con el trabajo y amortiguan la desmotivación e incertidumbre futura producida por la desocupación.

Cuando se asiste a un proceso de reconversión, las necesidades de formación y las tasas de desempleo toman magnitudes importantes. Por ello, la intervención de los gobiernos se ha incrementado en los últimos tiempos.

Como forma de incentivar a los desocupados, varios países ofrecen alternativas que combinan el cobro del seguro de desempleo con el seguimiento de algún curso. En este sentido, los programas pasivos han sido complementados con programas activos, en los que el gasto constituye una inversión[8]/. Por ejemplo en Canadá, existe un programa en el que el desocupado que realiza cursos de capacitación tiene derecho a los beneficios del seguro, los costos de matrícula y otros beneficios adicionales si realiza formación a tiempo completo (Gunderson y Riddell, 1995). En Suecia, los desocupados que siguen cursos de readiestramiento tienen derecho a subsidios de formación y pueden prorrogar las prestaciones del seguro de desempleo por el tiempo de duración de los cursos (OIT, 1995).

Por otra parte, en varios países se ha evaluado que es más caro formar a una persona fuera de su lugar de trabajo. En este sentido, la intervención del gobierno -particularmente en países europeos- apunta a evitar los despidos masivos en los sectores en contracción. Por ejemplo, en Francia existe la posibilidad de que los trabajadores sobrantes con más de dos años de servicios en la empresa puedan ampararse en un acuerdo de reconversión. Este consiste en realizar un programa de readiestramiento de trescientas horas mínimas; durante dos meses perciben el 80% de sus ingresos anteriores y el equivalente a 70% de las mismas los cuatro meses siguientes, con derecho al pago de las cotizaciones de la seguridad social. La financiación corre por cuenta del empleador, el gobierno y el fondo del seguro de desempleo. En el caso de Alemania, la presión sindical contribuyó a la creación de planes que condujeron al readiestramiento a trabajadores susceptibles de ser despedidos (OIT, 1995).

Por último, en distintos países la formación apunta no solamente a la capacitación para el trabajo dependiente sino también para el desempeño como cuentapropista o pequeño empresarios, en el entendido que los emprendimientos pequeños pueden ser una solución a la disminución de los puestos de trabajo en las grandes empresas. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que los programas de apoyo implementados han tenido un importante porcentaje de fracasos. En diversos programas desarrollados en

---

[8]/ Los programas activos tienen como objetivos emplear al trabajador desocupado rápidamente y desarrollar las capacidades y oportunidades de empleo de los trabajadores. Los programas pasivos buscan reducir los costos de corto plazo a través de subsidios a los ingresos.

países europeos, ha incidido que si bien se contemplaron diversos aspectos de formación, ello no se acompañó de acceso al crédito (Alexim, 1992)[9]/.

3. Capacitación en la empresa

La capacitación en la empresa es a menudo limitada debido al temor de no retener al trabajador en quién se ha invertido y perder así la rentabilidad de dicha inversión. Otras veces, la capacitación no se realiza por desconocimiento del aumento de productividad que podría obtenerse. En este sentido, las empresas grandes suelen tener departamentos especializados que atienden este aspecto pero no así las medianas y pequeñas que suelen descuidar la formación de sus trabajadores. Como resultado, en términos generales cuando los niveles de formación quedan librados a la decisión de las empresas, suelen ser inferiores a los óptimos y limitarse a cubrir necesidades puntuales y de corto plazo.

Por estas razones, algunos países han adoptado incentivos a la capacitación en la empresa. Su desarrollo ha crecido también en los países en que existen programas de reconversión para desplazados para evitar que las empresas despidan personal y contraten a los formados por estos programas.

Los incentivos a la capacitación en la empresas adoptan la forma de mecanismos de exención tributaria, a veces combinados con impuestos compulsorios o con el derecho de los trabajadores a formarse mientras están empleados. Por ejemplo, en Francia las empresas con más de diez empleados deben pagar un impuesto de 1.4% de su nómina salarial, del cual deducen los gastos de capacitación que realicen; existe además el derecho a licencia para fines de readiestramiento (OIT, 1995).

---

[9]/ La atención exclusiva a los aspectos financieros no es suficiente para el éxito de un programa; los pequeños emprendimientos también fracasan cuando se realizan sin un buen conocimiento de las oportunidades rentables de inversión e información sobre la tecnología apropiada. En San Nicolás (Argentina) por ejemplo, se asistió a una reconversión de la industria siderúrgica dando opción a los trabajadores al retiro voluntario; estos recibieron una indemnización promedio de 25.000 dólares. Buena parte de los trabajadores invirtió en actividades poco rentables o para las cuales no estaba calificado. La depresión en la zona ha obligado a implementar un programa especial a posteriori (CINTERFOR, 1993).

La capacitación en la empresa es particularmente importante en los países asiáticos. En Japón, la formación ha tomado tradicionalmente esta modalidad, sin que existieran mayores incentivos estatales. En los países del Sud-este asiático, cuyo reciente proceso de industrialización se basó en la utilización de mano de obra rural, la calificación se realizó bajo la forma de capacitación en la empresa. En Corea del Sur, por ejemplo, se apuntó a afianzar un sistema educativo con fuerte integración entre educación general y técnica mientras que por ley (1963) se obligó a las empresas con más de 149 empleados a capacitar a un porcentaje de su personal, en función del tamaño y rama industrial durante un período mínimo de tres meses. En este esquema, las empresas han tenido que financiar los gastos de formación. A partir de 1976, se permite optar por la capacitación obligatoria o aportar el equivalente de los costos a un fondo administrado por el Ministerio de Trabajo. A su vez, una empresa puede realizar capacitación por un monto inferior al compulsorio y aportar la diferencia al fondo. Si la empresa se excede en el gasto, la diferencia se le reembolsa o la deduce de su obligación del año siguiente. Muchas prefieren el nuevo sistema ya que la cuota compulsoria subestima el costo de capacitación interna. El fondo está dirigido a proveer en forma gratuita, formación pre-ocupacional, reconversión laboral y formación de desempleados. Además, es utilizado para dar subsidios y préstamos a organismos capacitadores autorizados, financiar inversiones en infraestructura, equipos y tecnología educativa y programas de formación de instructores (Reis, 1995; Martínez Espinoza, 1995).

No hay consenso sobre las bondades de la intervención estatal para apoyar la capacitación en la empresa. En la literatura de los países desarrollados, estudios realizados sugieren que los incentivos oficiales han sido utilizados por empresas que hubieran invertido en capacitación aún de no existir dichos mecanismos, debido a lo rentable de la inversión. Por otra parte, la ayuda financiera puede crear ineficiencias en tanto distorsiona la toma de decisiones: una capacitación subsidiada podría conducir a inversiones no rentables.

4. Programas para grupos especiales

El gobierno suele tener también un rol de apoyo para la capacitación de grupos con desventajas especiales en el mercado de trabajo. La enumeración de estos grupos puede ser muy amplia y la importancia de cada uno varía con los países.

En el caso de los trabajadores de pequeñas empresas, por ejemplo, se justifican apoyos especiales debido a que existe un problema de escala que

hace que la capacitación sea más costosa que para las empresas grandes. Además, presentan problemas de formación específicos que no suelen compartir con las empresas grandes, tales como el uso deficiente de las herramientas administrativas y el desconocimiento de las vías más rentables de distribución y comercialización de los productos.

Por otra parte, otro grupo objetivo lo constituyen los jóvenes con escasa preparación, generalmente desertores de los sistemas de enseñanza. Cuando existe bajo nivel educativo, el efecto de un programa puede ser muy importante aún cuando no se obtengan trabajadores altamente calificados, en la medida que se facilitan vínculos con el mercado de trabajo.

B. LOS PROBLEMAS DE INFORMACIÓN

El gobierno también interviene para mejorar la información disponible para la toma de decisiones de los agentes.

Por un lado, los programas de formación deben ser conocidos por el grupo a quien están dirigidos; por otro, los cursos propuestos deben atender las necesidades presentes, sobre las cuales la información suele ser insuficiente. Más difícil aún es conocer la tendencia de la demanda de trabajo para las distintas ocupaciones cuando se asiste a procesos de ajuste estructural y reconversión.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la planificación de los tópicos de formación la realizan los propios institutos de formación, en base a estudios de mercado y análisis de tendencias. En los países europeos en cambio, suele ser el sector público quien realiza los estudios de mercado y da señales a los potenciales postulantes sobre las necesidades de formación, indicándoles qué ocupaciones están saturadas y cuáles están siendo demandadas. Los desempleados pueden acudir a las oficinas de los servicios de empleo para informarse sobre cursos disponibles y asesorarse sobre la formación más acorde a su perfil. Algunos países utilizan además sistemas de divulgación al público en general sobre mercados saturados, cursos disponibles, etc.

Como se verá más adelante, en varios países latinoamericanos y europeos co-existen sistemas en los cuales se prevén pasantías, lo que puede ayudar a que la formación esté más vinculada con las necesidades del mercado. En este caso la información sobre las ocupaciones requeridas es brindada directamente por la demanda de trabajo.

Otra forma de guiar la formación hacia las necesidades presentes es la confección de programas basados en la subcontratación del readiestramiento con arreglo a regímenes de retribución basados en los resultados obtenidos. Este tipo de contrato es muy utilizado en Estados Unidos y más recientemente en el Reino Unido y Chile. En este esquema, las instituciones de formación se ajustan a convenios que prevén el reembolso de los gastos en función del número de egresados que aprueban los cursos y consiguen empleo. De esta forma, los institutos deben ofrecer capacitación de acuerdo a las exigencias del mercado.

En estas dos últimas alternativas las empresas deciden el tópico de capacitación. Su virtud radica en que las empresas están en mejor posición que el Estado para definirlo apropiadamente, aunque por otra parte, tienen un escaso incentivo para delinear programas que contemplen temas más allá de sus necesidades puntuales. En este sentido, resulta interesante la experiencia alemana de pasantías, en la que la formación se realiza en ocupaciones para las que existe demanda pero el contenido del programa es resultado del trabajo conjunto de las cámaras empresariales, sindicatos y gobierno.

La construcción de programas que contemplen las necesidades futuras de calificación en procesos de alta incertidumbre no tiene una respuesta fácil. En tal contexto, la especialización puede no ser aconsejable. Por ejemplo, en algunos países los trabajadores desplazados han optado por completar y ampliar su educación básica para desarrollar aptitudes que les permitan adaptarse a distintas demandas. Otro de los caminos adoptados ha sido, tal como se mencionó, adiestrar trabajadores para instalarse por cuenta propia y otorgarles financiamiento para hacerlo.

Otro problema de información es el de la calidad de la oferta de formación: las entidades capacitadoras tienden a exagerar la importancia de los conocimientos que ofrecen y las oportunidades de empleo que brindan. Por ello, varios países han establecido requerimientos para el reconocimiento oficial de los programas. En Alemania y Suecia, los cursos deben satisfacer algunos requisitos mínimos para obtener un certificado oficial que reconozca la capacidad de desempeñarse en determinada ocupación. La homogeneidad de los requisitos de formación para cada ocupación no solo informa al potencial estudiante sino también al futuro empleador. La uniformidad de contenidos, calidad, etc. facilita los procesos de selección de personal, aportando mayor información al mercado de trabajo. Además, la eventual desinformación resultante de la multiplicidad de certificados no avalados por las autoridades oficiales puede desincentivar la alta calificación: ésta es más costosa para el alumno, por lo que no la demandará en la medida en que en

el futuro el empleador no podrá distinguir entre los distintos niveles de formación de los postulantes.

C. EXTERNALIDADES

Para evaluar el desempeño de un sistema de capacitación se debe tener en cuenta no solamente los costos y beneficios de las partes involucradas sino también los del resto de la población afectada por estas decisiones. Comúnmente, se esgrime que las externalidades de la formación son positivas, esto es, que otros agentes se benefician en forma gratuita de sus efectos.

Entre las externalidades positivas se puede citar:

a) los beneficios intergeneracionales, debido a que cada individuo calificado será un mejor educador de sus descendientes;

b) la difusión de una cultura de trabajo en el medio;

c) la contribución a la paz social, dado que las mayores y mejores oportunidades de trabajo que permite la capacitación facilita la reducción de la marginalidad y delincuencia;

d) un aumento de los excedentes de los consumidores y los productores, debido a una eventual disminución de los precios como resultado del aumento de la productividad;

e) un eventual impulso del crecimiento económico, en la medida en que una mayor oferta de trabajadores capacitados funcione como factor de atracción de inversores;

f) el potencial desarrollo tecnológico, en la medida que la formación estimule la creatividad tecnológica.

También existen externalidades negativas, como ser la declinante capacidad competitiva de aquellos que, ya sea por su edad o por su bajo nivel educativo, no consiguen reconvertirse. Sin embargo, existe poca evidencia empírica en los distintos países sobre los efectos indirectos de los programas de formación sobre tales grupos.

D. LA TENDENCIA A LA SEPARACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

Existe una tendencia, más acusada en Europa, a que el Estado asuma el financiamiento de los programas de formación pero tenga cada vez menos el monopolio de su ejecución. En los años setenta, por ejemplo, Chile eliminó el financiamiento público de la entidad capacitadora oficial, de forma que ésta comenzó a competir en iguales condiciones y con similares derechos que las privadas en cuanto al acceso a fondos públicos. En los ochenta y noventa, en distintos países europeos se crearon mercados en los que compiten diversas instituciones de formación, aunque subsisten las públicas.

Esta tendencia está relacionada con la rigidez que han mostrado los institutos de formación públicos para adaptarse a los cambios. La experiencia reciente europea ha mostrado que los centros privados son más exigentes en la calidad de los equipos y materiales que utilizan en sus cursos; además, sus servicios no siempre exigen infraestructura física por lo que utilizan unidades móviles que les permite expandir y contraer el volumen de sus programas sin mayores problemas de rentabilidad. Este proceso de creación de mercados de formación ha conducido a una disgregación de la oferta de cursos con la consiguiente dificultad para acumular la experiencia que van recogiendo los distintos institutos. Asimismo, ha llevado a que los Estados asuman costos de coordinación del sistema de capacitación y de creación de centros de información de las ofertas existentes.

III. SISTEMAS DE CAPACITACIÓN DE DISTINTOS PAÍSES

Con el propósito de facilitar la descripción de los sistemas de capacitación de distintos países --tópico principal de este capítulo- se ha identificado y analizado un conjunto de "modelos tipo" que presentan características específicas diferentes. Ellos son: i) el modelo alemán o sueco, que funciona con una intervención clave de los servicios de empleo y de las unidades de readiestramiento dentro de una estructura institucional; ii) el modelo japonés, en el que la formación se basa en la capacitación en la empresa; iii) el modelo estadounidense, que comprende un conjunto de programas especiales dispersos por todo el país; iv) el modelo latinoamericano, con entidades de alcance nacional en las que participan empresas, trabajadores y gobierno; v) el modelo chileno, en el cual el sistema nacional de capacitación se caracteriza por la promoción de un mercado de formación. A continuación se realiza una presentación de estos modelos así como de algunos programas recientemente aprobados en América Latina para su financiamiento por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

A. EL MODELO ALEMÁN

La industria alemana en su conjunto ha tenido en los últimos años crecimientos importantes de su productividad. Con una jornada laboral de 37 horas semanales y salarios cuyo poder adquisitivo es superior al japonés, compite en mercados de alto nivel de calidad. Estas características no parecen ser ajenas a la alta calificación de los trabajadores.

Las empresas grandes operan en mercados internos de trabajo, lo que implica entre otras cosas, que existen pocas bocas de entrada a la empresa y una carrera de ascensos claramente establecida. Estas empresas demandan mano de obra calificada y flexible, con alto nivel de conocimientos generales, además de específicos. Esta demanda es satisfecha en el marco de un sistema de educación de alto nivel en relación a la OCDE y un sistema de formación sólido conocido como el sistema dual. Además recientemente, la cámara empresarial ha creado centros supra-empresariales a efectos de impartir formación complementaria a los egresados del sistema dual.

1. El sistema dual de formación

La formación inicial se imparte en el llamado sistema dual, en el que los estudiantes combinan cursos teóricos realizados en escuelas con pasantías en empresas. Para ingresar es necesario haber aprobado primaria y el primer ciclo de secundaria, aunque hay una tendencia creciente a hacerlo con mayor número de años de educación que el mínimo requerido.

El sistema ofrece conocimientos teóricos y prácticos, y formación general y específica para el desempeño de una ocupación. Esta formación inicial está concebida como el comienzo de una carrera, en la cual el proceso de formación posterior permite alcanzar posiciones más avanzadas. Las distintas ocupaciones están definidas en base a estándares nacionales de forma que los diferentes niveles de certificados ocupacionales son otorgados a través del seguimiento de cursos insertos en un sistema nacional.

En un curso típico, un día por semana se dedica al estudio en el aula, aunque algunas especialidades requieren que el primer año se dedique al estudio a tiempo completo. En las empresas, una alta proporción del entrenamiento se realiza en lugares especiales más que en el trabajo mismo. Las empresas elegidas para el sistema de aprendizaje deben contar con los recursos físicos y humanos adecuados para llevar a cabo el entrenamiento. Los entrenadores de las empresas deben poseer un certificado, para cuya obtención deben seguir cursos que suelen formar parte de los estudios que permiten acceder a la categoría de supervisor.

Los jóvenes que optan por el aprendizaje deben buscar dónde hacer el entrenamiento. Las empresas seleccionan a sus aprendices de acuerdo a su desempeño escolar, e incluso en algunos casos realizan entrevistas y pruebas escritas; luego de la selección, existe un período de prueba de uno a tres meses de duración.

Los cursos duran entre dos y tres años y medio según la ocupación de que se trate y el aprendiz recibe por su trabajo durante esos años, un salario equivalente a entre un 20 y 40% del de un obrero calificado. Las empresas demandan aprendices con un nivel de conocimiento amplio de su ocupación, por lo que han redefinido algunas ocupaciones, buscando reducir la variedad de las mismas. Actualmente se ofrecen posibilidades para unos cuatrocientos oficios. Por otra parte, el método de aprendizaje ha estado evolucionando desde el énfasis en la lectura y en la asignación de tareas concretas, a la realización de proyectos en grupo y al pensamiento independiente. Asimismo,

ha adquirido importancia la enseñanza de aspectos tales como la comunicación en el trabajo, el trabajar económicamente y alcanzar la calidad.

Las asociaciones empresariales son responsables de desarrollar nuevos programas y modificar los existentes, y de aprobar y monitorear a las empresas que hacen entrenamiento. A su vez, los consejos de trabajadores también monitorean el programa. El gobierno, por su parte, es responsable de las clases en las escuelas y coordina los aspectos curriculares con las asociaciones de empleadores y sindicatos. Por lo tanto, los contenidos de la capacitación son resultado de un proceso de consultas entre gobierno, empleadores y sindicatos, con miras a lograr que el aprendizaje garantice una formación básica y general.

Al finalizar, y previo examen propuesto por las asociaciones empresariales, los estudiantes obtienen un certificado. Las empresas están libres de contratar o no al aprendiz una vez que ha aprobado el examen y el alumno de aceptar o no el trabajo. El certificado es considerado como uno de los incentivos para optar por el sistema dual, puesto que al responder a un estándar nacional, el nivel obtenido es reconocido por todas las empresas que desean cubrir vacantes.

El diseño del sistema hace que los costos de la formación se repartan entre empresas, aprendices y gobierno. En términos generales, las empresas pagan los costos del entrenamiento general y específico, aún cuando las pequeñas tienen derecho a subsidios para proveer algunas facilidades; los aprendices aceptan salarios bajos durante el período de formación y el gobierno gasta en la educación en el aula.

El sistema dual ha alcanzado un equilibrio que se caracteriza por una alta retención de aprendices, importante demanda por parte de empresas y estudiantes y buena formación [10]/. Soskice (1995) argumenta que los mecanismos de incentivos implícitos en el sistema explican este equilibrio. El alto porcentaje de retención se debe a que no hay incentivo para los aprendices a no aceptar el trabajo ni para el empleador a no ofrecérselo ya que, en cuanto a los primeros, el sistema de negociación salarial impide que otra empresa ofrezca una prima para atraerlo. Con respecto a las empresas, la no retención del aprendiz significa un gasto adicional de selección y

---

[10]/ El sistema es atractivo para los estudiantes (en 1989, aproximadamente el 60% de cada cohorte en edad de optar) y las empresas (las que entrenan responden por el 70% del empleo total). La gran mayoría de estas empresas son grandes y medianas y pertenecen a la industria y comercio; retienen entre 80 y 90% de sus aprendices.

formación específica de un nuevo entrante[11]/. A su vez, el interés por participar está relacionado con la alta retención: para los jóvenes, el ingreso al sistema dual es una forma segura de conseguir un trabajo; en cuanto a las empresas, la incertidumbre de la inversión en relación al temor a la pérdida del trabajador capacitado se ve amortiguada. Además, para la empresa la capacitación es menos costosa cuando se realiza dentro del sistema ya que reciben ayudas de las cámaras vía asesoramiento y monitoreo. Por último, la alta formación está relacionada no solamente con el contenido y duración de los cursos sino también con el proceso de selección de aprendices que realizan las empresas, dado que éste garantiza una educación previa escolar sólida necesaria para competir por las mejores plazas.

2. Readiestramiento de adultos

El readiestramiento de los adultos se realiza sobre una formación básica sólida y también está a cargo de un sistema institucional. Una alta proporción de los inscriptos en estos programas son desempleados (75% en 1992). Las oficinas de empleo asesoran a los interesados acerca de cualquier oportunidad de formación disponible en el país (o en el extranjero en el caso de estudios superiores) y los orientan para hacer su opción.

Los centros de readiestramiento pueden ser empresas, colegios, institutos públicos y privados, asociaciones patronales, sindicatos o cualquier otra institución. Los institutos pueden ser los mismos que los que se usan para los jóvenes del sistema dual, pero las clases no se imparten a grupos mixtos. Deben ser habilitados por el gobierno el cual, a su vez, otorga certificados de aptitud a los egresados, pero no los financia aunque puede conceder préstamos para expandir la infraestructura si el instituto no posee suficientes plazas vacantes.

Los cursos se basan en planes uniformes y bastante rígidos, que no se adaptan a antecedentes y aptitudes personales. Se parte de la base que los participantes tienen formación y experiencia de trabajo previas. El readiestramiento dura entre un tercio y la mitad del tiempo previsto para la formación profesional inicial. El Ministerio de Educación tiene a su cargo la

---

[11]/ Una vez que se ha llegado a una alta retención, es difícil que ello se revierta. Los aprendices que desean otro trabajo se confunden con los que las empresas no han querido contratar por su bajo desempeño. Ello hace que las empresas sean reticentes a contratar jóvenes que no han formado, lo que dificulta al recién egresado conseguir un buen puesto de trabajo.

confección y distribución de los programas de estudios y, como en el caso del sistema de aprendizaje, las cámaras de industria y comercio organizan los exámenes finales.

B. EL SISTEMA JAPONÉS

Japón ha venido registrando altas tasas de crecimiento de la productividad durante las últimas décadas, lo que se ha asociado en gran parte al alto nivel de calificación de su población. Esta recibe una educación básica general sólida y poco diferenciada, que es complementada con capacitación en la empresa. La alta y homogénea calidad educativa de la fuerza de trabajo permite hacer más eficientes las acciones de formación complementaria en las empresas. Tales acciones constituyen la principal herramienta de capacitación de la mano de obra, de forma que los institutos de formación profesional y técnica para entrantes juegan un papel secundario[12]/.

La formación se produce dentro de una relación que vincula al trabajador con la empresa durante toda la vida. La alta estabilidad del empleo funciona como un incentivo a invertir en tanto garantiza el retorno tanto para el trabajador -básicamente a través del ascenso en la escala jerárquica- como para la empresa. Varias razones explican la baja rotatividad. Por un lado, dejar sus empleos tiene altos costos para los empleados, puesto que las ganancias asociadas a la experiencia en la empresa son altas[13]/. Por otro, las empresas son renuentes a contratar trabajadores de otras firmas porque los costos pagados por disputar empleados han sido históricamente elevados.

La capacitación en la empresa no sólo cubre el área técnica sino también la de relaciones laborales, la cual es considerada como un importante aporte a la mejora de la eficiencia organizacional. Comprende tópicos de comunicación entre los trabajadores, intercambio de información y responsabilidades, trasmisión de conocimientos y resolución de situaciones conflictivas.

---

[12]/ Japón gasta un 0,45% del PBI en programas pasivos y activos de empleo: este porcentaje era en 1993 el más bajo de la OCDE (OIT, 1995).

[13]/ Se ha estimado que son cuatro veces superiores a las de Estados Unidos (Hashimoto, 1994). Por otra parte, estudios realizados para la industria manufacturera muestran que los aumentos salariales asociados a la capacitación también son significativamente superiores.

Otro aspecto distintivo es el sistema de formación a través de la rotación de los empleados. Es un proceso de largo plazo en el cual el trabajador es rotado entre diversos puestos durante varios años, en contraposición a la práctica común de realizar diferentes tareas en un mismo puesto. En cada uno de ellos adquiere conocimientos generales y específicos referidos al desempeño en ese puesto, obteniendo con el tiempo una visión de conjunto de la empresa. Este sistema permite que ante eventuales transformaciones, las empresas cuenten con recursos humanos suficientemente flexibles para enfrentar sus costos.

Combinando esta modalidad de aprendizaje en el puesto de trabajo, los trabajadores reciben también capacitación formal. Estos programas, denominados 'off-jt' están dirigidos a brindar conocimientos teóricos vinculados a los adquiridos en el trabajo.

Los grandes establecimientos productivos realizan este tipo de programas dentro de la empresa, mientras que los medianos y pequeños los combinan con escuelas de formación vocacional u otras instituciones externas. De acuerdo a estudios realizados durante el año 1988, 97% de los establecimientos con más de 1000 trabajadores hicieron programas 'off-jt', mientras que entre las empresas que tienen entre 30 y 99 empleados lo hizo un 68.5% (Hashimoto, 1994). La mayoría de las acciones de capacitación formal es proporcionada por las empresas en el primer año de trabajo de los empleados, durante el período de promoción o durante el tiempo de rotación de tareas. Recientemente, se ha constatado un incremento de los programas ofrecidos durante el primer año de trabajo.

La forma en como se realiza el reclutamiento por parte de las empresas también se asocia con los resultados positivos de las tareas de formación de la fuerza de trabajo. La mayor parte de las contrataciones se produce cuando los estudiantes se gradúan en el segundo nivel secundario. La información que brinda el desempeño académico del estudiante es clave en el proceso decisorio de la contratación. La selección se facilita por la uniformización del sistema educativo, que no presenta grandes diferencias entre los centros de enseñanza. Además, la educación japonesa hace hincapié en la enseñanza de ciertas pautas de conducta (disposición por aprender y enseñar, fomento del comportamiento colectivo, énfasis en el sentido de la responsabilidad y en el respeto por la jerarquía) que completan un perfil que permite al entrante tener un alto grado de flexibilidad y capacidad de aprendizaje.

Por otra parte, la literatura destaca algunas características del comportamiento de los japoneses que definen un entorno favorable a las relaciones laborales y a la formación en conocimientos y habilidades técnicas.

Los trabajadores japoneses suelen compartir actividades sociales fuera del lugar y horario de trabajo: al comparar los comportamientos de trabajadores japoneses y estadounidenses Hashimoto (1994) menciona que esos aspectos culturales promueven el aumento de la productividad a través de una mayor cooperación en las relaciones de trabajo.

También se pone de relieve en la literatura, la importancia de la tradición de la docencia que hace que los trabajadores más antiguos de la empresa asuman la responsabilidad de educar a sus compañeros más jóvenes y menos experimentados. La habilidad de trasmitir conocimientos es uno de los criterios usados para la promoción dentro de la empresa. La seguridad del empleo incentiva indudablemente estos comportamientos educacionales.

C. EL MODELO ESTADOUNIDENSE

El examen de algunos estudios recientes sobre la formación en Estados Unidos muestra una alta preocupación por los bajos estándares de crecimiento de la productividad en relación a los demás países de la OCDE. Más allá de las discusiones sobre las relaciones causales entre educación, formación y productividad, la gran mayoría de los trabajos aduce que los problemas en la productividad están vinculados a una mano de obra de bajo nivel educativo medio y una sub-inversión de capacitación en la empresa.

Al igual que en Japón, la mayoría de los jóvenes de Estados Unidos opta por realizar estudios de secundaria de educación general y no de formación. Pero los egresados no poseen un buen nivel educativo de acuerdo a los parámetros de la OCDE: ello puede verse en los resultados relativamente pobres en las pruebas escolares que obtienen un promedio bajo y una dispersión alta. Dado que la mitad de los egresados de secundaria opta por ingresar al mercado de trabajo, este fenómeno atenta contra la calidad educativa de la fuerza de trabajo.

Los cursos técnicos ofrecidos en la enseñanza secundaria se implementan en instituciones cuya dirección, administración y control varía entre los estados. Como resultado, los contenidos y niveles exigidos en la formación de ocupaciones similares varían en función de intereses regionales, influenciados fuertemente por las industrias locales, haciendo que los conocimientos específicos releguen a los generales. En este contexto, los jóvenes no se ven motivados a optar por estos cursos: los trabajos empíricos muestran que no brindan mejores posibilidades en el mercado de trabajo ni en términos de facilitar la búsqueda de empleo ni por mayores salarios. Además, más de la

mitad de quienes optan por formación no utilizan los conocimientos adquiridos en sus trabajos posteriores. Por otra parte, las escuelas de formación tienen dificultades para mantenerse actualizadas frente a los cambios tecnológicos por lo que los empresarios no tienen a sus egresados en buen concepto. Como resultado, los estudiantes no están motivados para ir a escuelas de formación ni las empresas en emplear a sus egresados (MIT, 1989).

A la vez, el rol asignado a las pasantías como forma de completar la formación en las instituciones de nivel secundario y post-secundario es pequeño. A pesar de que el gobierno federal ha reglamentado este tipo de experiencias, su papel se limita a recomendar mínimos requeridos para determinadas ocupaciones. Usualmente, este tipo de estándares son establecidos a partir de las negociaciones que mantienen sindicatos y empresas.

Los comités formados por delegados de los trabajadores y de los empresarios determinan el contenido y forma de los programas de aprendizaje, que quedan supeditados a lo que es la estructura del empleo y la organización del trabajo de la empresa. Estos trabajadores reciben capacitación en temas específicos de la firma en vez de una formación ocupacional amplia. Según Peter B. Berg (1994), este sistema no ofrece formación general por varias razones: no existen consensos importantes sobre cuáles son los requisitos técnicos para la formación de una ocupación particular, no hay acuerdo sobre si el costo de esta formación general debe recaer totalmente sobre el trabajador, los empresarios son muy adversos al riesgo en este tipo de inversión y, por último, los sindicatos se han focalizado tradicionalmente en el área de los aumentos de salarios y seguridad del empleo descuidando el papel de la calificación.

Ante este marco de baja calificación, la capacitación en la empresa debería cumplir un rol destacado. De acuerdo a distintos autores, la inversión correspondiente es baja debido a la alta rotatividad de los trabajadores, que desalienta el gasto de la empresa. La información cuantitativa brindada por Weiss (1994) muestra, sin embargo, que la media de las horas dedicadas a la capacitación en la empresa es de nivel similar a la de Alemania y Japón, señalando como problemas la alta varianza entre empresas y el hecho que la formación se dirige a tópicos más básicos, seguramente debido al bajo nivel de calificación de los entrantes.

A su vez, la mayor parte de la capacitación en la empresa es de carácter informal, apoyándose en la metodología del aprender haciendo (learning by doing). De acuerdo con Weiss (1994), este tipo de formación tiene un impacto pequeño en el crecimiento de la productividad de largo plazo de la firma; por su parte, Bishop (1994) ha encontrado que la capacitación más formal

incrementa la productividad y la capacidad del trabajador de innovar. Así, para los autores citados, los problemas de formación en Estados Unidos provienen principalmente del bajo nivel educativo del grueso de los trabajadores incentivado por la diversidad de programas y la modalidad de capacitación en la empresa. Lisa Lynch (1994) agrega que el sistema de capacitación es flexible a nivel individual, pero no existe a nivel nacional una estrategia comprensiva que desarrolle y coordine las inversiones individuales permitiendo disminuir las fallas de mercado.

Dentro de la gran variabilidad de experiencias en torno a la capacitación que menciona la literatura revisada, algunas experiencias han tenido buenos resultados. Una de ellas es el sistema de formación profesional implantado en el estado de Oklahoma, llamado VoTech. Según Moura Castro (1994), este programa respondió satisfactoriamente al desafío de formar recursos humanos que permitieran atraer a las industrias hacia un estado donde prevalece la producción petrolera y ganadera. El sistema está compuesto por escuelas que se distribuyen en todo el estado y adoptan pautas generales, pero la dirección de estas escuelas se determina a nivel local, de forma de responder en primera instancia a pautas específicas acordes al mercado local.

El Estado participa activamente en el financiamiento de la formación pagando un tercio de los costos, otro tercio es costeado por la escuela y el restante va por cuenta de la empresa. Asimismo las empresas que deseen trasladarse a Oklahoma, reciben por parte del Estado recursos en forma de capacitación gratuita o de bajo costo en relación al número de empleos que se vayan a crear. Los cursos ofrecidos a los estudiantes son en algunos casos totalmente gratuitos y en otros exigen que éstos cubran un porcentaje de los costos.

La formación ofrecida en este sistema está determinada por la demanda de empleos que se produzca en el mercado, de forma que los egresados de los cursos tengan una alta probabilidad de conseguir trabajo en el área que se han capacitado. Igualmente, existe una disposición por parte de los responsables de VoTech a incentivar la demanda, a través de políticas activas de promoción en las empresas.

Desde el punto de vista institucional, existe un consejo estadual de formación separado e independiente del consejo estadual de educación. Pero el sistema permite que el estudiante que opta por la formación obtenga también el diploma regular de enseñanza secundaria. Los estudiantes reciben los cursos regulares en las escuelas de su zona durante tres horas diarias y realizan la formación en otras tres horas en un establecimiento local del VoTech. Frente al bajo desempeño de los cursos de formación que se realizan

en la órbita del sistema de enseñanza, la separación entre ambos tipos de enseñanza es considerada una de las razones del éxito del programa.

D. EL MODELO LATINOAMERICANO

En 1942, en momentos en que comenzaba el proceso de industrialización, los empresarios de San Pablo propusieron la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) con el objetivo de capacitar o readaptar trabajadores. Con el mismo espíritu, cuatro años más tarde se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC). Ambos fueron constituidos como entidades privadas administradas por las federaciones industrial y comercial respectivamente.

Otros varios países de América Latina, enfrentados al mismo problema que Brasil, se inspiraron en estos dos organismos para crear institutos de formación profesional, esta vez promovidos por el Estado[14]/. A diferencia de sus predecesores, los nuevos institutos tomaron la forma de organismos públicos -en su mayoría descentralizados o autónomos- y fueron concebidos para cubrir las necesidades de capacitación de toda la actividad económica. Se organizaron bajo una dirección tripartita -gobierno, empresas y trabajadores- y fueron insertos fuera del sistema de enseñanza regular a efectos de asociarlos con las políticas laborales. Con estas características generales fueron creados, entre otros: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia (1957), el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela (1957), el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) en Perú (1961), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica (1963), el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en Ecuador (1966) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) en Paraguay (1971).

Los institutos de formación profesional de América Latina planifican sus cursos de acuerdo a proyecciones de mano de obra y encuestas a establecimientos sobre sus necesidades. En sus inicios, el énfasis fue puesto en la formación inicial y su atención se centró en adolescentes aunque coexistía la formación complementaria para adultos. Actualmente, se dirige más hacia cursos de especialización, perfeccionamiento, actualización y complementación. Este cambio está relacionado con el aumento del nivel educativo de la

---

[14]/ Tradicionalmente se ha utilizado el concepto de formación profesional para aquella dirigida a obtener trabajadores semi-calificados y calificados, dejando la expresión formación técnica como la relacionada con la capacitación a mandos técnicos y mandos medios.

población y la lenta adecuación de la enseñanza regular a las nuevos requerimientos de conocimientos tecnológicos de las empresas. A su vez, existe una tendencia en los últimos años a estrechar los vínculos con las necesidades específicas de los sectores productivos e incluso algunos institutos han comenzado a implementar programas inspirados en el sistema dual alemán. Sin embargo, ha resultado difícil la incorporación del entrenamiento demandado por las empresas pequeñas. Sus necesidades críticas están relacionadas con el crédito y el uso de tecnologías apropiadas, por lo que dejan en segundo lugar los problemas relacionados con la capacitación.

En tiempos más recientes, los institutos han ingresado en campos no tradicionales como ser la asistencia tecnológica, el mejoramiento de los procesos productivos, la organización del trabajo, el control de calidad, etc. Estas líneas han sido emprendidas debido a que muchos problemas referidos a la productividad eran manifestación de cuellos de botella en el diseño del producto, tecnología, control de calidad, etc. Este cambio ha dado lugar a controversias. Por un lado, se ha visto como negativo ya que esta nueva línea de esfuerzo podría afectar el objetivo con que fueron creados. Como ventaja, se cita que el impacto de la capacitación sobre la productividad es mayor cuando se realiza en una estrategia más amplia de mejora tecnológica.

México, por su parte, no tiene una entidad de formación oficial. La empresas están obligadas por ley a capacitar a su personal, lo que ha dado lugar a la creación por ley de diversas instituciones sectoriales de capacitación en la órbita privada, organizadas en forma independiente. Las fórmulas de su creación han sido a veces diseñadas por las empresas o las cámaras, como en el caso del Instituto de Capacitación para la Construcción (ICIC) y del Centro de Adiestramiento Textil (CATEX). El Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA), por ejemplo, fue creado por convenio colectivo y es administrado en forma bipartita por trabajadores y empresas, en tanto el Estado participa en la dirección. También existen entidades de formación en otros sectores de producción como la industria panificadora, del calzado, la química-farmacéutica, artes gráficas, comercio, etc.

1. El financiamiento de los institutos de formación

En la mayoría de los institutos, las leyes de creación preveían porcentajes de contribución compulsoria de las empresas. Existen casos excepcionales en que se financian con cargo al presupuesto general, como el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) de Brasil, o por venta de servicios, como el CATEX de México.

Los aportes compulsorios varían según los países entre 0.5% y 2% de las nóminas salariales aunque en algunos casos, las empresas estatales y órganos gubernamentales están exentos. También varía entre los países el límite inferior de trabajadores de las empresas aportantes, o el nivel de porcentaje de aporte según el tamaño de las empresas: por ejemplo, el SENAI se financia con una contribución de 1% sobre la nómina salarial que aumenta al 1,5% para las empresas con más de 500 trabajadores.

Como base alternativa al cálculo del aporte, se utiliza el volumen de producción o ventas. El ICIC de México se financia a través de un aporte asociado al volumen de ventas, de forma que el constructor realiza una contribución del 2 por mil de los contratos de ejecución de mano de obra pública o privada. Asimismo, el ICIA se integra mediante un monto ajustado en función de la producción anual de cada ingenio azucarero.

El aporte compulsorio bajo la forma de porcentaje sobre la nómina ha sido criticado por incidir negativamente sobre el costo de la mano de obra, la demanda de empleo y la flexibilidad de las relaciones laborales. Con respecto al criterio de fijar las contribuciones en base al volumen de producción o ventas, se menciona que el fondo para capacitación resultante es sensible a la evolución económica del sector, comprimiéndose en los períodos en que puede ser más necesario.

Hasta mediados de los años setenta, la contribución compulsoria era la fuente de financiamiento más importante de los institutos, pero la participación de otras fuentes ha ido creciendo posteriormente, en parte debido a la búsqueda de alternativas frente a la caída del valor real de la nómina[15]/. Así, institutos como el SENA, el SENAI y el SENATI acuden cada vez más a acuerdos de gastos compartidos con empresas, acordes a lo que sus marcos legales les permiten, los que se realizan para satisfacer demandas específicas de formación, por lo que el aporte financiero de las empresas ha tomado la forma de pago de servicios o contribuciones a los gastos de inversión y desarrollo del entrenamiento relacionados con la demanda realizada.

---

[15]/ En Brasil por ejemplo, los puestos de trabajo en empresas de más de 500 trabajadores -las mayores contribuyentes del SENAI- se redujeron en un millón entre 1989 y 1993, debido a la reorganización del proceso productivo, el cambio tecnológico y la tercerización (Reis, 1995).

2. Las críticas a los institutos y la adopción de otros mecanismos de apoyo a la formación

Los institutos enfrentan críticas importantes relacionadas principalmente con no haber podido responder a los cambios cuantitativos y cualitativos del mercado.

El SENA por ejemplo, ha realizado recientemente una evaluación de su funcionamiento. El diagnóstico encontró que el instituto había presentado serias carencias para adecuarse a las nuevas demandas: la creación de un programa llegaba a demorar unos tres años. A su vez, cursos desactualizados continuaban impartiéndose por lo que la supresión de programas había sido menos frecuente de lo deseable. Así, en la reestructura que está implementándose actualmente se hace especial hincapié en agilizar el proceso de toma de decisiones. Este tipo de problemas parece ser común a los institutos de distintos países.

En los últimos años han ido implementándose diferentes mecanismos o programas que tienen en común el acercamiento con las demandas. Por ejemplo, se ha mencionado la puesta en marcha de cursos con características similares a las del sistema dual alemán, de forma que la elección de los tópicos de capacitación esté vinculada con las necesidades de las empresas. Este tipo de experiencias se han implementado incluso dentro de los propios institutos.

También se ha recurrido a la exoneración tributaria, que aparece a mediados de los setenta en América Latina e incentiva la capacitación en otros institutos. En 1976 en Brasil, primer país en aplicarlo, el esquema de incentivos tributarios fue concebido para descentralizar las decisiones sobre la asignación de los recursos, de forma que respondieran a las necesidades de los usuarios. En este marco, se autorizó la deducción del pago del impuesto a la renta de las personas jurídicas el doble de los gastos realizados en formación profesional, hasta un techo equivalente al 10% de la ganancia imponible. Las evaluaciones realizadas no han sido buenas y se discute la posibilidad de eliminarlo. Por un lado, el número de unidades productivas que se acogieron a estos beneficios fue reducida (no más de cinco mil al año en un total de dos millones). Por otra parte, el impacto fue concentrado geográficamente (60% en Río de Janeiro y San Pablo y 90% junto con el sur) y en empresas grandes. Además la evaluación sugirió que las empresas que utilizaron las exoneraciones eran aquellas que ya venían realizando programas de capacitación, por lo que podría no haber aumentado el monto de recursos destinados a la formación (Ducci, 1990).

No obstante ello, es sugerente la constatación de que las empresas han utilizado el incentivo para desarrollar sus propios centros de entrenamiento: por ejemplo, en 1992, se registraron aproximadamente ochocientas mil acciones de formación en las empresas y un millón de matrículas en el SENAI (Reis, 1995). Esto sugiere que el instrumento pudo no haber incentivado significativamente la formación pero, en cambio, haber permitido satisfacer demandas no atendidas adecuadamente por el SENAI.

E. EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL DE CHILE

En Chile existía un instituto de formación -el INACAP- creado bajo un esquema similar a los descritos en el punto anterior. En 1976 se promulgó una ley -posteriormente modificada en 1989- que cambió el papel del Estado en la capacitación. Se eliminó el financiamiento presupuestal al INACAP en forma gradual, el que debió pasar a competir en igualdad de condiciones con otros centros de formación a través de la venta de sus servicios. El Estado adoptó el rol de normalizador y financiador de las actividades de capacitación que serían reguladas por el mercado, asumiendo que la demanda es un instrumento automático de evaluación.

Para ello se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) dependiente del Ministerio de Trabajo, cuya responsabilidad principal es, entre otras, planificar y financiar las actividades de capacitación y autorizar a los organismos capacitadores. El sistema se completa con las Oficinas Municipales de Colocación que son supervisadas técnicamente por el SENCE. Son órganos de la administración pública local que relacionan a quienes demandan y ofrecen trabajo.

Bajo este esquema, se han implementado un conjunto de programas que incentivan la formación:

- **Programa de capacitación en la empresa.** Para la capacitación de los ocupados ejecutada tanto por la empresa como por un instituto de capacitación, existe un incentivo tributario que consiste en la posibilidad de deducir su costo del impuesto a la renta, por el equivalente de hasta 1% de la planilla de remuneraciones. El tope es de tres ingresos mínimos mensuales en el caso de las pequeñas empresas, ya que el incentivo podría ser muy bajo para este tipo de actividades. La ley establece además un límite al costo unitario de la capacitación admisible para efectos de la franquicia tributaria. En el caso de capacitación a trabajadores que perciben ingresos superiores a los diez ingresos mínimos mensuales, la empresa solo puede deducir el 50% del costo de la

capacitación. El SENCE es quien controla la aplicación del incentivo tributario. En 1991, bajo este esquema se comunicaron acciones de capacitación que cubrieron un 5.2% de la fuerza de trabajo.

También se creó un mecanismo que permite hacer uso de los incentivos fiscales a través de economías de escala. Consiste en que las franquicias tributarias puedan utilizarse en los aportes realizados por las empresas afiliadas a los llamados organismos técnicos intermedios reconocidos por el SENCE, los que se organizan por sectores o regiones y deben contar con la afiliación de por lo menos cien empresas, totalizando un mínimo de cinco mil trabajadores. Son intermediarios entre las empresas y los centros capacitadores y tienen por función organizar programas de capacitación para las empresas adherentes, en su mayoría pequeñas y medianas o con alta rotación del personal. En 1992, existían siete organismos de este tipo.

- **Programa de capacitación para jóvenes sujetos a contrato de aprendizaje.** Su objetivo es fomentar el empleo de los menores de 21 años. Las empresas pueden contratar aprendices hasta el 10% de la plantilla contando con un subsidio salarial que cubre hasta 60% de un ingreso mínimo mensual durante un año, con cargo a la franquicia tributaria.

- **Programa de becas.** Está destinado a trabajadores que no tienen acceso al programa de capacitación en la empresa, básicamente desempleados y cuentapropistas. La selección de las personas se hace a través de las Oficinas Municipales de Colocación, las que colaboran mediante un sistema de encuestas permanentes. La ejecución de la capacitación es asignada por el SENCE a los institutos autorizados mediante licitaciones abiertas. Este programa se financia con asignaciones presupuestales.

- **Programas de reconversión laboral.** Se han instrumentado programas para casos específicos de reconversión. Por ejemplo, el programa para la reconversión de los trabajadores de la industria del carbón fue administrado por el SENCE y ejecutado por institutos de capacitación. Comenzó en el segundo trimestre de 1992 previéndose una duración de tres años. El programa se basó en el otorgamiento de bonos (de un monto promedio de 2.750 dólares americanos por persona) con los que se podía adquirir prestaciones como readiestramiento, equipo para microempresas, manutención para cubrir los gastos básicos de los trabajadores durante el período de capacitación, gastos de traslado e instalación del trabajador en el nuevo domicilio. La evaluación de este programa evidenció que un bajo porcentaje de trabajadores había conseguido una reinserción laboral, entre otras cosas debido a que las prestaciones no se utilizaron para la búsqueda de un empleo y porque la

ausencia de supervisión de los servicios prestados repercutieron en problemas de calidad.

Ante estos inconvenientes, un programa posterior de fines de 1994, financiado parcialmente por el BID, innovó en algunos aspectos. El objetivo del nuevo programa fue instrumentar un sistema de contratación privado de servicios de reinserción laboral para obreros desplazados de sectores en contracción, básicamente textiles y carbón. El programa previó la contratación de Agencias de Reinserción a través de licitaciones abiertas, para que ellas reconvirtieran e insertasen a grupos de desplazados previamente identificados. Su coordinación, control y evaluación cayó en la órbita del SENCE, quien creó una Unidad Coordinadora para agilizar el funcionamiento del programa. Esta debía informar a las Agencias sobre las características de la población seleccionada. En base a dicho perfil, las propuestas de las Agencias debían contener orientación laboral, reentrenamiento y colocación, diseñando los contenidos de forma individual para cada tipo de trabajador. La propuesta de las Agencias podía incluir además becas de subsistencia (siempre vinculadas a la capacitación), equipo y herramientas para quienes optaran por el trabajo independiente y traslado de zona geográfica. Una vez adjudicado el proyecto a una Agencia, ésta debía elaborar un plan específico para cada beneficiario, de seis a nueve meses de duración. Para motivar a las Agencias, se previó pagarles de acuerdo a su éxito en la colocación de los trabajadores y la calidad de los puestos de trabajo conseguidos, cuya medida se propuso en función de la estabilidad del contrato de trabajo, la remuneración, y la coherencia entre la calificación del trabajador y la requerida para el puesto. Cuando se trataba de un trabajo independiente, la calidad se medía en función de la viabilidad de la actividad. Para asegurar el cumplimiento, se previeron pagos diferidos en el tiempo.

- **Programa de capacitación laboral para personas con dificultades especiales de acceso al mercado de trabajo.** El programa, financiado por el BID, apunta a formar personal semi-calificado intentando focalizarse en jóvenes desocupados o sub-empleados, provenientes de familias de bajos ingresos, fuera del sistema educativo y con escasa o nula experiencia laboral. Está basado en contratar, mediante concurso público, servicios de institutos que diseñan y ejecutan las acciones. Su estructuración inicial se configura en torno a cuatro sub-programas: i) de capacitación (200 horas) con práctica laboral posterior en la empresa (tres a seis meses); ii) de capacitación (350 horas) en materias técnicas y de gestión, para el autoempleo y la creación de microempresas; iii) de aprendizaje con alternancia laboral, de duración máxima de nueve meses, con una importancia relativa menor de la parte lectiva respecto a la práctica laboral; iv) de habilitación social y capacitación básica para jóvenes marginales (300 horas), compuesto de una parte lectiva, otra de

práctica laboral y un componente de formación orientado a prestar apoyo psicosocial.

Las contrataciones de los institutos se hacen previa licitación y contienen cláusulas de incentivo por resultados. A efectos de cumplir con el objetivo de facilitar el acceso al mercado de trabajo, se previó el reembolso a los centros de capacitación si demostraban que más de dos tercios de los egresados conseguían un empleo remunerado durante por lo menos tres meses, aunque la medida de control tuvo corta vigencia por las dificultades de comprobación.

F. PROPUESTAS RECIENTES FINANCIADAS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

El BID y el Banco Mundial han financiado en los últimos años distintos programas de capacitación. En ellos se encuentra una preocupación por atender la formación requerida en el mercado de trabajo; si bien las modalidades para percibir las señales de la demanda varían, los distintos programas diseñan mecanismos para dicha adecuación. También es común a los diversos programas la búsqueda de la participación del sector privado en la ejecución de los cursos y en distintos grados, en los gastos de formación. Por último, existe una preocupación común por evaluar los resultados obtenidos.

1. El sistema de capacitación nacional propuesto para Paraguay

En Paraguay se está buscando implementar un sistema de formación y capacitación con un diseño similar al que existe en Chile. Hasta el momento, la formación ha estado a cargo del SNPP el cual se financia con una contribución de las empresas equivalente al 1% de su nómina salarial. La evaluación del instituto señala, entre otras críticas, la aplicación de los fondos a programas obsoletos; la ausencia de evaluación de los resultados; la no realización del 30% de los cursos por falta de profesores y/o materiales o por un número insuficiente de alumnos; atrasos y demoras por la obsolescencia de los procesos utilizados para la adquisición de bienes, el registro de proveedores y el control de cuenta corriente; la importante cuantía de personal, esfuerzo y tiempo requeridos debido a que el presupuesto y la contabilidad se realizan manualmente y, la ausencia de mecanismos para captar las necesidades de la demanda en la planificación curricular.

El programa a financiar por el BID contiene cinco principios básicos: i) la demanda determinará los cursos que se ofrecerán; ii) el sistema de capacitación dará preferencia al sector privado; iii) el sector público no ordenará ni otorgará subsidios a centros educativos; iv) la capacitación de personas ocupadas se realizará a partir de necesidades de las empresas a las cuales pertenecen; v) la cobertura de la oferta deberá ser acorde con las necesidades actuales y futuras del país.

En el nuevo diseño, el aporte del 1% se dirige al financiamiento de un órgano rector del sistema, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, constituido por representantes de organismos públicos y privados. Con respecto a sus funciones, se prevé que el órgano rector se encargue de la coordinación y acreditación de las entidades de formación beneficiarias de los recursos, promueva que la oferta responda en cantidad y calidad a la demanda y adjudique los servicios por concurso.

En este marco, el SNPP rediseñaría su organización y funciones para transformarse en cinco años en una empresa pública autónoma con capacidad para vender servicios y competir con la oferta privada. Se estima que el sector privado aún no está en condiciones de responder a las demandas del mercado, por lo que la rápida reestructuración del SNPP se torna muy importante.

En un comienzo se atenderá a tres grupos poblacionales. A los trabajadores ocupados se les ofrecerá cursos de actualización, perfeccionamiento y/o reconversión; como prueba piloto, durante dos años se darán vales a los trabajadores ocupados y empresas para que seleccionen cursos e institutos capacitadores. A los micro y pequeños empresarios se les ofrecerán cursos básicos de administración de negocios, contabilidad, mercadeo, etc. También se prevén vales que cubran el costo del curso. Al tercer grupo, constituido por desempleados pobres, se le proveerá capacitación en oficios tradicionales y otros tópicos vinculados al autoempleo.

2. Programas de apoyo a la capacitación en la pequeña y mediana empresa: los casos de México y Colombia-Argentina-Nicaragua

En México, en 1992, se aprobó el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT), con financiamiento previsto del Banco Mundial hasta 1997. En el marco del PMMT se ha incluido el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) dirigido a empresas con menos de 250 trabajadores. La base del CIMO es crear unidades promotoras de capacitación (UPC) en las organizaciones empresariales, intentando agrupar empresas de la misma rama

y con problemas comunes. Su primera función es apoyar la realización de diagnósticos que identifiquen cómo lograr aumentar el nivel de productividad de la empresa, mejorar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y, con ello, mejorar su competitividad. Así, las acciones de capacitación sugeridas provienen de las necesidades de la empresa analizada en su conjunto. Además de la formación, las UPC ofrecen asesoría técnica, información especializada, servicios de control de calidad, etc.

El programa se adapta a los requerimientos específicos de las empresas y cubre a aquéllas que demandan sus servicios, sin definición previa de prioridades. Así, el CIMO se ha desarrollado en las regiones y actividades en que las empresas muestran interés y cuentan con el apoyo de las organizaciones empresariales.

El CIMO se financia a través del cobro a las empresas beneficiadas y con fondos del gobierno, quien cuenta con el apoyo crediticio del Banco Mundial. Además, las organizaciones empresariales aportan la infraestructura necesaria para el funcionamiento de las UPC. La cofinanciación está prevista en un marco en el cual en el futuro, el sector empresarial asimile las UCP y financie la totalidad del esquema. En los hechos, el gobierno ha ido disminuyendo su participación en los costos.

Por su parte, el BID ha aprobado un proyecto regional de capacitación microempresarial cuyos beneficiarios son entidades afiliadas a la red de ACCION International, en principio pertenecientes a Argentina, Colombia y Nicaragua.

ACCION International es una organización no gubernamental que agrupa una red de entidades afiliadas localizadas en catorce países de América Latina, y cuyo papel principal ha sido el de otorgar créditos a microempresarios. Luego de realizar un diagnóstico de sus afiliados y clientes, concluyó que para aumentar el impacto de sus programas crediticios era necesario brindar servicios de investigación, desarrollo, asistencia técnica y capacitación. En este marco, el programa intenta apoyar a las entidades afiliadas en la prestación de servicios de capacitación en cuatro áreas: gerencia comercial; adiestramiento en materia de competencia técnica; procesos educativos del desarrollo humano y organizacional; educación y capacitación rural. Más allá de conseguir una mejora de los servicios de capacitación prestados, se espera que con este programa se difundan las ventajas de la formación, al punto que los microempresarios estén dispuestos en el futuro a asumir sus costos.

3. Programas de reconversión laboral: los casos de Colombia y Perú

Para abordar la reconversión laboral, Colombia cuenta con un sistema descentralizado integrado por comités de adaptación laboral (CAL) a nivel de empresa o dependencia pública. Estos evalúan las necesidades de los trabajadores desplazados y contratan servicios de búsqueda de empleo y de readiestramiento para un nuevo trabajo dependiente o para establecer un negocio. Este programa cuenta con la oferta de servicios del instituto de formación profesional tradicional del país -el SENA- el cual ofrece cursos de capacitación, proporciona asistencia técnica a los CAL y le brinda información de empleo. Pero al ser el SENA un instituto orientado a la formación de trabajadores jóvenes, ha tropezado con distintos obstáculos para cubrir las demandas de readiestramiento; por ejemplo, la necesidad de ajustarse a las especificidades propias de la formación para adultos, tanto en términos pedagógicos como en flexibilidad de contenidos y horarios. Como respuesta, en 1993 se creó una red de apoyo a la que se incorporaron diversas organizaciones no gubernamentales, orientada a ofrecer capacitación y a proporcionar servicios requeridos por los CAL.

Sin embargo, a pesar de que el gobierno ha asignado fondos a los CAL para que contraten servicios de estas organizaciones, ellas han tenido una participación menor. Así, a fines de 1994, se elaboró un programa con financiamiento del BID, a efectos de mejorar la calidad y aumentar la capacidad de los institutos privados. El programa aborda dos problemas que han limitado la participación de las ONG en la oferta de estos servicios: la falta de información sobre la oferta y demanda para los trabajadores desplazados y la poca experiencia técnica para atender esta demanda.

El proyecto elaborado comprende dos sub-programas: i) de desarrollo y ejecución de planes de estudio, en el marco del cual se diseñan los módulos de formación, se capacita monitores y se ofrece asistencia técnica a las organizaciones no gubernamentales beneficiarias; ii) de aprendizaje en empresas, que constituye un programa piloto a efectos de evaluar la viabilidad de un programa más amplio. Este segundo sub-programa comprende una capacitación de corto plazo y un aprendizaje en empresas privadas de no más de dos meses durante los cuales el trabajador percibe por lo menos un salario mínimo.

El programa también contempla aspectos de difusión, supervisión y evaluación. Entre los indicadores de supervisión se enumeran entre otros, el número y características de las ONG beneficiarias, el número y tipo de trabajadores atendidos, las regiones en que se aplica el programa, y la calidad

de la oferta de cursos en términos del número de trabajadores colocados en el sector privado y su remuneración.

En Perú ha existido también preocupación por el readiestramiento de los desplazados. Las iniciativas de readiestramiento se han definido en el marco de determinadas especificidades del país: ausencia de sistemas de información laboral y colocación, bajo nivel educativo de los trabajadores desplazados, alto nivel de desempleo y sub-empleo, predominio de microempresas en la economía y la existencia de numerosos institutos de capacitación, muchos de ellos de baja calidad.

A principios de 1995 se elaboró un programa de reconversión laboral para trabajadores desplazados por la privatización de cinco empresas públicas del Perú, con cargo a recursos del BID. En ese marco, se seleccionó como organismo ejecutor un instituto de capacitación que operaría a través de la creación de centros de apoyo en cada una de las empresas a privatizar.

El programa contempló tres aspectos: la identificación de las necesidades de capacitación, la ejecución de los servicios y la transferencia de la experiencia adquirida.

La identificación de las necesidades se refiere tanto a la demanda de trabajo como a los trabajadores beneficiarios del programa. Comprende relevar la información básica necesaria de las características de los trabajadores, un diagnóstico del mercado laboral, el desarrollo de cursos de orientación y motivación para divulgar distintos aspectos del programa y la elaboración de un plan de acción para cada trabajador.

De acuerdo con lo previsto, los servicios a brindar incluyen capacitación, asesoría técnica y colocación. La capacitación es ofrecida en cursos generales; la asistencia técnica en cambio, es más personalizada, dependiendo de las necesidades del trabajador. Esta asesoría incluye tópicos sobre la formación de una empresa, aspectos legales, financieros y proyectos. Los servicios de colocación presentan cuatro modalidades: i) la colocación en trabajo dependiente, consistente en identificar las posibilidades de empleo y asesorar al trabajador para la búsqueda de trabajo; ii) las pasantías de un período de alrededor de dos meses, con un salario mínimo a cargo del programa; iii) la subcontratación por empresas privadas de la producción o servicios de los microempresarios; y iv) la colocación a través de la oportunidad de realizar una inversión de riesgo compartido (joint-venture) o mediante el uso de licencias (franchising). La mayoría de estos servicios son contratados a empresas especializadas aunque algunos pueden ser ofrecidos por el instituto ejecutor o los centros de apoyo, previéndose en particular para estos últimos, una gran injerencia en los servicios de colocación.

Finalmente, se previó la transferencia al gobierno de los conocimientos adquiridos con la experiencia realizada, a efectos de apoyar futuros programas. De esta forma, finalizada la ejecución del proyecto, el gobierno podrá contar entre otros, con las metodologías implementadas para la capacitación, colocación y evaluación, y un sistema de información del mercado laboral y de proveedores de servicios.

En cuanto al financiamiento, además del BID y de la contraparte gubernamental, se previó que contribuyeran también las empresas participantes cubriendo parte de los gastos administrativos de los centros de apoyo, así como los trabajadores beneficiados a través del pago de una cuota de inscripción. Entre los costos, debe tenerse en cuenta que los trabajadores desplazados, además de la indemnización establecida por ley, tenían derecho a un incentivo adicional a cargo del programa.

IV. LA FORMACIÓN EN URUGUAY

La entidad tradicional de formación profesional y técnica en Uruguay es el Instituto de Formación Técnico-Profesional (ex-UTU)[16]/. Se trata de una institución concebida de forma diferente a las presentadas en el modelo latinoamericano, dado que se encuentra dentro del sistema de enseñanza formal y se financia con el presupuesto estatal. Por su inserción dentro del sistema educativo, su alumnado está constituido mayoritariamente por jóvenes, lo cual le concede el papel de formar a los futuros entrantes.

Si bien esta estructura pública se acompañó siempre de otras ofertas de formación, éstas últimas comenzaron a tener una mayor importancia a fines de los años setenta y principios de los ochenta. Los nuevos institutos, en su gran mayoría privados, se establecieron básicamente en las áreas conformadas en torno a las nuevas demandas no cubiertas por el sector público, atendiendo necesidades de jóvenes y adultos. Como resultado de este proceso, la oferta de formación profesional y técnica es brindada a personas de todas las edades por institutos públicos y privados, no siendo sencillo subdividir el sistema de capacitación de acuerdo a su atención a entrantes, ocupados y desocupados.

Las principales intervenciones del Estado consistieron en implementar un mecanismo de incentivo a la capacitación en la empresa y crear un Fondo de Reconversión Laboral. El primero permite computar una vez y media los gastos de capacitación a efectos del cálculo del Impuesto a la Renta de la Industria y el Comercio. La creación del Fondo es de 1992 y generó un marco institucional para la implementación de programas de reconversión. No existen evaluaciones del impacto de la primera medida; en cuanto a la ley de 1992, el efecto sobre el mercado de formación fue muy menor, en particular debido a que la población beneficiaria se restringió a los amparados en el seguro de desempleo.

Así, en términos de los modelos tipo analizados, el sistema de capacitación de Uruguay se asemeja a uno no estructurado en que coexisten distintas ofertas en un mercado con baja intervención estatal, por lo que los niveles de formación resultantes están altamente influidos por decisiones individuales. Sin embargo, es previsible algún impacto como consecuencia de la implementación de las ampliaciones de los destinos del Fondo de Reconversión Laboral,

---

[16]/ Los antecedentes de la creación de UTU (1942) son lejanos: ya a principios de siglo se había creado una escuela de enseñanza industrial pública a partir de un instituto (Escuela de Artes y Oficios)de mayor data aún.

previstas a fines de 1995, que dan lugar a una cierta intervención del Estado en el mercado.

La presentación a continuación contempla cinco aspectos: un panorama general de las ofertas de formación; el señalamiento de algunas características específicas del mercado de formación uruguayo; las características de la Dirección Nacional de Empleo, Junta Nacional de Empleo y Fondo de Reconversión Laboral, y sus posibles repercusiones en el funcionamiento del mercado de formación.

A. LAS OFERTAS DE FORMACIÓN

Teniendo en cuenta la edad mínima legal para trabajar (14 años) y la obligatoriedad del Ciclo Básico Unico (CBU), puede afirmarse que la mayoría de los entrantes actuales al mercado de trabajo cuentan como mínimo con nueve años de escolaridad. El plan de estudios básicos es nacional y apunta a tener una población de educación homogénea, más allá de las heterogeneidades provenientes de las diferencias entre los establecimientos y zonas en que éstos se encuentran. Los jóvenes egresados del CBU que continúan en el sistema de enseñanza pueden optar por cursar el bachillerato diversificado o los cursos técnicos ofrecidos por la UTU. Todas estas opciones habilitan la continuación de los estudios hacia un nivel terciario dentro del plan de enseñanza oficial.

Los jóvenes egresados del CBU tienen una importante preferencia por el bachillerato diversificado: la educación técnica capta un poco menos del 10% del alumnado total matriculado en los niveles ubicados entre el décimo y duodécimo año de estudios (datos de principios de los años noventa). Al interior de la UTU, la importancia de la educación técnica ha ido creciendo en el total de los matriculados y representa en 1996, de acuerdo a datos preliminares, algo menos del 20% de los inscriptos. El alumnado se concentra en los cursos de electricidad y electrónica, administración y construcción. En estos cursos se busca un perfil de egresado apto para desempeñarse como técnico medio y con posibilidad de avanzar hacia niveles superiores, respondiendo a las tendencias internacionales de jerarquizar los conocimientos técnicos.

Paralelamente a este sistema de enseñanza, existe un sistema de formación que comprende ofertas privadas y públicas, observándose en estas últimas una alta participación de la UTU. Tal como se mencionó al inicio del trabajo, la distinción fundamental entre los dos sistemas consiste en que los

programas de formación no habilitan el ingreso a cursos terciarios reconocidos oficialmente. Este conjunto de ofertas, que se presenta a continuación, no se inserta en un sistema nacional de certificación ni existe información pública sobre evaluaciones externas que den cuenta de la calidad y nivel de los diversos institutos y cursos.

1. La Universidad del Trabajo del Uruguay

La UTU ofrece cursos llamados de formación profesional básica (FPB) de duración de dos años, que representan en 1996 aproximadamente un 26% de las inscripciones totales del instituto (datos preliminares); en la matrícula, se destaca por su participación, la formación en actividades relacionadas con la vestimenta, la electricidad y electrónica, la mecánica, los servicios de belleza y cocina, y los sectores de madera y muebles. Los matriculados deben tener más de 15 años y, según la especialización, primaria completa o incompleta. En parte debido al bajo requisito educativo para el ingreso, los egresados de los cursos de FPB están preparados para desempeñarse como trabajadores semi-calificados.

Los egresados del CBU pueden realizar en cambio, cursos de formación profesional superior (FPS), de uno o dos años de duración; de acuerdo a las primeras estimaciones para 1996, la inscripción en estos cursos representa un 16% del total de la UTU. Para algunas especialidades, se puede ingresar a la FPS a partir de la FPB. La FPS se concentra en comercio y administración; en 1996, se incorporaron a este nivel cursos de hotelería y gastronomía, tópicos de calificación con demanda creciente de las empresas.

Si bien no existe un tope máximo de edad, la oferta de formación de la UTU no es demandada por la población adulta: los estudiantes son, prácticamente en su totalidad, menores de 24 años. Los tópicos y contenidos de los cursos los define el instituto, que ofrece solamente algunas áreas en sus establecimientos del Interior del país.

2. Otras ofertas de formación

a) Programas de apoyo a la formación de jóvenes.

Existen otras alternativas para la formación de jóvenes, de cobertura menor y que atienden preferentemente a hogares de bajos ingresos. La mayoría responde a iniciativas privadas y no tienen alcance nacional. En la órbita del sector público, el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) - dependiente del Ministerio de Educación y Cultura- brinda formación profesional a mayores de 14 años, siendo la gran mayoría de los matriculados menor de 17 y provenientes de hogares de bajos ingresos. Su formación está estrechamente vinculada a las demandas de las empresas y procura un nivel de semi-calificación. La enseñanza se imparte en una modalidad de capacitación en taller lo que brinda rápidamente instrumentos para el desempeño en el trabajo y permite el ingreso de alumnos en cualquier momento del año. Cuenta además con un servicio de colocación y seguimiento que facilita la articulación con el sector empresarial. Esta entidad se financia con el presupuesto estatal y se encuentra actualmente en proceso de evaluación por parte del Ministerio.

Dentro de las opciones para jóvenes, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) está ejecutando desde 1995 un programa de dos años financiado por el BID, orientado a la formación de tres mil doscientas personas de 15 a 24 años, 60% del Interior y 40% de Montevideo, que pertenezcan a hogares de bajos ingresos y no se encuentren estudiando ni trabajando en un empleo formal. Se prevé que un egresado estaría habilitado para el desempeño en un oficio semi-calificado. Para su ejecución, el INJU efectúa llamados a licitación a empresas capacitadoras (ECA) que deben presentar una propuesta pedagógica y el compromiso de colocar determinado porcentaje de jóvenes. El pago por la realización de los cursos es función del número de jóvenes que asista al 80% de las clases impartidas; el pago por la colocación depende del número de jóvenes ubicados en un empleo permanente que cumpla con las obligaciones de la seguridad social. Los jóvenes que aprueban un examen final tienen derecho a dos certificados, uno expedido por la ECA y otro por el INJU. Existen cuatro modalidades de capacitación:

i) Módulo A. Consiste en 50 horas en talleres de orientación vocacional y ocupacional (TOV). Su objetivo es colaborar en la transición de salida del sistema de enseñanza y entrada al mercado laboral, a través de un apoyo en tópicos referidos a la búsqueda de trabajo. Las ECA tienen obligación de colocar a 3 jóvenes de cada 20.

ii) Módulo B. Combina 50 horas de TOV y becas de formación profesional para práctica en una empresa. Las becas suelen durar unos tres meses: se previó un mínimo de 400 horas y un máximo de 800. En las primeras ejecuciones (en 1995) la beca consistió en un salario mínimo nacional; para 1996, se prevé el pago del salario mínimo en la ocupación correspondiente. Las ECA deben colocar a 8 de cada 20 jóvenes.

iii) Módulo C1. Consiste en 50 horas de TOV y 200 de capacitación en un oficio. Las ECA están comprometidas a colocar a 9 de cada 20 jóvenes.

iv) Módulo C2. Combina las 50 horas de TOV con 200 horas de capacitación más una pasantía de tres meses en una empresa por la que el joven percibe un ingreso. Las ECA deben colocar 9 personas de cada 20.

b) Ofertas de formación para jóvenes y adultos

En el mercado de agentes privados, existe una oferta de cursos de formación brindada por diversos institutos a la población en general, financiados con la venta de los servicios[17]/.

De acuerdo a la información disponible, los centros de mayor antigüedad se concentran en el área administrativa y contable; el crecimiento de cursos e institutos data de fines de los setenta y se relacionó con el desarrollo de la informática.

Así, en 1991 la oferta atendía 45.000 matrículas distribuidas de la siguiente manera: 54% en informática (de los cuales casi el 80% tomaron cursos de operador de microcomputadores) 11% en administración (secretariado, dactilografía, dirección y gerencia, etc.), otro 11% en distintos servicios personales (peluquería, depilación, cosmetología, etc.) y 7% en oficios más directamente vinculados con el proceso productivo (electricidad y electrónica, mecánica, etc.). De acuerdo a entrevistas realizadas a los institutos de mayor dimensión, esta situación parece no haber tenido cambios significativos en los últimos cuatro años.

---

[17]/ De acuerdo al Censo realizado en 1992 (Dirección Nacional de Recursos Humanos del MTSS y Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República) existían en 1991 alrededor de 80 institutos de formación que ofrecieron más de 600 cursos en dicho año (Bucheli et al).

En 1991, la mayoría de los cursos tenía duración de un año o menos y los requisitos de ingreso eran flexibles: las mayores exigencias (dos años de duración y secundaria completa) aparecían en algunos cursos de informática y administración. En su conjunto, no eran demandados exclusivamente por jóvenes, ya que más de la mitad de los matriculados tenía entre 20 y 30 años y 18% era mayor de 30. De todas formas, la captación de menores de 20 años en tópicos de administración, contabilidad, mecánica y belleza indican una alternativa a la UTU en el sistema de entrantes.

A este conjunto de institutos privados se agrega el Centro de Capacitación Profesional (COCAP), persona de derecho público no estatal que comenzó a dictar cursos en 1982. Si bien ha impartido formación en informática, brinda mayor atención a las ocupaciones vinculadas con los sectores productivos. Sus cursos son cortos (los de mayor extensión duran 350 horas), de temática específica y en su mayoría requieren solamente conocimientos de primaria. El instituto ha tenido una política de contacto con empresas en las que ha logrado, con el tiempo, estimular una demanda creciente por sus servicios. Asimismo, se observa recientemente un aumento de la demanda de formación por parte de cuentapropistas, muchos de ellos pertenecientes a servicios tercerizados, y de un alumnado en búsqueda de una mayor polivalencia. El COCAP se financia con las ventas de sus servicios y recibe una partida estatal que el organismo estima en alrededor del 8% de su presupuesto.

Por último, como resultado de un convenio entre los gobiernos de Uruguay y Alemania, en 1995 comenzó a implementarse un sistema de formación con algunas características similares al dual alemán, aunque no existe un marco legal adecuado para llevar a cabo pasantías.

El programa, ejecutado por el Sistema Nacional de Formación Dual (SINAFOD), comenzó por cubrir las necesidades de los ocupados, aunque en 1996 se prevé implementar algunos cursos para jóvenes desocupados o inactivos. La formación a ocupados se realiza a través del contacto con empresas interesadas que colaboran en la confección del programa a partir de una propuesta del SINAFOD. Para ingresar, las empresas deben pagar una matrícula por única vez, independientemente del número de trabajadores que se capaciten. Hasta el momento, los cursos han versado sobre artes gráficas, mantenimiento industrial, hotelería, gastronomía y operación portuaria.

El aprendizaje dura dos años. La formación teórica se imparte en el centro de capacitación del SINAFOD una vez por semana, en tanto que los otros cuatro días hábiles son utilizados para la práctica en empresa. Por el trabajo realizado en la empresa, la remuneración debe ser al menos el salario mínimo de la categoría en el sector.

La admisión de un aprendiz requiere además que la empresa cuente con un monitor. La formación del monitor dura tres meses y se realiza en el establecimiento del SINAFOD a través de sesiones semanales de ocho horas. El papel del monitor es encargarse de la formación práctica en la empresa del aprendiz.

3. La capacitación en la empresa

La información disponible para el análisis de la capacitación en la empresa es poca, aunque algunas sugerencias interesantes pueden extraerse tanto de una encuesta realizada al sector industrial en 1991[18]/ como de la Encuesta sobre Políticas de Inversión y Recursos Humanos en Empresas Industriales (CEPAL, 1995) que cubre las ramas industriales con dinamismo inversor durante el período 1989-93.

La capacitación en la empresa parece haber tenido una importancia creciente en los últimos quince años. De acuerdo a la información de 1991, algo más de la mitad de las empresas industriales utilizó en los años ochenta algún curso de capacitación, mientras que en la década anterior solamente lo había hecho un 31%. Por otra parte, y de acuerdo a la segunda información mencionada, el 75% de las empresas pertenecientes a las ramas dinámicas en inversión ha realizado alguna actividad de capacitación en el período 1990-94.

De acuerdo a la información de 1991, en la selección del personal se valora más la experiencia previa del aspirante al puesto de trabajo que sus antecedentes curriculares y de formación formal. Estos últimos son tenidos en cuenta para la contratación de profesionales y técnicos, aunque aún en este caso continúa siendo importante la experiencia. Ello sugiere una valoración de la modalidad de formación a través del "aprender haciendo" (learning-by-doing) por lo menos en el sector industrial. A su vez, los datos de 1995 muestran una mayor intensidad de esta modalidad para el personal obrero[19]/: 17% de las acciones llevadas a cabo fue catalogada como

---

[18]/ La información proviene de un módulo adicional de la Encuesta de Recursos Humanos de la División de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, incluido por única vez en acuerdo de dicha División y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Bucheli et al, 1992).

[19]/ Los datos corresponden a la descripción realizada por la empresa de las actividades de capacitación fundamentales para cada categoría ocupacional. Las estimaciones citadas no están ponderadas por el número de personas capacitadas.

aprendizaje en el puesto de trabajo y 40% correspondió a formación impartida por un instructor o por personal de la empresa o por un proveedor. En cambio, modalidades más formales fueron utilizadas para otras categorías ocupacionales: 74% de las acciones detectadas para la formación del personal administrativo se realizaron en centros de capacitación privados del medio, en tanto que en el caso de los cargos gerenciales, 53% de las actividades hicieron uso de institutos privados nacionales y 21% de entidades fuera del país. Las modalidades de formación a supervisores y técnicos eran más variadas y con uso más intenso de instituciones estatales que las demás categorías. También es de destacar la baja intensidad de la formación impartida a través de las cámaras empresariales, a las que corresponden menos del 2% del total de las acciones detectadas, sin una relevancia especial para las distintas categorías ocupacionales.

La información detecta también, que al igual que en las experiencias de otros países, las empresas de mayor tamaño tienden a recurrir con mayor frecuencia a mecanismos de capacitación. De acuerdo a la encuesta de 1995, todas las empresas con más de 500 trabajadores realizaron acciones para capacitar a su personal. Sin embargo, lo hizo el 96% de las de 100 a 499 trabajadores, 81% de las de 50 a 99 y 58% de las de 20 a 49.

La detección de acciones de capacitación no significa que las empresas desarrollen políticas generales al respecto. Evidencias de ello aparecen en la encuesta de 1991 y son corroboradas con la nueva información disponible que permite además distinguir diferencias entre empresas de distinto tamaño. En este sentido, cuanto menor el personal ocupado más a menudo la capacitación surge en respuesta a necesidades puntuales (28% de las empresas con más de 500 trabajadores y 52% de las de 20 a 49); por el contrario, la probabilidad de que la capacitación se realice en forma sistemática es mayor en las empresas grandes (72% de las empresas con más de 500 trabajadores y 6% de las de 20 a 49). Este comportamiento se complementa con la forma en que las empresas toman la decisión de capacitación: 45% de las de 20 a 499 trabajadores sin diferencias entre sub-tramos, responde a las ofertas que les realiza el mercado, en tanto que las de más de 500 no actúan de esta manera, sino que detectan las necesidades básicamente a través de consultas con el personal. Todo ello sugiere que existen políticas de capacitación en las empresas más grandes pero no así en las pequeñas.

Estas evidencias se refieren al comportamiento de las empresas industriales en ramas dinámicas y con más de 20 trabajadores. Es previsible que la baja iniciativa de las empresas en el área de capacitación se acentúe aún más para las más pequeñas y que sea común también a otros sectores.

En cuanto a las carencias de capacitación detectadas existe información también para la industria y solamente para 1991. A pesar de su posible desactualización, alguna sugerencias son interesantes para un diagnóstico. Por ejemplo, las carencias de los nuevos requerimientos de calificación de los administrativos relativos a los conocimientos de informática fueron reduciéndose en los años ochenta, dando cuenta de una adecuación exitosa de esta categoría ocupacional a las nuevas tareas. Simultáneamente, las empresas detectaban carencias en el personal obrero en los años setenta y señalaban que continuaban existiendo en los ochenta, en particular las relacionadas con tópicos de supervisión, mejoramiento de la producción, operación de máquinas y control de calidad.

B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE FORMACIÓN ACTUAL

La presentación realizada permite enumerar los rasgos más salientes del sistema de formación uruguayo.

a) La mayoría de los entrantes al mercado de trabajo son egresados del sistema de enseñanza y no adquiere formación ni educación técnica. En los "modelos tipo" analizados, cuando los entrantes poseen esta forma de calificación, el éxito en términos de una eficiente aplicación de los conocimientos adquiridos se obtiene con una intensa capacitación en la empresa. En Uruguay, la información manejada sugiere que existen importantes carencias en la capacitación en la empresa ya que por un lado, hay problemas en la detección de las necesidades y por otro, parece tener un carácter fuertemente informal por lo menos para el personal obrero. Tal como se mencionó, trabajos realizados para otros países dan cuenta que esta modalidad no tiene impacto de largo plazo sobre la productividad.

b) Las personas pueden optar en forma individual por realizar cursos de formación fuera del sistema de enseñanza, incluso en forma paralela a su educación curricular. La multiplicidad de ofertas de formación no está acompañada de un sistema de información que oriente los procesos de búsqueda ni de un sistema de certificados que permita distinguir los distintos niveles y calidad de los cursos. Así, la población está sujeta a tomas de decisiones en un mercado diversificado, con mala información y con alta incertidumbre de tendencias en el mercado de trabajo. Es altamente probable que en este contexto, los niveles de formación resultantes del mercado de formación sean inferiores a los compatibles con altos estándares de productividad.

c) Existe un segmento del mercado orientado a la formación en áreas directamente vinculadas a los procesos productivos (electricidad y electrónica, mecánica, seguridad industrial, vestimenta, etc.).

La mayor parte de la matrícula de los entrantes de este segmento es captada por la UTU bajo tres niveles diferentes, uno básico (FPB), uno intermedio (FPS) y otro de mayor jerarquía (cursos técnicos). De acuerdo a las participaciones de las matrículas en los niveles y los tópicos impartidos en cada uno de ellos, los requisitos de ingreso para la mayoría de los cursos de este segmento no contemplan los nueve años de enseñanza obligatoria. En correspondencia con ello, las calificaciones obtenidas por la mayoría de los formados no tienen los niveles correspondientes al de una educación técnica. Este perfil sugiere que este segmento tiene debilidades en cuanto a los conocimientos impartidos a los entrantes y carece de la jerarquía que se observa en experiencias de otros países. A su vez, es en este segmento que se concentra la capacitación informal en la empresa, por lo que es probable que las ocupaciones acordes presenten problemas de calificación y en particular, dificultades para la adecuación a nuevas tareas.

La combinación de requisitos poco exigentes para el ingreso a la mayoría de estos cursos y su no pertenencia a un esquema estructurado que permita avanzar hacia niveles superiores, los hace poco atractivos para los buenos estudiantes que cuentan con un tiempo de espera, pero sí resultan atractivos para jóvenes provenientes de hogares de ingresos medios bajos y bajos que desean un instrumental básico para entrar rápidamente al mercado de trabajo. Al egresar, en términos generales, no están formados para desempeñarse en los puestos de trabajo que requieren las mayores calificaciones y están mejor remunerados. Esto agrega al problema mencionado en el párrafo anterior sobre el nivel de calificación de los formados en este segmento, un impacto sobre los perfiles salariales futuros de los jóvenes provenientes de los hogares de bajos ingresos.

No es probable que se reduzca la alta participación del sector público en este segmento, debido a que para impartir esta formación se combina la necesidad de una importante inversión por parte del instituto capacitador con las restricciones para el pago de matrícula de los interesados en estos cursos. Sin embargo, existe alguna oferta fuera de la UTU, entre la que resalta la COCAP, que por sus características está más relacionada con formación complementaria para adultos -cursos cortos, pagos y más específicos-, y para la cual, acorde con la población que demanda esta formación, sus requisitos curriculares también son poco exigentes.

d) Un segundo segmento tradicional del mercado de formación está constituido por cursos para el desempeño en tareas del área de oficina (administración, secretariado, ventas, etc.). En este segmento, que requiere menor inversión para la instalación de institutos, existe una oferta de cursos privados pagos que acompaña la brindada por la UTU. De acuerdo a la opinión de las empresas, aunque existen carencias, la formación de estos trabajadores es relativamente adecuada.

e) En los últimos quince años, el sector privado ha crecido en un área no cubierta por el público: la informática. La opinión de los empresarios sobre las menores carencias de su personal administrativo en esta área, sugiere que estos trabajadores han llevado a cabo una reconversión en forma exitosa. A la vez, dada su importancia creciente, la formación en esta temática ha comenzado a formar parte de los requisitos de las empresas en la selección de personal, por lo que estos cursos tienden cada vez más a insertarse dentro del sistema de capacitación para entrantes. Debido a que los cursos son pagos, las personas de bajos ingresos y, en particular, los jóvenes tienen dificultades de acceso a estos conocimientos lo que genera una brecha futura para sus posibilidades en el mercado de trabajo.

f) Más recientemente, ha comenzado a expandirse la formación en determinados servicios vinculados a nuevas inversiones en el país (turismo, hotelería, gastronomía). Es probable que la tendencia futura de este segmento se asimile a la informática, caracterizada por una primer etapa en que el gasto en formación se realice a cargo de las empresas, seguida de la implantación de cursos para estas áreas en el sistema de capacitación para entrantes. En este sentido, resulta significativo que estos tópicos hayan comenzado a cubrirse por la UTU.

g) Los jóvenes de hogares de bajos ingresos que comienzan a trabajar a la edad mínima legal, de haber tenido un buen desempeño escolar cuentan con nueve años de educación pero no han accedido a cursos de formación, lo que configura un problema de empleo para estos entrantes. Existen programas de formación que, en correspondencia con el aumento del número de años obligatorios de estudio, exigen que los estudiantes tengan al menos 14 años. Quienes no han culminado el ciclo obligatorio pueden acceder a cursos que apuntan a formar trabajadores semi-calificados, sea en la estructura de la UTU como en las experiencias de CECAP y Opción Joven; pero aún quienes lo culminen, encuentran en estos cursos la ventaja de ser más cortos. Es probable que entre estos últimos, algunos aspiren a una formación de mayor duración que les permita una buena inserción en el mercado de trabajo, pero no puedan hacerlo por problemas de financiamiento. El asentamiento de una oferta estructurada de programas de formación que apunte a altos niveles de

calificación combinada con apoyo financiero al estudiante, podría permitir la continuación de los estudios de jóvenes a los que hasta ahora se les ofrece únicamente la posibilidad de apostar a niveles de semi-calificación. Asimismo, la disponibilidad de información sobre un programa de estas características podría apoyar el asentamiento de la cobertura del ciclo básico único e incentivar la demanda por cursos de mayor calificación.

C. EL FONDO DE RECONVERSIÓN LABORAL

La ley 16320 de noviembre de 1992, creó la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y el Fondo de Reconversión Laboral.

La DINAE es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social destinada a elaborar políticas activas de empleo y ejecutar programas de orientación laboral y formación. A su vez, la JUNAE es un organismo tripartito integrado por representantes de los trabajadores y empresarios y por la propia DINAE. Sus cometidos son, entre otros, asesorar a la DINAE, diseñar junto con ésta los programas de orientación laboral y de capacitación y administrar el Fondo de Reconversión Laboral.

Dicho Fondo, integrado por un aporte de los trabajadores equivalente a 0.25% del salario, fue en un principio destinado a la capacitación de los trabajadores en seguro de desempleo. A partir de 1996, su destino e integración han sido objeto de revisión en distintos aspectos.

La modificación de mayor impacto refiere a la ampliación de los beneficiarios del Fondo. A los amparados por el seguro de desempleo se han agregado los trabajadores rurales desocupados, los trabajadores en actividad de empresas o sectores que la JUNAE determine y otros grupos con dificultades de inserción laboral o con empleo con limitaciones. Además, el Fondo puede destinarse también al apoyo de centros de formación, al aporte de herramientas y pequeña maquinaria para proyectos productivos en el marco de actividades de formación, actividades de difusión y partidas especiales para el trabajador que se recapacite. En cuanto a la integración, se conforma de un aporte de trabajadores y empresarios equivalente cada uno a 0.125% del salario.

La DINAE se estructura en tres áreas: de formación, de orientación y una de investigación para el apoyo de las primeras. El área de formación de la DINAE tiene como objetivo contribuir a la creación de un sistema de

Formación Profesional. Acorde con la ley de 1992, sus actividades se han centrado en la implementación de los programas de reconversión destinados a los trabajadores en seguro de desempleo. La elección de los tópicos de formación se realiza combinando estudios de las necesidades del mercado de trabajo -responsabilidad del área de investigación- con las preferencias de los propios trabajadores. La ejecución de los cursos está a cargo de entidades capacitadoras. Para la adjudicación, la DINAE realiza llamados a licitación a institutos que deben presentar presupuesto y contenido del curso. El total de participantes en estos cursos a noviembre de 1995 han sido 4.152 personas, de las cuales 2.942 habían egresado, en su gran mayoría provenientes de Montevideo. En cuanto a la evaluación de los programas ya ejecutados, han existido problemas para el relevamiento de información por lo que aún no se tienen los resultados de la misma.

En el área de orientación laboral se atiende en forma personalizada a los trabajadores amparados por el seguro de desempleo que se acercan a la oficina. Este servicio orienta respecto a alternativas de capacitación e indaga sobre los tópicos preferidos por los trabajadores para realizar formación. Asimismo, cuenta con un Registro de Entidades de Capacitación.

D. EL IMPACTO DE LOS NUEVOS DESTINOS DEL FONDO DE RECONVERSIÓN

Al ampliarse los destinos del Fondo de Reconversión, puede preverse un impacto en el mercado de formación, particularmente en el de la capacitación a ocupados. Su magnitud y calidad estarán estrechamente relacionadas con la capacidad ejecutora de los organismos responsables y con el diseño de los programas que se implementarán. A continuación, se presentan algunas reflexiones en torno a estos puntos.

1. Aspectos generales de la intervención en el mercado de formación

Las instituciones creadas por la ley 16320 (DINAE y JUNAE) tienen el cometido de cumplir, a partir de las modificaciones introducidas a fines de 1995, el papel de organismo rector del mercado de formación de los activos y de algunos grupos especiales de inactivos. Puesto que la JUNAE administra los recursos del Fondo de Reconversión Laboral, tiene el poder de decisión sobre el apoyo a las actividades de formación que se le propongan y, a su vez, la DINAE le brinda una estructura funcional inserta en el sector público para

que pueda llevar a cabo sus cometidos. Así, estas instituciones constituyen el paso inicial hacia la creación de un sistema de capacitación que, al igual que en las tendencias recientes a nivel internacional, el financiamiento de los programas no está atado a entidades de formación previamente determinadas.

La JUNAE incorpora la participación de los trabajadores, empresarios y Estado en calidad de decisores. Esta formación tripartita es usual en experiencias de distintos países ya que la presencia de los agentes privados permite involucrar a quienes más conocen en la práctica las necesidades de formación, al tiempo que existen diversos argumentos, mencionados en la capítulo II que justifican la participación del Estado en los sistemas de formación.

Uno de los problemas de este tipo de organismo es lograr compatibilizar la participación tripartita con la capacidad ejecutora. Las demandas de formación generadas desde las empresas y los trabajadores deben obtener respuestas claras y ágiles por parte del organismo rector, de forma que los agentes no se vean desmotivados a utilizar los instrumentos brindados. Esto puede no ser sencillo si los intereses corporativos de las distintas partes obstaculizan el proceso de toma de decisiones, surgiendo la necesidad de contar con reglas generales que brinden un marco para la toma de decisiones y eviten la discusión particular de las propuestas presentadas por distintos agentes.

En tanto se apunta a la creación de instrumentos que contribuyan a que los agentes económicos emprendan acciones de formación, resulta oportuno que los primeros diseños tengan la virtud de poder ir incorporando con el correr del tiempo, los cambios que se evalúen necesarios para el buen funcionamiento del sistema. Por otro lado, es conveniente implementar al inicio un programa sencillo que combine una rápida puesta en práctica con la generación de información para su evaluación. Este último aspecto permite introducir modificaciones en el futuro, de forma de ajustar el diseño para el logro del objetivo propuesto.

Dadas estas consideraciones, la prevista separación del financiamiento de la ejecución de la formación requiere que las tareas de responsabilidad de la DINAE sean respaldadas por recursos humanos calificados específicamente para la regulación, control y evaluación.

2. Consideraciones sobre el diseño de distintas partes del programa

A continuación, se presentan distintos aspectos a tener en cuenta en la formulación de un diseño que atienda al mejoramiento de la formación, tanto en volumen de recursos humanos como en calidad. Se han distinguido distintos programas de acuerdo a la enumeración de los destinos de Fondo presentados en la modificación de la ley.

a) El subsidio a la capacitación a ocupados

El incentivo a la capacitación en la empresa tiene como objetivos de política aumentar la productividad si existe un cuello de botella al respecto debido a carencias de calificación y/o evitar el desplazamiento por entrantes con la formación requerida. La pregunta a realizarse es si el subsidio atado al impuesto, tal como está previsto actualmente, es el instrumento apropiado para conseguir este objetivo.

En principio, un subsidio tiene un efecto positivo en tanto aumenta el número de ocupados que reciben formación porque esta inversión se torna más rentable. Experiencias de otros países tienen en común dos limitaciones del impacto: a) algunas empresas -en particular las pequeñas- tienen dificultades para detectar sus necesidades de capacitación y b) pueden existir carencias por el lado de la oferta de formación. Si bien este segundo punto puede ser atendido por el Fondo y se desarrollará más adelante, el primero requiere alguna solución específica. No existe un diagnóstico afinado sobre la incidencia en Uruguay de las dificultades de detección de las necesidades de capacitación por parte de los empresarios, aunque el alto porcentaje de empresas tomadoras de ofertas de cursos -detectado a partir de la información presentada al analizar la capacitación en la empresa en este capítulo- puede ser una evidencia al respecto. La evaluación de la implementación de un diseño inicial, que abarque aspectos tales como si han sido cubiertos trabajadores de empresas que antiguamente no invertían en formación, permitiría conocer más a fondo la incidencia de este aspecto. De ser importante, parece adecuado en el futuro implementar un programa que incluya el apoyo a la empresa en la detección de sus carencias de calificación, tal como se ha hecho en otros países.

De acuerdo también a la experiencia de otros países, las opciones realizadas en la construcción de los diseños influyen en aspectos tales como la calidad obtenida de los recursos humanos formados, la amplitud de la

cobertura de las distintas empresas según su sector de actividad, la cobertura de las diferentes ocupaciones dentro de la empresa, etc. En este sentido, se enumeran a continuación algunos de estos aspectos y diversas formas en que pueden ser tenidas en cuenta en un diseño.

1. La calidad de los cursos debe ser adecuada a los requerimientos, de forma de conseguir efectivamente aumentar la productividad. Los subsidios pueden generar descuidos por parte de trabajadores y empresarios en cuanto al control de calidad de la formación impartida. Para el éxito de los programas, en distintas experiencias se ha intentado no descuidar los aspectos de control de la calidad de la formación financiada con subsidios, que toma diferentes formas:

- **la exigencia de un número mínimo de horas de capacitación.** Esta medida atiende a inducir a una capacitación que signifique un salto cualitativo significativo del capital humano del trabajador. Se trata de una medida de implementación sencilla aunque de exigencia menor, ya que atiende exclusivamente duración y no contenido.

- **la exigencia de certificados de aprobación.** Los certificados tienen un doble objetivo: permiten evaluar la calidad del curso tomado y constituyen un incentivo para el trabajador, en tanto recibe un comprobante de su nivel de formación que puede ser reconocido en el mercado de trabajo por otro empleador. Para que ambos objetivos se cumplan, generalmente se utiliza un sistema de certificaciones cuya valoración está íntimamente relacionada con la implementación de exámenes previos, comúnmente elaborados por un agente externo.

Un sistema de certificaciones con esas características requiere por lo menos un organismo adecuado para la implementación de exámenes o para el control de las pruebas que propongan las entidades capacitadoras, tratándose por lo tanto de un instrumento difícil de organizar en el corto plazo.

Asimismo, para que el control sea efectivo, el subsidio debería pagarse en función de las aprobaciones de los cursos. Tal como se detecta en algunas experiencias, esto presenta algunos inconvenientes. Si la empresa debe pagar a la entidad capacitadora por el total de trabajadores que asistan a los cursos pero se le reembolsa en función de los aprobados, disminuye el atractivo del subsidio e incentiva la selección de trabajadores a capacitar entre los que tienen mayores posibilidades de aprobar el examen. En síntesis, el resultado podría ser que la capacitación se dirigiera hacia personas con mayor currículum previo, descuidándose la formación de muchos trabajadores que la precisarían.

Por otra parte, si el contrato estipula que la entidad capacitadora asuma la pérdida, el precio del curso aumentará para cubrir los riesgos. En este caso, se financiarían cursos con mayor costo por persona formada, lo que podría ser aceptable en tanto el precio alto incluye una prima para asegurar la calidad deseada.

- **la selección de entidades de capacitación por el organismo rector.** Para utilizar esta modalidad, se requiere la elaboración de criterios de evaluación de calidad de los institutos de capacitación. Asimismo, un diseño que utilice este criterio debe contemplar si la formación puede ser impartida por docentes independientes que acrediten los méritos requeridos, caso en el cual, deberán también incluirse criterios de calidad. La acreditación de docentes que utilicen la infraestructura de la empresa puede ser apropiada, pero existe el riesgo de subsidiar modalidades de capacitación puntual que, como se ha mencionado, no suelen tener efectos de largo plazo sobre la productividad de los trabajadores.

- **el porcentaje de subsidio inferior al 100% del costo de capacitación.** Un diseño debe contener el alcance del subsidio, el cual puede ser parcial. En este caso, la participación de la empresa en el costo incentiva el control de calidad por parte de la empresa, ya que la recuperación de su inversión estará relacionada con el aumento de la productividad obtenida con la formación recibida por el trabajador.

El primer y último instrumentos mencionados son de sencilla aplicación. Por ello, podrían ser utilizados en una primer etapa implementando en forma paralela, exámenes a una muestra aleatoria a efectos de evaluar su adecuación como instrumentos para el objetivo de control de calidad.

2. Un segundo aspecto a contemplar el del control del precio. En algunos países, se contempla impartir **la formación en horario de trabajo** lo que significa un costo para la empresa, induciéndola a realizar simultáneamente un control de precio y calidad. La desventaja de esta solución es que la combinación del costo de licencia paga con el aporte al Fondo, sumado a los temores de perder al trabajador formado, podrían desincentivar el acercamiento de las empresas al programa.

Otra manera de realizar un control de precios es que la empresa y el trabajador se presenten al organismo rector y se escoja la entidad capacitadora a través de un **llamado a licitación**, debiendo tener en cuenta en la adjudicación que los contenidos atiendan las necesidades requeridas. Como desventaja de este sistema, se señala que los contactos entre entidad

capacitadora y demandantes para la discusión del contenido del curso son difíciles de realizar.

Así, presenta mayores ventajas que el organismo regente avale o no solicitudes que comprendan una negociación previa entre empresa, trabajador y entidad de capacitación. La combinación con un subsidio parcial, incentiva no solamente el control de calidad sino también el de precios. La fijación del monto del subsidio suele realizarse de dos maneras:

- **la diferencia entre el costo del curso y un monto estipulado por el organismo rector.** En este caso, debería elaborarse una paramétrica de costos para diferentes cursos, lo cual no es sencillo en particular cuando se desconocen exactamente los tópicos de capacitación que se requerirán;

- **un porcentaje del costo del curso.** La aplicación de esta propuesta es sencilla; su mayor desventaja con respecto a la alternativa anterior es que es menos poderosa para evitar precios altos en las propuestas.

3. Un tercer aspecto es que el organismo rector debe asegurarse que el curso que subsidia efectivamente se realiza. En este sentido, un diseño puede incluir un control de cumplimiento. La presentación de certificados alcanza con cubrir este aspecto, quedando sujetos a penalizaciones los incumplimientos. Sin embargo, algunos diseños adicionan el pago diferido del subsidio para la capacitación. Una vez fijado el instrumento de control, el pago es condicionado a la finalización del curso y en caso de aplicar instrumentos de control de calidad como exámenes, a los resultados obtenidos. La modalidad de pago diferido podría resultar poco atractiva a institutos con una demanda satisfactoria en el mercado de inactivos, en particular si las necesidades de las empresas requieren la organización de cursos específicos.

4. Otro aspecto refiere a los criterios de selección de los beneficiarios. La ley menciona que la JUNAE podría determinar **trabajadores de sectores o empresas específicos.** Una de las desventajas es que si la decisión proveniente del órgano rector no coincide con la demanda, no habría respuesta por parte de empresas y trabajadores. Esta ha sido uno de los problemas más importantes que han enfrentado las experiencias latinoamericanas y que han intentado combatir las propuestas "demand driver" financiadas recientemente por organismos multilaterales.

Es por ello importante la mención en la ley menciona de atender en particular a los **trabajadores que hayan concertado con sus respectivas empresas convenios colectivos que prevean la capacitación,** ya que dirige la formación a dónde existe una preocupación previa por ambas partes,

adjudicando relevancia a las decisiones por el lado de la demanda y amortiguando la posibilidad de errores en las decisiones de prioridad. Además, la eventual distribución de los beneficios de la formación estipulados en un convenio asegura un incentivo a los agentes involucrados en el proceso de formación. Existen sin embargo algunos potenciales inconvenientes que podrían ser evaluados en el correr del funcionamiento del programa, ya que al formar parte de una negociación de distintos temas, las cláusulas referidas a la formación pueden no ser resultado exclusivamente de las necesidades detectadas. Por otra parte, los trabajadores de las empresas pequeñas podrían quedar fuera del programa, ya que la realización de convenios colectivos es menos frecuente en este tipo de empresas.

Un criterio adicional podría combinar la asignación de un límite al uso de los recursos del Fondo por empresa. En estos casos, los topes máximos suelen fijarse en función del **número de trabajadores de la empresa** o del **aporte realizado al Fondo**. Estas cláusulas suelen ser más laxas para empresas en procesos de nuevas inversiones y que requieren una reconversión de sus trabajadores.

5. Un último aspecto se relaciona con la amplitud de la cobertura de las distintas ocupaciones. En distintos países se contemplan prioridades para algunas ocupaciones al detectar que las actividades de formación se destinan principalmente a los funcionarios de cargos más altos y mayor remuneración, sin que ello esté asociado a que sean los que presentan mayores carencias. A su vez, estos trabajadores presentan menor restricción crediticia, por lo que se justifica un menor subsidio por razones de equidad.

Es probable que este problema se amortigüe en los casos en que la capacitación se dirija a trabajadores en empresas que han acordado la realización de estas actividades en convenios previos. De todas maneras, es conveniente que la evaluación de las primeras etapas contemple la amplitud de la cobertura del programa, analizando si las ocupaciones que no han demandado formación efectivamente no la requieren. La detección de una baja cobertura de algunas ocupaciones podría inducir a diferenciar los porcentajes de subsidio según la categoría o tramos de remuneración.

b) Creación y/o apoyo a entidades de capacitación

La ley prevé que el Fondo se destine al apoyo de los centros de capacitación cuando existe demanda insatisfecha o no existe oferta. La cobertura de este aspecto es importante en tanto la formación puede tener

carencias por el lado de la oferta de cursos y por lo tanto, tal como se mencionó, constituir un cuello de botella para el funcionamiento de los programas.

1. Recientemente, las carencias de la oferta de formación se suplen ante señales específicas de los demandantes (trabajadores y empresas) y no por detección de organismo financiador. Este cambio se debe a que tradicionalmente, la forma de detectar las carencias de la oferta se ha basado en la detección de los problemas de calificación de los trabajadores y no ha sido suficiente la creación del curso, puesto que frecuentemente ello no ha inducido su demanda. Así, distintos países que han asignado recursos a tareas que no condujeron al desarrollo de la formación por falta de demanda, se encuentran actualmente priorizando esta última.

2. Los problemas de la oferta de formación pueden provenir de carencias en el personal docente. En este sentido, COCAP y SINAFOD han manifestado que es difícil encontrar docentes que combinen capacidad pedagógica con formación sólida general y específica. La virtud de apoyar la calificación de los docentes es su efecto multiplicador en el mercado de formación. Así, el diseño del programa de capacitación para ocupados podría contemplar la cobertura de una entidad de formación como una empresa más aunque algunos aspectos especiales deben ser atendidos. Se ha mencionado los riesgos de subsidiar la capacitación realizada por un docente independiente utilizando la infraestructura de la empresa. Este caso sin embargo, podría ser el más común al tratarse de una entidad capacitadora.

3. Con respecto a los gastos de inversión para la instalación de nuevos cursos, existen en algunos países apoyos para la ampliación de institutos cuando la demanda por sus cursos lo requiere. La detección de estos problemas es una tarea que requiere un cuidadoso estudio a efectos de no constituirse en un subsidio para inversiones de alta rentabilidad. Asimismo, en tanto exista un programa de subsidio al costo de las matrículas y aumente la demanda por cursos, las entidades capacitadoras estarán dispuestas a realizar las inversiones necesarias sin requerir subsidios específicos. De todas maneras, pueden existir cuellos de botella para el financiamiento de la inversiones, lo que podría solucionarse a través de créditos implementados en el sistema financiero.

Un caso más complejo lo constituyen las inversiones con rentabilidad privada negativa pero socialmente rentables. La evaluación de proyectos de estas características requieren estudios específicos para cada caso.

c) Actividades de formación que incluyan el aporte de herramientas y pequeña maquinaria

El apoyo a estas actividades está prevista para proyectos productivos económicamente viables y que atiendan a la inserción o reconversión laboral de personas de bajos ingresos. Existe un tope de recursos a asignar a este programa del 5% del total del Fondo.

Este tipo de actividades contempla la inserción de trabajadores como cuentapropistas o microempresarios. En ese sentido, la combinación prevista de formación con capital parece aconsejable a la luz de las experiencias de otros países. El éxito de este tipo de programa exige un compromiso de fondos importante debido a que los tópicos de formación incluyen además conocimientos de aspectos de gestión, y requiere la evaluación del proyecto, y el seguimiento y asesoramiento del emprendimiento. Por ello, exige un costo alto por persona por lo que, dado un volumen restringido de recursos, la cobertura de beneficiarios no puede ser amplia. Debe tenerse en cuenta que estas experiencias han tenido en otros países importantes porcentajes de fracaso: un bajo número de casos en un programa piloto a ser evaluado podría ayudar a implementar un diseño.

d) Formación a desocupados e inactivos

Estos programas tienen como objetivo colocar a los grupos específicos seleccionados en un empleo con determinadas características (estables, bien remunerados, etc.). Uno de sus problemas es que los resultados obtenidos están estrechamente relacionados con el dinamismo del mercado de trabajo. La formación a impartir debe estar relacionada con los requerimientos de determinados puestos de trabajo: si éstos son escasos, el límite del programa viene dado por la demanda de empleo.

De acuerdo a las modificaciones de 1995, la cobertura de desocupados incluirá a los amparados en el seguro de desempleo y a los trabajadores rurales. Hasta ahora, la DINAE ha venido trabajando seleccionando los tópicos a través de estudios y adjudicando los cursos a entidades de capacitación a través de llamados a licitación. La evaluación del funcionamiento de este mecanismo permitiría pensar en modificaciones del diseño.

La ley prevé ahora cubrir grupos con dificultades de inserción laboral, lo que amplía la cobertura a otros desocupados y a inactivos. Ello agrega más importancia a realizar una evaluación del programa que ha venido implementando. Asimismo, evaluaciones del funcionamiento de CECAP y del programa del INJU arrojarían mayor luz sobre otros diseños implementados en el país.

e) Actividades de difusión

La ley prevé que se realicen actividades de difusión de los programas o proyectos que implemente la JUNAE. Esta es fundamental para el éxito de los programas. De todas maneras, el alcance de la difusión debe ser acorde con la capacidad de atención de demandas del organismo, a efectos de no generar acciones sin respuesta.

Más allá de la difusión de las actividades de los organismos involucrados, vale la pena recordar que no existe en el país un sistema de información que facilite las tomas de decisiones de los demandantes de formación. La difusión en general de las alternativas de cursos de formación y entidades capacitadoras existentes puede tener un impacto importante en el mercado, con un bajo costo dado que la DINAE ya cuenta con un Registro de Entidades de Capacitación y con personal abocado a la orientación laboral. A efectos de mejorar la información del mercado, en distintos países estos servicios suelen complementarse con la divulgación de aspectos tales como cursos ofertados por los distintos institutos instalados, características de las vacantes e indicadores del desempeño de egresados de diversos institutos.

f) Consideraciones finales

En la medida que los resultados de las políticas públicas de formación de recursos humanos están estrechamente ligados al desempeño de la economía y otras políticas destinadas a mejorar la competitividad, la evaluación de los programas no debe realizarse sin descuidar estos aspectos. Si las empresas y trabajadores no responden a los estímulos que brinde la DINAE, ello puede obedecer a que se transite por un período de poco dinamismo de la economía que imponga una demanda baja de formación. Por otro lado, por ejemplo, demandas de formación de nivel tecnológico avanzado pueden estar respondiendo a políticas exitosas de innovación y difusión tecnológica.

La implementación de los nuevos programas aprobados por la JUNAE permitirá conocer más precisamente -bajo las consideraciones presentadas-, el grado de satisfacción que hay en el mercado con el nivel de la mano de obra ofrecida en el país, de acuerdo a la estructura productiva existente. A su vez impulsará a que la demanda de formación de mano de obra por parte de las empresas se manifieste en forma más clara, contribuyendo a que esta información sea incorporada en el mercado de formación para su mejor funcionamiento.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta para la evaluación de los programas a implantar, el impacto causado en la población en términos de mejora de la equidad, en tanto contribuya a nivelar las probabilidades de acceder a buenos empleos entre los diferentes grupos de trabajadores. El impacto en la mejora de la equidad se hará sentir con mayor fuerza en aquellos grupos de trabajadores con escasa o nula formación, en la medida que el incremento de su capital humano, debido a la formación recibida en cursos cortos, es mayor en términos relativos que la producida sobre otros grupos. Aún así, la identificación de los grupos objetivos puede realizarse sobre diferentes características de los trabajadores, tales como categoría ocupacional, nivel de la remuneración, edad, sexo, etc.. De todas formas se deberán tomar en cuenta, al momento de realizar el diseño, los criterios políticos que definan en términos de equidad cuáles son aquellos grupos destinatarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, Pedro. 1995. Sistemas de educaçao geral e de formaçao profissional comparados: o casos da Alemanha. SENAI-DN/CIET, setiembre. Brasil.

Alexim, Joao Carlos. 1992. El nuevo escenario de la reconversión laboral. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, CINTERFOR, Número 121, octubre-diciembre. Montevideo, Uruguay.

Arnold, Rolf. 1995. Nuevas tendencias de la formación profesional en Alemania. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Segunda época, CINTERFOR, Número 131, abril-junio. Montevideo, Uruguay.

Berg, Peter B. 1994. Strategic Adjustments in Training: A Comparative Analysis on the U.S. and German Automobile Industries. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University Chicago Press. Estados Unidos.

Bucheli, M., Casoni A., Diez de Medina, R. y Rossi M. 1993. Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo. Documento No. 2/93, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, marzo.

Caillods, F. 1994. Rasgos convergentes en el mosaico de sistemas de formación profesional. Revista Internacional del Trabajo, Volumen 113, Número 2.

Caggiani, M. y Romano C. 1994. Instituto Nacional de la Juventud: programas de apoyo al empleo juvenil, 1991-1994. Ministerio de Educación y Cultura, Editorial Latina. Uruguay.

Cappelli P. y Rogovsky N. 1994. ¿Qué calificaciones requieren los nuevos sistemas de trabajo? Revista Internacional del Trabajo, Volumen 113, Número 2.

Carnoy, M. 1994. Eficacia y equidad de la enseñanza y la formación profesionales. Revista Internacional del Trabajo, Volumen 113, Número 2.

CEPAL. 1992. Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

CEPAL/ONUDI. 1994. Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de política. LC/R.1495, CEPAL, diciembre.

CIESU - Foro Juvenil. 1995. Educación y Trabajo. Experiencias para el diseño de políticas. Uruguay.

CINTERFOR. 1993. SIRFOFLASH Número 3, julio-setiembre. Montevideo, Uruguay.

CINTERFOR. 1995. Horizontes de Formación: una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe. Documento de Referencia, XXXII Reunión de la Comisión Técnica de Ocho Ríos, Jamaica.

COMISEC. 1994. Propuesta para un sistema descentralizado de capacitación laboral. Estudios Técnicos. Uruguay.

De Moura Castro, Claudio. 1995. La capacitación en Oklahoma parece que se hace bien. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Segunda época, CINTERFOR, Número 131, abril-junio. Montevideo, Uruguay.

DINAE-MTSS. 1995. Situación actual y perspectivas de la Dirección Nacional de Empleo. Mimeo. Uruguay.

Ducci, María Angélica. 1990. La formación profesional en el umbral de los 90: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina. Centro Interamericano de Investigaciones y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo, Uruguay.

Ducci, María Angélica. 1995. Training and Retraining in Latin America. Presentado en "Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin Amercia Under Economic Integration" organizada por Centre for International Studies & Centre for Industrial Relations, University of Toronto, Canada. Diciembre 7-8, mimeo.

Gunderson, Morley & Riddell, Craig. 1995. Training in Canada. Presentado en "Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin Amercia Under Economic Integration" organizada por Centre for International Studies & Centre for Industrial Relations, University of Toronto, Canada. Diciembre 7-8, mimeo.

Ibarra Almada, Agustín. 1995. Capacitación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en México. Boletín Técnico Interamericano de

Formación Profesional Segunda época, CINTERFOR, Número 131, abril-junio. Montevideo, Uruguay.

Hashimoto, Masanori. 1994. Employment-Based Training in Japanes Firms in Japan and in the United States. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University Chicago Press. Estados Unidos.

Kuwahara, Yasuo. Japón: los sectores de la prensa y del automóvil. En: Participación de los trabajadores en la empresa, nuevas tecnologías y programas de formación, Ed: A. Gladstone y M. Ozaki. Informes OIT.

Lasida, Fransisco Javier. 1992. Educación y trabajo con jóvenes pobres: la estrategia de CECAP. Estudios y monografías, CINTERFOR, Uruguay.

Lynch, Lisa M. 1994. Introduction. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University of Chicago Press. Estados Unidos.

Martínez Espinoza, Eduardo. 1995. Esquemas de financiamiento público de la formación profesional. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Segunda época, CINTERFOR, Número 131, abril-junio. Montevideo, Uruguay.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. 1992. El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: algunas reflexiones sobre la experiencia. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, CINTERFOR, Número 121, octubre-diciembre. Montevideo, Uruguay.

OIT. 1995. El trabajo en el mundo.

Oulton, Nicholas & Steedman, Hilary. 1994. The British System of Youth Training: A Comparison with Germany. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University Chicago Press. Estados Unidos.

Peluffo, Martha Beatriz y Hoyaux, Alexis. 1993. "Reconversión laboral en la región: una aproximación al tema". Boletín CINTERFOR, Número 124, julio-setiembre. Montevideo, Uruguay.

Ramos Olivera, Julio. 1994. "El nuevo Fondo de Reconversión Laboral en Uruguay". Revista de RELASUR, Número 2. Montevideo, Uruguay.

Rapkiewicz, Clevi Elena. 1995. Sistemas de educaçao geral e de formaçao profissional comparados: o caso do Japao. SENAI-DN/CIET, setiembre. Brasil.

Reis, Samuel Aarao. 1995. Sistemas de educacao geral e de formaçao profissional comparados: os casos da Argentina, Chile, México e Coreia. SENAI-DN/CIET, setiembre. Brasil.

Rolf, Arnold. 1995. Nuevas tendencias en la formación profesional en Alemania. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Número 131, CINTERFOR, abril-junio. Montevideo, Uruguay.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). 1994. El SENA del siglo XXI. Elementos para su reestructuración. Publicaciones SENA, Santafé de Bogotá, Colombia.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). 1992. Marco institucional del Sistema de Capacitación y Empleo en Chile. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, CINTERFOR, Número 121, octubre-diciembre. Montevideo, Uruguay.

Soskice, David. 1994. Reconciling Markets and Institutions: the German Apprenticeship System. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University Chicago Press. Estados Unidos.

The MIT Commission on Industrial Productivity. 1989. "Education and Training in the United States: Developing the Human Resources We Need for Technological Advance and Competitiveness". Working Paper. The MIT Press. Estados Unidos.

Weinberg, Pedro Daniel. 1995. "Formación y empresa. Algunos aportes recientes". CEPAL. LC/R.1552. Julio. Santiago de Chile, Chile.

Weiss, Andrew. 1994. Productivity Changes without Formal Training. En: "Training and the Private Sector", Ed: Lisa M. Lynch. The University Chicago Press. Estados Unidos.

NACIONES UNIDAS