

Protección y formación

Instituciones para mejorar
la inserción laboral
en América Latina y Asia

ALBERTO ISGUT
JÜRGEN WELLER

Editores

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL



UNITED NATIONS

ESCAP

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Protección y formación

Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia

Alberto Isgut
Jürgen Weller
Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, octubre de 2016

Libros de la CEPAL

140

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Esta publicación fue coordinada por Alberto Isgut, Oficial de Asuntos Económicos de la Sección de Políticas para el Desarrollo de la División de Política Macroeconómica y Financiamiento para el Desarrollo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), y Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios de la Dinámica y la Coyuntura de Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Fortalecer las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de formación profesional y capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo” de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los editores agradecen a Simone Cecchini, Carlo Ferraro, Carlos Maldonado y Varinia Tromben, por los comentarios realizados a versiones preliminares de los diferentes capítulos, y a Sonia Gontero, por su apoyo en el proceso de revisión editorial.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121921-0 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-057545-4 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358038-7 (versión ePub)

Número de venta: S.16.II.G.12

LC/G.2687-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00551

Esta publicación debe citarse como: Alberto Isgut y Jürgen Weller (eds.), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	15
Introducción	
<i>Alberto Isgut, Jürgen Weller</i>	19
Parte I	
El fortalecimiento de las instituciones de protección frente al desempleo.....	31
Capítulo I	
Sistemas de protección frente al desempleo: las experiencias de países desarrollados y en transición	
<i>Gerla van Breugel</i>	33
Introducción	33
A. Panorama mundial.....	35
B. Seguro de desempleo y asistencia de desempleo	38
1. Antecedentes	38
2. Beneficiarios y beneficios.....	39
3. Condiciones	43
4. Financiamiento.....	44
5. Modelos de organización	45
6. Asistencia de desempleo	46
7. El impacto del seguro de desempleo y retos para su diseño	47
8. Resumen.....	50
C. Indemnización por despido.....	51
1. Características y antecedentes	51
2. Elementos principales	52

3. Reformas	55
4. Efectos	55
5. Resumen.....	57
D. Cuentas de ahorro individuales para desempleo.....	57
1. Contenido y funcionamiento de las cuentas de ahorro individuales para desempleo, desde la teoría y los modelos de simulación.....	57
2. Condiciones, fortalezas y debilidades	58
E. Conclusiones	62
Bibliografía.....	65
Anexo I.A1	68
Capítulo II	
Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina	
<i>Mario D. Velásquez Pinto</i>	87
Introducción	87
A. La protección ante el desempleo	88
1. Antecedentes	88
2. La situación en América Latina	88
B. Avances y reformas recientes	105
1. La protección ante el desempleo con alto empleo informal.....	105
2. Recientes iniciativas de reformas	106
C. Conclusiones	111
Bibliografía.....	113
Capítulo III	
Sistemas de protección del desempleo en Asia	
<i>John Carter</i>	117
Introducción	117
A. Sistemas de seguro de desempleo obligatorio	120
B. Sistemas de ahorro para el desempleo o cuentas de ahorro individuales para el desempleo	124
C. Programas de indemnización por despido	125
D. Sistemas de protección del desempleo no contributivos.....	126
1. Transferencias monetarias condicionadas (TMC).....	126
2. Programas de empleo público	127
E. Ventajas y desventajas de los diversos sistemas de protección del desempleo	130
F. Opciones para mejorar los sistemas actuales	132
G. Sistemas nuevos y propuestos.....	136
1. Sistemas de protección no contributivos.....	136
2. Cuentas de ahorro individuales para el desempleo	137
3. Sistemas de seguro de desempleo obligatorio	137
H. Observaciones finales	140
Bibliografía.....	141

Capítulo IV

Protección ante el desempleo en Colombia: una propuesta de reforma del Mecanismo de Protección al Cesante

<i>Mario D. Velásquez Pinto</i>	143
Introducción	143
A. La protección ante el desempleo en Colombia	144
1. Indemnización por despido	145
2. Auxilio de cesantías.....	145
3. Mecanismo de Protección al Cesante.....	147
B. Una propuesta de reforma del Mecanismo de Protección al Cesante.....	149
1. Reformas del Mecanismo de Protección al Cesante	150
2. El seguro de cesantía: un diseño preliminar.....	151
C. Servicios de empleo y protección de independientes e informales.....	156
1. Los servicios de empleo.....	157
2. Cómo proteger a los independientes e informales	159
D. Comentarios finales	160
Bibliografía.....	161

Capítulo V

Protección ante el desempleo: un Fondo general de auxilio de cesantía para la República Dominicana

<i>Mario D. Velásquez Pinto</i>	165
Introducción	165
A. Mercado de trabajo y desempleo	166
B. Protección mediante el auxilio de cesantía.....	170
C. Hacia un Fondo general de auxilio de cesantía	174
1. Características principales.....	174
2. Parámetros utilizados y estimación de tasa de contribución para 2014	175
3. Proyecciones del Fondo general de auxilio de cesantía y cálculo de tasa de contribución de equilibrio.....	179
D. Comentarios finales	180
Bibliografía.....	182

Capítulo VI

La protección ante el desempleo en Filipinas

<i>Sharon Faye Piza, Rosemarie Edillon, Michael Dominic del Mundo</i>	183
A. Antecedentes y fundamentos.....	183
B. Modelo conceptual de (des)empleo.....	184
C. Sistemas de protección ante el desempleo.....	185
1. La prestación por desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales	185
2. Seguridad de permanencia en el puesto	187
3. Otros programas de protección ante el desempleo	188

D.	Propuestas de seguro de desempleo	190
1.	Propuestas del poder legislativo	190
2.	Propuestas del poder ejecutivo.....	192
3.	Propuestas de la Organización Internacional del Trabajo.....	203
E.	Análisis de los sistemas propuestos	203
1.	Cobertura	204
2.	Financiación.....	204
3.	Condiciones de acceso a los beneficios.....	205
4.	Duración y monto de las prestaciones.....	205
5.	Estructura institucional.....	206
F.	Datos empíricos del desempleo transitorio.....	206
1.	Perfil del desempleado	206
2.	Factores que afectan el empleo	209
3.	Duración del desempleo y de la búsqueda de trabajo	210
4.	Demanda de mano de obra	212
G.	Comentarios finales	213
1.	Financiamiento y sostenibilidad.....	214
2.	La capacidad institucional para administrar el seguro de desempleo	214
3.	El camino a seguir	215
	Bibliografía.....	215
 Parte II		
	La construcción de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación.....	217
 Capítulo VII		
	Formación profesional y capacitación: revisión de experiencias en países desarrollados	
	<i>Gerla van Breugel</i>	219
	Introducción	219
A.	Formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario	221
1.	Aspectos comunes	221
2.	Educación escolar	225
3.	Aprendizaje dual	227
4.	Comparación entre la educación escolar y el aprendizaje dual.....	234
5.	Factores de éxito de la formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario	235
B.	Formación profesional y capacitación inicial a nivel superior	237
1.	Participación.....	237
2.	Proveedores	238
3.	Programas.....	238
4.	Gestión	239
5.	Financiamiento.....	239

C.	Formación profesional y capacitación continua	240
1.	Funcionamiento	241
2.	Participación	242
3.	Proveedores	243
4.	Financiamiento.....	243
5.	Gestión	244
6.	Efectos	244
7.	Factores de éxito de los programas de capacitación.....	246
D.	Conclusiones	248
1.	Formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario.....	248
2.	Formación profesional y capacitación inicial a nivel superior	250
3.	Formación profesional y capacitación continua.....	251
	Bibliografía.....	253

Capítulo VIII

Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina

	<i>Jürgen Weller, Sonia Gontero</i>	255
	Introducción	255
A.	Surgimiento de la formación profesional y capacitación formal en América Latina	258
B.	Avances recientes en el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación.....	260
1.	Personas ocupadas	260
2.	Cesantes	263
3.	Adultos con poca o ninguna experiencia en el mercado laboral	264
4.	Estudiantes de la educación secundaria	266
5.	Estudiantes a nivel postsecundario	267
6.	Jóvenes sin educación secundaria completa.....	268
C.	Otros avances en el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación.....	271
D.	Debilidades persistentes.....	274
1.	Relacionadas con la demanda de formación profesional y capacitación	274
2.	Relacionadas con la oferta de formación profesional y capacitación	276
3.	Relacionadas con la interacción entre la oferta y la demanda	278
4.	Relacionadas con aspectos institucionales.....	280
E.	Algunos lineamientos para el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación	281
	Bibliografía.....	285

Capítulo IX

La experiencia de la región de Asia y el Pacífico con los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional

<i>Jenny Grainger, Liz Bowen-Clewley, Sarah Maclean, Jim Matheson</i>	289
Introducción	289
A. Gobernanza de los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional	291
B. Aspectos relacionados con las políticas	295
C. Estructura orgánica	297
1. Trayectos educativos	301
2. Cualificaciones y normas de competencia	301
3. Evaluación del aprendizaje	302
4. Reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje	302
5. Procesos de control de la calidad	304
6. Marcos regionales de referencia para cualificaciones	305
D. Prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional	306
E. Programas de enseñanza y formación técnica y profesional	308
1. Recursos, pertinencia y estandarización	310
2. El aprendizaje práctico en el lugar de trabajo	311
3. Competencias transferibles	312
4. "Competencias verdes" y empresariales	313
F. Profesionalización de las escuelas	313
G. La enseñanza y formación técnica y profesional: el personal docente	314
1. Pedagogía de la formación profesional y capacitación	317
2. Los docentes de enseñanza y formación técnica y profesional y su vínculo con la industria	317
H. La enseñanza y formación técnica y profesional y los grupos vulnerables	318
I. Las alianzas público-privadas en los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación	321
J. Financiamiento de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación	323
K. Conclusiones	324
Bibliografía	326
Anexo IX.A1	329

Capítulo X

Instituciones y programas de formación profesional y capacitación en México

<i>Ívico Ahumada Lobo</i>	333
Introducción	333
A. Bachillerato tecnológico	335

B.	Capacitación para el trabajo	338
1.	Capacitación de manera escolarizada	338
2.	Capacitación de trabajadores desempleados.....	340
C.	Capacitación en el trabajo	342
1.	Marco normativo y su cumplimiento	342
2.	Programas de capacitación en el trabajo	343
3.	Programas de desarrollo económico y social que apoyan la capacitación	344
D.	Certificación de competencias laborales	345
E.	Coordinación interinstitucional	346
F.	Conclusiones	347
	Bibliografía.....	352

Capítulo XI

La agenda de desarrollo de la República Dominicana a 2030: articulación de las políticas públicas de educación y formación técnico-profesional

<i>Oscar Amargós</i>	355	
Introducción	355	
A.	Sobre educación y formación técnico-profesional y el sistema que la provee: una breve conceptualización.....	357
B.	Contexto general: desempeño de los principales sectores de la economía, el empleo y la demanda de cualificaciones	358
1.	Sobre la demanda y la oferta de cualificaciones profesionales.....	359
2.	Género y demanda de cualificaciones	361
3.	Competitividad nacional y educación y formación técnico-profesional	362
C.	Oferta de educación y formación técnico-profesional: organización, certificaciones, cobertura y articulación.....	364
D.	Hacia una nueva visión meta del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional	368
1.	Subsistema de estudios, información y orientación profesional	369
2.	Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales	370
3.	Subsistema de ofertas de cualificaciones profesionales	370
4.	Subsistema de evaluación, reconocimiento y acreditación de las cualificaciones y competencias profesionales	371
5.	Subsistema de evaluación y aseguramiento de la calidad del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional	371
E.	El financiamiento de la educación y la formación técnico-profesional	372
F.	Recomendaciones para avanzar hacia la visión meta del sistema	373

1. Sobre la demanda y la oferta de educación y formación técnico-profesional	373
2. Sobre la visión meta del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional	374
3. Sobre el financiamiento.....	376
4. Recomendación general.....	376
Bibliografía.....	376
 Capítulo XII	
El sistema nacional de enseñanza y formación técnica y profesional de Filipinas: examen y recomendaciones para una reforma	
<i>Aniceto C. Orbeta, Jr., Emmanuel F. Esguerra</i>	379
Introducción	379
A. Características de un sistema mejorado.....	380
1. Una estimación precisa de la demanda de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional	381
2. El acceso de los trabajadores en general.....	381
3. El acceso de trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables.....	382
4. El acceso de las pequeñas y medianas empresas	382
5. Mecanismos de control de calidad, incluida la certificación de programas y competencias.....	382
6. Financiamiento del sistema.....	382
7. Estructura orgánica y coordinación interinstitucional.....	383
8. Vínculos con otras políticas laborales.....	384
B. Análisis de las características del Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional de Filipinas.....	384
1. Estructura básica.....	384
2. Gestión y gobernanza	393
3. Garantía de la calidad	394
C. La enseñanza y formación técnica y profesional, y el Marco Filipino de Calificaciones.....	397
D. Evaluación del desempeño del sistema vigente	399
1. Estimación de la demanda de servicios de TVET	399
2. Acceso de los trabajadores	400
3. Acceso de grupos vulnerables	400
4. Acceso de las pequeñas y medianas empresas	402
E. Financiamiento del Sistema Nacional	402
F. Mecanismos de control de calidad	404
G. Estructura orgánica y coordinación interinstitucional	408
H. Propuestas para mejorar el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional de Filipinas.....	409
1. La Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades debería hacer mayor hincapié en la reglamentación y la difusión de información	409

2. Mayor énfasis en los programas empresariales de formación.....	410
3. Adaptar continuamente la formación para garantizar su pertinencia con las necesidades de la industria	411
4. El acceso a los fondos públicos destinados a las actividades de formación debe basarse en mayor medida en el desempeño	411
5. Mejorar el proceso de selección de los beneficiarios de la ayuda financiera para la TVET y garantizar un financiamiento adecuado.....	412
6. Garantizar la calidad de la capacitación comunitaria	412
7. Mejorar la generación y la difusión de datos	413
8. Fortalecer la capacidad de supervisión y evaluación.....	414
9. Mejorar la imagen de la TVET	414
Bibliografía.....	415
Reseña biográfica de los autores	417
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	423

Cuadros

I.1 Tipos de programas de protección ante el desempleo en 201 países, 2012-2013.....	36
I.2 Diferencias entre asistencia de desempleo y seguro de desempleo.....	46
I.A1.1 Países seleccionados: seguro de desempleo.....	68
II.1 América Latina: instrumentos de protección ante el desempleo	89
II.2 América Latina: indemnizaciones por despido en algunos países....	91
II.3 América Latina: cuentas de ahorro individuales por desempleo	94
II.4 América Latina: seguros de desempleo	97
II.5 América Latina: fortalezas y debilidades potenciales de los instrumentos de protección ante el desempleo.....	112
III.1 Elementos principales de los sistemas de seguro de desempleo obligatorio en Asia	121
IV.1 Ejecución por componentes y total del Mecanismo de Protección al Cesante	150
IV.2 Beneficios del seguro de cesantía	152
IV.3 Estimación de cesantes beneficiarios en los primeros seis meses de la proyección	153
IV.4 Propuesta de reforma: fuentes de financiamiento del seguro de cesantía y el Mecanismo de Protección al Cesante, año base 2015.....	155
V.1 República Dominicana: cesantes asalariados con derecho al auxilio de cesantía, 2014	172
V.2 República Dominicana: fuerza de trabajo y beneficiarios del auxilio de cesantía, 2014	176
V.3 República Dominicana: estimación del beneficio medio por auxilio de cesantía	177

V.4	República Dominicana: base de contribuciones al Fondo general de auxilio de cesantía.....	178
V.5	República Dominicana: estimación de la tasa de contribución de equilibrio del Fondo general de auxilio de cesantía, 2014.....	178
VI.1	Esquema de la prestación por desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales.....	186
VI.2	Proyectos de ley sobre seguro de desempleo	193
VI.3	Opciones propuestas por el Departamento de Trabajo y Empleo	201
VI.4	Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	203
VI.5	Categorías de empleo.....	207
VI.6	Características de los empleados y de los desempleados, julio de 2012 a enero de 2013	208
VI.7	Modelo logístico multinomial del empleo	209
VII.1	Esquema de definiciones de trabajo de conceptos clave en el ámbito de la formación profesional y capacitación.....	220
IX.1	Legislación y estructura de gobernanza de los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional	293
IX.2	Revisión de las políticas en materia de enseñanza y formación técnica y profesional.....	295
IX.3	Políticas y áreas prioritarias de la región de Asia y el Pacífico en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional	296
IX.4	Marcos nacionales de cualificaciones, procesos de control de la calidad y niveles de cualificaciones, por país	298
IX.5	Prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional, por país.....	307
IX.6	Clases de programas ofrecidos por los prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional y su articulación con la educación superior.....	308
IX.7	Modelos de enseñanza de competencias transferibles.....	312
IX.8	Capacitación de los docentes para desempeñarse en la formación profesional y capacitación, por país	314
IX.9	Prestadores y programas de los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional para grupos vulnerables	319
IX.10	Número de centros comunitarios de formación y de alumnos, por país.....	321
IX.11	Malasia: programas de colaboración, por clase de institución	322
IX.12	Asia y el Pacífico (países seleccionados): sistemas actuales de financiamiento	323
XI.1	República Dominicana: algunos indicadores laborales de la población económicamente activa total y de aquella de entre 15 y 24 años de edad, 2015	360
XI.2	República Dominicana: puntuación y posición en el pilar 5, sobre educación superior y capacitación, del Índice de Competitividad Mundial, 2014-2015	362

XI.3	América Latina (19 países): posición y puntuación en el pilar 5, sobre educación superior y capacitación, del Índice de Competitividad Mundial, 2014-2015	363
XI.4	República Dominicana: estudiantes matriculados en el nivel medio, por sexo, según modalidad, año lectivo 2012-2013	365
XI.5	República Dominicana: estudiantes promovidos del cuarto grado del nivel medio, según modalidad, 2010-2014	366
XII.1	Alumnos matriculados y graduados, por modalidad de instrucción	389
XII.2	Número de establecimientos de TVET, por tipo	392
XII.3	Programas de TVET inscritos, 2015.....	395

Gráficos

I.1	Desempleados que perciben una prestación por desempleo	37
II.1	PIB per cápita de los países de América Latina en 2012 y de los países industrializados al adoptar un seguro de desempleo	99
II.2	América Latina: cobertura de beneficiarios de los seguros de desempleo.....	101
IV.1	Seguro de cesantía: simulación a diez años	154
V.1	República Dominicana: PIB, empleo total y tasas de desempleo abierto y ampliado, 2000-2014.....	167
V.2	República Dominicana: cambios de las participaciones sectoriales en el empleo, 2000 y 2014	167
V.3	República Dominicana: empleo informal e ingreso por hora informal, 2000-2014	168
V.4	República Dominicana: evolución del ingreso medio real por hora y del producto por ocupado, 2000-2014.....	169
VI.1	Tendencia temporal del ingreso, del consumo y del costo de las necesidades básicas mínimas sin protección ante el desempleo ...	184
VI.2	Tendencia temporal del ingreso, del consumo y costo de las necesidades básicas mínimas con protección ante el desempleo.....	185
VI.3	Empleados por contrato a plazo en el sector formal, 2005-2013	188
VI.4	Conocimiento y uso de los servicios públicos de empleo, 2008	189
VI.5	Categorías de la fuerza de trabajo, julio de 2012 a enero de 2013	207
VI.6	Distribución de los trabajadores desempleados según duración del desempleo, 2008	211
VI.7	Empleados del sector privado: tiempo utilizado para encontrar el trabajo actual, 2008	211
VI.8	Distribución de la duración de la búsqueda de trabajo, 2012-2013	212
VI.9	Tasas de rotación de personal, 2005-2013	213
VIII.1	América Latina: proporción de empresas con actividades de capacitación, 2006 y 2010.....	262
XII.1	Distribución de los programas de prestadores institucionales, por sector, 2015	386

XII.2	Distribución de los programas empresariales, por sector, 2014-2015.....	386
XII.3	Distribución de los programas empresariales, por tipo, 2014-2015.....	387
XII.4	Distribución de los graduados de TVET, según el grado de instrucción alcanzado antes de la capacitación, 2012.....	388
XII.5	Distribución de los graduados de TVET, según el motivo que los impulsa a inscribirse en estos cursos, 2012.....	388
XII.6	Distribución de los alumnos de TVET, matriculados y graduados, por región, 2013.....	390
XII.7	Orientación sectorial de los graduados, 2012.....	391
XII.8	Distribución de los graduados, por tipo de establecimiento de TVET, 2012.....	392
XII.9	Establecimientos de TVET, por región y tipo, 2013.....	393
XII.10	Distribución de los centros de evaluación y los evaluadores, por región, 2015.....	397
XII.11	Distribución de la matriculación en cursos postsecundarios de establecimientos públicos y privados, por decil de ingresos per cápita, 2013.....	401
XII.12	Distribución de la población de 15 años o más cuyo máximo nivel de instrucción es el postsecundario, por decil de ingresos per cápita, 2013.....	401
XII.13	Fuentes de financiamiento de TVET y destino de los gastos, 2002.....	403
XII.14	Matriculación, graduación, evaluación y certificación, 2005-2013.....	404
XII.15	Tasas de certificación, por sector, 2013.....	405
XII.16	Razones para no rendir los exámenes de aptitud, 2012.....	406
XII.17	Empleadores que ofrecen incentivos a quienes obtuvieron certificados, 2012 y 2014.....	407

Recuadros

II.1	El proyecto de un seguro de desempleo en México.....	108
VIII.1	Formación y capacitación para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Chile.....	270

Diagramas

IV.1	Beneficios reconocidos en la Ley núm. 1636 de 2013.....	148
VIII.1	Pertinencia de los sistemas de formación profesional y capacitación.....	257
XI.1	Sistema nacional de educación y formación técnico-profesional.....	368
XII.1	El Marco Filipino de Calificaciones.....	398

Prólogo

A comienzos del siglo XXI, el mundo del trabajo es objeto de grandes transformaciones. Los cambios tecnológicos de un alcance solo comparable al de la revolución industrial, la formación de cadenas globales de valor y la creciente integración de los mercados de bienes y servicios son factores que influyen en qué y en cómo se produce y consume.

En este contexto, durante las últimas décadas han surgido millones de nuevos empleos integrados en los circuitos emergentes de producción y comercialización. Paralelamente, la debilidad del crecimiento económico y las transformaciones de los mercados han generado un elevado desempleo, que actualmente afecta a 199,4 millones de personas en el mundo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, en las regiones de América Latina y el Caribe y de Asia y el Pacífico, el número de desempleados ha alcanzado los 21 millones y 99,2 millones de personas, respectivamente. Además, algunos países de ambas regiones se caracterizan por los bajos niveles de productividad laboral media y las amplias brechas internas de productividad y de calidad del empleo, y tienen grandes sectores de la población que trabajan pero perciben bajos ingresos y no gozan de los derechos laborales mundialmente reconocidos.

Actualmente, la mayoría de la población de América Latina y Asia vive en países de medianos ingresos que enfrentan nuevos desafíos para continuar aumentando la productividad y el nivel de vida. En las décadas pasadas, varios países —más en Asia que en América Latina— han logrado poner en marcha procesos de cambio estructural que les han permitido aprovechar las transformaciones mundiales y, a la vez, contribuir a ellas. Millones de personas en Asia y, en menor medida, en América Latina se han integrado en cadenas de valor que contribuyen a los mercados laborales. Si bien en

muchos casos estos empleos se caracterizan por ofrecer bajos salarios y por sus carencias en materia de derechos laborales, no solo representan nuevas oportunidades de trabajo y un potencial de desarrollo económico y social para sus respectivos países, sino que además abren la puerta de trayectorias laborales ascendentes para muchos trabajadores.

Los retos en el camino hacia la construcción de economías social, económica y ambientalmente sostenibles siguen siendo enormes: la descarbonización de la producción y el consumo, un crecimiento económico basado cada vez más en el conocimiento y el cambio tecnológico, y la creación de sociedades más igualitarias, con derechos sociales, laborales y políticos garantizados para todos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen un marco coherente para alcanzar estas metas. El Objetivo 8 pone énfasis en la generación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todas y todos. Para alcanzar este objetivo, nuestras regiones requieren un cambio estructural progresivo que corrija los procesos perjudiciales para el desarrollo sostenible y aproveche el potencial del cambio tecnológico y de pactos sociales fundamentales, a través de una estrategia ajustada a las características de cada país. Un elemento clave para avanzar en el cumplimiento del Objetivo 8 es la creación y el fortalecimiento de instituciones laborales que otorguen y protejan los derechos de los trabajadores y contribuyan a establecer círculos virtuosos entre el fomento de la productividad laboral y el bienestar de los trabajadores.

En este libro se analizan dos instituciones laborales clave al respecto: la protección contra el desempleo y la formación profesional y capacitación.

La protección contra el desempleo tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando la característica volatilidad del modo de producción capitalista empezó a amenazar la estabilidad de los ingresos de los trabajadores asalariados. Primero surgió la indemnización en caso de despido sin causa justa, después los seguros voluntarios para los trabajadores y, finalmente, los seguros de desempleo obligatorios para los asalariados formales. Los instrumentos de protección desarrollados en el marco de la regulación internacional del mercado del trabajo, que se materializó con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y a partir de la fundación de la OIT y que se implementó primero en los países más avanzados en el proceso de desarrollo industrial, se pueden interpretar como parte de los esfuerzos por establecer bases mínimas para las condiciones laborales y evitar que los países compitieran reduciendo los costos de producción a través de una disminución de los salarios o del empeoramiento de los derechos de los trabajadores. Cabe señalar que estos instrumentos, además de contribuir a la protección de los cesantes, pueden desempeñar un importante papel macroeconómico, al atenuar de manera

contracíclica la reducción de la demanda de los hogares en períodos de crisis o de bajo crecimiento económico.

No se puede negar que, hoy en día, una parte de la competitividad de muchos países de América Latina y de Asia está basada en remuneraciones más bajas que las de los países desarrollados, lo que no conduce hacia un futuro sostenible. Por lo tanto, nuestras regiones deben fomentar instituciones laborales, como los mecanismos de protección frente al desempleo, que transformen las relaciones de trabajo por medio de un cambio estructural progresivo. Hasta ahora, son pocos los países de las dos regiones que cuentan con instituciones fuertes en este sentido, pero, como se muestra en este libro, en muchos países se están produciendo discusiones y avances en esa dirección.

La constante transformación de los mercados de trabajo y la heterogeneidad creciente de las relaciones laborales generan grandes desafíos para el diseño de estos instrumentos de protección. Las contribuciones a este libro muestran claramente que no hay una solución óptima al respecto, que es indispensable integrar las políticas pasivas con políticas activas del mercado de trabajo y que los procesos participativos deben producir respuestas ajustadas a las condiciones específicas de cada país. Por otra parte, una alta cualificación de la fuerza de trabajo es un elemento clave para cualquier estrategia de desarrollo que aspire a centrar cada vez más el crecimiento económico en la innovación y el conocimiento. Esto implica una reforma importante, en particular de los sistemas educativos. Además, los países necesitan construir sistemas nacionales de formación profesional y capacitación para hacer frente a los múltiples retos que surgen de una diversidad creciente tanto de las demandas del sector productivo como de las personas que buscan integrarse de manera digna al mercado laboral.

Destacando solo dos aspectos, hay que recordar primero que los veloces y frecuentes cambios tecnológicos y organizativos amenazan con volver rápidamente obsoletos algunos conocimientos adquiridos. En segundo lugar, conseguir una eficiente transición de los jóvenes de la escuela al trabajo productivo y con derechos es un reto clave para nuestros países. Para muchos jóvenes, esta transición debe lograrse a través de la formación profesional. Facilitar esta inserción laboral y actualizar los conocimientos y habilidades necesarios en un mundo del trabajo en continua transformación no solo permite que los trabajadores se beneficien de las oportunidades laborales, sino también que las empresas puedan competir cada vez más a partir de una productividad creciente, basada en esos conocimientos y habilidades. Sin embargo, tal como se puede ver en este libro, crear y desarrollar sistemas nacionales efectivos de formación profesional y capacitación no es una tarea fácil y debe realizarse de manera conjunta con diversos actores.

En resumen, este libro procura contribuir al debate sobre la formación de instituciones laborales que fomenten el desarrollo sostenible en un mundo del trabajo cambiante. La creación de empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos son componentes clave de esa tarea. Como tantas veces sucede en los procesos de desarrollo, los retos son complejos y no existen soluciones sencillas ni únicas. Solo a través de procesos sociales y políticos pueden avanzar los países en el diseño y la construcción de instituciones ajustadas a sus condiciones y requisitos específicos.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Shamshad Akhtar

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica y Social
para Asia y el Pacífico (CESPAP)

Introducción

*Alberto Isgut
Jürgen Weller*

Las relaciones laborales y las condiciones de trabajo se regulan por medio de instituciones que —mediante estipulaciones legales o administrativas, la negociación colectiva y las fuerzas del mercado— crean el marco de acción de los actores. El conjunto de estas instituciones del mercado laboral tiene el doble objetivo de proteger a los actores más débiles, en un mercado caracterizado por una desigualdad estructural del poder de los actores, y de asegurar ajustes eficientes de este mercado frente a choques económicos. Si bien suele haber un consenso bastante amplio sobre este doble objetivo, también hay discrepancias sobre lo que esto implica para algunas instituciones específicas. Los dos objetivos en general están presentes en todas las instituciones, aunque con un peso diferenciado. Por ejemplo, resulta obvio el objetivo central de las instituciones de protección a los trabajadores en caso de desempleo, pero estos mecanismos de protección también pueden mejorar la eficiencia del ajuste al facilitar una combinación adecuada entre los buscadores de empleo y los puestos vacantes; la formación profesional y la capacitación pueden mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, pero, al mismo tiempo, pueden generar beneficios salariales y no salariales para los trabajadores; un aumento del salario mínimo favorece a los trabajadores de bajos ingresos y, aunque genera mayores costos para las empresas, puede estimular mejoras en la productividad.

Por la simultaneidad de los dos objetivos, la creación o reforma de estas instituciones suelen ser dos medidas muy discutidas, ya que tienen gran influencia en el bienestar de la mayoría de los hogares, que dependen

principalmente de sus ingresos laborales, pero también afectan el desempeño de las empresas, tanto porque inciden en los costos de producción como porque pueden generar beneficios que redundan en mejoras de productividad y competitividad.

El debate sobre la creación o reforma de instituciones laborales se complica aún más por el hecho, cada vez más reconocido, de que no existe un modelo institucional óptimo único (Eichhorst, Feil y Braun, 2008) y que el diseño de instituciones que funcionen con eficacia, en el sentido del doble objetivo, varía de un país a otro (debido a las diferencias en las estructuras económicas y sociales, las relaciones de poder y las pautas culturales dominantes) y a lo largo del tiempo (debido a cambios en dichos factores que pueden restar efectividad a instituciones que funcionaron bien en otro contexto) (Berg y Kucera, 2008)¹.

Este carácter necesariamente dinámico de las instituciones se observa en la actualidad, ya que los procesos de innovación tecnológica y globalización, así como las transformaciones correspondientes de las economías nacionales, están cambiando las características de la inserción y de las trayectorias laborales. Para muchos países de América Latina y Asia esto supone nuevos desafíos, dado que aspiran a mejorar su competitividad y el bienestar de la población sobre la base del conocimiento, lo que implica ser sujeto, y no objeto, de las transformaciones en curso.

Para los trabajadores y trabajadoras de América Latina y Asia, específicamente, estos procesos suponen amenazas y oportunidades. Los frecuentes y, en ocasiones, profundos cambios tecnológicos y organizativos, y las modificaciones en la competitividad relativa de las economías y las empresas, generan una elevada volatilidad de los mercados de bienes y servicios integrados a nivel global, que se traspa a los mercados laborales. En consecuencia, las trayectorias laborales tienden a sufrir más interrupciones que en el pasado, con el correspondiente impacto en los ingresos de los hogares. En este contexto, además del desempleo coyuntural, las transformaciones de la estructura productiva pueden hacer surgir el reto del desempleo estructural (por ejemplo, cuando en un país, las empresas de una actividad específica pierden competitividad frente a los productores de otras economías).

Mientras que en América Latina, las elevadas tasas de desempleo abierto no fueron un fenómeno duradero hasta los años ochenta —e incluso la crisis de la deuda de esa década solo tuvo un impacto pasajero en el desempleo abierto y este rápidamente bajó, en función del notorio aumento del empleo informal—, a partir de los años noventa, el desempleo

¹ La evidencia empírica indica que las soluciones extremas —muy sesgadas hacia el objetivo de la eficiencia del ajuste o hacia la protección— suelen mostrar resultados poco favorables, pero que entre estos extremos hay una vasta gama de combinaciones institucionales posibles, con un desempeño razonable (Betcherman, 2014).

abierto aumentó gradualmente. Si bien la tasa regional volvió a caer a partir de 2004 y alcanzó niveles bastante bajos en comparación con las últimas décadas, el reciente enfriamiento del crecimiento económico regional lo ha hecho resurgir como una amenaza al bienestar de los trabajadores. Además, la duración en el empleo es menor que en los países desarrollados y, aun con tasas de desocupación abierta relativamente bajas, en cada período, una elevada proporción de la fuerza de trabajo se ve afectada por el desempleo.

En muchos países de Asia, la crisis de 1997 generó, por primera vez en muchas décadas, un masivo aumento del desempleo abierto, y el bienestar de los trabajadores volvió a verse afectado por el impacto de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009. Las políticas de trabajo relativamente débiles, por ejemplo respecto de la protección del empleo, las relaciones laborales y la seguridad social exacerbaron los efectos de las crisis en los trabajadores. Pese a que el volumen de empleo continuó aumentando después de la crisis financiera global, la tasa de crecimiento del empleo ha sido más baja que antes, y el número de desempleados en Asia representa cerca de la mitad del total de desempleados en el mundo. Sin embargo, al analizar las estadísticas de desempleo, tanto en América Latina como en Asia, es importante tener en cuenta que estas proveen solo una información parcial de la situación de los trabajadores, ya que un gran porcentaje se desempeña en el sector informal. Un grupo que requiere especial atención es el de los jóvenes, ya que su transición al mercado laboral continúa siendo un gran reto y las tasas de desempleo de este grupo, en general, duplican con creces el promedio.

Otro elemento que se destaca en las transformaciones económicas y productivas en curso es el de los frecuentes cambios en los perfiles de las calificaciones demandadas en el mundo del trabajo. En cierto sentido, esto representa otra amenaza para los trabajadores, pues puede implicar que parte de las competencias adquiridas se vuelvan obsoletas con mayor rapidez que en el pasado, lo que requiere una reorientación de trabajadores, empresas e instituciones públicas hacia el concepto del “aprendizaje de por vida”. Por otra parte, los cambios en el mundo del trabajo pueden hacer surgir nuevas oportunidades laborales en América Latina y Asia, precisamente relacionadas con nuevas demandas y nuevos procesos productivos.

Las transformaciones resumidas generan nuevos retos para la institucionalidad laboral, específicamente para la protección frente al desempleo y la formación profesional y capacitación². Los países de América Latina y

² En virtud de la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2002, citado en UNESCO, 2013, pág. 5), se entiende por formación profesional y capacitación: “el estudio de tecnologías y ciencias afines y la adquisición de conocimientos prácticos, actitudes, comprensión y conocimientos teóricos referentes a las ocupaciones de diversos sectores de la vida económica y social”.

Asia cuentan con diferentes instrumentos para proteger a los trabajadores frente a la amenaza del desempleo, pero estos suelen mostrar debilidades en términos de cobertura y efectividad como instrumento de protección. Solo unos pocos países cuentan con seguros de desempleo, los instrumentos más desarrollados al respecto. Sin embargo, además del surgimiento del desempleo abierto como amenaza al bienestar de los trabajadores, varios procesos (como el impacto de la crisis asiática en los mercados laborales de dicho continente, los procesos de integración a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las iniciativas para complementar los pilares de los sistemas de protección social) han hecho resurgir el interés en avanzar en el fortalecimiento de estos instrumentos de protección. En consecuencia, varios países de ambas regiones han tomado medidas para crear nuevas instituciones o perfeccionar las existentes.

Por otra parte, la formación profesional y capacitación puede contribuir a incrementar la productividad laboral, ayudar a la convergencia productiva interna y mejorar la calidad de los empleos y las trayectorias laborales ascendentes, así como la integración productiva de grupos vulnerables al mercado laboral. Los países de América Latina y Asia cuentan con una variedad de instituciones de formación profesional y capacitación que, en términos generales, surgieron en el marco de los procesos de industrialización. Estas instituciones han pasado por importantes transformaciones y en este nuevo contexto han surgido muchos actores nuevos. Aun así, persisten dudas respecto de la capacidad de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación para responder adecuadamente a los nuevos desafíos. En general, falta integrar las diferentes instituciones y programas en sistemas nacionales de formación profesional y capacitación, condición necesaria para que las actividades de formación sean pertinentes en relación con las demandas de las empresas y los trabajadores y las personas que desean entrar al mercado laboral, y sean coherentes con una estrategia nacional de desarrollo sostenible en el largo plazo, orientada a reducir las brechas externas (frente a los países desarrollados) e internas (en economías altamente heterogéneas) de productividad. Además, suele ser limitado su aporte a la disminución de las brechas de desigualdad que afectan a mujeres y jóvenes (en ambos casos, sobre todo de bajo nivel de educación), personas con discapacidad y personas pertenecientes a minorías étnicas y a otros grupos vulnerables para facilitar su inclusión en el mercado laboral a través de empleo productivo y trabajo decente.

En resumen, ambas regiones enfrentan el desafío de contener, mediante la creación de nuevas instituciones y el perfeccionamiento de las que ya existen, las amenazas a la inserción y las trayectorias laborales a partir de las transformaciones de las economías y del aprovechamiento de

las nuevas oportunidades que se abren³. Estas instituciones no surgen por el funcionamiento del mercado, sino que requieren políticas públicas y la participación de los actores sociales, debido a múltiples fallas del mercado. Por ejemplo, en el ámbito de la formación profesional y capacitación, entre los factores que generan estas fallas del mercado se encuentra la incertidumbre de las empresas respecto de la posibilidad de apropiarse de su inversión en capacitación, lo que se ve potenciado por la elevada cantidad de pequeñas empresas con altos niveles de informalidad en ambas regiones. Por su parte, las personas deben tomar decisiones respecto de asumir costos de capacitación en contextos de mercados laborales imperfectos, donde los salarios no necesariamente reflejan las mayores cualificaciones profesionales (Listerri y otros, 2014, págs. 17-19). En el caso de los mecanismos de protección frente al desempleo, tanto la teoría como la práctica han mostrado que se requiere el uso de instrumentos obligatorios, como parte de políticas públicas, dado que existen múltiples obstáculos para el funcionamiento de un mercado privado en este ámbito.

En este libro se analizan los retos que enfrentan las instituciones de protección frente al desempleo y de formación profesional y capacitación en América Latina y Asia, y los avances y opciones para fortalecerlas en el contexto de los cambios en el mundo del trabajo.

Como ya se mencionó, en la literatura se impone gradualmente la convicción de que no hay un único modelo óptimo de instituciones laborales. Esto también se observa en el caso de las instituciones de protección frente al desempleo y de formación profesional y capacitación, en un marco global donde existe una gran variedad de instituciones, con diferentes especificaciones. Sin embargo, las experiencias de otras regiones pueden resultar útiles para mejorar el diseño de las instituciones en estos campos en América Latina y Asia.

Por lo tanto, la sección del libro dedicada a los mecanismos de protección frente al desempleo y aquella en la que se analizan los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación empiezan con un panorama de las características de estas instituciones en países desarrollados y en transición. En el capítulo dedicado a la revisión de las experiencias de dichos países respecto de los mecanismos de protección frente al desempleo, Gerla van Breugel revisa los seguros de desempleo, la asistencia (no contributiva) al desempleo, las indemnizaciones por despido y las cuentas de ahorro individuales, y destaca sus fortalezas y debilidades. La autora resume,

³ Cabe señalar que hay otras instituciones laborales, no estudiadas en este libro —como la negociación colectiva y el salario mínimo—, que, del mismo modo, sufren la presión de las transformaciones de los mercados. Estas instituciones también deben analizarse con la perspectiva del citado doble objetivo.

específicamente, el impacto positivo de los seguros de desempleo en la protección de los cesantes y el funcionamiento del mercado laboral, pero también subraya el reto de un diseño adecuado que combina estos efectos favorables con un uso eficiente de los recursos. Constata una gran variedad en el diseño de estos instrumentos, lo que subraya el hecho de que no existe un modelo único que cumpla de manera óptima con el doble objetivo de las instituciones laborales de combinar protección y eficiencia. Los cambios recientes se enfocaron en fortalecer la protección en un contexto de crisis y en ajustar aquellos aspectos que limitan la efectividad y eficiencia del seguro de desempleo. Sin embargo, la autora destaca que el debate sobre las cuentas de ahorro individuales muestra que focalizar el diseño en los aspectos de eficiencia tiende a dejar de lado los aspectos de solidaridad y redistribución que deben formar parte de los objetivos de este mecanismo.

La primera parte sigue con una revisión de las experiencias en las dos regiones analizadas: América Latina y Asia. En el capítulo sobre América Latina, Mario Velásquez resalta la predominancia histórica del mecanismo de la indemnización en caso de despido “sin causa justa” e identifica una serie de debilidades. Solo unos pocos países de la región cuentan con seguros de desempleo, aunque muchos de ellos han alcanzado un ingreso per cápita similar al de los países desarrollados en el momento en que estos introdujeron este mecanismo de protección. Si bien recientemente varios países han realizado reformas a estos mecanismos, persisten debilidades tales como la cobertura limitada en el contexto de elevada informalidad, el bajo nivel de los beneficios y su escasa coordinación con políticas activas del mercado de trabajo.

En su revisión de las experiencias de los países de Asia, John Carter muestra una gran variedad de instituciones y diseños. Aún más que en América Latina, una elevada proporción de la población en edad de trabajar en esta región está fuera del alcance de los sistemas contributivos, lo que subraya la importancia de los sistemas no contributivos y de asistencia social. Sin embargo, varios países asiáticos han introducido seguros de desempleo en el transcurso de los últimos años y ocho ya cuentan con este instrumento, mientras que en otros (Filipinas, Malasia, Myanmar) se están discutiendo propuestas para su introducción. El autor pone especial énfasis en la necesidad de adaptar los diferentes mecanismos de protección a las prioridades de cada país y a las características de las economías y los mercados laborales nacionales.

La primera parte cierra con el estudio de tres países con diferentes instituciones de protección contra el desempleo. En primer lugar, Colombia introdujo recientemente un mecanismo de protección al cesante, pero la evidencia muestra que no logró sus objetivos en términos de mejora de la protección frente al desempleo. En el análisis de este caso, a cargo de Mario

Velásquez, se subraya que es primordial contar con un diseño adecuado y se destaca la importancia de tomar en cuenta la institucionalidad existente, con ventajas y desventajas, pues esta puede ofrecer la posibilidad de construir sobre la base de avances previos. Sin embargo, los intentos de reforma también enfrentan intereses preestablecidos de diferentes actores, lo que no necesariamente conlleva una solución eficaz y eficiente. En este contexto, el autor elabora una propuesta para reformar este seguro.

En segundo término, en la República Dominicana, el principal instrumento de protección contra el desempleo son las indemnizaciones que las empresas tienen que pagar en caso de despido “sin causa justa”. Si bien este instrumento tiene debilidades, un diseño adecuado puede tener una incidencia positiva. En el capítulo dedicado a este caso, Mario Velásquez analiza las características del mercado laboral de este país, así como del sistema de indemnizaciones, sus fortalezas y debilidades, y plantea una propuesta para fortalecer este sistema. Se concluye que si bien un seguro de desempleo podría tener importantes ventajas relativas, en la actualidad, la economía política no favorecería cambios institucionales tan profundos, por lo que las mejoras en la protección frente al desempleo pasarían por introducir mejoras en el sistema existente.

Por último, en las Filipinas coexisten varios mecanismos de protección frente al desempleo y el más importante es el de la indemnización. Sin embargo, como lo muestran Sharon Piza, Rosemarie Edillon y Michael Dominic del Mundo, hay un amplio debate sobre la introducción de un seguro de desempleo y se han presentado varios proyectos de ley para su examen parlamentario. Los autores de este capítulo revisan las propuestas que son objeto de debate y analizan caminos para mejorarlas en el contexto del mercado laboral filipino. Para ello, entre otros factores, toman en cuenta la volatilidad del mercado de trabajo y los grupos de población afectados por diferentes tipos de desempleo, el reto del financiamiento de un seguro de desempleo y los obstáculos políticos correspondientes. Asimismo, destacan la importancia de emplear datos empíricos en el diseño del sistema de protección frente al desempleo y la necesidad de garantizar un plan de financiación claro y sostenible.

En la segunda parte del libro se analizan los desafíos que enfrentan los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación, sus características y los cambios que han experimentado en los últimos tiempos. Igual que la primera sección, la segunda empieza con un panorama de los países desarrollados. La autora Gerla van Breugel analiza, de manera diferenciada, las experiencias de la formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario y a nivel superior, así como la formación profesional y capacitación continua. En estos países, la formación profesional y capacitación inicial generalmente se ubica a nivel secundario, bajo el formato de la educación

escolar o el aprendizaje dual. En muchos casos, los alumnos pueden continuar (o empezar) su formación profesional y capacitación a nivel superior, y en varios países esta y la educación universitaria general se están acercando, de manera que hay procesos de integración que facilitan trayectorias laborales ascendentes. Relacionado con esto, el reconocimiento de que la formación debe continuar durante toda la vida laboral ha hecho surgir la formación profesional y capacitación continua, por medio de la cual se generan nuevas habilidades y conocimientos tanto para ocupados como para desempleados.

En América Latina, las instituciones de formación profesional y capacitación surgieron en el contexto de los procesos de industrialización, formando técnicos y obreros semicalificados en ocupaciones bien específicas. Las transformaciones económicas y tecnológicas, así como la ampliación del papel de un sistema nacional de formación profesional y capacitación, han generado nuevos desafíos para los países de la región. En el capítulo que revisa las transformaciones recientes de estos sistemas en la región, Sonia Gontero y Jürgen Weller parten de la necesidad del cumplimiento de la triple pertinencia de la formación y capacitación (pertinente para la demanda de las empresas y de las personas y para la estrategia de desarrollo) y destacan la creciente heterogeneidad de los procesos de formación, tanto por el lado de la demanda como de la oferta. Además de la demanda por parte de las empresas, la demanda de capacitación proviene, entre otros, de ocupados, sobre todo adultos en el sector formal, cesantes que buscan una reinserción productiva, adultos (sobre todo mujeres) con ninguna o poca experiencia laboral que buscan acceder a un trabajo remunerado, jóvenes con educación secundaria completa que buscan una formación no universitaria para acceder al mercado laboral y jóvenes sin educación secundaria completa que demandan una capacitación de corta duración para una rápida inserción laboral. Muchos países han tomado medidas para fortalecer su sistema nacional de formación profesional y capacitación, pero persisten importantes debilidades que se expresan, entre otros factores, en las brechas entre la demanda existente y los programas de formación y capacitación, la baja cobertura y la falta de integración y coordinación institucional.

Como lo resaltan Jenny Grainger, Liz Bowen-Clewley, Sarah Maclean y Jim Matheson en el capítulo sobre las experiencias de los países de Asia, también en esta región se han diversificado los mecanismos para adquirir las calificaciones y habilidades y los conocimientos requeridos, en reacción a una demanda cada vez más heterogénea. Para integrar los resultados de los procesos de formación y capacitación de manera comparable, muchos países han creado marcos nacionales (y regionales) de calificaciones y estándares para la certificación de estas calificaciones. Estos marcos y estándares pueden llegar a ser elementos clave para la relevancia, calidad, reputación y sostenibilidad de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación. A este respecto, es particularmente importante establecer un vínculo constructivo

con las empresas para desarrollar marcos y estándares. A la vez, en el capítulo se destaca la creciente importancia de combinar calificaciones genéricas (o transferibles) y competencias técnicas más relacionadas con ocupaciones específicas, y se desarrolla un juego de indicadores de buenas prácticas para el desarrollo de un sistema nacional de formación profesional y capacitación eficaz y eficiente. Sin embargo, estas buenas prácticas deben ajustarse a las circunstancias concretas de cada país y a los beneficiarios de la formación profesional y capacitación.

En los tres capítulos con casos de países (sobre las Filipinas, México y la República Dominicana), a cargo de Aniceto Orbeta y Emmanuel Esguerra, Ívico Ahumada y Oscar Amargós, respectivamente, se profundiza el análisis realizado en los capítulos anteriores y se destacan, entre otras cosas, los retos de un enfoque sistémico, la coordinación interinstitucional, el financiamiento, las iniciativas de vinculación entre demanda y oferta, la mayor incorporación de la formación en las empresas, la cobertura de grupos vulnerables y la importancia del monitoreo y la evaluación. Cada autor propone reformas para fortalecer los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación en los países analizados.

¿Qué nos enseñan las contribuciones a este libro? Nos muestran cómo están reaccionando los países de América Latina y Asia ante una necesidad creciente de impulsar mecanismos de protección frente al desempleo en un contexto de grandes transformaciones tecnológicas y económicas en los mercados, pero también las dificultades que enfrentan para crear un seguro de desempleo que resulte efectivo y eficiente. Con frecuencia se argumenta que los países de las dos regiones no han alcanzado un nivel de desarrollo que permita financiar un instrumento de este tipo. Sin embargo, como lo muestran Berg y Salerno (2008) —y, específicamente para América Latina, Velásquez, en este libro—, muchos países sin seguro de desempleo han alcanzado, o incluso superado, el PIB per cápita que tenían los países que hoy son desarrollados cuando crearon esta institución.

Cabe señalar que un seguro de desempleo con una cobertura amplia no solo protege de manera directa a los trabajadores cesantes, sino que también puede incidir en el funcionamiento del mercado de trabajo si establece un salario de reserva mayor que el nivel que tendría en ausencia de este instrumento de protección. En consecuencia, conjuntamente con el salario mínimo, el seguro puede contribuir a estabilizar los salarios, en especial en períodos de elevado desempleo, con lo que tiene un efecto protector indirecto, sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos. De todas maneras, es clave contar con un diseño que genere los beneficios e incentivos adecuados para el cumplimiento del citado doble objetivo de la institucionalidad laboral. Esto implica que sus características respecto de las contribuciones, las condiciones y magnitudes de los beneficios y demás

deben ajustarse al mercado de trabajo del país específico, con la posibilidad de introducir modificaciones posteriores, cuando las condiciones de este mercado cambien. Para ello, se requiere un marco participativo institucional, tanto para el diseño inicial como para el seguimiento posterior.

Un reto especial para el diseño de un seguro de desempleo surge del hecho de que los beneficios de los instrumentos de protección frente al desempleo suelen distribuirse de manera desigual, ya que las personas con una inserción laboral precaria e inestable (entre las cuales las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas) tienen dificultades para cumplir con las condiciones de acceso a estos beneficios, y, cuando lo logran, las prestaciones suelen ser bajas.

También hay que considerar que, a pesar de que muchos países tienen la capacidad de introducir seguros de desempleo, una gran proporción de su fuerza de trabajo queda excluida de este instrumento de protección a causa de la informalidad de su inserción laboral. Sin embargo, la ampliación del seguro de desempleo a trabajadores informales desocupados (que, por definición, no contribuyeron cuando estaban trabajando) no parece una buena estrategia para extender la protección, dado que desincentiva las contribuciones al debilitar el vínculo entre estas y los beneficios, y así debilita los estímulos para la formalización. Además, hay que tomar en cuenta que la mayoría de los trabajadores informales se desempeñan como trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados. Los ocupados en estas categorías generalmente no están cubiertos por un seguro de desempleo, ni siquiera cuando trabajan en el sector formal, y las condiciones para incorporarlos en este mecanismo son aún más complejas en el sector informal. Esto refleja las limitaciones del seguro de desempleo como instrumento de protección social, pero no significa que los trabajadores informales desocupados no deban contar con un mecanismo de protección. Como se muestra en el capítulo I, en muchos países desarrollados existen diferentes modelos de prestaciones a personas sin ingresos, o con bajos ingresos, que seleccionan a los beneficiarios en virtud de sus ingresos, pero se definen independientemente de su estatus ocupacional. Por lo tanto, al introducir un seguro de desempleo, es indispensable desarrollar una estrategia de ampliación de su cobertura a través de la formalización laboral, mientras que, al mismo tiempo, se refuerza el apoyo a los hogares de bajos ingresos por medio de políticas sociales, productivas y activas del mercado de trabajo. Por último, si bien no es un tema que se aborde en este libro, conviene avanzar en el análisis y el debate sobre un ingreso básico universal, un tema de creciente interés tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

En el área de la formación profesional y capacitación, las contribuciones a este libro destacan la importancia de un enfoque sistémico, que facilite la

integración de una oferta y demanda diferenciadas, abriendo espacios, entre otros, para los grupos sociales sin acceso a “voz”, que permita identificar y cubrir las necesidades inmediatas y las de más largo plazo, que asegure la calidad tanto de las instituciones proveedoras como de las mismas actividades de formación profesional y capacitación, y que promueva ajustes en la oferta a través de una amplia participación de los actores.

El enfoque sistémico, además, hace más factible orientar las actividades de formación profesional y capacitación considerando el criterio de la triple pertinencia, según el cual la formación profesional y capacitación debe tomar en cuenta la demanda de las empresas, de las personas y de la estrategia de desarrollo para un plazo más largo. En vista de que difícilmente cada actividad específica puede tomar en cuenta la triple pertinencia, el enfoque sistémico facilita un equilibrio al respecto para el conjunto de las actividades de formación profesional y capacitación.

La identificación de esa triple pertinencia enfrenta nuevos desafíos en el entorno actual de profundas transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo en general. Es de esperar que conlleven el surgimiento de nuevas tareas y ocupaciones, el ajuste de algunas ocupaciones existentes e incluso la obsolescencia y desaparición de otras. Para que los países de América Latina y Asia sean sujeto de estos procesos, es fundamental que haya una orientación prospectiva, en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Específicamente, para llevar a cabo un cambio profundo de la estructura productiva, cuya realización todavía se encuentra en una fase inicial, es importante incentivar la generación de habilidades y conocimientos requeridos para este cambio. Un ejemplo clave es el reto de habilitar una elevada proporción de la fuerza laboral para ejercer “empleos verdes” en el marco de estrategias de cambio estructural progresivo con eficiencia ambiental (CEPAL, 2016). Obviamente, esta adecuación de la formación profesional y capacitación debe ir acompañada del correspondiente desarrollo de la estructura productiva, que, por medio de incentivos, regulaciones e inversiones en innovación, genere la demanda de nuevas habilidades, conocimientos y calificaciones y competencias para evitar desequilibrios entre esta y la oferta correspondiente.

Estas transformaciones conllevan el riesgo de una mayor polarización interna entre los más calificados y las personas con niveles más bajos de educación formal y de formación para el trabajo, de manera que un enfoque sistémico de la formación profesional y capacitación debe contribuir a la inclusión productiva de los segmentos poblacionales en riesgo de exclusión. Habría que analizar los procesos que pueden generar nuevas oportunidades laborales también para personas de niveles más bajos de educación formal, por ejemplo, el cambio demográfico y el aumento de la demanda de tareas interpersonales que genera. Para ello, la oferta y demanda de formación

profesional y capacitación requiere transparencia y la posibilidad de que las personas adquieran habilidades y competencias de manera acumulativa a lo largo de su vida laboral. Esto vale, sobre todo, para las personas que suelen enfrentar el riesgo de exclusión, ya que la igualdad de género y la inclusión de las personas que se desempeñan en el sector informal son elementos clave para el desarrollo de sociedades más igualitarias y productivas.

Finalmente, para que un sistema nacional de formación profesional y capacitación sea efectivo, debe basarse en una buena educación general, y, a pesar de los avances recientes, mejorar la calidad de la educación y superar la alta segmentación de los sistemas educativos que se observa en muchos países se mantienen como los grandes retos para el desarrollo de América Latina y Asia en el largo plazo.

Bibliografía

- Berg, J. y D. Kucera (2008), "Labour institutions in the developing world: historical and theoretical perspectives", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Berg, J. y M. Salerno (2008), "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Betcherman, G. (2014), "Labor market regulations. What do we know about their impacts in developing countries?", *World Bank Policy Research Paper*, N° 6819, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660 (SES.36/3)), Santiago.
- Eichhorst, W., M. Feil y Ch. Braun (2008), "What have we learned? Assessing labor market institutions and indicators", *IZA Discussion Papers*, N° 3470, Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA).
- Llisterri, J. y otros (2014), "Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad", *serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 13/2014, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Estado de situación de los Sistemas de Información (SINFO) de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en 12 países de América latina y el Caribe*, Santiago.
- (2002), *Enseñanza técnica profesional en el siglo XXI. Recomendaciones de la UNESCO* [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001260/126050s.pdf>.

Parte I

**El fortalecimiento de las instituciones
de protección frente al desempleo**

Capítulo I

Sistemas de protección frente al desempleo: las experiencias de países desarrollados y en transición

Gerla van Breugel

Introducción

América Latina y Asia enfrentan desafíos similares en el desarrollo de las instituciones del mercado de trabajo. Por ejemplo, necesitan crear nuevos sistemas de protección frente al desempleo o reforzar los existentes, y deben mejorar los programas de capacitación y promover una mejor inclusión de los segmentos poblacionales en situación de pobreza y vulnerabilidad en el mercado laboral. En este capítulo se pretende hacer un aporte al debate sobre las políticas para enfrentar esos desafíos mediante un análisis de las experiencias de países desarrollados y en transición con respecto a esos sistemas. Por una parte, los países desarrollados han acumulado muchas décadas de experiencia en el desarrollo de esos instrumentos y poseen abundante bibliografía sobre su impacto. Por otra, los países en transición, cuyo producto interno bruto (PIB) per cápita es, en muchos casos, similar al de los países de Asia y América Latina, enfrentaron un nuevo desafío con el surgimiento del desempleo abierto al pasar de economías centralmente planificadas a economías de mercado, lo que da un especial interés a la pregunta de cómo construyeron un sistema de protección completamente nuevo.

El objetivo principal de los instrumentos de protección frente al desempleo es, por supuesto, contener el impacto de la pérdida de empleo sobre los ingresos de los trabajadores y sus hogares. Esos mecanismos pueden tener efectos positivos para el desempeño macroeconómico, al servir como estabilizadores automáticos de la demanda de los hogares en períodos de crisis, y para el funcionamiento del mercado laboral, al facilitar procesos más eficientes de interacción entre la oferta y la demanda de calificaciones, pues permiten que los desempleados dispongan de más tiempo para encontrar un mejor empleo¹. Por otra parte, la estabilización de los ingresos tendería a limitar el efecto desigualador y pauperizador del desempleo, en vista de que la inserción laboral suele ser más volátil en el caso de personas pertenecientes a hogares de menores ingresos. En consecuencia, los instrumentos de protección frente al desempleo deben diseñarse de manera que cumplan el doble objetivo de la institucionalidad laboral, o sea, proteger a los actores estructuralmente débiles y contribuir a un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo.

La protección de desempleo ha aumentado en la segunda parte del siglo XX. Un análisis de 150 países revela que, en 1949, solamente 22 ofrecían seguro o asistencia de desempleo y que en las cuatro décadas siguientes ese número creció paulatinamente hasta 38, cifra compuesta en su mayoría por los 20 países fundadores de la OCDE (Administración del Seguro Social de los Estados Unidos, 1999, citada en Vroman y Brusentsev, 2005). Después de la caída del muro de Berlín, también los países del antiguo bloque oriental y de la antigua Unión Soviética implementaron sistemas de seguro o asistencia de desempleo.

Los sistemas de protección frente al desempleo entregan ingresos y ofrecen servicios de ayuda a los desocupados. Aunque ambos son importantes en la lucha contra el desempleo, este capítulo se dedica solamente al apoyo a los ingresos. Este apoyo puede adoptar varias formas que se resumen en seis categorías²:

- i) seguro de desempleo;
- ii) asistencia de desempleo;
- iii) asistencia social;
- iv) empleo temporal;
- v) derechos acumulados en empleos pasados, y
- vi) cuentas de ahorro individuales de desempleo.

Dado que la asistencia social y el empleo temporal no se dedican únicamente a las personas en desempleo, quedan fuera del alcance de este

¹ Véase en Acemoglu y Shimer (2000) un análisis del impacto positivo del seguro de desempleo sobre la productividad.

² Aunque estas seis categorías abarcan muchas formas de protección frente al desempleo, no son exhaustivas. Existen, además, programas dirigidos a ciertas industrias que presentan altas tasas de desempleo, en algunos casos de manera cíclica.

capítulo. Los derechos acumulados en empleos pasados se destinan sobre todo a financiar los pagos de jubilación. Sin embargo, en algunas situaciones especiales, como enfermedades o discapacidad permanente, se permite retirar fondos antes de la jubilación. Por ese motivo se han incluido esos derechos en la lista anterior, aunque no se examinarán con mayor profundidad en este informe.

En la siguiente sección se presenta un breve repaso de la situación actual de la protección frente al desempleo a nivel mundial. Posteriormente se analizan las características de los instrumentos más utilizados en los países objeto de análisis, los seguros y la asistencia de desempleo y la indemnización por despido, haciendo énfasis en la gran variedad de diseños institucionales. Si bien no hay experiencias concretas con las cuentas de ahorro individuales de desempleo en esos países, dado que en ocasiones se plantean como alternativa deseable, se ha decidido resumir además en este capítulo los resultados del debate sobre las fortalezas y debilidades de ese instrumento. La mayor variedad de instrumentos de protección frente al desempleo se puede encontrar en los 20 países fundadores de la OCDE y en los países en transición del antiguo bloque oriental y la antigua Unión Soviética. La descripción y el análisis de los tres sistemas de protección frente al desempleo expuestos en las secciones B a D se basan en las experiencias de 36 países europeos, más Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda³. En la sección E se presentan las conclusiones del estudio.

A. Panorama mundial

Una síntesis de la protección ante el desempleo la proporciona la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010). En ella se constata que los beneficios de desempleo tienden a cubrir a trabajadores formales de economías de ingresos altos y medios altos ya que, en los países de pobreza elevada, el concepto de desempleo se torna irrelevante ante la necesidad de trabajar para sobrevivir⁴.

De los 201 países cubiertos por el citado estudio, solo un 44% cuentan con programas establecidos por ley, un 95% de los cuales genera beneficios periódicos en efectivo, sobre todo mediante sistemas de seguro social (un 86% de dicho subtotal), seguidos de programas de asistencia social y de cuentas de ahorro individuales con participaciones menores. Entre los programas establecidos por ley, también se cuentan los que proporcionan beneficios de suma alzada (solo cuatro países, que representan un 5% de los regímenes obligatorios) (véase el cuadro I.1).

Por su parte, la mayoría de los países analizados (un 56% del total) no dispone de programas obligatorios de desempleo y, de ellos, solo un 28% cuenta con regímenes de indemnizaciones por despido.

³ No se dispone de información sobre todos los países respecto de todas las variables.

⁴ Esta sección se basa en Velásquez Pinto (2014).

Cuadro I.1
Tipos de programas de protección ante el desempleo en 201 países, 2012-2013

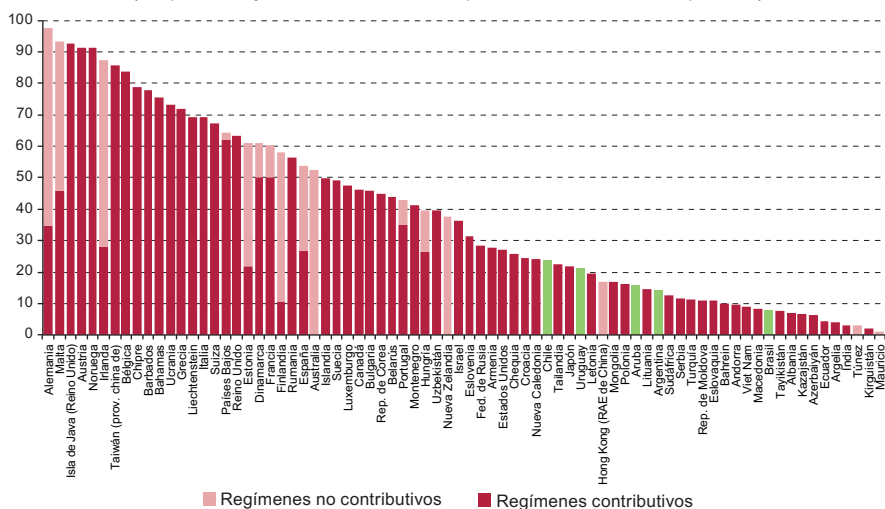
Con programas de desempleo establecidos en la legislación nacional (89 países, o el 44%)		Sin programas de beneficios por desempleo establecidos en la legislación nacional (112 países, o el 56%)	
Programa principal	Beneficios periódicos en efectivo (85 países, 95%)	Suma alzada (cuatro países, 5%)	
	Seguro público obligatorio (73 países, 86%)	Solo asistencia social o programas de empleo garantizados (siete países, 8%)	Indemnizaciones por despido (estipuladas en el Código del Trabajo) (31 países, 28%)
	Seguro voluntario subsidiado (tres países, 4%)		Sin indemnizaciones por despido o programas establecidos en la legislación (81 países, 72%)
	Cuentas de ahorro individuales obligatorias (un país, 1%)	Solo cuentas de ahorro individuales obligatorias (un país, 1%)	
	Cuentas de ahorro individuales para el aprovisionamiento para pensiones (dos países)		
Programa adicional	Programa adicional de asistencia social o programa de empleo garantizado (26 países)		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report 2014/15. Building Economic Recovery. Inclusive Development and Social Justice*, 2014 [en línea] <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang-en/index.htm>.

Solo un 28% de la fuerza de trabajo mundial es potencialmente elegible para beneficios (contributivos o no contributivos). Se observan importantes diferencias regionales, ya que un 80% de la fuerza de trabajo está cubierta en Europa, un 38% en América Latina, un 21% en el Oriente Medio, un 17% en la región de Asia y Pacífico y solo un 8% en África. Así, solo un 12% de los desempleados del mundo recibe beneficios de desempleo, con importantes diferencias, ya que la cobertura efectiva va desde un 64% de los desempleados en Europa hasta solo un 7% en la región de Asia y el Pacífico, un 5% en América Latina y el Caribe, y menos de un 3% en el Oriente Medio y África.

En el gráfico I.1 se ilustra la cobertura ante el desempleo de programas contributivos y no contributivos en un amplio conjunto de países, considerando la proporción de desocupados que perciben una prestación por desempleo. Se observa que predominan los sistemas de protección contributivos y que hay grandes diferencias en cuanto a la cobertura, ya que países como Alemania se sitúan en una posición muy cercana a la cobertura total, mientras que en un importante grupo de países no supera el 20%. Si bien los mecanismos no contributivos son minoritarios, cuando existen, se alcanzan coberturas totales relativamente altas. Específicamente, en América Latina se evidencian pocos casos con mecanismos de protección y las coberturas son bajas, lo que se asocia con la importancia del empleo informal.

Gráfico I.1
Desempleados que perciben una prestación por desempleo^a
 (En porcentajes del total de desempleados, último año disponible)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Income support to the unemployed", *World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra, 2010 [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146566.pdf.

^a Se destacan en color verde los países de América Latina.

En todo caso, la OIT plantea que un número creciente de países está ampliando el alcance de la protección ofrecida bajo regímenes de prestaciones de desempleo, al incluir medidas de promoción como el desarrollo de competencias y servicios de empleo, en combinación con prestaciones monetarias por desempleo. Esa combinación es la que ofrece nuevas posibilidades para proporcionar seguridad de ingresos a los trabajadores desempleados y subempleados en países con altos niveles de informalidad.

B. Seguro de desempleo y asistencia de desempleo⁵

1. Antecedentes

Un sistema de seguro de desempleo debe proteger al desempleado frente a la reducción de su poder adquisitivo debido a la pérdida de su puesto de trabajo. Con ese fin, el seguro provee un pago mensual, cuyo monto y duración suelen depender de la historia laboral del desempleado. Su financiamiento proviene sobre todo de las contribuciones de empleadores y empleados y, a veces, del Estado. En contraste con el seguro de desempleo, en la modalidad de asistencia la entrega del beneficio y su monto dependen de los recursos y la situación de la familia (tamaño y composición) del beneficiario potencial. En los países que tienen ambos sistemas, por lo general, el seguro de desempleo funciona como sistema principal y quienes no reúnen los requisitos necesarios, o después que se acaben los derechos al seguro, pueden solicitar la asistencia de desempleo (Vroman y Brusentsev, 2005)⁶.

Su origen se vincula con iniciativas de sindicatos y colectivos laborales para establecer una protección contra la inestabilidad del mercado laboral⁷. En 1831 se constituyó el primer fondo sindical para el desempleo en el Reino Unido y hacia 1900 más de 100 sindicatos habían creado diferentes fondos que ofrecían cobertura a 1,2 millones de trabajadores⁸.

No fue hasta 1911 que se estableció el primer sistema nacional obligatorio de seguro de desempleo en el Reino Unido. Esto marcó un cambio sustancial, porque hasta entonces las acciones del Estado se entendían como un apoyo

⁵ Esta sección se basa en Administración del Seguro Social/ Asociación Internacional de la Seguridad Social (2012a, 2012b y 2013).

⁶ En varios países también existen sistemas de asistencia social a los que puede recurrir el desempleado para solicitar ayuda financiera. El objetivo de la asistencia social es garantizar a los beneficiarios un nivel mínimo de subsistencia. En consecuencia, dichos sistemas tienen una cobertura más amplia que la asistencia de desempleo. Por esa razón, los sistemas de asistencia social se quedan fuera de este estudio. Sin embargo, a veces la diferencia entre la asistencia de desempleo y la asistencia social no es tan marcada.

⁷ Los párrafos que siguen se basan en Holzmänn y otros (2011).

⁸ Véase Alber (1981) y Gibbon (1911), citados en Berg y Salerno (2008).

a los pobres y, al establecer la exigencia de contribuir a su financiamiento, se consolidó el derecho legal a sus prestaciones⁹.

En los siguientes años, se adoptaron mecanismos similares en Austria, Alemania, Irlanda e Italia. En 1949, 22 países los habían establecido. En la posguerra, 50 países más adoptaron ese tipo de planes y, en 2005, existían en el mundo aproximadamente 80 programas de beneficios de desempleo¹⁰. En todo caso, fue por lo general el último de los seguros sociales en ser adoptado, después de los de accidente de trabajo, enfermedad y vejez.

Hoy en día, todos los países estudiados para este capítulo cuentan con un sistema de seguro para compensar la pérdida de ingresos debido al desempleo, salvo Australia y Nueva Zelanda, que utilizan solamente un sistema de asistencia. Además, 13 países (Alemania, Austria, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) combinan un seguro de desempleo con una asistencia de desempleo. Por último, en los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) existen sistemas con características bastante distintas que cuentan con una multitud de fondos (privados) de seguro.

Para crear un seguro de desempleo hay que tomar un gran número de decisiones sobre aspectos específicos de su diseño. En esta sección se describe la gran variedad de opciones que se aplican en los países objeto de análisis con respecto a los beneficiarios y los beneficios del seguro de desempleo (sección B.2), las condiciones de acceso (sección B.3), el financiamiento del sistema (sección B.4) y los modelos de su organización (sección B.5). Después sigue una breve exposición sobre la asistencia de desempleo (sección B.6), sobre todo con respecto a Australia y Nueva Zelanda. A modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones sobre retos para el diseño del seguro de desempleo (sección B.7) y un breve resumen (sección B.8). En el anexo I.A1 se exponen detalles de los sistemas de seguro de desempleo por país, organizados por temas, por ejemplo, beneficios, condiciones y otros.

2. Beneficiarios y beneficios

a) Beneficiarios

La cobertura del seguro de desempleo muchas veces no incluye a toda la fuerza laboral. La categoría que no suele incluirse en el seguro de desempleo es la de trabajadores por cuenta propia, que están excluidos explícitamente de esas prestaciones en 20 países. En seis países, los trabajadores por cuenta propia pueden inscribirse voluntariamente en un seguro de desempleo

⁹ Véase Flora y Heidenheimer (1981), citado en Berg y Salerno (2008).

¹⁰ Véase Tzannatos y Roddis (1998).

y solo cinco países prevén su participación automática (y obligatoria) en tales sistemas.

Los asalariados son los principales beneficiarios de los seguros pero hay países que imponen distintos tipos de restricciones para recibir beneficios. Por ejemplo, que el beneficiario pertenezca exclusivamente al sector privado, tenga una edad mínima o gane un sueldo mínimo determinado. Por otro lado, hay países que, además de los asalariados, incluyen en la lista de beneficiarios a los estudiantes, los aprendices o los discapacitados en proceso de reinserción laboral. Algunos países del antiguo bloque oriental son los más generosos, pues conceden la prestación de desempleo a cualquier ciudadano propio en edad de trabajar (Belarús, Federación de Rusia y Ucrania) o también a personas de otras nacionalidades que residan en el país (Chequia y Estonia).

b) Obligatorio o voluntario

En Bélgica, Francia, los Países Bajos, Suiza y los países nórdicos, el seguro de desempleo al principio era un mecanismo voluntario conocido como sistema Gante, que contaba con varios fondos administrados por los sindicatos. Después de la Segunda Guerra Mundial, las debilidades de ese instrumento entrañaron la necesidad de reemplazarlo por un sistema de seguro obligatorio, salvo en Dinamarca, Finlandia y Suecia. Al principio, solamente los trabajadores calificados con mejores sueldos podían pagar las cuotas, con lo que se excluía de la cobertura a los trabajadores no calificados (que eran mayoría en esa época). Además, las épocas de desempleo masivo y los períodos de desempleo largos consumieron rápidamente los fondos disponibles de los sindicatos. Aunque el sistema Gante sobrevivió en Dinamarca, Finlandia y Suecia, se introdujeron cambios considerables: la administración de los fondos dejó de estar bajo la dirección de los sindicatos y pasó a manos de agencias separadas (aunque vinculadas a los sindicatos), el Estado comenzó a supervisar los fondos y ya no es obligatorio, como era antes, ser miembro de un sindicato para participar en su fondo de desempleo. Ahora, el trabajador elige libremente el fondo de seguro en que se quiere inscribir: en Dinamarca, el fondo elegido debe estar acreditado por el Estado (Clasen y Viebrock, 2008).

c) Beneficios dependientes o independientes de ingresos anteriores

En la gran mayoría de los países estudiados, el monto de las prestaciones del seguro de desempleo equivale a un porcentaje del sueldo medio que ganaba el asegurado antes de quedar desempleado, es decir, se utiliza una tasa de pago para calcular las prestaciones. En cambio, en Albania, Irlanda y el Reino Unido se paga un monto fijo, mientras que

en Finlandia y Lituania el beneficio consta de una parte uniforme y una parte variable¹¹.

d) Tasas y bases de pago

Las tasas de pago mencionadas varían mucho entre distintos países. El sueldo del asegurado suele servir como punto de referencia en el cálculo de la prestación, aunque en Estonia, Lituania, Polonia y Rumania se utiliza un sueldo de referencia y en Belarús se toma como base el promedio de los sueldos de ex colegas. A veces se observan diferencias en las tasas de pago dentro de un solo país, como en Belarús, Francia, Hungría y Polonia, donde se otorgan beneficios en un rango del 80% al 120% de un monto de base, en función de la duración del empleo.

e) Mínimo y máximo

El cálculo de los beneficios del seguro a partir de una tasa de pago y del sueldo del asegurado tiende a generar una gran variedad en el monto que recibe el desempleado cuando no hay pisos ni techos para los beneficios, como sucede en los casos de Austria, Letonia y otros cinco países europeos. Entretanto, 4 países garantizan un nivel mínimo del beneficio y 15 países solo ponen un tope al monto recibido. Los otros diez países establecen niveles mínimo y máximo de los beneficios.

f) Período de espera

En 25 países las prestaciones se pagan en forma inmediata; en el resto hay un período de espera de entre 3 y 14 días. En algunos casos se aplican días de espera cuando el desempleo es voluntario.

g) Duración máxima

El beneficio de desempleo se recibe por un tiempo definido. No obstante, se pueden distinguir varias categorías de duración en los países estudiados. Seis países pagan beneficios hasta un máximo de seis meses. Entre ellos figuran los de Hungría, que son los menos generosos, con un máximo de 90 días. Cabe decir que la situación de los Estados Unidos cambió temporalmente debido a la crisis económica de 2008, durante la que se pusieron en marcha programas federales de emergencia que ampliaron los beneficios de desempleo disponibles. Además, debido a la autonomía de los distintos estados que conforman los Estados Unidos, hay diferencias considerables

¹¹ En el Reino Unido hay dos tipos de beneficios: el primero depende de las contribuciones anteriores y, por lo tanto, se considera en esta sección como un seguro de desempleo. Hay un monto fijo para desempleados de 16 a 24 años y un monto fijo mayor para desempleados de 25 años o más. El segundo beneficio es para personas que no califican para el seguro de desempleo. Depende de los recursos del beneficiario potencial, es decir, se califica como una asistencia de desempleo y, por lo tanto, se incluye en la sección B.6. Véase Administración del Seguro Social/ Asociación Internacional de la Seguridad Social (2012a).

entre ellos con respecto a la duración máxima de los beneficios, que varía desde las 26 semanas hasta más de 73 semanas¹².

En 14 países, los desempleados reciben beneficios con duraciones máximas de seis meses hasta un año. En cinco países, los pagos se mantienen entre un año y un año y medio, y en ocho países las prestaciones se pagan por una duración máxima de entre un año y medio y dos años. Los más generosos en ese sentido son Bélgica, Francia, Islandia, los Países Bajos y Portugal, con una duración máxima de más de dos años. Bélgica constituye un caso especial puesto que, en ciertas condiciones, los desempleados pueden recibir beneficios durante todo el período de desempleo, independientemente de su longitud, de modo que la duración de los pagos puede ser ilimitada¹³.

En muchos países la duración de las prestaciones es más larga y las tasas de pago son más elevadas cuando la persona desocupada es de mayor edad, tiene una historia laboral más extensa o el monto de sus cotizaciones ha sido más elevado. En algunos países, los desempleados a quienes les faltan pocos años para jubilarse reciben las prestaciones de desempleo hasta el momento en que llegue la jubilación. También puede haber otras razones para recibir un beneficio de desempleo mayor y durante más tiempo, por ejemplo, si el beneficiario recibe capacitación (Austria, Chequia y Dinamarca), si la tasa de desempleo regional es mayor (Canadá y Polonia), si la situación familiar lo justifica (Suecia, Suiza y Bélgica) o si existe alguna razón específica relacionada con el término del trabajo anterior, como sucede en la República de Moldova. En ese país, el desempleado recibe un beneficio con una tasa de pago del 30% si el despido resulta de un acuerdo entre el empleador y el empleado, del 40% si el despido es por vencimiento del contrato y del 50% si cierra el lugar de trabajo.

h) Tendencia del pago

En casi dos terceras partes de los países analizados (23), los desocupados reciben un beneficio constante durante todo el período en que son elegibles. En contraste, en 14 países el valor de la prestación disminuye a lo largo del tiempo. En Bélgica se utiliza una combinación de los beneficios antes mencionados: las personas desempleadas con un dependiente, como la pareja o un hijo, reciben un monto constante, mientras que los desempleados sin dependientes reciben un beneficio que disminuye después del primer año. En Serbia existe la posibilidad de que el beneficio de desempleo se reciba en un solo pago y, por lo tanto, puede servir como capital inicial para empezar un negocio.

¹² Con la caída posterior de la tasa de desempleo, se revocó gradualmente esa ampliación de la duración de los beneficios, hasta fines de 2013 (Farber, Rothstein y Valletta, 2015).

¹³ Véase [en línea] http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_VW/&Items=2.

i) Pagos adicionales

Aparte de la prestación regular, hay países con esquemas que ofrecen pagos adicionales, por ejemplo, si el desempleado tiene hijos a su cargo, lo que sucede en un 25% de los países. Como se ha mencionado, diversos países tienen, en paralelo al sistema de seguro de desempleo, un sistema de asistencia social que puede conceder fondos extras, cuando el beneficio del seguro no llega a cierto nivel mínimo social. Entre otras razones para que las personas sin empleo obtengan prestaciones complementarias figuran los incentivos para aumentar su movilidad.

3. Condiciones

a) Contribuciones, cobertura y empleo

En la mayoría de los países, la condición principal para recibir un beneficio del seguro de desempleo es haber completado un período mínimo de cotizaciones o de tiempo trabajado antes de la pérdida del empleo. Lituania, Ucrania y Belarús no exigen contribuciones anteriores, mientras que 8 países exigen hasta 6 meses o 26 semanas de contribuciones o empleo. Sin embargo, 21 países (la mayoría), piden contribuciones desde medio año hasta un año completo antes de pagar las prestaciones de desempleo. Algunos son más exigentes aun, como Portugal (450 días de cobertura), Turquía (600 días de cobertura) y Eslovaquia (dos años de contribuciones en los tres años precedentes al paro). Sobre todo, el número de cotizaciones suele determinar la generosidad del beneficio a recibir. A diferencia de esos países, Noruega y el Reino Unido utilizan un monto mínimo de contribuciones monetarias como condición principal. En los Estados Unidos se hace una combinación entre un monto mínimo y semanas u horas trabajadas anteriormente, según cuáles sean las reglas vigentes en cada estado.

b) Desempleo (in)voluntario, disposición a trabajar e inscripción

Generalmente, el desempleo debe ser involuntario para que el afectado pueda obtener un beneficio de desempleo. Sin embargo, en varios países no se pierde inmediatamente el derecho al beneficio aunque el desempleo sea voluntario, pero el desempleado recibe un beneficio reducido (Austria, Bulgaria y Chequia) o tiene que esperar más tiempo para recibir el primer pago (Australia, Islandia, Nueva Zelanda y Suecia). En la mayoría de los países, los desempleados deben estar dispuestos a trabajar, lo que muchas veces significa que deben aceptar las ofertas de trabajo que sean razonables. Por último, generalmente los desocupados deben inscribirse como tales antes de recibir cualquier beneficio de desempleo.

c) Otros

Además de las estipulaciones mencionadas, en cinco países se establecen condiciones adicionales, como las restricciones a los ingresos que perciben

los desempleados. En Polonia, por ejemplo, las personas que hayan recibido una indemnización o compensación no reúnen los requisitos necesarios para el seguro de desempleo. Por otro lado, hay países que permiten que las personas reciban beneficios de desempleo mientras también reciben ingresos laborales por trabajo a tiempo parcial (Portugal y Suiza) o beneficios de enfermedad o maternidad (Turquía). En el Canadá, si la persona no puede trabajar por motivos de enfermedad, maternidad o cuidado familiar, se le considera elegible para recibir los beneficios de desempleo.

4. Financiamiento

En 11 países los asalariados reciben beneficios de desempleo aunque no contribuyen a este seguro. Donde contribuyen (27 países), el monto se calcula aplicando una tasa de pago sobre la base de los ingresos cubiertos o brutos del asegurado. Entre las excepciones figuran Bélgica, donde se utilizan ingresos de referencia; Suecia, donde se paga un monto fijo, y Luxemburgo, donde existe un impuesto solidario especial para financiar el seguro¹⁴. En la mayoría de los países no se paga más de un 2% del salario bruto. Las tasas oscilan desde un 0,14% (Eslovenia) hasta más de un 10% (Reino Unido). Sin embargo, cabe mencionar que las tasas que superan el 4% corresponden a países donde la contribución no financia solamente el seguro de desempleo, sino también otros beneficios. La tasa de pago suele ser la misma para todos los asalariados, aunque en los Países Bajos se establece una diferencia según la industria en que se desempeña el asegurado y en Dinamarca la tasa depende del fondo en que se inscribió el asegurado. Algunos países regulan aun más la contribución del asegurado mediante la imposición de un mínimo (dos países), un máximo (nueve países) o un mínimo y un máximo (cuatro países).

En los países donde los trabajadores por cuenta propia contribuyen al seguro, suelen pagar una tasa mayor que los asalariados, hasta el doble en varios casos. Los ingresos declarados o cubiertos sirven como base de cálculo.

Los empleadores contribuyen en todos los países, salvo en la Federación de Rusia y Luxemburgo, donde están exentos, y en Suecia y Dinamarca, donde solo algunas empresas deben contribuir. En los demás, las tasas de pago se ubican entre un 0,06% (Eslovenia) y un 6% (Belarús), en los casos en que esa contribución solamente financia el seguro de desempleo. Cuando la contribución respalda varios beneficios a la vez, los porcentajes llegan a un rango entre un 4,2% (Países Bajos) y un 27% (Hungría). En general, hay una tasa uniforme, pero existen algunas excepciones en que las tasas dependen del

¹⁴ El monto fijo depende del fondo y del sector en que se desempeña el desempleado (debido a la diferencia de riesgo de desempleo entre los distintos sectores). Véanse [en línea] http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.ac8ae161269996840f8000485/ekonomiskt_stod_eng.pdf <http://www.thelocal.se/20080905/14164>.

sector o el tamaño de la empresa (Italia) o de la región (Noruega). En los Países Bajos, los empleadores contribuyen además a un fondo de indemnización.

Con respecto al Estado, que es el tercer contribuyente a los seguros de desempleo, se pueden distinguir varias modalidades de actuación: en varios países, por ejemplo, Francia y Albania, el Estado no contribuye nada o solamente lo hace en calidad de empleador. En otros, el Estado paga únicamente los seguros de algunos grupos (Letonia e Italia), o el monto requerido para cubrir el déficit que persista después de las contribuciones de los asegurados y de los empleadores. En el caso de la Federación de Rusia, los gobiernos a todos los niveles (federal, regional y local) se hacen cargo del financiamiento completo del seguro de desempleo.

5. Modelos de organización

Con respecto a la gestión de los seguros de desempleo, se pueden distinguir tres funciones principales: la supervisión del sistema, la administración de los beneficios y la recaudación de las contribuciones. En algunos países, dichas funciones están en manos de una sola entidad a nivel nacional. En los Estados Unidos hay una administración de programas a nivel federal y otra que se ocupa de su gestión en los distintos estados. En muchos países la supervisión está separada de la administración de beneficios y la recaudación de las contribuciones, mientras que en otro grupo grande de países las funciones están completamente separadas.

En la mitad de los países la gestión está centralizada a nivel nacional, mientras que en 13 países se ejecuta en parte a nivel nacional y en parte a nivel local o regional (o sectorial, como en Francia). Solamente en seis países las instituciones a nivel nacional, regional y local en conjunto se ocupan de la gestión correcta del sistema de seguro de desempleo.

En general, las instituciones que se hacen cargo de la gestión son los ministerios de trabajo o empleo, las oficinas de empleo y los organismos de seguridad social. En Alemania y Austria, las Cajas de Enfermedad recaudan las contribuciones, mientras que en Noruega esa función corresponde a las oficinas de impuestos locales. Por otro lado, en Bélgica, los sindicatos están autorizados para pagar los beneficios a sus miembros y, en los Países Bajos, varios órganos públicos (gobiernos locales, hospitales, escuelas, universidades, ejército) pasaron la entrega del beneficio de desempleo extra ("bovenwettelijke WW-uitkering") a empresas privadas¹⁵. Por último, en Suiza hay una colaboración en los procesos de administración de los beneficios y en la recaudación de contribuciones entre agencias públicas y privadas.

¹⁵ Los trabajadores de algunos órganos del sector público en los Países Bajos pueden solicitar un beneficio de desempleo extra, sobre el beneficio de desempleo regular, cuando pierdan su trabajo. Véase [en línea] <http://www.loyalis.nl/ontslag/bovenwettelijke-ww.asp>.

6. Asistencia de desempleo

El seguro de desempleo no es el único instrumento que usan los países para frenar las consecuencias negativas del desempleo sobre sus ciudadanos desocupados. Otro instrumento bastante común es la asistencia de desempleo, un sistema utilizado en conjunto con el seguro de desempleo en 13 de los 40 países estudiados (véase el cuadro en el anexo I.A1D). En la mayoría de esos países, el desempleado puede solicitar los beneficios de la asistencia de desempleo cuando deja de ser elegible para los beneficios del seguro de desempleo debido a la falta de contribuciones suficientes o por haber alcanzado el plazo máximo de duración. Sin embargo, en Alemania y los Países Bajos, los desempleados pueden recibir ambos beneficios simultáneamente cuando la prestación del seguro de desempleo no alcanza cierto nivel de ingresos de subsistencia.

Las diferencias principales entre la asistencia y el seguro de desempleo se describen en el cuadro I.2.

Cuadro I.2
Diferencias entre asistencia de desempleo y seguro de desempleo

	Asistencia de desempleo	Seguro de desempleo
Condiciones	Ingresos (o patrimonio) bajos	Contribuciones y trabajo anteriores
Duración máxima	Mayor	Menor
Bases para calcular el monto	Edad, estado civil o situación de convivencia, tener dependientes	Ingresos anteriores (mayormente)
Financiamiento	Fondos públicos	Contribuciones de empleadores y empleados (principalmente)

Fuente: Elaboración propia.

Algunos casos especiales con respecto a este instrumento se encuentran en los Estados Unidos, donde el desempleado puede recibir asistencia social si participa en actividades de capacitación, y en Hungría, donde el desocupado es elegible para ese beneficio cuando le faltan menos de cinco años para su jubilación.

Por otra parte, Dinamarca cuenta con un seguro de desempleo, pero no lo acompaña con asistencia de desempleo, sino que prevé una asistencia social para quienes, al quedarse sin trabajo, no sean elegibles para el seguro de desempleo ni tengan recursos propios. El gobierno local se encarga de ese beneficio.

Australia y Nueva Zelanda han implementado exclusivamente un sistema de asistencia social. La asistencia social se parece a la asistencia de desempleo, pero su alcance va más allá de las situaciones de desempleo. En Australia, la asistencia social incluye, por ejemplo, un beneficio para jóvenes menores de 22 años que no trabajan, pero que están buscando trabajo, estudiando o recibiendo algún tipo de preparación, o que no pueden

trabajar por enfermedad o lesión. Además, los beneficiarios pueden recibir otras prestaciones, como descuentos para los gastos médicos, transporte y servicios públicos, y subsidios parciales del alquiler, o de los gastos asociados con vivir en zonas remotas.

Nueva Zelanda cuenta con un sistema de asistencia social bastante parecido al de su vecino. Algunas diferencias radican en que el sistema no cuenta con beneficios de asistencia social diferenciados para grupos destinatarios distintos, y que las prestaciones se otorgan por un máximo de 52 semanas, aunque se pueden volver a solicitar.

7. El impacto del seguro de desempleo y retos para su diseño

El seguro de desempleo es un buen instrumento para estabilizar el consumo mediante la reducción del efecto de una recesión (Orszag, 2001). Según estudios realizados en los Estados Unidos, el seguro de desempleo ha funcionado como estabilizador de la economía: atenuó la caída de la tasa real del PIB en cerca de un 15% durante las cinco recesiones que se produjeron entre 1969 y comienzos del decenio de 1990, y salvó anualmente 131.000 puestos de trabajo durante dichas recesiones (Chimerine y otros, 1999), además de reducir la baja del consumo de los desempleados hasta en dos terceras partes, comparado con una situación sin seguro de desempleo en 1968-1987 (Gruber, 1994). Como estabilizador, el seguro de desempleo es hasta ocho veces más eficaz que los impuestos (Auerbach y Feenberg, 2000). El fuerte impacto del seguro de desempleo como estabilizador automático reside en que los beneficios se utilizan principalmente para el consumo, de manera que se transforman inmediatamente en demanda efectiva. Además, cuando la economía se ralentiza, sería menor el posible desincentivo que generarían los beneficios de desempleo en la búsqueda de trabajo, pues en ese contexto la razón principal del desempleo claramente no sería la falta de esfuerzo, sino la debilidad de la demanda (Orszag, 2001)¹⁶.

Además de proteger un piso de ingreso de los desempleados y servir como estabilizador automático, el seguro de desempleo tiende a mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de calificaciones, lo que contribuye a un funcionamiento más eficiente del mercado laboral. La estabilización de ingresos que aporta también podría jugar un papel a favor de una mayor igualdad, dado que los hogares de bajos ingresos suelen verse más afectados por la volatilidad del mercado laboral. Sin embargo, ese impacto positivo se ve limitado por el vínculo que, en la mayoría de los casos, existe entre las cotizaciones y los beneficios, ya que incide negativamente en las personas que tienen una inserción laboral precaria, debido a que sus aportes suelen

¹⁶ Estos efectos dependen del supuesto de que las personas son adversas al riesgo (Gruber, 1994; Hansen y Imrohorglu, 1992).

ser inestables y bajos. Esa situación afecta sobre todo a mujeres que trabajan a tiempo parcial, de modo que muchos seguros de desempleo muestran un sesgo de género. Como se ha visto en la revisión de las experiencias, un instrumento importante al respecto es el establecimiento de beneficios mínimos y máximos que atenúan la relación entre los montos de las cotizaciones y de los beneficios e introducen en el sistema un componente de solidaridad.

Para aprovechar el potencial de los seguros de desempleo, se plantea la importante disyuntiva de cómo diseñar un seguro de desempleo eficaz. Por lo general, los seguros de desempleo presentan incentivos adversos causados por el riesgo moral y la selección adversa. Hay riesgo moral cuando las personas pueden influir en el riesgo asegurado, lo que se evidencia cuando, ante la posibilidad de recibir beneficios más elevados, la duración del desempleo y las posibilidades de despido tienden a aumentar. En sistemas de seguro voluntario, la selección adversa sesga su utilización hacia las personas con mayores probabilidades de desempleo, pero incluso en sistemas de seguro obligatorio ese factor complica el diseño de un mecanismo óptimo, porque el proveedor del seguro, es decir, el Estado, no tiene ciertos datos sobre el desempleado, como su productividad, su eficacia en la búsqueda de empleo o sus preferencias en materia de ocio (Fredriksson y Holmlund, 2006a).

Por todo lo anterior, en el diseño de un seguro de desempleo eficaz se debe intentar disminuir los efectos negativos del riesgo moral y la selección adversa. Los estudios que se han dedicado al análisis de los factores que se deben tomar en cuenta en el diseño de ese tipo de seguro se han concentrado solamente en algunos aspectos del rango total de los parámetros abordados en las secciones B.2 a B.5, que se examinan a continuación¹⁷.

a) Duración limitada

Según la teoría, la tasa de salida del desempleo al empleo aumenta al expirar el beneficio, ya que el salario de reserva del desempleado baja considerablemente. Ese efecto se ha detectado en estudios empíricos realizados en el Canadá, España, los Estados Unidos, Francia y Suecia.

b) Tendencia del pago a lo largo del tiempo

Según varios estudios empíricos, un esquema de pagos descendentes a lo largo del período de desempleo (hasta que la persona encuentre un trabajo o hasta que el derecho expire) tiene mayores efectos positivos que un esquema de pagos iguales. A pesar de esos efectos positivos, cabe decir

¹⁷ La revisión que sigue se basa, principalmente, en el análisis de la literatura presentado por Fredriksson y Holmlund (2006a), en el que se puede encontrar la información bibliográfica correspondiente. Aparte de aspectos como la duración limitada, la tendencia del pago a lo largo del tiempo, y los requisitos y sanciones, también se examinan los esquemas de prestaciones sociales condicionales (que comprometen a las personas a realizar algún tipo de trabajo para poder recibir el beneficio). Las prestaciones sociales condicionales constituyen una política activa de mercado de trabajo, por lo que están fuera del alcance de este capítulo y no se abordan aquí.

que los estudios correspondientes se hicieron bajo varios supuestos sobre el nivel de riesgo moral, la aversión al riesgo y las posibilidades de ahorrar y prestar dinero, que no necesariamente son válidos en cualquier circunstancia o país, pero sí pueden alterar algunos resultados encontrados. Además, un pago decreciente es beneficioso, sobre todo para los desempleados con períodos de desempleo corto, pero afecta negativamente a los desempleados de larga duración.

c) Período de espera

El establecimiento de un período de espera tiende a disminuir la entrada en el sistema de desempleo porque funciona como un impuesto a esa transición. En el Canadá, si el solicitante ha sido cesante anteriormente y presenta un nuevo episodio de desempleo, el período de espera aumenta en un plazo que toma en cuenta la duración de su anterior desempleo. Esa característica podría dificultar la obtención de prestaciones de desempleo por cambios en el comportamiento, como la selección de la profesión, el sector y la naturaleza de los contratos. Debido a las pérdidas implícitas a los períodos de espera, también se podría reducir la elusión de obligaciones laborales y el uso de contratos implícitos con despidos temporales.

d) Control y sanciones

Con respecto al tema del control, se ha analizado en la literatura el efecto de condicionar en parte los beneficios del seguro de desempleo a la realización de actividades de búsqueda de trabajo. Algunos estudios llevados a cabo en los Estados Unidos y el Reino Unido han mostrado que esa búsqueda obligatoria y su control tienen un efecto positivo, pues mejoran la tasa de salida del desempleo. Ese efecto positivo se basa en que los desempleados utilizan estrategias de búsqueda más variadas y aumentan la cantidad de horas de búsqueda debido al control. Por otro lado, según estudios realizados en los Países Bajos, esos controles entrañaron la sustitución de actividades informales de búsqueda con actividades formales que los beneficiarios pudieron demostrar a la instancia controladora, sin que hubiera efectos significativos en la salida del desempleo. En los pocos estudios (realizados en los Países Bajos y Suiza) en que se han investigado los efectos de sanciones (recortes de los beneficios) se encontraron efectos positivos sobre la tasa de salida del desempleo, que incluso pueden generarse con la advertencia de un recorte.

e) Eficiencia del seguro de desempleo

Se puede afirmar que un seguro de desempleo es eficiente cuando sus beneficios dan a los desempleados la oportunidad de buscar un empleo nuevo y adecuado, mientras que las personas que en el fondo no están dispuestas a trabajar no soliciten esas prestaciones. En tales circunstancias, los beneficios pueden ser más elevados en el caso de las personas para quienes se diseñó

el seguro (Fredriksson y Holmlund, 2006b). Según esos autores, el control y las sanciones tienen un efecto más positivo sobre la eficiencia de un seguro que los beneficios decrecientes.

f) Asistencia de desempleo

En muchos países estudiados, el seguro de desempleo se combina con una asistencia de desempleo (véase la sección B.6). Esa combinación tiende a aumentar el empleo, porque quienes aún no reúnen los requisitos para el seguro de desempleo se ven incentivados a realizar un mayor esfuerzo de búsqueda de trabajo si luego quieren ser elegibles para el seguro de desempleo¹⁸. Ese efecto se daría bajo el supuesto razonable de que un determinado período de trabajo es requisito de elegibilidad y que hay una diferencia considerable entre los beneficios del seguro y de la asistencia de desempleo¹⁹.

8. Resumen

Los estudios indican que el seguro de desempleo tiene un impacto positivo en la protección de los ingresos de muchos desempleados. Esto se debe a que pueden contener la profundización de la desigualdad ocasionada por la pérdida de ingresos laborales, sobre todo si se establecen niveles mínimos y máximos de los beneficios. También puede tener un impacto significativo como estabilizador automático y en el proceso de ajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones. Sin embargo, las tendencias hacia una mayor volatilidad y precariedad (por ejemplo, mayor rotación del personal, más empleo a tiempo parcial) generan un reto respecto de la protección de los grupos de población más afectados, sobre todo las mujeres y los jóvenes. Por otra parte, un diseño adecuado del seguro es una condición clave para su eficacia y eficiencia. En concreto, los estudios disponibles sugieren que el seguro de desempleo probablemente funcionaría mejor si el beneficio tiene una duración limitada, el monto sigue una tendencia descendente a lo largo del tiempo, se prevé un período de espera antes de recibir el primer beneficio y se controlan las actividades de búsqueda mediante la amenaza de sanciones. Además, la combinación del seguro y la asistencia de desempleo podría tener efectos positivos. Los resultados de los estudios respaldan la validez de algunos elementos del diseño de los seguros de desempleo vigentes. Sin embargo, en relación con muchos otros aspectos, no es posible decir con certeza si hay un diseño adecuado. Conjuntamente con la diversidad de entornos socioeconómicos de los países, ello explica la gran variedad en el diseño de los seguros de desempleo en los 40 países estudiados.

¹⁸ El hecho de que una persona que aún no es elegible para el seguro de desempleo aumenta sus esfuerzos de búsqueda para poder ser elegible en el futuro, se ha denominado en inglés *entitlement effect*.

¹⁹ Fredriksson y Holmlund (2001, citado en Fredriksson y Holmlund, 2006a) sugieren que una ratio de 1,7 a 2,0 entre ambos beneficios sería óptima.

Además, hay que tomar en cuenta la posible existencia de contraposiciones o desventajas entre diferentes objetivos. Por ejemplo, al acelerar por medio de incentivos o desincentivos y sanciones la salida del desempleo hacia el empleo, puede reducirse la tasa de desempleo, pero también puede verse afectada la calidad del ajuste entre la oferta y la demanda y, con ello, el bienestar de la persona a más largo plazo y la eficiencia del funcionamiento del mercado laboral²⁰.

Por último, si bien no es parte directa del análisis de las experiencias de esos países, cabe señalar que la eficacia de un seguro de desempleo está estrechamente vinculada con el buen funcionamiento del servicio de empleo a cargo de la información, el asesoramiento y la intermediación en el mercado laboral, así como de las instituciones de formación profesional y capacitación. Una estrecha cooperación entre estos servicios es clave al respecto.

C. Indemnización por despido²¹

1. Características y antecedentes

La indemnización es una compensación que consiste en un monto pagado por el empleador a trabajadores despedidos que cumplen ciertas condiciones. Suele otorgarse un pago único cuyo monto depende de los años de servicio y del salario final del trabajador. La indemnización es uno de los primeros beneficios sociales, pues su historia se remonta a hace 130 años, lo que significa que existía desde antes de la introducción de beneficios como el seguro de desempleo y las pensiones.

Muchos de los sistemas de indemnización se instituyeron mediante disposiciones específicas y negociadas directamente entre la empresa y sus trabajadores. A menudo, esto se hizo al margen de las regulaciones existentes o de convenios colectivos. Con ello se buscó fortalecer el compromiso del empleado con el empleador y evitar así los costos asociados al reemplazo de personal y a su posterior capacitación.

También pueden considerarse como una forma primitiva de protección social, ya que se incorporaron en muchos países antes de que se establecieran

²⁰ Por ejemplo, Engbom, Detragiache y Raei (2015) encuentran que las reformas laborales que introdujo Alemania durante la década de 2000 contribuyeron a reducir marcadamente la tasa de desempleo, pero que las personas que se reinsertaron después de un período de desempleo sufrieron una mayor pérdida de ingresos que en el período anterior a las reformas, relacionada con una caída de su salario de reserva.

²¹ Esta sección se basa, principalmente, en el estudio de Holzmann y Vodopivec (2012) sobre los sistemas de indemnización en 183 países. De estos, se analizan las experiencias de 42 países europeos y de Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda.

los seguros de desempleo o las pensiones por jubilación²². En la mayoría de los países en desarrollo esos beneficios siguen siendo clave para la fuerza laboral formal, pues la elegibilidad y el acceso a las prestaciones de desempleo y retiro siguen siendo limitados, pese a que inicialmente se consideraron una medida legislativa transitoria²³.

Generalmente se distinguen tres tendencias que han favorecido la creación de sistemas de indemnización en el mundo: i) el desarrollo de los códigos de trabajo orientados a establecer un equilibrio legal entre el empleador y el trabajador; ii) los largos e intensos períodos de desempleo debido a las grandes reestructuraciones entre las dos guerras mundiales, y iii) la expansión del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial.

Los objetivos de los programas de indemnización pueden ser ofrecer compensación por la pérdida de trabajo, estabilizar el empleo, prevenir el desempleo al desalentar los despidos, promover relaciones laborales a largo plazo mediante la retención de trabajadores valiosos y reducir los costos de transacción debido a la rotación de personal.

Esta sección comienza con una descripción de los elementos principales y sus variantes en los países europeos, además de Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia. Se continúa con algunas reformas recientes en los sistemas de indemnización, y los efectos positivos y negativos de dichos sistemas. La sección concluye con un breve resumen.

2. Elementos principales

a) Obligatoriedad y cobertura

Aunque en muchos países estudiados el sistema de indemnización es obligatorio, no es así en casi todos los países nórdicos, Bélgica, los Países Bajos, algunos países del antiguo bloque oriental (Polonia, Rumania), Chipre, los Estados Unidos y Nueva Zelandia. En casi dos terceras partes de los países sobre los que se dispone de información, la cobertura obligatoria abarca solamente el sector privado. En muchos casos, todos los trabajadores del

²² Hacia finales del siglo XIX, tanto en los Estados Unidos y el Reino Unido como en países de Europa continental, se consideraba el pago de daños y perjuicios si la terminación del contrato de trabajo era provocada por incumplimiento. La indemnización por despido se concedía si el empleador no respetaba el período de aviso de despido, en el que también adquieren importancia los asuntos de estabilidad en el empleo. Por ejemplo, en la década de 1870 y en la Francia de la década de 1880, un gran número de casos de despido en la industria ferroviaria derivaron en fallos que pueden reconocerse como puntos de partida para el establecimiento de indemnizaciones. Véase Holzmann y otros (2011).

²³ Por ejemplo, la indemnización por despido era una obligación que llegaría a su fin con la promulgación de la legislación en materia de seguridad social (Costa Rica) o su sustitución con beneficios de un fondo de bienestar social (República Dominicana, Egipto, Líbano y Siria). Véase Herz (1954), citado en Holzmann y otros (2011).

sector privado (y, en algunos casos, los del sector público) están cubiertos por este instrumento, aunque hay algunas excepciones, sobre todo respecto a empresas de menor tamaño (menos de 10, 15 o 20 personas). En ciertos casos, las personas que ocupan cargos directivos, o los agricultores, marineros, militares o trabajadores de hogar, tampoco son elegibles para las indemnizaciones. Cuando la indemnización no es obligatoria, en varios países está regulada en convenios colectivos, y en algunos coexisten la obligación y el convenio colectivo.

b) Condiciones

Las razones para que termine una relación laboral y que definen la elegibilidad de un trabajador para una indemnización pueden variar. Se distinguen seis tipos:

- i) el despido por razones no económicas;
- ii) el despido por razones económicas;
- iii) la quiebra de la empresa;
- iv) la jubilación;
- v) la incapacidad de trabajar por parte del trabajador debido a razones de salud temporales o permanentes, y
- vi) el fin del contrato y las renunciaciones.

El despido por el empleador basado en razones económicas o no económicas casi siempre genera el derecho a indemnización. No obstante, en algunos países solo se consideran razones válidas las quiebras, la jubilación, la incapacidad, el fin del contrato y las renunciaciones.

Otra condición importante en la que se registran diferencias está vinculada con el período mínimo de permanencia en el empleo²⁴. En la mayoría de los países, este período es de entre 12 y 24 meses, aunque también hay casos extremos: en Grecia se piden solamente 2 meses, mientras que los trabajadores suizos deben haber acumulado 240 meses para poder recibir indemnización al ser despedidos por razones económicas.

c) Beneficios

Cuando llega el momento de recibir una indemnización por despido basado en razones económicas, los montos pagados no son iguales en los países estudiados. Para comparar los datos, se calcula el llamado índice de generosidad, que representa el promedio de los beneficios que reciben personas con uno, cinco y diez años de permanencia, y se expresa en semanas de sueldo.

²⁴ Se considera solamente el período mínimo para recibir indemnización por razones económicas, ya que es la causa mejor documentada y la más corriente.

El promedio de 43 países es de 2,5 semanas de sueldo. Sin embargo, en dos países la historia laboral mínima para el cobro de indemnizaciones es de más de diez años, y en diez países ese índice alcanza un monto equivalente a un máximo de una semana de sueldo. Los países donde los beneficios son más generosos se encuentran principalmente en el antiguo bloque oriental, con índices de hasta un 11,3 (Montenegro). También se otorgan montos relativamente elevados en Portugal (7,2 semanas), Suecia (9 semanas) y Grecia (10,4 semanas)²⁵. El beneficio recibido no solo depende del monto pagado bruto, sino del régimen tributario. En 20 países, los trabajadores tienen que pagar impuestos sobre toda la indemnización, y en 6 países solamente se grava una parte de la indemnización. Lamentablemente, en el resto de los países no hay datos disponibles o la situación no se aplica.

d) Financiamiento

Para financiar la indemnización, se utilizan cuatro modalidades distintas. La primera, y más común, consiste en que el empleador pague la indemnización con sus propios fondos disponibles en el mismo instante para el pago de las remuneraciones. En la segunda modalidad, el empleador utiliza reservas contables para recibir una exención fiscal (parcial). Sin embargo, esa modalidad no se aplica a la población de los países examinados. Otra opción se basa en cuentas individuales administradas por instituciones financieras externas, y se utiliza en Austria e Italia. Desde 2003, cada trabajador austríaco tiene una cuenta individual de indemnización en la que el empleador deposita un 1,54% de la nómina y de la que el trabajador despedido puede retirar los fondos acumulados. Además de un sistema de cuentas individuales, en Italia se utiliza un sistema centralizado para financiar indemnizaciones en casos de despidos injustos (véase también la sección C.3 sobre las reformas). El hecho de que en casi todos los países los empleadores tengan que hacer el desembolso de la indemnización cuando corresponda, crea el riesgo de que, sobre todo en las empresas de menor tamaño, los fondos disponibles no alcancen y la indemnización no se pague (véase también la sección C.4. b) sobre los efectos negativos). Para evitar esa situación, como cuarta modalidad, siete países han creado un fondo de garantía, generalmente administrado a nivel nacional, al que contribuyen los empleadores y que también se utiliza cuando una empresa en quiebra no puede pagar los sueldos de los trabajadores.

²⁵ A partir de los datos de la población de los 183 países, Holzmann y Vodopivec (2012) encontraron una relación negativa y significativa entre el PIB per cápita y la generosidad. Además, observaron una relación positiva y significativa entre la generosidad del sistema de pensiones y la generosidad de la indemnización.

3. Reformas

La mayoría de los sistemas de indemnización no han cambiado de manera significativa en la última década. En los países donde se han reformado, se trata de cambios en los beneficios (Francia, 2008), las condiciones y el financiamiento (Austria, 2003) o la administración (Italia, 2007).

En 2008, Francia introdujo un pago mínimo y beneficios adicionales para personas con más de diez años de permanencia en el empleo. En 2003, el Gobierno de Austria cambió el financiamiento a un sistema basado en cuentas individuales de indemnización en que los empleadores depositan sus contribuciones y que los trabajadores pueden mantener a su nombre cuando cambian de empleador.

Antes de las reformas implementadas en 2004 y 2007 en Italia, el país tenía dos subsistemas para la indemnización. El primero permitía que un trabajador recibiera indemnización por despido cuando la cesantía fuera declarada injusta en un juicio laboral. En esos casos, las empresas de hasta 15 trabajadores tenían que pagar entre 2,5 y 6 meses de sueldo y las empresas de mayor tamaño tenían que volver a contratar al trabajador, o compensarlo con 15 meses de sueldo. El otro subsistema funcionaba con cuentas individuales a las que los empleadores contribuían con 1/13,5 del sueldo bruto del trabajador. Los fondos de esas cuentas quedaban disponibles en el momento de despido. La primera reforma, implementada en 2004, consistía en que los trabajadores podían abandonar sus cuentas de despido a cambio de su participación en regímenes complementarios de pensión. Hasta 2008, solamente la cuarta parte de los trabajadores había cambiado al sistema de pensiones complementarias, lo que indica que las personas prefieren tener acceso a fondos durante su vida laboral en vez de esperar hasta la jubilación. Al parecer, esa preferencia se vio fortalecida por los bajos rendimientos de los fondos administrados por las instituciones financieras. A partir de una segunda reforma en 2007, las empresas de 50 trabajadores o más tienen que transferir las contribuciones para la indemnización al Gobierno, que posteriormente paga la indemnización al trabajador.

4. Efectos

Aunque la indemnización es un beneficio muy común, los estudios sobre sus efectos no son tan numerosos. Además, en varios trabajos los efectos de la indemnización se investigan como parte de la legislación de protección del empleo, sin que se pueda diferenciar entre el efecto individual de la indemnización y otros componentes, y sin poder descartar que el efecto dependa de la interacción de la indemnización con otras instituciones, como las reglas

de negociación colectiva²⁶. Por lo tanto, hay que leer con cautela los resultados de los estudios sobre los efectos positivos y negativos de la indemnización.

a) Efectos positivos

Los efectos de los programas de indemnización son más bien de eficiencia y pueden estimular las relaciones laborales de larga duración. Por lo tanto, incentivan a los empleadores a invertir en la capacitación de sus trabajadores. Dichas inversiones aumentan la productividad y la empleabilidad de los trabajadores. Otros efectos positivos de las relaciones laborales más permanentes son una mayor confianza, cooperación y lealtad entre ambas partes, además de que estimula el espíritu de equipo que podría generar mayor productividad y facilitar la introducción de tecnologías nuevas. Esos efectos son mayores en caso de programas voluntarios.

b) Efectos negativos

Se puede distinguir entre dos tipos de efectos negativos: los efectos en los ingresos y los efectos de eficiencia.

i) Efectos en los ingresos

Aunque uno de los objetivos de la indemnización puede ser la protección de los ingresos del trabajador, muchas veces no se cumple debido a tres deficiencias. La primera es que la indemnización suele ser un instrumento poco diferenciador; por ejemplo, debido a sus características, no toma en cuenta la duración del desempleo. Tampoco está vinculada a otras políticas activas de mercado de trabajo. La segunda es que, en varios casos, los trabajadores despedidos no la reciben, aunque cumplen las condiciones, debido a las posibilidades limitadas de distribuir los riesgos en los programas de indemnización, los fondos limitados y el hecho de que los empleadores tienen que pagar en situaciones de baja liquidez. Sobre todo en vista de los montos considerables que implican las indemnizaciones, especialmente cuando se trata de personas que tienen una historia laboral más extensa con las empresas, estas tienen un incentivo para evitar su pago (Kugler, 2005). En Eslovenia, por ejemplo, no se pagó una tercera parte de las indemnizaciones. Los trabajadores más afectados eran los mayores de 40 años y los que trabajaban en pequeñas y medianas empresas (pymes). La tercera deficiencia se refiere al efecto de generar un mercado de trabajo dual, pues se considera que la indemnización aumenta los costos de despido y, por lo tanto, repercute en un menor nivel de contratación de trabajadores, sobre todo de trabajadores vulnerables, como los jóvenes, las mujeres en edad productiva, los desocupados y los pobres.

²⁶ La legislación de protección del empleo abarca las leyes que rigen el inicio y la terminación del empleo, y por lo tanto incluyen los tipos de contratos permitidos, las condiciones y procedimientos de despido, y los requisitos para las indemnizaciones (Betcherman, 2012).

ii) Efectos de eficiencia

Los potenciales efectos negativos de eficiencia de la indemnización se relacionan con los mayores costos de despidos (ya mencionados) e, indirectamente, con un mayor costo de contratación. Ambos costos influyen de forma negativa en la salida y entrada de trabajadores en el empleo. La indemnización crea su propio problema de riesgo moral, ya que incentiva hasta cierto punto el abandono del empleo, aunque no disminuye los esfuerzos de búsqueda de empleo.

5. Resumen

Los principales efectos que se deben considerar con respecto a la indemnización obligatoria son, en primer lugar, el mayor costo de despido para el empleador. Ello podría contribuir a un aumento de las inversiones en los trabajadores por dicho empleador, pero también disminuye la movilidad de los trabajadores, lo que afecta la eficiencia de la asignación en el mercado laboral. En segundo lugar, el mismo incremento del costo de despido representa una complicación considerable para las pymes cuando tienen que pagar varias indemnizaciones a la vez, ya que puede generar riesgos de liquidez y solvencia. Por último, en varios casos, los trabajadores no reciben la indemnización debido a las dificultades mencionadas y a empresas que no cumplen las leyes debido a la debilidad de los marcos jurídicos y la insuficiente aplicación de la ley. Al igual que en el caso del seguro de desempleo, gran parte de los efectos definidos dependen del diseño de ese mecanismo. Por ejemplo, un fondo de garantía puede reducir el riesgo de impago de la indemnización.

D. Cuentas de ahorro individuales para desempleo

1. Contenido y funcionamiento de las cuentas de ahorro individuales para desempleo, desde la teoría y los modelos de simulación

En vista de las debilidades de los seguros de desempleo y la indemnización por despido, en algunos de los países examinados surgieron las cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAID) como una posible alternativa. En esta sección se presentan brevemente las características de ese instrumento y su posible impacto, sin que se haya introducido en los países objeto de análisis²⁷.

²⁷ Es interesante señalar que, en ese caso, contrariamente a lo que suele ocurrir, el Banco Mundial fomentó la realización de estudios sobre países de la OCDE con respecto a un nuevo instrumento, que se había introducido antes en países de menor ingreso, sobre todo de América Latina.

No existe una sola versión de las CAID y su diseño influye considerablemente en su funcionamiento. En general, en esos sistemas el trabajador contribuye obligatoriamente cada mes cierto monto mínimo a una cuenta individual. En algunos casos, el trabajador puede depositar más que el mínimo de manera voluntaria o más de lo que le depositan el empleador y el Gobierno. Cuando el trabajador se queda sin empleo, puede retirar mensualmente cierta cantidad. Si la cuenta se queda sin fondos antes que el trabajador encuentre un nuevo empleo, este podría recibir beneficios, por ejemplo, de la asistencia social. En el caso de los sistemas de pensiones con cuentas individuales, las sumas restantes cuando el trabajador se jubila se transfieren a los fondos de pensiones. Las contribuciones del Gobierno a las cuentas de personas con pocos ingresos y los fondos para la asistencia social podrían financiarse mediante impuestos sobre las contribuciones de los demás titulares de CAID (Ferrer y Riddell, 2011; Orszag y Snower, 2002).

A partir de una serie de estudios basados en simulaciones sobre el impacto de la introducción de las CAID en países de la OCDE se puede concluir lo siguiente²⁸. En primer lugar, parece que los sistemas de CAID hacen que se reduzca el gasto público requerido para financiar el sistema, en comparación con los seguros de desempleo, aunque el Gobierno compense los déficits que existan al jubilarse. En segundo lugar, las CAID tal vez podrían reemplazar con algo más de éxito un seguro de desempleo modesto que uno generoso. En tercer lugar, en todas las simulaciones hubo un efecto de redistribución de los ingresos desde los quintiles más bajos hacia los más altos. Es decir, las CAID no tienen capacidad redistribuidora progresiva. Para concluir, es importante destacar que los resultados de las simulaciones son a veces bastante sensibles a los parámetros del modelo y a supuestos como el nivel de riesgo moral, el nivel de aversión al riesgo, la tasa de pago, la tasa de contribución y ahorro, la existencia de instituciones adecuadas del mercado de trabajo, entre otros.

2. Condiciones, fortalezas y debilidades²⁹

a) Algunas condiciones para un funcionamiento eficaz

Es preferible que los fondos que queden en la cuenta en el momento de jubilarse se transfieran a los fondos de jubilación o, cuando hay un sistema de pensiones con cuentas individuales, que se entreguen a los trabajadores. Sin esa garantía, los trabajadores tienen un incentivo para abandonar la fuerza laboral antes de la jubilación y así poder retirar los fondos restantes.

²⁸ Véanse al respecto los estudios de Feldstein y Altman (2007), Vodopivec (2010), Vodopivec y Rejec (2001), Fölster (1999 y 2001), Bovenberg, Hansen y Sørensen (2008), Rodrigues (2008) y Jongen (2009).

²⁹ Esta sección se basa, principalmente, en Ferrer y Riddell (2011), que también toman en cuenta la experiencia concreta con este instrumento en otros países.

Además, se observa que, si bien los riesgos que amenazan a una persona no se correlacionan perfectamente, la integración de las CAID con los demás seguros sociales podría contribuir a aumentar el bienestar (Orszag y otros, 1999; Stiglitz y Yun, 2005).

Los administradores de las CAID deberían tener la confianza de los trabajadores en el sentido de ser capaces de generar un rendimiento suficientemente elevado con las inversiones de los fondos de las cuentas individuales. En caso contrario, se generaría un incentivo para acceder a los fondos de maneras alternativas, por ejemplo, mediante acuerdos de despido ficticio entre empleadores y trabajadores. Por último, los gobiernos tendrían que considerar opciones o sistemas adicionales que solucionen el problema de las personas de bajos ingresos, que presentan períodos de desempleo largos o frecuentes y, por lo tanto, no han acumulado suficientes fondos como para atender sus necesidades.

b) Fortalezas

i) Incentivos positivos con respecto al empleo

Cuando se comparan los sistemas tradicionales de seguros de desempleo con las CAID, estas últimas tienden a internalizar mejor los costos de los beneficios de desempleo y, por lo tanto, ofrecen a los desocupados un mayor incentivo para buscar empleo, al mismo tiempo que hacen que disminuya el riesgo moral.

ii) Garantiza pagos

En comparación con las indemnizaciones, los sistemas de CAID tienen una mayor garantía de que haya fondos para pagar los beneficios cuando el trabajador se quede sin trabajo por el hecho de que las empresas hacen contribuciones mensuales antes del despido, de modo que las CAID reducen el riesgo moral de las empresas. Además, las CAID consisten en pagos diferidos, mientras que las indemnizaciones se ven como un costo de despido. Por lo tanto, estas últimas podrían hacer que la empresa se resista a despedir a trabajadores no productivos o a contratar a nuevos trabajadores. En consecuencia, las CAID tienen el potencial de aumentar la eficiencia del mercado laboral sin incidir negativamente en el nivel de protección de los ingresos.

iii) Disminuye los costos laborales para los empleadores

Es posible que las CAID no hagan que los costos laborales para las empresas aumenten tanto como otros instrumentos, pues las contribuciones del empleador no suelen depender de la duración del empleo y tampoco tienen un vínculo con otros costos laborales. Por lo tanto, tienen una menor tendencia a estimular la aplicación de contratos informales en comparación con contratos formales. Sin embargo, en la práctica el efecto

dependerá de los rasgos específicos de cada país, como la implementación, los costos comparados con el sistema anterior y la interacción con las demás políticas laborales.

iv) Disminuye los costos de administración

Por lo general, las cuentas tienen costos de administración relativamente bajos, cuyo monto específico depende de las opciones y de los límites que se establezcan. Por ejemplo, si el acceso a los fondos se otorga por cualquier terminación de contrato y si las cuentas se crean en establecimientos financieros ya existentes, los gastos de seguimiento y administración son considerablemente más bajos. Por otro lado, si el retiro de fondos depende de la causa del despido o si las cuentas están combinadas con un seguro social, los costos asociados son mayores.

v) Aumenta las pensiones

Las CAID que se convierten en fondos de jubilación al final de la vida laboral de los trabajadores podrían dar un empuje a la sostenibilidad del sistema de jubilación, por su mayor portabilidad y menores costos en comparación con las pensiones, gestionadas por los administradores de fondos de pensiones de empresas.

vi) Aumenta la movilidad laboral

La cuenta pertenece al trabajador y no al empleador (ni a la industria), como en el caso de ciertos diseños de seguros de desempleo o indemnizaciones por despido. Por lo tanto, el cambio de empleador o de industria no afecta a la CAID, lo que repercute positivamente en la movilidad laboral de los trabajadores entre empresas y sectores.

c) Debilidades

i) Déficits

Una posible debilidad de las CAID, en comparación con los otros mecanismos de protección frente al desempleo, es que los fondos de las cuentas individuales no sean suficientes para una persona que se encuentra desocupada durante mucho tiempo o con alta frecuencia. Ese riesgo es aun más pronunciado si se permite el retiro de fondos por razones distintas al desempleo, sobre todo cuando las personas tienen escasos recursos. Por esa razón sería necesario establecer algún sistema complementario, o hacer que el sistema de CAID incluya otras opciones, como las contribuciones del Gobierno a un fondo separado, los límites sobre los montos que se pueden retirar o que las personas tengan la posibilidad de obtener préstamos del Estado cuando su propia cuenta esté vacía. Este problema puede agravarse si en los cálculos para relacionar el monto de las cotizaciones con los montos de los beneficios se incorporan supuestos sobre la rentabilidad de las inversiones

acumuladas en las cuentas de ahorro que pueden resultar alejados de la realidad de los mercados financieros.

ii) Estimula el retiro de fondos de maneras informales

Otra posible debilidad es que las personas que tengan poca liquidez podrían intentar acceder a los fondos de manera informal (con la colaboración de los empleadores). El fortalecimiento del sistema de CAID, es decir, la reducción de esas debilidades, tiene su costo administrativo y podría incidir negativamente en algunas de sus ventajas.

iii) Los efectos positivos dependen de ciertos parámetros y supuestos

Los efectos positivos de las CAID no son tan robustos y a veces requieren información de la que no se dispone o que es limitada (por ejemplo el nivel de riesgo moral y de aversión al riesgo de los trabajadores), o dependen de las características del seguro de desempleo vigente (tasa de pago y de contribución), de las características de las CAID, o de las instituciones del mercado de trabajo, cuya presencia no siempre se hace sentir.

iv) Debilidad como instrumento de protección para personas con inserción precaria

Las personas cuya inserción laboral es precaria (empleados a tiempo parcial, contratación por obra o por un plazo determinado), muchas de ellas mujeres y jóvenes, tienen menos posibilidades de acumular recursos suficientes para enfrentar episodios de desempleo. Además, los beneficios otorgados por las CAID en el caso del desempleo dependen de los aportes individuales anteriores. En consecuencia, las personas mencionadas son precisamente las que suelen verse afectadas con más frecuencia por el desempleo y, para ellas, este sistema es menos útil.

v) Pérdida de solidaridad y limitada capacidad redistributiva

Relacionado con el aspecto anterior, con un sistema de CAID se pierde la solidaridad entre los trabajadores que caracteriza un seguro de desempleo con un diseño adecuado, especialmente entre trabajadores de distintos niveles de ingresos. En consecuencia, por lo general las CAID, en comparación con el seguro de desempleo, modifican la distribución de ingresos a favor de los trabajadores que pertenecen a los quintiles o deciles más altos. En otras palabras, las CAID no son propiamente un mecanismo para fomentar una distribución menos desigual de los ingresos.

En resumen, las CAID son un ejemplo de una institución laboral orientada sobre todo a mejorar la eficiencia de mercado laboral. No cumplen el otro objetivo de la institucionalidad laboral, consistente en fortalecer la posición de los actores estructuralmente más débiles en ese mercado. Solo con un diseño que incorpore los aspectos de protección de las personas

con inserción precaria, así como de solidaridad redistributiva, o mediante una combinación adecuada con otros instrumentos que proporcionen estos componentes, las CAID pueden considerarse instrumentos que cumplen el objetivo de contribuir al funcionamiento eficiente del mercado laboral y, al mismo tiempo, proteger a los actores estructuralmente más débiles.

E. Conclusiones

El análisis de los instrumentos creados en los países estudiados de Europa, América del Norte y Oceanía para la protección frente al desempleo, es decir, el seguro y la asistencia de desempleo y la indemnización por el despido, así como el examen de las cuentas de ahorro individuales para desempleo como posible opción alternativa muestran una gran variedad respecto al diseño de sus componentes, lo que dificulta la evaluación comparativa entre un modelo y otro. Por otra parte, el nivel de éxito del instrumento también depende de las metas establecidas por cada país: disminuir el desempleo, estabilizar los ingresos y la economía, redistribuir ingresos entre los trabajadores, disminuir los gastos públicos, entre otras. En tercer lugar, las condiciones de los mercados laborales varían entre los distintos países, de manera que el mismo mecanismo puede generar resultados diversos en diferentes países, lo que limita además la posibilidad de establecer conclusiones sobre el mecanismo óptimo de protección o el diseño ideal para un instrumento determinado.

Los primeros instrumentos examinados (el seguro de desempleo y la asistencia de desempleo) compensan la falta de ingresos relacionada con la pérdida del empleo. Su fortaleza principal consiste en mantener cierto nivel de ingresos para el desempleado mientras busca un nuevo empleo. Por lo tanto, tienen un efecto estabilizador a nivel individual y a nivel de la economía del país.

Con respecto al seguro de desempleo, en general, un mayor sueldo anterior y una historia laboral más extensa permiten obtener un beneficio más elevado durante más tiempo, aunque esto tiene sus límites en varios países. El monto de los beneficios es constante o va bajando a lo largo del tiempo y, en varios casos, los beneficios no se reciben de inmediato sino que se impone un tiempo de espera. El seguro suele ser obligatorio, salvo en tres países escandinavos que todavía tienen sistemas voluntarios. Por ello, los asalariados tienen la cobertura más amplia, especialmente los del sector privado. En general, los trabajadores por cuenta propia no están incluidos por obligación, pero en varios países existe la posibilidad de afiliarse voluntariamente al sistema de seguro de desempleo.

A fin de ser elegible para el beneficio de desempleo, en términos generales, una persona debe haber trabajado o contribuido al seguro durante cierto período mínimo. El aumento de las relaciones laborales inestables y

de corta duración tiende a dificultar el acceso para una proporción creciente de la fuerza laboral, sobre todo las mujeres y los jóvenes. Otra condición de acceso a los beneficios es el registro como desempleado y la disponibilidad para trabajar. En muchos casos se establece la condición de que el beneficiario no haya renunciado a su empleo. El financiamiento del seguro de desempleo está vinculado a la nómina en el caso de la contribución por los empleadores y depende de los ingresos en el caso menos frecuente en que la contribución provenga de los trabajadores. La tasa de cotización puede ser hasta un 4% en el caso de los países donde se financia solamente el seguro de desempleo. El Gobierno contribuye siempre como empleador y, en muchos países, funciona como garante cuando se presenta cualquier déficit. Los modelos de organización son bastante diversos y cuentan con una influencia estatal menor o mayor. El Estado por lo menos supervisa el proceso y, en algunos casos, está involucrado también en el cobro de las contribuciones o la distribución de los beneficios. Esas responsabilidades recaen, principalmente, sobre los ministerios de trabajo o empleo, las oficinas de empleo y las agencias de seguridad social.

Hay varios países que tienen un sistema combinado, es decir, el seguro de desempleo va acompañado de la asistencia de desempleo. El primero es más generoso que la segunda, pero también tiene condiciones más estrictas, de modo que las personas que no reúnen los requisitos necesarios para cobrar el seguro puedan recibir los beneficios de la asistencia de desempleo, en función de los ingresos. En ese sentido, la asistencia representa un vínculo entre la protección del desempleo y la protección de un ingreso mínimo, independiente del contexto laboral, como sucede en el caso de la asistencia social y los modelos de ingreso básico universal.

El seguro de desempleo tiende a tener un impacto positivo sobre el bienestar de los desempleados y puede contener la profundización de la desigualdad basada en la pérdida de ingresos laborales, sobre todo si se establece un piso mínimo y un techo máximo de beneficios. También puede funcionar como estabilizador automático y mejora el proceso de ajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones. Las debilidades del seguro y la asistencia de desempleo radican en que, debido a la aversión al riesgo y el riesgo moral, los beneficios pueden reducir los estímulos para que la persona busque y encuentre un nuevo empleo, y la cobertura tiende a debilitarse cuando se trata de mercados laborales más volátiles y empleos más precarios. Sin embargo, esas debilidades no afectan a todos los casos por igual, sino que dependen de un conjunto de factores, como el nivel de aversión al riesgo y el riesgo moral entre los trabajadores de un país. De todas maneras, esos efectos negativos se pueden reducir mediante un buen diseño del seguro, lo que incluye control y sanciones, una duración máxima del beneficio, una tendencia de pago que disminuye a lo largo del tiempo y un período de espera antes de entregar el beneficio.

La indemnización es un instrumento con un largo historial y una amplia distribución en el mundo, y presenta muchas variaciones en aspectos como la obligatoriedad, la cobertura, las razones de la terminación del contrato y la permanencia. Además, hay un rango grande en los beneficios pagados como indemnización y en la manera de financiarlos.

En los últimos diez años algunos países hicieron reformas de sus sistemas de indemnización. Mientras que en algunos casos las reformas introdujeron aspectos más generosos (pago mínimo, reducción de condiciones), en otros se relacionaron las indemnizaciones con el sistema de pensiones o se establecieron cuentas individuales.

La indemnización por despido tiene el potencial de compensar la pérdida de ingresos, estabilizar el empleo y promover relaciones laborales a largo plazo. Sin embargo, en la práctica muchas veces no puede realizarse ese potencial debido a problemas de financiamiento, cuando por falta de fondos los desempleados no reciben su indemnización, aunque sean elegibles. En lo que respecta a los efectos de estabilización del empleo y la promoción de relaciones laborales sostenibles, hay experiencias positivas y negativas, y las pocas experiencias positivas parecen estar relacionadas con un sistema de indemnización voluntario y un entorno institucional bien desarrollado. En cualquier caso, podría decirse que el diseño de la indemnización, sobre todo el modelo de financiamiento y la garantía del acceso al beneficio en caso de pérdida del empleo, por ejemplo, mediante un fondo común, es crítico para un funcionamiento aceptable. Sin embargo, queda abierto el debate sobre los mecanismos de indemnización y también sobre su posible combinación con el seguro de desempleo.

En los países desarrollados, las cuentas de ahorro individuales de desempleo se han planteado como una manera alternativa para financiar esa protección y enfrentar las debilidades del seguro de desempleo y la indemnización por despido. Las cuentas se diseñan con miras a estimular el esfuerzo de búsqueda de un nuevo trabajo o no perder el trabajo actual, además de evitar problemas de financiamiento de los beneficios cuando se necesitan. Los trabajadores, empleadores o el Estado contribuyen mensualmente a una cuenta que pertenece al trabajador y, al quedar desempleados, retiran fondos de su cuenta para compensar la pérdida de ingresos. Si los fondos no alcanzan para el período de desempleo, podría permitirse un déficit que el trabajador financiaría con un crédito estatal que pagaría cuando trabaje de nuevo. A menudo se sugiere que los fondos que queden al jubilarse se transfieran a los fondos de jubilación y que el Estado compense el posible déficit.

Las simulaciones con varios modelos en países de la OCDE y las experiencias con los países que han implementado sistemas de cuentas individuales muestran que, por un lado, las CAID tienen cierto potencial para incentivar la búsqueda de trabajo, con la posibilidad de salir más rápidamente

del desempleo, y con un gasto de fondos públicos menor que los seguros de desempleo existentes. Por otro, los beneficios dependen de muchos factores y de supuestos que no siempre se cumplen. Además, en comparación con los seguros de desempleo, entrañan una menor solidaridad entre trabajadores ocupados y desempleados y entre los trabajadores ocupados de diferentes niveles de ingresos, ya que no contribuyen a la redistribución de los ingresos.

En resumen, el análisis de las experiencias de los países desarrollados y los países en transición con tres instrumentos de protección frente al desempleo mostró una gran variedad de modalidades respecto al diseño de las condiciones de acceso y los montos de beneficios, los esquemas gerenciales y los modelos de financiamiento, entre otras cosas. Esa gran variedad refleja la dificultad, y probablemente la imposibilidad, de establecer un diseño institucional que cumpla de manera óptima el doble objetivo de las instituciones laborales, de proteger a los actores desfavorecidos en el mercado laboral y fomentar un funcionamiento eficiente de ese mercado.

El análisis de las experiencias de esos países demostró claramente que un énfasis muy marcado en uno de los dos objetivos tiende a afectar el cumplimiento del otro. Así, los beneficios muy generosos tienden a frenar la reinserción laboral, con costos para el sistema de protección y la sociedad en su conjunto. Por otra parte, la orientación más reciente de fortalecer la eficiencia de los instrumentos de protección tiende a debilitar su función redistribuidora y solidaria. Sobre todo, las cuentas individuales de ahorro no hacen ninguna contribución al respecto y requieren la combinación con instrumentos adicionales (por ejemplo, un fondo común) para poder cumplir el citado objetivo doble. Por último, todos los mecanismos de protección revisados enfrentan el reto de extender los beneficios de manera adecuada a personas con una inserción precaria en el mercado laboral, que tienden a beneficiarse poco de esos mecanismos debido a sus dificultades para cumplir las condiciones de acceso, que suelen afectar más a las mujeres y los jóvenes. Por todo lo anterior, el diseño y el fortalecimiento de un mecanismo de protección enfrentan el reto de cumplir de manera equilibrada con ambos objetivos y de ajustarse a las condiciones específicas de cada país.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y R. Shimer (2000), "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, vol. 44, Amsterdam, Elsevier.
- Administración del Seguro Social/Asociación Internacional de la Seguridad Social (2013), *Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific, 2012*, Washington, D.C.
- (2012a), *Social Security Programs throughout the World: Europe, 2012*, Washington, D.C.
- (2012b), *Social Security Programs throughout the World: The Americas, 2011*, Washington, D.C.

- Arthur, D. (2005), "All the way with USAs - Should the unemployed pay their own dole?", *Club Troppo*, 16 de julio [en línea] <http://clubtroppo.com.au/2005/07/16/all-the-way-with-usas-should-the-unemployed-pay-their-own-dole/>.
- Auerbach, A.J. y D. Feenberg (2000), "The significance of federal taxes as automatic stabilizers", *NBER Working Paper*, N° 7662, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research [en línea] <http://www.nber.org/papers/w7662>.
- Betcherman, G. (2012), "Labor market institutions: a review of the literature", *Policy Research Working Paper*, N° 6276, Banco Mundial [en línea] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2181285.
- Bovenberg, A., M. Hansen y P. Sørensen (2008), "Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs", *International Tax and Public Finance*, vol. 15, N° 1, Springer.
- Chimerine, L. y otros (1999), "Unemployment insurance as an economic stabilizer: evidence of effectiveness over three decades", *Unemployment Insurance Occasional Paper*, N° 8, Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Clasen, J. y E. Viebrock (2008), "Voluntary unemployment insurance and trade union membership: investigating the connections in Denmark and Sweden", *Journal of Social Policy*, vol. 37, N° 3, Cambridge University Press.
- Engbom, N., E. Detragiache y F. Raeli (2015), "The German labor market reforms and post-unemployment earnings", *IMF Working Paper*, N° WP/15/162, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Farber, H.S., J. Rothstein y R.G. Valletta (2015), "The effect of extended unemployment insurance benefits: evidence from the 2012-2013 phase-out", *Working Paper Series*, N° 2015-03, San Francisco, Banco de la Reserva Federal de San Francisco.
- Feldstein, M. y D. Altman (2007), "Unemployment insurance savings accounts", *Tax Policy and the Economy*, Volume 21, J. Poterba (ed.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press [en línea] <http://www.nber.org/chapters/c0046.pdf>.
- Ferrer, A.M. y W.C. Riddell (2011), "Unemployment insurance savings accounts in Latin America: overview and assessment", *Reforming Severance Pay: an International Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] http://dx.doi.org/10.1596/9780821388495_CH07.
- Fölster, S. (2001), "An evaluation of social insurance savings accounts", *Public Finance and Management*, vol. 1, N° 4.
- _____(1999), "Social insurance based on personal savings", *Economic Record*, vol. 75, N° 1, Wiley.
- Fredriksson, P. y B. Holmlund (2006a), "Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, vol. 20, N° 3, Wiley Blackwell.
- _____(2006b), "Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare?", *International Tax and Public Finance*, vol. 13, N° 5, Springer.
- _____(2001), "Optimal unemployment insurance in search equilibrium", *Journal of Labor Economics*, vol. 19, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gruber, J. (1994), "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *NBER Working Paper*, N° 4750, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research [en línea] <http://www.nber.org/papers/w4750>.
- Hansen, G.D. y A. Imrohorglu (1992), "The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1, Chicago, The University of Chicago Press.
- Herz, E. (1954), "Protection of employees on the termination of contracts of employment", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 69, N° 4.

- Holzmann, R. y M. Vodopivec (eds.) (2012), *Reforming Severance Pay: An International Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Holzmann, R. y otros (2011), "Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms", *IZA Discussion Papers*, N° 5731, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Jongen, E.L.W. (2009), *An Analysis of Individual Accounts for the Unemployment Risk in the Netherlands*, La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Kugler, A.D. (2005), "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia", *Journal of Public Economics*, vol. 89, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Margolis, D.N. (2008), "Unemployment insurance versus individual unemployment accounts and transitions to formal versus informal sector jobs" [en línea] <http://www.crest.fr/images/doctravail/2008-35.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *World Social Protection Report 2014/15. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* [en línea] <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>.
- (2010), "Income support to the unemployed", *World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146566.pdf.
- Orszag, P. (2001), "Unemployment insurance as economic stimulus", Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities [en línea] <http://www.cbpp.org/11-15-01tax.htm>.
- Orszag, J.M. y D.J. Snower (2002), "From unemployment benefits to unemployment accounts", *IZA Discussion Paper*, N° 532 [en línea] <http://www.econstor.eu/handle/10419/2801>.
- Orszag, J.M. y otros (1999), "The impact of individual accounts: piecemeal vs. comprehensive approaches" [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/orszag.pdf>.
- Reyes Hartley, G., J.C. van Ours y M. Vodopivec (2010), "Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile", abril.
- Rodrigues, R. (2008), "Simulation of unemployment insurance savings accounts in Portugal", *Desenvolvimento económico português no espaço europeu*.
- Stiglitz, J. y J. Yun (2005), "Integration of unemployment insurance with retirement insurance", *Journal of Public Economics*, vol. 89, N° 11, Amsterdam, Elsevier.
- Valentini, F. (2008), "Unemployment insurance savings accounts: an overview", ETLA [en línea] <http://www.etla.fi/en/publications/dp1136-en/>.
- Velásquez Pinto, M.D. (2014), "Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 154, (LC/L.3877), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vodopivec, M. (2010), "How viable are unemployment insurance savings accounts? Simulation results for Slovenia", *Comparative Economic Studies*, vol. 52, N° 2, Palgrave Macmillan.
- Vodopivec, M. y T. Rejec (2001), "How viable is the system of unemployment insurance savings accounts: simulation results for Estonia", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito [en línea] http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/06/18_milan.pdf.
- Vroman, W. y V. Brusentsev (2005), *Unemployment Compensation throughout the World: A Comparative Analysis*, Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1
Países seleccionados: seguro de desempleo

A. Beneficios

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ^a	Tasa de pago (al inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Albania	Ley (1947, 1993)	Uniforme	n.a.	Mínimo	Hijos	0	Plano	Hasta un año	Nada
Alemania	Ley (1927, 2003; 1997, 2010)	60% o 67%	Ingresos medios del asegurado	No	Compensaciones por disminución de las horas laborales, mal tiempo o empleadores insolventes	0	Plano	Hasta dos años	Edad y cobertura
Australia ^c	Ley (1944; 1991)	n.a.	Menores de 22 años (con comprobación de los medios de vida); edad, situación de convivencia, estado civil, tener hijos	Mínimo y máximo	Descuentos para gastos médicos, transporte, servicios públicos	0	Plano	n.d.	n.a.
Australia ^d		n.a.	Mayores de 21 años (con comprobación de los medios de vida); edad, estado civil, tener dependientes	Máximo	Descuentos para gastos médicos, transporte, servicios públicos	0 (desempleo voluntario: hasta 8 semanas)	Plano	n.d. (desempleo voluntario: hasta 26 semanas menos duración)	n.a.
Australia ^e		n.a.	Pago para padres (con comprobación de los medios de vida); estado civil o de convivencia	Máximo	Descuentos para gastos médicos, transporte, servicios públicos y pagos extra por arriendo, vivir en zonas remotas	0	Plano	n.d.	n.a.

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ³⁾	Tasa de pago (al inicio) ³⁾	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Austria	Ley (1920; 1977, 1994)	55%	Ingresos líquidos del asegurado	No	Hijos y solteros con ingresos bajos	28 en algunos casos	Plano	De 20 a 52 semanas	Edad, cobertura, capacitación
Belarús	Ley (1921; 2006)	50% a 100%	Ingresos medios de colegas en el trabajo anterior	Máximo	No	0	En descenso	Seis meses	Empleo
Bélgica	Ley (1920; 1944, 1991)	40% a 60%	Ingresos del último mes trabajado del asegurado	No	Para menores de 30 años, mayores de 49 años y mayores de 59 años, o con ciertos años de historia laboral	0	Plano o en descenso	Hasta ilimitada, bajo ciertas condiciones	Situación familiar, duración desempleo y historia laboral
Bulgaria	Ley (1925; 2000)	60%	Ingresos medios del asegurado en los 24 meses anteriores	Mínimo	No	0	Plano	De 4 a 12 meses	Cobertura
Canadá	Ley (1940; 1996)	55%	Ingresos medios del asegurado en las 26 semanas anteriores	Máximo	Desempleados con ingresos bajos o modestos y con hijos	14	Plano	De 14 a 45 semanas	Historia laboral, tasa de desempleo regional
Chequia	Ley (1991; 2004)	65%	Ingresos medios del asegurado en los tres meses anteriores	Máximo	No	0	En descenso	No especificado, cinco meses por lo mínimo	Capacitación, carácter voluntario o involuntario del desempleo
Croacia	Ley (1952; 2002, 2008, 2009)	70%	Sueldo medio del asegurado en los tres meses anteriores	Máximo	Participación en capacitación; compensación para costos de mudanza	0	En descenso	De 90 a 450 días	Empleo
Dinamarca	Ley (1907; 2005, 2008)	90%	Ingresos medios del asegurado en las 12 semanas anteriores	Máximo	No	15 para trabajadores por cuenta propia	Plano	Hasta dos años	Edad, capacitación, servicio militar
Eslovaquia	Ley (1991; 2004, 2005)	50%	Ingresos en los dos años anteriores	No	No	0	Plano	Hasta seis meses	Nada

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ^a	Tasa de pago (al inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Eslovenia	Ley (1927; 1991)	80%	Ingresos medios del asegurado en los ocho meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	En descenso	Hasta un año	Cobertura
España	Ley (1919; 1985, 1994)	70%	Ingresos medios del asegurado en los seis meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	En descenso	De 120 a 720 días	Cobertura
Estados Unidos	Ley federal (1935), leyes estatales (1932-1937)	50% (aprox.)	Ingresos del asegurado	Máximo	Hijos y otros dependientes	Siete	Plano	Hasta seis meses	Mayor duración en estados de alto nivel de desempleo
Estonia	Ley (1991; 2001, 2005)	50%	Ingresos de referencia	Máximo	No	Siete	En descenso	De 100 a 360 días corridos	Cobertura
Federación de Rusia	Ley (1921; 1991, 1997, 2001, 2004, 2006)	75%	Ingresos medios anteriores del asegurado	Mínimo y máximo	Hijos; personas que vivan en zonas contaminadas por radiación o víctimas de radiación	0	En descenso	Hasta 12 más 12 meses	Nada
Finlandia	Ley (1917; 1960; 1997, 1998, 2002)	Uniforme más el 20% o el 45%	Sueldo del asegurado	Mínimo y máximo	Hijos; programa de reemplazo	Siete	Plano	Hasta 500 días hábiles	Nada
Francia	Ley (1905; 1958, 1973, 1984, 1988, 2009)	57,4% a 75%	Promedio de ingresos declarados en los 12 meses anteriores	Máximo	Desplazamiento y formación profesional	0	Plano	Igual a los meses contribuidos, hasta dos o tres años	Edad
Grecia	Ley (1954; 1985, 1989, 1990)	40% o 50%	Sueldo del asegurado	Mínimo	Compensación para personas con empleo estacional	Cinco	Plano	Hasta un año	Edad y cobertura
Hungría	Ley (1957; 1991)	30% a 60%	Ingresos brutos medios del año anterior del asegurado	Máximo	No	0	Plano	Hasta 90 días	Cobertura
Irlanda	Ley (1911; 2005)	Uniforme	n.a.	n.a.	Hijos y adulto que cuida a hijos del desempleado	0	Plano	Hasta 312 días	Edad y cobertura

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ¹⁾	Tasa de pago (al inicio) ²⁾	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Islandia	Ley (1956; 2006)	70%	Ingresos medios del asegurado en los seis meses anteriores	Mínimo	Hijos	0 (40 por desempleo voluntario)	Plano	n.d.	Cobertura
Italia	Ley (1919; 1945; 1935; 1939; 1975; 1977; 1988; 1991; 1994; 1996; 1997; 1998; 2000; 2005; 2009)	60%	Ingresos brutos medios del asegurado en los tres meses anteriores	Máximo	Compensaciones para movilidad y por disminución de las horas laborales	0	En descenso	Hasta un año	Edad
Letonia	Ley (1991; 1999)	55% a 65%	Ingresos medios del asegurado en los 12 meses anteriores o subsidio de la seguridad social del Estado	No	No	0	En descenso	Hasta nueve meses	Cobertura y duración del desempleo
Lituania	Ley (1919; 2005; 2006)	Parte uniforme y parte variable	Ingresos medios del asegurado en los 36 meses anteriores, nivel de ingresos, y un sueldo de referencia	Máximo	No	Siete	Plano	Hasta nueve meses	Cobertura
Luxemburgo	Ley (1921; 2006)	70% a 85%	Ingresos medios del asegurado o salario mínimo legal	Máximo	No	0	En descenso	Un año, más prórrogas	Categoría de beneficiario, edad, dificultad para encontrar empleo
Moldova	Ley (1992; 2003; 1992; 2003)	30% a 50%	Ingresos medios del asegurado en los mejores 9 meses de los 24 meses anteriores	No	No	0	Plano	Un año	Razón de desempleo y duración del empleo anterior
Noruega	Ley (1906; 1997)	87,6%	Ingresos anuales del asegurado	Máximo	Hijos	Tres	Plano	Hasta dos años	Nivel de ingresos anteriores
Países Bajos	Ley (1949; 1987)	75%	Ingresos medios del asegurado en los 12 meses anteriores	Máximo	No	Tres	En descenso	Hasta 38 meses	Duración del empleo anterior

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ^a	Tasa de pago (al inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Polonia	Ley (1924; 2004)	80% a 120%	Monto de base fijo	Mínimo y máximo	No	0	En descenso	Hasta 18 meses	Duración del empleo anterior, más tasa de desempleo regional
Portugal	Ley (1975; 2006, 2009, 2010)	65%	Ingresos medios del asegurado en los 12 meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	Plano	Hasta 1.140 días	Edad y cobertura
Reino Unido	Ley (1911; 1995)	Uniforme, monto menor para menores de 25 años	n.a.	Mínimo y máximo	No	Tres	Plano	Hasta seis meses	Edad
Rumania	Ley (1991; 2002)	50% a 75%, más 3% a 10%	Monto de referencia social	n.a.	Pago extra cuando el nuevo sitio de trabajo está a más de 50 km o para la mudanza	0	Plano	De 6 a 12 meses	Cobertura y persona que busca trabajo por primera vez o no
Serbia	Ley (1927; 1996, 2003)	50%	Ingresos medios del asegurado en los seis meses anteriores	Mínimo y máximo	Posibilidad de pago de una vez, como capital inicial para empezar negocio	0	Plano	De 3 a 24 meses	Edad y cobertura
Suecia	Ley (1934; 1998)	Uniforme, más el 80%	Ingresos anteriores	Máximo	No	Siete	En descenso	Hasta 450 días	Tener hijos
Suiza	Ley (1924; 1982, 2000)	70% a 80%	Ingresos cubiertos	No	No	Cinco	Plano	Hasta 520 días	Cobertura y edad, tener hijos
Turquía	Ley (2000, 2006, 2007, 2008; 2000, 2006, 2007, 2008)	50%	Ingresos medios del asegurado en los cuatro meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	Plano	De 180 a 300 días	Cobertura

País	Marco legal (año de la primera ley; año de la ley vigente) ^a	Tasa de pago (al inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo o máximo	Extras	Período de espera (en días)	Desarrollo	Duración	Nivel o duración depende de:
Ucrania	Ley (1921; 1991, 2000, 2010)	50% a 70%	Ingresos medios	Mínimo y máximo	Subsidio para funeral, disposiciones especiales para categorías como mujeres con hijos	0	En descenso	Hasta 360 o 720 días	Cobertura y edad
Nueva Zelanda	Ley (1930; 1965)	n.a.	Edad, estado civil, situación convivencial, tener hijos	Máximo	No	0 (desempleo voluntario: 13 semanas)	Plano	52 semanas con posibilidad de volver a solicitarlo	n.d.

B. Condiciones y beneficiarios

País	Condiciones			Beneficiarios	
	Desempleo involuntario	Disposición o capacidad de trabajar	Período mínimo de contribución o de empleo	Otros	Excluidos
Albania	n.d.	Sí No	Un año de contribuciones	Dispuesto a recibir capacitación	Asalariados Trabajadores por cuenta propia
Alemania	n.d.	Sí	12 meses de empleo en 2 años anteriores	n.a.	Asalariados (incluso aprendices, personal doméstico) y más; los trabajadores por cuenta propia, los cuidadores y los trabajadores extranjeros pueden incorporarse voluntariamente (bajo ciertas condiciones) Personas con empleo irregular
Australia ^c	n.d.	n.d.	n.a.	n.a.	Desempleados de 16 a 21 años, o estudiantes a tiempo completo de 18 a 24 años No hay
Australia ^d	Sí	n.d.	n.a.	Desempleo voluntario: duración reducida o período de espera hasta 8 semanas	Desempleados de 22 años o más, hasta la edad de jubilación No hay

País	Condiciones				Beneficiarios		
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Período mínimo de contribución o de empleo	Otros	Excluidos	
Australia*	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.	n.a.	Padre soltero que cuida a uno o más niños menores de ocho años, o padres en pareja que cuidan a niños menores de seis años	No hay
Austria	No	Sí	Sí	28 semanas de contribuciones en los 12 meses anteriores	Desempleo voluntario: período de espera	Asalariados con sueldo mínimo y aprendices; los trabajadores por cuenta propia pueden incorporarse voluntariamente	Asalariados del sector público
Belarús	Sí	Sí	Sí	0	Residencia	Ciudadanos mayores de 15 años con permanencia definitiva	No hay
Bélgica	Sí	Sí	Sí	La cobertura mínima depende de la edad: 312 días en 18 meses para los más jóvenes y 624 días en 36 meses para los mayores	n.a.	Asalariados, personas en busca del primer empleo, estudiantes, trabajadores discapacitados	Trabajadores por cuenta propia
Bulgaria	No	No	No	Nueve meses de cobertura	Desempleo voluntario: beneficio mínimo solo	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia
Canadá	Sí	Sí	Sí	De 420 a 910 horas trabajadas	También son elegibles las personas que no puedan trabajar por enfermedad, maternidad o cuidado de familiares	Asalariados (incluso del sector público), pescadores por cuenta propia	Trabajadores por cuenta propia (salvo pescadores)
Chequia	No	Sí	No	12 meses de cobertura en los últimos dos años (incluye formación profesional, servicio militar, cuidado de menores de cinco años)	Desempleo voluntario: beneficio reducido	Ciudadanos de Chequia, de la UE y dependientes, otros ciudadanos que residan permanentemente en el país	No hay
Croacia	Sí	Sí	No	Nueve meses de empleo en los últimos 24 meses	n.a.	Asalariados con contrato	Trabajadores por cuenta propia y agricultores

País	Condiciones				Beneficiarios		
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Periodo mínimo de contribución o de empleo	Otros	Beneficiarios	Excluidos
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	Un año de inscripción en el fondo, más 52 semanas de empleo en los tres últimos años	Miembro de un fondo de desempleo aprobado	Asalariados (incluso en servicio público), trabajadores por cuenta propia, personas con un mínimo de 18 meses de formación profesional o en servicio militar	No hay
Eslovaquia	n.d.	Sí	No	Dos años de contribuciones en los tres años anteriores	n.a.	Desempleados que buscan trabajo; seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia y residentes menores de 16 años	No hay
Eslovenia	n.d.	Sí	Sí	9 meses de empleo en los 24 meses anteriores	n.a.	Empleados (incluso funcionarios públicos, trabajadores a tiempo parcial y trabajadores por cuenta propia); seguro voluntario para ciudadanos empleados por empresas extranjeras fuera del país (en países determinados)	No hay
España	n.d.	Sí	No	360 días en los 6 años anteriores	n.a.	Asalariados en industria, comercio y servicios; seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia	Trabajadores del hogar y funcionarios públicos
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	Ingreso mínimo, número de semanas de empleo u horas trabajadas (depende del estado)	n.a.	Asalariados del sector privado, en organizaciones sin fines de lucro de cierto tamaño, en el sector público	Trabajadores por cuenta propia, trabajadores ocasionales, trabajo familiar, asalariados de organizaciones religiosas
Estonia	Sí	Sí	Sí	12 meses de empleo en los 3 años anteriores	Edad mínima de 16 años	Ciudadanos de Estonia capaces de realizar actividades remuneradas, personas que residen temporalmente y refugiados legales	No hay
Federación de Rusia	No	Sí	Sí	26 semanas en el año anterior (beneficios menores para quienes no cumplan ciertas condiciones)	Beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario	Ciudadanos de 16 a 59 años (hombres) o de 16 a 54 años (mujeres)	No hay

País	Condiciones				Beneficiarios		
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Período mínimo de contribución o de empleo	Otros	Beneficiarios	Excluidos
Finlandia	Sí	No	No	34 semanas de empleo e inscripción en el fondo desde los 28 meses anteriores	Seguro relacionado con los ingresos: miembro de un fondo de desempleo	Asalariados, trabajadores por cuenta propia, emprendedores	No hay
Francia	Sí	Sí	Sí	122 días de empleo en los 28 (menores de 50 años) o los 36 meses anteriores (mayores de 50 años)	n.a.	Asalariados (incluso aprendices, personal doméstico y cuidadores de niños)	Asalariados del sector público y trabajadores por cuenta propia
Grecia	Sí	Sí	Sí	125 días en los 14 meses anteriores o 200 días en los 2 años anteriores	n.a.	Asalariados en la industria y el comercio y ocupaciones relacionadas, personas de 20 a 29 años sin historia laboral	Trabajadores por cuenta propia
Hungría	Sí	No	Sí	Un año de cobertura en los tres años anteriores	No recibir otros beneficios	Asalariados y trabajadores por cuenta propia	No hay
Irlanda	Sí	Sí	Sí	104 semanas de contribución y desempleado durante tres de seis días recientes	n.a.	Asalariados	Ciertos trabajadores a tiempo parcial, trabajadores por cuenta propia, trabajadores en servicio público, trabajadores del hogar ocasionales
Islandia	No	Sí	Sí	Asalariados: 10 semanas de empleo en el año anterior; trabajadores por cuenta propia: 12 meses de contribuciones y 3 meses de impuestos	Residir en el país; desempleo voluntario: período de espera de 40 días	Asalariados y trabajadores por cuenta propia	No hay
Italia	Sí	Sí	Sí	52 semanas de contribuciones en los dos años anteriores (condiciones diferentes para algunas profesiones)	n.a.	Asalariados en el sector privado	Trabajadores por cuenta propia y aprendices

País	Condiciones				Beneficiarios		
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Periodo mínimo de contribución o de empleo	Otros	Beneficiarios	Excluidos
Letonia	n.d.	Sí	No	Un año	n.a.	Asalariados, militares y su esposas, residentes en el país con un hijo menor de 18 años, receptores de beneficios para cuidar a hijos, por enfermedad o licencia prenatal o postnatal	Trabajadores por cuenta propia
Lituania	No	Sí	No	0 (desempleo involuntario) o 18 meses de contribuciones en los 36 meses anteriores (desempleo voluntario)	Desempleo voluntario; período de espera de tres meses	Asalariados determinados del sector público y privado, ciertos funcionarios públicos y militares	Trabajadores por cuenta propia
Luxemburgo	Sí	Sí	Sí	26 semanas de empleo en el año anterior	n.a.	Asalariados, ciertos trabajadores graduados y personas de 16 a 28 años con formación profesional terminada	No hay
Moldova	No	Sí	Sí	Seis meses de empleo cubierto en los 24 meses anteriores	No tener ingresos imponibles; beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario	Ciudadanos con domicilio permanente en el país, incluye trabajadores por cuenta propia	No hay
Noruega	Sí	Sí	Sí	Cierto nivel de ingresos antes del desempleo	n.a.	Asalariados (incluso en el sector público), trabajadores por cuenta propia mayores de 63 años	No hay
Países Bajos	n.d.	Sí	Sí	26 semanas de empleo (incluye cuidar a hijos y otros) en las 36 semanas anteriores	n.a.	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia
Polonia	Sí	Sí	Sí	Un año de empleo (incluye licencia de maternidad, servicio militar) en el 1,5 año anterior	No reciben pago de indemnización ni compensación	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia

País	Condiciones			Beneficiarios			
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Período mínimo de contribución o de empleo	Otros	Beneficiarios	Excluidos
Portugal	Sí	Sí	Sí	450 días de cobertura en los 24 meses anteriores	Es posible trabajar a tiempo parcial y recibir beneficios de desempleo si los ingresos son inferiores al beneficio	Asalariados, discapacitados reevaluados como capaces de trabajar	Trabajadores por cuenta propia
Reino Unido	n.d.	Sí	Sí	Contribuciones iguales a 26 por el monto mínimo semanal en 1 año	Contribuciones iguales a 50 por el monto mínimo semanal en 2 años	Asalariados mayores de 17 años	Trabajadores por cuenta propia
Rumania	n.d.	Sí	No	12 meses en los 24 meses anteriores	Ingresos inferiores a cierto nivel; personas que buscan trabajo por primera vez, después de 60 días de graduarse	Asalariados con contrato, funcionarios públicos y militares, seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia y determinados trabajadores	No hay
Serbia	n.d.	No	No	12 meses consecutivos o 12 meses en los 18 meses anteriores	n.a.	Asalariados y trabajadores por cuenta propia	Agricultores
Suecia	No	Sí	Sí	12 meses de antigüedad en el fondo de seguro, más 480 horas de empleo en 12 meses	Desempleo voluntario; suspensión de beneficios durante 10 a 60 días	Asalariados y trabajadores por cuenta propia menores de 65 años y miembros de un fondo de seguro	No hay
Suiza	n.d.	No	Sí	12 meses de contribuciones en los dos años anteriores	Vivir en el país, haber terminado la escolaridad obligatoria, no recibir pensión; posibilidad de recibir beneficios por la reducción de las horas laborales	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia
Turquía	n.d.	No	No	600 días de cobertura en los 3 años anteriores	Puede recibir beneficios de desempleo junto a beneficios de enfermedad y maternidad	Asalariados mayores de 18 años con un contrato de servicios en el sector privado o público, y otros grupos determinados	Funcionarios públicos, trabajadores agroforestales, trabajadores del hogar, militares, estudiantes y trabajadores por cuenta propia

País	Condiciones				Beneficiarios		
	Desempleo involuntario	Inscripción	Disposición o capacidad de trabajar	Periodo mínimo de contribución o de empleo	Otros	Beneficiarios	Excluidos
Ucrania	No	Sí	Sí	0	Ingresos inferiores al sueldo mínimo; beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario	Ciudadanos en edad laboral; seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia	No hay
Nueva Zelandia	No	n.d.	Sí	n.a.	Desempleo voluntario; no elegible para beneficios durante las primeras 13 semanas	Residentes de Nueva Zelandia	Pensionados, estudiantes a tiempo completo, trabajadores en huelga

C. Financiamiento

País	Contribución si el asegurado es asalariado	Contribución si el trabajador por cuenta propia	Contribución del asegurado, mínimo o máximo	Contribución del asegurado, exclusiva para desempleo	Contribución del empleador	Contribución del empleador, mínimo o máximo	Contribución del empleador, exclusiva para desempleo	Contribución del Estado
Albania	0	n.a.	No	Sí	0,9% de la nómina	No	Sí	0
Alemania	1,45% de los ingresos cubiertos	3% de los ingresos mensuales	Máximo	Sí	1,45% de los ingresos cubiertos	No	Sí	Cualquier déficit
Australia ^c	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Fondos generales
Australia ^d	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Fondos generales
Australia ^e	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Fondos generales
Austria	3% de los ingresos cubiertos	n.a.	Máximo	Sí	3% de la nómina	No	Sí	Cualquier déficit
Belarús	0	6% de la declaración de renta	No	No	No, enfermedad, maternidad, funerales y subsidios familiares	No	Sí	El Estado y los gobiernos locales contribuyen

Pais	Contribución si el asegurado es asalariado	Contribución si el asegurado es el trabajador por cuenta propia	Contribución del asegurado, mínimo o máximo	Contribución del asegurado, exclusiva para desempleo	Contribución del empleador	Contribución del empleador, mínimo o máximo	Contribución del empleador, exclusiva para desempleo	Contribución del Estado
Bélgica	0,87% de los ingresos de referencia	n.a.	No	Sí	1,46% de los ingresos de referencia	No	Sí	Cualquier déficit
Bulgaria	0,4% de los ingresos cubiertos	n.a.	Mínimo y máximo	Sí	0,6% de la nómina cubierta	Máximo	Sí	0
Canadá	1,78% (1,41% de los ingresos cubiertos)	n.a.	Máximo	No, salvo en Quebec	2,49% (1,97% nómina cubierta)	Máximo	No (salvo en Quebec)	0
Chequia	0	1,2% de la declaración de ingresos cubiertos	Máximo	Sí	1,2% de la nómina	No	Sí	Cualquier déficit
Croacia	0	n.a.	No	Sí	1,7% de la nómina cubierta	Mínimo y máximo	Sí	Paga subsidios periódicos y beneficios totales o parciales a ciertas categorías de personas
Dinamarca	8% de los ingresos brutos, depende del fondo	n.a.	No	No, jubilación anticipada voluntaria	Algunos contribuyen	No	Sí	Subsidios
Eslovaquia	1% de los ingresos cubiertos del asegurado	2% de los ingresos declarados	Mínimo y máximo	Sí	1% de la nómina cubierta	Mínimo y máximo	Sí	Cualquier déficit
Eslovenia	0,14% de los ingresos brutos	0,2% de los ingresos declarados	Mínimo	Sí	0,06% de la nómina bruta	Mínimo	Sí	0, contribuye como empleador
España	1,55% a 1,60% de los ingresos cubiertos	2,2% de los ingresos cubiertos	Mínimo y máximo	Sí	5,5% a 7,7% de la nómina cubierta	Mínimo y máximo	No	Subsidia el programa y contribuye como empleador

País	Contribución si el asegurado es asalariado	Contribución si el asegurado es trabajador por cuenta propia	Contribución del asegurado, mínimo o máximo	Contribución exclusiva para desempleo	Contribución del empleador	Contribución del empleador, mínimo o máximo	Contribución del empleador, exclusiva para desempleo	Contribución del Estado
Estados Unidos	0, salvo en algunos estados	n.a.	No	Sí	6% de la nómina imponible (federal y estatal)	Máximo	Sí	El Gobierno federal paga los gastos administrativos, parte de los beneficios, préstamos a los estados y ciertos servicios; los estados pagan beneficios
Estonia	2,8% de los ingresos brutos	0%	No	Sí	1,4% de la nómina bruta	No	Sí	0
Federación de Rusia	0	n.a.	No	Sí	0	No	Sí	Los gobiernos a nivel federal, regional y local lo pagan todo
Finlandia	0,2% a 0,4% de los ingresos más 0,6% de los ingresos (para seguro relacionado con los ingresos)	2,70% a 2,75% de los ingresos (para seguro relacionado con los ingresos)	No	Sí	0,8% o 3,2% de la nómina (depende de la nómina total) para seguro relacionado con los ingresos	No	Sí	Costo de seguro fijo; subsidio igual al seguro fijo
Francia	2,4% de los ingresos cubiertos	n.a.	Máximo	Sí	4,15% de la nómina cubierta, más monto variable con despido (mayores de 50 años)	Máximo	Sí	0
Grecia	1,83% de los ingresos brutos cubiertos	n.a.	Máximo	Sí	3,17% de los ingresos brutos cubiertos	Máximo	Sí	Subsidio anual garantizado
Hungría	1,5% de los ingresos brutos declarados	1,5% de los ingresos declarados	No	Sí	27% de la nómina bruta	No	No	Paga el Fondo Nacional de Empleo (beneficios, formación profesional y capacitación)
Irlanda	4% de los ingresos cubiertos	n.a.	No	No	4,25% o 10,75% de los sueldos brutos	No	No	Cualquier déficit

País	Contribución si el asegurado es asalariado	Contribución si el asegurado es trabajador por cuenta propia	Contribución del asegurado, mínimo o máximo	Contribución exclusiva para desempleo	Contribución del empleador, mínimo o máximo	Contribución del empleador, exclusiva para desempleo	Contribución del Estado
Islandia	0	7,79% de los ingresos presuntos	No	No	7,79% de la nómina bruta	No	0
Italia	0	n.a.	No	Sí	1,61% de los ingresos brutos (en ciertos sectores o empresas importantes pagan más)	Sí	Costos administrativos y subsidios para trabajadores del campo
Letonia	11% de los ingresos cubiertos y gastos administrativos de la CAID	n.a.	No	No	24,09% de los ingresos cubiertos	No	Contribución para esposas de militares y residentes en el país que cuiden a un hijo menor de 18 años
Lituania	0	n.a.	No	Sí	1,1% de la nómina	Sí	Cualquier déficit y contribuye como empleador
Luxemburgo	Paga un impuesto solidario especial	n.a.	n.d.	Sí	0	Sí	Monto fijo más recaudaciones de IVA, más un 4% de los ingresos de los gobiernos locales
Moldova	0	Monto fijo	No	No	22% a 23% de la nómina	No	Paga subsidios si es necesario
Noruega	Asalariados: 7,8% del sueldo bruto o 4,7% de otros ingresos	11% de los ingresos cubiertos	Mínimo	No	14,1% de la nómina bruta (menos en ciertas regiones)	Sí	Cualquier déficit
Países Bajos	4,2% de los ingresos cubiertos (promedio, porque el porcentaje depende de la industria)	n.a.	Máximo	No	4,2% de la nómina cubierta más 1,47% de la nómina cubierta para el Fondo de Indemnización	No	0

País	Contribución si el asegurado es asalariado	Contribución si el trabajador es propietario de su propia cuenta	Contribución si el asegurado es el trabajador	Contribución del asegurado, exclusiva para desempleo	Contribución del empleador, mínimo o máximo	Contribución del empleador, exclusiva para desempleo	Contribución del Estado
Polonia	0	n.a.	Si	2,45% de la nómina bruta	No	Si	Cualquier déficit
Portugal	Los asalariados y empleadores contribuyen conjuntamente un 5,14% de los ingresos brutos basados en la nómina	n.a.	Si	Los asalariados y empleadores contribuyen conjuntamente un 5,14% de los ingresos brutos basados en la nómina	No	Si	0
Reino Unido	9,95% más 1% de los ingresos del asegurado	n.a.	No	11,9% de los ingresos de los empleados	No	Si	Cualquier déficit
Rumania	0,5% de los ingresos cubiertos	1% de los ingresos cubiertos declarados	Si	1% de la nómina bruta	No	Si	Cualquier déficit
Serbia	0,75% de los ingresos cubiertos	1,5% de los ingresos cubiertos	Si	0,75% de la nómina cubierta	Mínimo y máximo	Si	0, contribuye como empleador
Suecia	Monto fijo	n.a.	Si	2,91% de la nómina	No	Si	0
Suiza	1,1% más 0,5% de los ingresos cubiertos	n.a.	Si	1,1% más 0,5% de la nómina cubierta	Máximo	Si	Hasta 0,159% de la nómina cubierta (servicios y políticas)
Turquia	1% de los ingresos mensuales	n.a.	Si	2% de la nómina mensual	No	Si	1% de los ingresos mensuales (con límite máximo)
Ucrania	0,6% de los ingresos	Contribuye voluntariamente	Si	1,5% de la nómina	No	Si	Subsidia lo necesario
Nueva Zelanda	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Fondos generales

D. Procesos y asistencia de desempleo

País	Procesos (recepción de contribuciones, asignación de beneficios y supervisión)		Asistencia de desempleo
	Tipo de sistema	Particularidades	
Albania	Seguro de desempleo	Nacional	No
Alemania	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	Asistencia de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que no pueden satisfacer las necesidades básicas de subsistencia (aunque reciban los beneficios del seguro de desempleo)
Australia ^c	Asistencia social	Nacional	No
Australia ^d	Asistencia social	Nacional	No
Australia ^e	Asistencia social	Nacional	No
Austria	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y regional	Asistencia de emergencia (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que necesitan esa asistencia
Belarús	Seguro de desempleo	Nacional	No
Bélgica	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	No
Bulgaria	Seguro de desempleo	Nacional	No
Canadá	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	No
Chequia	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.
Croacia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	No
Dinamarca	Seguro de desempleo, asistencia social	Nacional	No
Eslavaquia	Seguro de desempleo	Nacional y local	No
Eslovenia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	No
España	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	Asistencia de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que no sean elegibles para el seguro de desempleo
Estados Unidos	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y estatal	Asistencia para desempleados que no sean elegibles para el seguro de desempleo y que participen en actividades de capacitación
Estonia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	Ingresos personales inferiores a la asistencia de desempleo

País	Procesos (recepción de contribuciones, asignación de beneficios y supervisión)			Asistencia de desempleo
	Tipo de sistema	Nivel	Particularidades	
Federación de Rusia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	n.d.	No
Finlandia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	Los fondos de desempleo aprobados administran el programa voluntario	Asistencia de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que aún no sean elegibles para el seguro de desempleo
Francia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y sectorial	n.d.	Asistencia de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que no sean elegibles para el seguro de desempleo, y ciertas categorías de desempleados
Grecia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	n.d.	Prestación especial de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que no sean elegibles para el seguro de desempleo y tengan ingresos inferiores a un monto determinado
Hungría	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	n.d.	Ayuda y busquen empleo y no sean elegibles para el seguro de desempleo o les falten menos de cinco años para la jubilación
Irlanda	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	n.d.	Prestación para personas que busquen empleo (con comprobación de los medios de vida) y no sean elegibles para el seguro de desempleo
Islandia	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Italia	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Letonia	Seguro de desempleo	Nacional y local	n.d.	No
Lituania	Seguro de desempleo	Nacional y local	n.d.	No
Luxemburgo	Seguro de desempleo	Nacional y local	n.d.	No
Moldova	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Noruega	Seguro de desempleo	Nacional y local	Los servicios de impuestos cobran las contribuciones	No
Países Bajos	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	Las agencias de seguridad social tienen la función de conceder los beneficios	Prestación complementaria (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que reciben beneficios de desempleo inferiores al mínimo social
Polonia	Seguro de desempleo	Nacional y local	n.d.	No
Portugal	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	n.d.	Prestaciones de desempleo (con comprobación de los medios de vida) para desempleados que no sean elegibles para el seguro de desempleo y los ingresos de su hogar no superen cierto monto

País	Procesos (recepción de contribuciones, asignación de beneficios y supervisión)			Asistencia de desempleo
	Tipo de sistema	Nivel	Particularidades	
Reino Unido	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	No está claro a quién corresponde la supervisión	Prestación para personas que busquen empleo (con comprobación de los medios de vida) y que no sean elegibles para el seguro de desempleo, ingresos insuficientes, ahorros inferiores a cierto monto y parejas que trabajen menos de 24 horas semanales
Rumania	Seguro de desempleo	Nacional y local	n.d.	No
Serbia	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Suecia	Seguro de desempleo	Nacional	El Gobierno nacional supervisa los fondos de seguros	No
Suiza	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	Colaboración entre fondos públicos y privados, y entre agencias públicas y privadas	No
Turquía	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Ucrania	Seguro de desempleo	Nacional	n.d.	No
Nueva Zelanda	Asistencia social	Nacional	n.d.	No

Fuente: Administración del Seguro Social/Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific, 2012*, Washington, D.C., 2013; Administración del Seguro Social/Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Social Security Programs throughout the World: Europe, 2012*, Washington, D.C., 2012; Administración del Seguro Social/Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Social Security Programs throughout the World: the World: The Americas, 2011*, Washington, D.C., 2012.

Nota:

n.a. - No se aplica; n.d. - No disponible.

^a En algunos casos la ley no se implementó el mismo año en que se promulgó, por lo que se indica el año de la implementación.

^b En varios países la tasa de pago cambia a lo largo del tiempo; se muestra la tasa del primer periodo.

^c Corresponde a desempleados de 16 a 21 años, o estudiantes a tiempo completo de 18 a 24 años.

^d Corresponde a desempleados de 22 años o más, hasta la edad de jubilación.

^e Corresponde a padres solteros que cuidan a uno o más niños menores de ocho años, o padres en pareja que cuidan a niños menores de seis años.

Capítulo II

Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina

Mario D. Velásquez Pinto

Introducción

En este capítulo se analiza el estado actual de la protección ante el desempleo en América Latina, considerando la diversidad de instrumentos disponibles, la cobertura de beneficiarios, las situaciones protegidas, el financiamiento y sus interrelaciones.

El análisis se efectúa desde una perspectiva que considera que un sistema de protección ante el desempleo es completo si asegura un beneficio monetario que compense la pérdida de la remuneración durante un período dado de cesantía y si, además, apoya al cesante en sus intentos de reinserción laboral. Se presta particular atención a los seguros de desempleo, por su alta potencialidad para lograr los objetivos señalados.

En la primera sección se analiza la protección de los desempleados en América Latina, considerando los programas de indemnizaciones por despido, las cuentas individuales de ahorro por desempleo y los seguros de desempleo. Se brinda especial atención a estos últimos y a su relación con el nivel de ingresos, la cobertura y sus vínculos con políticas activas. En el segundo apartado se presentan pruebas sobre los avances que se obtienen a partir de estudios recientes, que incluyen el efecto del empleo informal en

el funcionamiento de esas instituciones en la región, así como iniciativas de reformas que se han aplicado en Chile y Colombia, o que se han elaborado en México.

El capítulo finaliza con una sección donde se desarrollan las principales conclusiones sobre el estado de la protección ante el desempleo en la región.

A. La protección ante el desempleo

1. Antecedentes

El funcionamiento de los países en condiciones de apertura comercial y financiera acentúa la exposición de las actividades económicas a conmociones externas y fluctuaciones cíclicas. Ello eleva las probabilidades de enfrentar episodios de desempleo durante la vida laboral y, por consiguiente, realza la importancia de contar con protección ante tales situaciones¹.

Sin mecanismos de protección adecuados, el desempleo puede dejar el hogar de un trabajador cesante en una posición de alta vulnerabilidad (Fajnzylber y Repetto, 2007). En efecto, en el caso de América Latina, la única fuente de ingresos de más del 70% de los trabajadores es su trabajo (BID, 2003). En el caso concreto de Chile, se ha estimado que los ingresos de los hogares cuyo jefe está desempleado son alrededor de un 40% menores que si tuviese empleo, lo que sugiere que, en tales casos, el ajuste del consumo es significativo (Cowan y Micco, 2005).

Lo anterior indica que, para un grupo importante de trabajadores de la región, enfrentar la pérdida de empleo, sin contar con protección o ayuda de terceros, es una situación catastrófica que pone en riesgo el estándar de vida de los hogares y eleva la probabilidad de transitar hacia la pobreza.

2. La situación en América Latina

La protección ante el desempleo se asocia con compensar la pérdida de las remuneraciones que genera la cesantía, además de apoyar la búsqueda de empleo y reinserción laboral del trabajador en un nuevo puesto de trabajo. Ese es el enfoque que se utilizará para analizar las características y el alcance de la protección en la región.

Como se constató en el capítulo I de este volumen, en América Latina se evidencian pocos casos con mecanismos de protección y las coberturas son bajas, lo que se asocia con la importancia del empleo informal.

¹ Véase en Velásquez (2003) un análisis detallado de las causas del desempleo y de los factores que explican la vigencia de soluciones públicas de protección. Véase también Mazza (2000).

En el cuadro II.1 se advierte que la indemnización por despido existe en todos los países analizados y se confirma que es la institución más utilizada en la región². Le siguen, con menos frecuencia, las cuentas de ahorro individuales y los seguros de desempleo.

Cuadro II.1
América Latina: instrumentos de protección ante el desempleo

País	Indemnizaciones por despido	Cuentas de ahorro	Seguros de desempleo	Subsidios de desempleo
Argentina	X	X ^a	X	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X			
Belice	X			
Brasil	X	X	X	
Chile	X	X	X	X
Colombia	X	X		
Costa Rica	X	X		
Ecuador	X	X	X	
El Salvador	X			
Guatemala	X			
Honduras	X			
México	X			X
Nicaragua	X			
Panamá	X	X		
Paraguay	X			
Perú	X	X		
República Dominicana	X			
Uruguay	X		X	
Venezuela (República Bolivariana de)	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

^a Se aplican en la rama de la construcción.

a) Las indemnizaciones por despido³

Las indemnizaciones por despido operan en la mayoría de los países mediante pagos únicos, ante la cesantía sin causa justa o por necesidades

² En los países industrializados y en desarrollo también existe el preaviso de despido. El empleador debe notificar con anticipación (de uno a dos meses en promedio) al trabajador que va a ser despedido, de modo que este disponga de tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo. En algunos casos, la ley establece el número de horas diarias de trabajo de las que puede disponer. Si ello no ocurre, el empleador debe consignar el último mes trabajado como parte de los costos de despido.

³ Basado en Holzmann y otros (2011).

de la empresa, y los códigos del trabajo establecen las circunstancias en que pueden considerarse así los despidos⁴.

Las indemnizaciones obligatorias existen en casi todas las economías en transición y aproximadamente en el 90% de los países de África, Oriente Medio y América Latina. En cambio, en países de altos ingresos, se observan proporciones más bajas de indemnizaciones por despido obligatorias y un porcentaje más elevado de convenios colectivos. Además, en la mayoría de los países esas instituciones se aplican en el sector privado.

Para tener derecho al beneficio, se requiere una antigüedad mínima del trabajador en la empresa y su financiamiento en la mayoría de los países. En el 100% de los de bajos ingresos, depende de los flujos internos de las empresas, ya que existen pocos casos en que se disponga la creación de reservas específicas, como sucede en el Japón y la República de Corea.

En América Latina, la primera legislación sobre indemnización por despido aplicable a trabajadores asalariados se registró en México (1917), luego en Bolivia (1924 y 1925), Chile (1924), la Argentina (1930), Colombia (1934), El Salvador (1935), el Perú (1924, 1925, 1930), Venezuela (1936) y el Uruguay (1944). Desde entonces, la protección del empleo aparece como su principal motivación.

En general, esas instituciones en la región se reproducen con las características señaladas con anterioridad. Sin embargo, se presentan algunas particularidades, como en Chile, donde se otorga la opción de transferir ese derecho a una cuenta externa a la empresa, a partir del séptimo año de antigüedad en el empleo⁵. Además, si bien se aplica a asalariados del sector privado, se suele excluir a trabajadores agrícolas y del servicio doméstico, entre otros.

En cuanto al monto del beneficio, hay países en los que se establece un límite máximo, como Chile, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). Además, si bien las prestaciones se financian con recursos internos de las empresas, también hay casos en que se constituyen cuentas individuales externas, como en el Brasil (en el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicios); Chile (parte de la cotización del empleador a la Cuenta Individual de Cesantía del trabajador es imputable al pago de las indemnizaciones por despido); el Perú (la Compensación por Tiempo de Servicios), y Venezuela (República

⁴ Se alude a causales que generan el término del contrato sin que medie responsabilidad del trabajador. En esa categoría también se incluyen otras situaciones que deriven en la extinción del contrato, como fuerza mayor, denuncia del trabajador fundada en causa justa, quiebra de la empresa e incapacidad del empresario. Se trata, en definitiva, de causas ajenas a la voluntad del trabajador. En cambio, una causa "justificada" es la que se genera por conductas indebidas o por la decisión del empleado de renunciar a su puesto de trabajo. En tales casos no existe el derecho a beneficios.

⁵ Como en Chile, con el Pacto de Indemnización Sustitutiva que, en todo caso, ha sido escasamente utilizado. Véase Gobierno de Chile (2014).

Bolivariana de), donde el trabajador tiene la opción de mantenerlas en la empresa o crear una cuenta individual⁶.

Las indemnizaciones operan en el marco de una relación asalariada, formal y de relativa estabilidad, por lo que se aplican fundamentalmente cuando existe un contrato de trabajo de carácter indefinido. Así, la protección brindada es parcial o incompleta, ya que no garantiza la cobertura en el caso de empleos de un plazo definido ni se vincula con políticas activas de mercados de trabajo (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
América Latina: indemnizaciones por despido en algunos países

País	Base legal	Cobertura	Contingencias elegibles	Beneficios por razones económicas (semanas)		Financiamiento	Nivel de ingresos
				Primer año	A los diez años		
Argentina	Obligatorio	Sector privado, excluidos los trabajadores agrícolas y domésticos	Razones económicas	4,3	43,3	Recursos internos	Medio alto
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Obligatorio	Sector privado, excluidos los trabajadores agrícolas	Despido y razones económicas	Recursos internos	Medio bajo
Brasil	Obligatorio	Sector privado, excluidos los trabajadores agrícolas y domésticos	Despido, razones económicas, quiebra, incapacidad, vejez y fin del servicio	1,7	16,6	Cuentas individuales externas	Medio alto
Chile	Obligatorio y acuerdos colectivos	Sector privado, excluidos los trabajadores domésticos y el personal de confianza	Razones económicas	4,3	43,3	Recursos internos y cuentas individuales ^a	Medio alto
Colombia	Obligatorio	Sector privado	Despido y razones económicas	4,3	30,0	Recursos internos	Medio alto
Ecuador	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido y razones económicas	14,1	54,2	Recursos internos	Medio bajo
El Salvador	Obligatorio	...	Razones económicas	4,3	42,9	Recursos internos	Medio bajo
Guatemala	Obligatorio	...	Despido y razones económicas	5,1	50,6	Recursos internos	Medio bajo
Honduras	Obligatorio	...	Despido y razones económicas	4,3	43,3	Recursos internos	Medio bajo

⁶ Véase República Bolivariana de Venezuela (1999).

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Base legal	Cobertura	Contingencias elegibles	Beneficios por razones económicas (semanas)		Financiamiento	Nivel de ingresos
				Primer año	A los diez años		
México	Obligatorio	Sector privado	Despido y razones económicas	14,6	30,0	Recursos internos	Medio alto
Nicaragua	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido, razones económicas y fin del servicio	4,3	21,7	Recursos internos	Medio bajo
Panamá	Obligatorio	Sector privado excluidos miembros de cooperativas	Razones económicas	4,0	34,0	Recursos internos	Medio alto
Paraguay	Obligatorio	...	Razones económicas	2,1	42,9	Recursos internos	Medio bajo
Perú	Obligatorio	Sector privado	Razones económicas y fin del servicio	2,9	17,1	Cuentas individuales	Medio alto
República Dominicana	Obligatorio y acuerdos colectivos	Sector y privado	Despido, razones económicas y vejez	3,8	41,8	Recursos internos	Medio alto
Uruguay	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido y razones económicas	5,2	31,2	Recursos internos	Medio alto
Venezuela (República Bolivariana de)	Obligatorio	Sector privado, excluidas las empresas con menos de diez trabajadores y los trabajadores domésticos	Despido, razones económicas y vejez	4,0	45,4	Provisiones internas y cuentas individuales	Medio alto

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Holzmann y otros, "Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms", *IZA Discussion Papers*, N° 5731, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo de 2011.

^a Cuentas individuales, ya sea mediante pactos de indemnización sustitutiva o mediante cuentas de ahorro individuales por cesantía.

b) Cuentas de ahorro individuales⁷

La creación y ampliación del Estado de bienestar hizo que fuera necesario legislar programas de seguridad social para hacer frente a contingencias en beneficio de los trabajadores del sector formal. Sin embargo,

⁷ Basado en Ferrer y Riddell (2011).

el creciente aumento de la cobertura del seguro social tropezó con restricciones de financiamiento, por lo que el seguro de desempleo no se aplicó en países de ingresos bajos y medianos y con alto empleo informal. Esto dio lugar a la expansión de programas más generosos que las indemnizaciones por despido. Las cuentas de ahorro para enfrentar el desempleo en América Latina pertenecen a ese tipo de instituciones (Ferrer y Riddell, 2011).

Estas operan en un limitado pero creciente número de países de ingresos medianos y altos, donde las empresas (y a veces los trabajadores) tienen por ley la obligación de depositar contribuciones periódicas. Estos depósitos devengan intereses y se pagan como una suma global o en pagos mensuales, sujetos a condiciones de elegibilidad.

En América Latina se han implementado en años recientes en Chile, Colombia y el Ecuador, y se agregan a las ya existentes en la Argentina, el Brasil, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), como se aprecia en el cuadro II.3. En la Argentina se aplican en el sector de la construcción mediante un convenio colectivo que establece contribuciones mensuales del empleador de un 12% del salario (en el primer año) y de un 8% (en los siguientes), que se depositan en cuentas individuales en instituciones bancarias. En el Brasil, se establece que las contribuciones al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicios (el 8% de la remuneración mensual) se realicen en cuentas individuales, a los que se agrega una compensación adicional (entre un 10% y un 40% del saldo acumulado) cuando el despido es “sin causa justa”.

En el régimen aplicado en Panamá, que se remonta a 1972, se establece un depósito trimestral equivalente a una semana de remuneraciones por año trabajado, más un 5%. También se prevé que el trabajador efectúe depósitos en dichas cuentas, que al mismo tiempo sirven como colateral para préstamos hipotecarios y son administradas por bancos y otras instituciones financieras.

En el Perú, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de 1991 es financiada por el empleador con depósitos equivalentes a un 50% del salario cada seis meses, en una institución financiera elegida por el trabajador. Entonces se estableció que los trabajadores podían retirar el equivalente a un 50% del saldo acumulado en situaciones de emergencia, y utilizar un porcentaje equivalente como colateral de préstamos. Sin embargo, desde 2002 se autorizó el retiro de la totalidad de los fondos, en primera instancia para cancelar deudas con el sector financiero. Posteriormente, se mantuvo dicha medida como estímulo a la demanda, lo que distorsionó su finalidad original.

Cuadro II.3
América Latina: cuentas de ahorro individuales por desempleo

Pais y año de creación	Cobertura	Contribuciones	Condiciones de elegibilidad	Beneficios	Otros beneficios	Administración
Argentina (1975)	Trabajadores de la construcción	Empleado: del 12% a 8% del salario	Despidos	Saldo	...	Instituciones bancarias
Brasil (1989)	Trabajadores dependientes no cubiertos por otro instrumento	Empleado: el 8% del salario	En función de causa de despido	Saldo	Retiros parciales para vivienda o salud	Gobierno
Chile (2002)	Trabajadores dependientes	Empleado: el 0,6%. Empleado: el 1,6% del salario	12 contribuciones y a todo evento	Saldo y causal	...	Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía
Colombia (1990)	Trabajadores dependientes	Empleado: el 9,3% del salario	Despidos	Saldo	Retiros parciales puede garantizar préstamos para vivienda y otros	Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantía
Costa Rica (2000)	Trabajadores dependientes	Empleado: el 1,0%. Trabajador: el 2% del salario	A todo evento	Saldo	Retiros voluntarios cada cinco años de relación de trabajo continua	...
Ecuador (2001)	Trabajadores dependientes	Empleado: el 1%. Trabajador: el 2% del salario	Mínimo: 24 contribuciones y 60 días de carencia	Saldo de la cuenta, mínimo: dos salarios previos	...	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
Panamá (1972)	Trabajadores dependientes	Empleado: 1 salario por año más el 5% de compensación. Empleado: voluntario	Compensación adicional según causa	Saldo	Retiros parciales para vivienda, educación o salud	Aseguradora
Perú (1991)	Trabajadores dependientes no cubiertos por otro instrumento	Empleado: Dos depósitos de medio salario	Despidos	Saldo	Un 50% del retiro y otros adicionales autorizados ocasionalmente	Instituciones bancarias
Venezuela (República Bolivariana de) (1997)	Trabajadores dependientes	Empleado: 5 días de salario; aumenta con la antigüedad a un máximo de 30 días de salario al año	Tres meses de antigüedad	Saldo	...	Instituciones financieras o empleador

Fuente: A. Ferrer y W. Craig Riddell, "Unemployment insurance savings accounts in Latin America: overview and assessment", *Discussion Papers Series*, N° 5577, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), 2011.

En la República Bolivariana de Venezuela, las cuentas individuales se remontan a 1977. El trabajador tiene la opción de abrir una cuenta (y beneficiarse de un rendimiento de mercado) o hacer que sus aportes se mantengan en la empresa. En tal caso, el empleador deberá garantizar una tasa de rendimiento establecida por el Banco Central de Venezuela.

En Colombia, a partir de 1990 se estableció que el empleador depositara en la cuenta individual el equivalente a alrededor de un mes de salario por año de trabajo para ser retirado una vez terminada la relación laboral. También se autorizaron retiros parciales para financiar gastos de educación y vivienda. Esas cuentas son administradas por las Administradoras de Fondos de Cesantía, de giro exclusivo, y las supervisa la Superintendencia de Bancos.

En el año 2000 se creó en Costa Rica el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) financiado con un 3% sobre los salarios, a cargo del empleador, que proviene del auxilio de cesantía, que se mantiene como indemnización contra el despido sin causa justa, pero reduce su magnitud y cálculo según la antigüedad⁸.

La mitad del Fondo (el 1,5% del salario), más su rendimiento neto de la comisión por gastos administrativos, se destina a un ahorro individual de los trabajadores, que pueden disponer de él en caso de término del empleo, o cada cinco años de relación laboral continua⁹. Por ese motivo, los trabajadores agotan el ahorro periódicamente y solo disponen de una pequeña fracción si llegan a perder su empleo. Si el trabajador fallece, los ahorros se entregan a sus beneficiarios.

En el Ecuador, por su parte, con la Ley de Seguridad Social de 2001, se establece un sistema mixto de seguro de desempleo, con cuentas individuales para quienes tienen hasta 40 años de edad. El trabajador contribuye mensualmente un 2% del salario y el empleador, un 1% de la remuneración. El trabajador debe haber acumulado un saldo equivalente a 24 meses de contribuciones en su cuenta individual y 60 días de carencia para tener derecho a retirar los fondos. En caso de retiro, enfermedad o muerte, se le autoriza a girar la totalidad del saldo disponible.

Por último, en Chile, desde 2002, las cuentas individuales se incorporaron al Seguro de Cesantía, y se combinan con el Fondo de Cesantía Solidario para asegurar beneficios ante el despido injustificado. Además, se relacionan con las indemnizaciones por despido, ya que las cotizaciones

⁸ Basado en Trejos (2009).

⁹ La otra mitad del Fondo de Capitalización Laboral se utiliza para constituir un Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), concebido como un segundo pilar del sistema de pensiones y complementario al régimen general de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Véase Trejos (2009).

del empleador que se destinan a la cuenta individual del trabajador son imputadas en el momento de su pago.

Sobre sus ventajas, las cuentas individuales se consideran como alternativa a los sistemas de seguros de desempleo, ya que el trabajador utilizará su propio patrimonio para financiar los beneficios y con ello se evita el riesgo moral. Sin embargo, pueden generar incentivos para anticipar el reclamo de sus ahorros acumulados¹⁰.

Se señala otra ventaja respecto de las indemnizaciones por despido, ya que estas últimas se liquidan ante el término del contrato de trabajo. Según la antigüedad del trabajador, pueden alcanzar un monto significativo, generándose así incentivos a las empresas para evitar su pago (Kugler, 2001), que sería mayor si las empresas no crean reservas para tales efectos. En cambio, las cuentas de ahorro sí constituyen reservas efectivas y su financiamiento se realiza mediante depósitos periódicos previos, lo que asegura su pago.

Sin embargo, su principal debilidad es que no necesariamente garantizan el financiamiento de una tasa de reemplazo ni de un período de cesantía definidos. Por ese motivo, también constituyen solo una solución parcial de protección, lo que se ve reforzado por la ausencia de vínculos con políticas activas. No obstante, su eficacia aumenta cuando se integran con un fondo de reparto o con indemnizaciones por despido, ya sea para garantizar beneficios suficientes, ampliar su cobertura de beneficiarios o potenciar la reinserción laboral, si operan en forma integrada o complementaria con políticas activas.

c) Seguros de desempleo

En América Latina, solo operan seguros de desempleo en la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Desde el año 2000, es posible observar distintos tipos de modificaciones, desde paramétricas (Uruguay) hasta estructurales (Chile). En el cuadro II.4 se resumen sus principales características. En la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) operan con un diseño de reparto y una lógica contributiva, ya que su financiamiento proviene fundamentalmente de aportes mensuales de los cotizantes. Hay estructuras mixtas en Chile y el Ecuador. En Chile, el sistema considera dos componentes: un Fondo de Cesantía Solidario y cuentas individuales, que se integran para financiar un programa de beneficios definidos ante el despido injustificado.

¹⁰ Orszag y otros (1999) y Stiglitz y Yun (2002), citados en Holzmann y otros (2011).

Cuadro II.4
América Latina: seguros de desempleo

País	Tipo de programa	Con aportes del:			Beneficios		Condiciones de elegibilidad
		Trabajador	Empleador	Estado	Tasa de reemplazo	Duración (meses)	
Argentina	Seguro de desempleo obligatorio	0%	Del 0,89% al 1,11%	Financia los déficits	El 50% en los primeros 4 meses; el 42,5% entre el 5° y el 8° mes, y el 37,5% entre el 9° y el 12° mes.	Hasta 12 meses	Registro agencia de empleo, disposición a trabajar y cesantía involuntaria. Con mínimo 12 cotizaciones.
Brasil	Sistema de seguro social	0%	0%	Todo el funcionamiento del FGTS	Del 80% al 50% del salario medio, según los tramos de ingresos	Si ha cotizado: 3 pagos si tiene de 6 a 11 cotizaciones, 4 pagos, si tiene de 12 a 23 meses, y 5 pagos si tiene hasta 24 meses de cotizaciones	Empleo previo por un mínimo de seis meses, desempleo involuntario y no tener rentas suficientes de otras fuentes
Chile	Seguro obligatorio mixto: fondo solidario con cuentas individuales	El 0,6% a la Cuenta Individual por Cesantía	2,4% (un 1,6% a cuentas individuales y un 0,8% al Fondo Solidario)	Aportes de 12 millones de dólares anuales aproximadamente, mediante rentas generales	Tasas decrecientes desde el 70% hasta el 35%. Si el ahorro en cuentas es insuficiente, se recurre al Fondo Solidario.	Hasta cinco meses y dos adicionales en casos de crisis	12 cotizaciones en 24 meses; las tres últimas, con un mismo empleador
Ecuador	Sistema de seguro social	Todos los beneficios del Régimen Solidario de Cesantía	Suma fija: hasta el valor de dos canastas básicas familiares	...	Despido sin justa causa, 24 cotizaciones y 60 días de carencia
Uruguay	Sistema de seguro social	No se puede separar de la cotización general del 12,5%	No se puede separar de la cotización general del 12,5%	Financia los déficits	Desde el 66% hasta el 40%; existe un suplemento del 20% por cargas familiares	Seis meses	Seis meses de cotizaciones y desempleo involuntario
Venezuela (República Bolivariana de)	Seguro de desempleo obligatorio	El 0,5% y el 2,5% si es trabajador no dependiente	2,0%	Subsidios diversos	El 60% del salario medio más asistencia médica durante 26 semanas	Cinco meses	12 meses de cotizaciones en los últimos 24 meses y estar disponible para trabajar

Fuente: Elaboración propia.

En el Ecuador existe un Fondo de Cesantía (de cuentas individuales) y un Régimen Solidario de Cesantía financiado por el Estado, que subsidia al afiliado siempre que haya sido despedido y que el saldo de su cuenta individual sea inferior al doble de su salario en el último mes anterior a la cesantía¹¹. La cuantía del beneficio concedido está acotada al valor equivalente a dos canastas básicas familiares, determinadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

En cambio, en el Brasil, el Seguro de Desempleo es un programa no contributivo, financiado con rentas generales a través del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), pero que funciona en paralelo con el componente de cuentas individuales operado por el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicios (FGTS). En el Uruguay, el seguro es financiado por una contribución global para la seguridad social¹².

La participación del Estado está presente en todos los casos, aunque varía la modalidad. Puede ser directa, como en el caso uruguayo y en el Brasil, o aportar los recursos necesarios para cubrir los déficits, como en la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de); o basarse en subsidios (Ecuador) o en un aporte definido anual (Chile).

Los trabajadores típicamente protegidos son asalariados formales y, especialmente, con contratos de duración indefinida, aunque ha sido ampliada hacia trabajadores rurales, agrícolas, de la construcción y con contratos a plazo. También se observa que en la Argentina, el Brasil y Chile los dependientes del sector público están excluidos de su cobertura, ya que suelen contar con estatutos especiales que se consideran mecanismos particulares de estabilidad en el empleo y de compensaciones en casos de despido¹³.

Los beneficios se definen normalmente como una proporción del salario percibido en el empleo anterior a la cesantía, se definen montos mínimos y máximos y un patrón decreciente para incentivar la búsqueda de empleo. El período cubierto se suele fijar considerando la duración media de la cesantía. Son elegibles quienes registran un número de contribuciones previas, mantienen su condición de cesantes y realizan acciones verificables para encontrar un nuevo empleo.

¹¹ “Solo podrán acogerse al Régimen Solidario de Cesantía, los trabajadores del sector privado que presenten una certificación del inspector de trabajo de su jurisdicción, de haber sido despedidos de su puesto de trabajo, la cual será emitida por esta autoridad en un término máximo de ocho días, y los servidores públicos que presenten el documento de terminación unilateral del empleador de la relación de trabajo, excepto en el caso de que la separación del cargo o puesto haya sido por razones disciplinarias, situación en la que no aplica el beneficio, sin perjuicio de las acciones a las que tengan derecho para revertir sus efectos jurídicos” (Cámara de Comercio de Quito, 2013).

¹² Al respecto véase Velásquez (2005), donde se estima la tasa implícita de cotización.

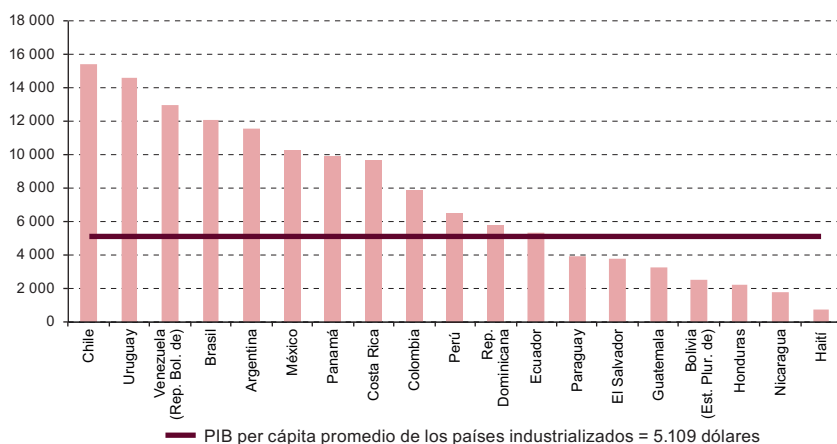
¹³ Se trata, en todo caso, de los trabajadores que corresponden a la planta del sector y no de los que se han contratado bajo otras modalidades y que, por sus características contractuales, se podrían asimilar en categorías de asalariados privados.

i) Seguros de desempleo y producto interno bruto per cápita

Con no poca frecuencia, se suele argumentar que la creación de un seguro de desempleo requiere un contexto económico similar al de los países desarrollados, lo que explicaría su menor frecuencia en América Latina. Una forma de poner a prueba esa hipótesis es comparar el nivel de ingreso de los países de la región con el que los países hoy desarrollados registraban cuando crearon los seguros de desempleo.

Berg y Salerno (2008) realizaron dicho ejercicio y concluyeron que el PIB per cápita de países industrializados en ese momento, medido en dólares de 2001, era de 3.941 dólares. Al actualizarlo con los valores de 2012 (tomando como deflactor el índice de precios al consumidor (IPC) de los Estados Unidos), es posible compararlo con las cifras de PIB per cápita de América Latina en dicho año, como se ilustra en el gráfico II.1. Así, se verifica que los países de América Latina que cuentan con un seguro de desempleo registran un PIB per cápita superior al que tenían los países industrializados cuando instituyeron esos programas, y que los que aún no superan dicho nivel, en general, todavía no disponen de seguros de desempleo.

Gráfico II.1
PIB per cápita de los países de América Latina en 2012 y de los países industrializados al adoptar un seguro de desempleo
 (En dólares de 2012)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Berg y M. Salerno, "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Organización Internacional del Trabajo, 2008; y Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database", 2013 [en línea] <https://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.

Sin embargo, hay un tercer grupo que, pese a haber alcanzado un PIB per cápita superior al de referencia, no dispone de seguro de desempleo, como sucede en México, Panamá, Costa Rica, Colombia, el Perú y la República

Dominicana, aunque se han verificado iniciativas en este sentido. En México está en trámite una iniciativa que lo establecería. En Colombia se propuso en 2013, pero derivó en el Mecanismo de Protección al Cesante y, tanto en el Perú como en la República Dominicana, solo se han registrado intentos para lograr su implementación.

ii) Cobertura de la protección

Una de las principales críticas sobre la adecuación de los seguros de desempleo en los países en desarrollo es que muchos trabajadores no se benefician del sistema porque trabajan en condiciones de informalidad, en la agricultura o en servicios. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que, cuando se crearon los seguros de desempleo en muchos de los actuales países industrializados, una gran parte de la fuerza de trabajo estaba empleada en la agricultura. Debido a exenciones en las legislaciones, esos trabajadores no se beneficiaron de los programas entonces creados¹⁴.

Por otra parte, si bien efectivamente esos programas protegen a trabajadores asalariados formales y normalmente con contratos de duración indefinida del sector privado, en los últimos años se han llevado a cabo iniciativas para ampliar su alcance a otros grupos de beneficiarios, tales como los trabajadores rurales, agrícolas, de la construcción y con contratos eventuales, entre otros¹⁵.

En la Argentina, desde 2004, el beneficio se extendió a trabajadores agrícolas temporales y ocasionales; en el Brasil, a trabajadores de la pesca artesanal y rescatados del trabajo forzoso (beneficios no contributivos) y, desde 2000, a las trabajadoras domésticas si el empleador ha contribuido voluntariamente al FGTS. En el Uruguay se incorporó a los trabajadores domésticos y se aumentó la duración del beneficio para los mayores de 50 años. En Chile, el sistema estableció un régimen especial para trabajadores contratados a plazo, que garantiza su acceso al Fondo de Cesantía Solidario y, en la República Bolivariana de Venezuela, desde 2005 se incluyó a los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio mediante un subsidio estatal de un 50% de la cotización¹⁶.

Además, varios países han buscado reforzar sus efectos anticíclicos. En el Brasil, entre 2008 y 2009 los beneficios se ampliaron en dos meses a trabajadores despedidos en la minería y en la siderurgia. En Chile, la reforma de 2009 activó dos pagos adicionales cuando la tasa de desempleo superara su tendencia de los últimos cuatro años. En el Uruguay, pese a que en 2008 se estipuló la ampliación del subsidio ante una recesión, ello no ocurrió porque

¹⁴ Esta discusión se extrae de Berg y Salerno (2008).

¹⁵ Véase Velásquez (2010).

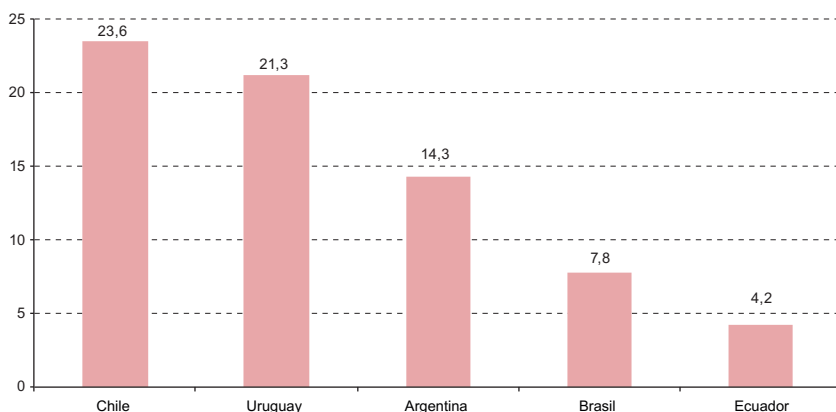
¹⁶ Véase República Bolivariana de Venezuela (2012).

no se verificaron los dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo que la definen. En cambio, se usó la figura de la suspensión, mediante la que las empresas pueden derivar trabajadores al seguro de desempleo por un máximo de seis meses cuando tienen dificultades, sin tener que cesar el vínculo laboral, y con la posibilidad de reintegrarlos cuando mejore la situación.

En la Argentina, si bien la cobertura creció durante el 2009, también lo hizo en forma moderada. Esto se explicaría porque los esfuerzos se orientaron a aumentar la cobertura de los programas no contributivos (como el Seguro de Capacitación y Empleo), y por la prioridad que se otorgó a los mecanismos de retención en el empleo mediante subsidios en el marco del Programa de Recuperación Productiva para evitar despidos. En ese caso, el énfasis se ha puesto en el tránsito hacia políticas activas orientadas al desarrollo económico regional tomando como base los municipios, mediante la conformación de una amplia red de servicios públicos de empleo.

En todo caso, al observar la información del gráfico II.2 se observa una baja cobertura de beneficiarios en relación con el total de desocupados de los países, y que dicha cobertura es mayor para determinados grupos de trabajadores, como las mujeres y los jóvenes. Estos últimos suelen exhibir tasas de desempleo más altas que los hombres y adultos, respectivamente, y suelen presentar mayores índices de rotación laboral y mayor informalidad en el empleo.

Gráfico II.2
América Latina: cobertura de beneficiarios de los seguros de desempleo^a
(En porcentajes del total de desocupados)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe: situación y tendencias", *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2013.

^a Los indicadores corresponden a 2011 (Chile), 2009 (Brasil y Uruguay), 2008 (Argentina) y 2005 (Ecuador).

La baja cobertura puede explicarse por dos factores principales. El primero radica en las especificaciones de diseño, ya que en esos sistemas la condición de beneficiario se define, directamente, con la causal de despido por razones económicas y con la existencia de un mínimo de aportes previos, de modo que solo una fracción de los beneficiarios potenciales resulta elegible. También quedan excluidos quienes mantengan su condición de desempleados, pero hayan agotado el período de cobertura.

Un segundo factor se refiere a la alta proporción de empleo informal que alcanza a cerca de la mitad de los ocupados, y que opera como restricción para cubrir al total de los desempleados (OIT, 2013). Además, la existencia de transiciones o rotación entre empleos formales e informales afecta la densidad de los aportes previos y, con ello, también a quienes tengan contratos formales en el momento de enfrentar el despido.

Se ha argumentado que esos sistemas elevan el costo de la mano de obra y afectan la creación de empleos formales, pues favorecen la informalidad. Sin embargo, la evidencia al respecto no es concluyente. En los casos en que ese efecto se ha verificado, su magnitud suele resultar poco significativa, ya que depende de las características de diseño y operación de cada programa y de cómo estas se hayan incorporado adecuadamente en los modelos de estimación¹⁷.

iii) Integración con políticas activas

La eficacia de la protección ante el desempleo puede potenciarse si se concibe como una combinación entre políticas pasivas y activas de mercados de trabajo. Dicha combinación presenta el potencial de lograr resultados mayores de lo que se obtendría con cada instrumento considerado individualmente. Alcanzar una vinculación óptima dependerá de las características económicas e institucionales de cada país.

Los servicios de empleo y capacitación laboral favorecen la movilidad cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos y, en un mecanismo integrado con el uso de beneficios monetarios, pueden contribuir a fortalecer la

¹⁷ En Velásquez (2003) se presenta una síntesis sobre los efectos potenciales de los seguros de desempleo en los mercados de trabajo y su respaldo empírico. En ella se examina un conjunto de estudios que incluyen el análisis de efectos en los mercados de trabajo basado en un modelo de búsqueda y otros efectos potenciales sobre el rendimiento y la disciplina laboral, sobre el desempleo a partir del concepto de que, al disminuir el costo de perder el empleo y el beneficio de encontrarlo (para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones), se tendría a inducir el aumento de la tasa y de su duración. También se examina el desempleo de larga duración, el empleo, el rendimiento y la disciplina laboral. La deducción principal es que la evidencia disponible no permite arribar a conclusiones definitivas, aunque sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades y acentúa la necesidad de que la operación de esos sistemas se diseñe cuidadosamente. A ese fin, se deben establecer beneficios moderados y decrecientes, incentivos correctos que no generen distorsiones en el funcionamiento de los mercados y mecanismos de financiamiento que permitan asegurar el equilibrio a lo largo del tiempo. La distinción entre un seguro y un programa de asistencia también resulta crucial para determinar los posibles efectos en las conductas de los distintos agentes.

capacidad de adaptación de las economías, mejorar la calidad de la búsqueda de un nuevo empleo, reducir los costos de la reinserción laboral y contribuir a evitar transiciones no deseadas hacia empleos informales.

Los seguros de desempleo de la región establecen vínculos con las políticas activas y condicionan sus beneficios a la participación de los beneficiarios en estos programas. Es una práctica habitual requerir su inscripción en agencias de empleo y, si el trabajador rechaza ofertas de empleo adecuadas, se le retira el derecho al pago de beneficios. El concepto de “empleo adecuado” descansa en la calificación administrativa de las razones del trabajador para rechazar las ofertas de empleo.

En la Argentina se exige a los beneficiarios “aceptar los empleos adecuados que les sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y asistir a las acciones de formación para las que sean convocados” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014a). Además, el Seguro de Capacitación y Empleo incorpora, entre otros, a los trabajadores de 40 o más años que, al término de la percepción de la totalidad de las prestaciones económicas, continúen desempleados (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014b). Su permanencia, en todo caso, está condicionada a que el asegurado concorra como mínimo dos veces por mes a la oficina de empleo municipal para informar de los avances en su búsqueda de trabajo y actualizar su historia laboral, que participe en actividades de capacitación y que acepte las ofertas de trabajo adecuadas que le propongan las oficinas de empleo.

En el Brasil se otorgan beneficios monetarios condicionados a la asistencia del asegurado en un curso de formación continua de calificación profesional, con un mínimo de 160 horas (Presidencia de la República, 1990). Además, se dispone una bolsa de cualificación profesional para financiar acciones de capacitación a trabajadores suspendidos. Ello también se aplica excepcionalmente a beneficiarios del Seguro de Desempleo que acumulen entre 12 y 18 meses de cesantía. Tales beneficios pueden articularse con acciones de empleo ejecutadas al nivel local. También se establece que el beneficio dejará de concederse si el beneficiario rechaza un empleo coincidente con sus calificaciones y con su remuneración anterior.

En Chile, a partir de la reforma de 2009 se estableció que el Fondo de Cesantía Solidario puede financiar programas de apresto para facilitar la reinserción laboral de sus beneficiarios que presenten un bajo índice de empleabilidad (Superintendencia de Pensiones, 2014a). El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) administra y fiscaliza tales programas. Cada año, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social determinan las prestaciones a otorgar y el monto total de recursos que, en cada año calendario, no podrán exceder del 2% del saldo total del Fondo de Cesantía Solidario que registre el año anterior.

El beneficio del Fondo de Cesantía Solidario también dejará de otorgarse si el cesante rechaza, sin causa justificada, el puesto de trabajo que le ofrezca la respectiva Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL). Esa condición solo se impone si el nuevo empleo le hubiera permitido ganar una remuneración igual o superior al 50% de la última devengada en el empleo anterior. El beneficio se discontinuará si el cesante rechaza una beca de capacitación ofrecida y financiada por el SENCE, o si no se inscribe en la Bolsa Nacional de Empleo.

Además, están en funcionamiento el Sistema de Información Laboral y la Bolsa Nacional de Empleo, a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el fin de aumentar la empleabilidad y facilitar la reinserción laboral de los trabajadores cesantes afiliados al Seguro de Cesantía. Por su intermedio, los trabajadores cesantes afiliados al Seguro que se inscriban en la Bolsa Nacional de Empleo podrán recibir servicios laborales y acceder a la base de datos de vacantes de empleo. A su vez, los empleadores que se registren en la mencionada Bolsa podrán ofrecer vacantes de trabajo y buscar trabajadores para dichos puestos.

En el Uruguay, no tienen acceso al Seguro de Desempleo quienes no asistan a cursos de capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por motivos injustificados, transcurrida la mitad del período subsidiado, o cuando rechacen sin causa legítima un empleo conveniente¹⁸.

Por último, en la República Bolivariana de Venezuela, la Ley por la que se establece el subsistema de paro forzoso y capacitación profesional define las circunstancias en que se suspenderían las prestaciones que otorga el sistema¹⁹. Se trata de los casos en que el afiliado cesante no justifique el no haber comparecido a una entrevista de empleo indicada por el Ministerio del Trabajo, o por la Agencia de Empleo; que rechace una colocación adecuada en un trabajo ofrecido por el servicio de intermediación laboral o que abandone la capacitación laboral sin causa justificada.

La integración de políticas activas de mercado de trabajo es un factor clave para lograr una protección completa del cesante, que derive en su reinserción laboral. Sin embargo, la aún débil institucionalidad de las políticas activas requiere inversiones en diseño, procesos, recursos humanos y materiales. Se debe perfeccionar su actual funcionamiento para asegurar la pertinencia y calidad de los resultados. El desarrollo de evaluaciones de

¹⁸ Véase Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1981). Por su parte, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (2014) ha dispuesto una línea de capacitación laboral específica para todos los trabajadores que perciben seguro de desempleo por causal de despido, fin de zafra o fin de contrato, denominada Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo. Ese programa se orienta a fortalecer las capacidades de las personas para retornar al mercado de trabajo y promover la incorporación al sistema educativo formal.

¹⁹ Véase República Bolivariana de Venezuela (1999).

su operación y de su impacto son requisitos indispensables para mejorar el instrumental disponible en esa materia.

d) Asistencia al desempleo²⁰

La asistencia de desempleo es un programa de naturaleza no contributiva financiado con rentas generales que, normalmente, busca apoyar a los trabajadores más vulnerables mediante el pago de un beneficio monetario sujeto a la verificación de ingresos. Algunos países los combinan con el seguro de desempleo, lo que permite brindar cobertura a los desempleados de largo plazo una vez que han agotado sus prestaciones del seguro de desempleo. En esa categoría se inscriben los sistemas de subsidios de desempleo aún existentes en México (Distrito Federal) y en Chile, aunque en este último caso se trata de una institución en extinción, desde la creación del Seguro de Cesantía en 2002.

Por último, en una definición más amplia, también pueden considerarse los programas de empleo. Estos se centran en grupos más vulnerables y suelen basarse en el pago de salarios iguales o inferiores al salario mínimo. Si están bien organizados, pueden desarrollar trabajos productivos y proporcionar habilidades laborales a los participantes. De lo contrario, solo sirven como plataforma para distribuir transferencias monetarias en situaciones de crisis.

B. Avances y reformas recientes

En años recientes, se han verificado avances en la protección ante el desempleo en América Latina, tanto desde el punto de vista del análisis al considerar un contexto de alta informalidad, como en lo que se refiere a recientes reformas y propuestas de reformas en tres países de la región.

1. La protección ante el desempleo con alto empleo informal

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llevado a cabo estudios que abren una nueva línea de análisis para evaluar las políticas en la materia²¹. En ellos se incluye el contexto de empleo informal que caracteriza a los países de la región, con lo que se incorpora un factor diferenciador respecto de economías desarrolladas y un elemento clave para el análisis de sus conclusiones.

La informalidad suele concebirse como una modalidad de protección contra el desempleo, pese a que la evidencia indica que los desempleados tienen más probabilidades de encontrar trabajos informales y que no está garantizado su tránsito hacia empleos formales. Como se ha señalado, la

²⁰ Basado en Holzmann y otros (2011).

²¹ Véanse los estudios incluidos en la bibliografía.

presencia de un alto nivel de empleo informal tiene consecuencias sobre la amplitud y calidad de la cobertura que se puede obtener con esos sistemas.

Sus resultados principales indican que los programas contributivos pueden aumentar la formalidad, y que ello depende crucialmente de su diseño: de la generosidad de los beneficios y del nivel de contribuciones requerido para financiarlas, así como de otras intervenciones en el mercado laboral orientadas a reducir el costo de la formalidad. También ponen de relieve que los sistemas universales de protección frente al desempleo para trabajadores informales, condicionados a la participación de sus beneficiarios en programas de capacitación laboral, suelen ser eficaces en cuanto a inserción laboral, creación de empleo asalariado formal y menor autoempleo informal.

Los distintos mecanismos de protección existentes actúan principalmente como un seguro temporal de los ingresos, más que como una subvención para una búsqueda de empleo más productiva. Así, se advierte que en algunos países la duración de la cesantía disminuye significativamente cuando las prestaciones de los seguros son más bajas o se proporcionan durante un período más corto, y que una estructura de pagos decreciente es eficaz para reducir los efectos de riesgo moral.

2. Recientes iniciativas de reformas

Entre 2013 y 2015 se consignan tres iniciativas en Chile, Colombia y México.

a) El Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia

Mediante la Ley núm. 1636 de 2013, se creó en Colombia el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), que se basa en las Cuentas de Cesantías como fuente voluntaria para generar un ingreso ante esa eventualidad, y en un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), para otorgar otros beneficios.

El MPC se aplica a dependientes de los sectores públicos y privados, y a independientes que realicen aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar. Los beneficios se pagan con independencia de la causa del término de la relación laboral y, en el caso de ser trabajador independiente, se otorgan a quienes no tengan ninguna fuente de ingresos.

El sistema estableció el uso voluntario de las cesantías para mantenerlas en el MPC, con el fin de generar un beneficio proporcional que se hace efectivo en el momento en que el trabajador quede cesante. La prestación se sufraga con cargo al FOSFEC, con la condición de que el ahorro haya sido por un mínimo del 10% del promedio del salario mensual durante el último año en el caso de todos los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos, y un mínimo del 25% del promedio del salario mensual durante el último año, si el trabajador devenga más de dos salarios mínimos.

Además, en el caso de cesantes que cumplan los requisitos, el FOSFEC financiará el pago de las cotizaciones de salud y pensiones (calculadas a partir de un salario mínimo) y una cuota monetaria de subsidio familiar, según corresponda. El beneficiario será remitido a los operadores de la red de servicios de empleo para brindarle apoyo en la búsqueda de empleo y en la formación para el trabajo, si es necesario.

Pese a que tal reforma incorpora nuevos beneficios monetarios con fines de protección en materia de salud, pensiones y transferencias a la familia, así como servicios de capacitación e intermediación laboral, el carácter voluntario del uso de las cuentas de auxilio por cesantía, junto con el derecho a disponer de ellas para financiar el consumo en educación y vivienda, son factores que han limitado su eficacia y se han expresado en una baja utilización.

b) Seguro de desempleo en México²²

El Seguro de Desempleo aprobado por la Cámara de Diputados de México prevé crear una subcuenta de la cuenta individual de ahorro para el retiro y un fondo solidario. Para el financiamiento de las prestaciones del sistema y de los gastos de administración se prevé un aporte mensual del empleador equivalente a un 3% del salario del trabajador, más los rendimientos que generarán dichos aportes. Los empleadores aportarán el equivalente al 2% del salario, que se depositará en la subcuenta, y el restante 1% se acumulará en el Fondo Solidario.

Se establecen hasta seis pagos de beneficios mensuales: los dos primeros equivalentes al 60% y el 50% del salario medio de los últimos dos años previos al desempleo, respectivamente, y cuatro pagos equivalentes a un 40% de dicho salario. Si el saldo de la subcuenta no fuera suficiente para cubrirlos, el Fondo Solidario cubrirá la diferencia hasta por un monto equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación. Asimismo, si el saldo del Fondo Solidario fuera insuficiente, el Gobierno Federal hará un pago por la diferencia con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación.

Para tener derecho a tales beneficios, el trabajador deberá haber cotizado al menos 24 meses en un período no mayor de 36 meses; haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales; no percibir otros ingresos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación administrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

²² Véanse Cámara de Diputados de México (2014) y un análisis de esta iniciativa en el recuadro II.1.

Se incluyen como beneficiarios quienes hayan prestado sus servicios por contrata por tiempo indeterminado, por temporada, para una obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventual y estacional. En esos casos, se deberá tener al menos 6 meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un período no mayor de 12 meses, para percibir un único pago no superior al equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos 6 meses de cotizaciones registradas.

Así, desde el punto de vista de su diseño, se trata de una combinación de programas que operan en forma secuencial y complementaria: una cuenta de ahorro individual por desempleo, complementada con un Fondo Solidario contributivo y, en última instancia, con rentas generales.

Recuadro II.1

El proyecto de un seguro de desempleo en México^a

La adopción de un seguro de desempleo en México, destinado a proteger a los trabajadores asalariados formales, formó parte de la iniciativa de reforma hacendaria y de seguridad social propuesta por el Poder Ejecutivo en septiembre de 2013. En esa oportunidad, la necesidad de una mayor recaudación fiscal se planteó como condición para poder financiar el mayor gasto relacionado con avances hacia un “sistema de seguridad social universal” y dejar atrás una “política social asistencialista”^b. Otra razón esgrimida por el Gobierno para transitar en esa dirección fue la de no ser señalado por los organismos internacionales (concretamente, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)) como la excepción a la regla entre países con niveles de desarrollo semejante y entre los más desarrollados, por carecer de ese instrumento^c. También se argumentó que la pérdida del empleo se había vuelto un fenómeno frecuente en las trayectorias laborales de los trabajadores con menores ingresos y que la falta de un seguro de desempleo y de oportunidades para acceder a otras fuentes de financiamiento, como los seguros privados, era parte de las causas de la alta tasa de informalidad.

Hay que mencionar que en noviembre de 2012 se aprobó una reforma de la Ley Federal del Trabajo que creó una nueva modalidad de contratación de corta duración (contrato de aprendizaje), fijó un período de prueba e impuso un límite al monto de los salarios que adeudan los empleadores que pierdan juicios por despido injustificado, a la par que reguló la subcontratación, lo que aumentaba la necesidad de proteger a los trabajadores ante el riesgo de la pérdida del empleo (Bensusán, 2013).

Aunque la reforma hacendaria se concretó, diversos factores llevaron al fracaso el propósito de crear un seguro de desempleo (al igual que una pensión universal). Por ese motivo, hoy México sigue sin ofrecer a los trabajadores asalariados un mecanismo eficaz de protección ante la pérdida de ingresos que supone caer en esa situación.

Más allá de los factores políticos y económicos que tal vez obstaculizaron la adopción de ese seguro, a pesar de que se trataba de un compromiso contraído en diciembre de 2012 por los tres partidos políticos más importantes del país en el Pacto por México, a continuación se destacan los problemas asociados a su diseño institucional que generaron el rechazo de amplios sectores de la sociedad.

Recuadro II.1 (continuación)

-
- **Alcance institucional:** La iniciativa presidencial para crear el seguro de desempleo tenía alcance constitucional, cubría a todos los asalariados formales y suponía su reglamentación en una ley específica. Sin embargo, la reforma constitucional aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2013 excluyó de la protección a los trabajadores al servicio del Estado y se limitó a incluir un nuevo seguro obligatorio de desempleo en el marco de la Ley del Seguro Social. De cualquier manera, al igual que la reforma constitucional, la reforma de esa Ley, aprobada por la Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2014, nunca fue confirmada por el Senado.
 - **Cobertura:** Los requisitos para acceder al beneficio restringían sustancialmente la cobertura potencial del seguro. En primer lugar, se exigió un número previo de cotizaciones a las instituciones de seguridad social (24 meses o 104 cotizaciones semanales “sucesivas” en el Instituto Mexicano de Seguridad Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) durante un periodo no mayor de 36 meses. En el caso de los trabajadores eventuales, se requerían cotizaciones previas por un mínimo de 6 meses en un periodo de 12 meses. El seguro de desempleo solo podía utilizarse una vez en un periodo de cinco años. Si bien la Cámara de Diputados eliminó el requisito de que las cotizaciones fueran sucesivas, no se tomaban en cuenta las altas tasas de rotación en el país y las características de las trayectorias laborales. De acuerdo a la Encuesta de Trayectorias Laborales, un trabajador que hubiera estado inscrito en la seguridad social durante un promedio de 100 semanas, habría tendido a cotizar tan solo 38 semanas (o sea, poco más de la tercera parte de 100 semanas)^d. Ello distaba mucho del requisito legal. Otro requisito excluyente fue la exigencia de que, antes de solicitar el seguro de desempleo, el trabajador debía haber permanecido desempleado durante 45 días naturales consecutivos. Esa cifra superaba con mucho la estipulada en otros países o en el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) de la OIT, que establece solamente un periodo previo de desempleo de siete días.
 - **Obligaciones a cargo de los beneficiarios:** Se fijó un conjunto de requisitos para articular el seguro de desempleo con una política activa de mercado de trabajo que permitiera una reinserción laboral satisfactoria. Con ese fin se estableció la obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de implementar un programa de promoción y colocación de empleo, brindar asesoría y promover la capacitación y el adiestramiento, hacer el seguimiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones de los desempleados. Sin embargo, no se previó el otorgamiento de los recursos necesarios para lograr ese objetivo, aun cuando México es uno de los países de la OCDE que destina un menor gasto a ese tipo de políticas, incluso en comparación con otros países de desarrollo semejante o aún menor.
 - **Financiamiento:** El seguro de desempleo se financiaría mediante las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta de vivienda (un 5% de los salarios) que ya formaban parte del patrimonio de los trabajadores, de las que se tomaría el 3% en caso de desempleo. De ese porcentaje, un 2% se destinaría a la subcuenta mixta del trabajador y un 1% a un Fondo Solidario que se utilizaría cuando los recursos de la subcuenta mixta fueran insuficientes. Solamente si no pudiera cubrirse el beneficio, el Gobierno se obligaba a garantizar al trabajador un ingreso equivalente a un salario mínimo durante un periodo de seis meses. En la iniciativa presidencial no se establecía ningún compromiso de aportación gubernamental al Fondo Solidario.
-

Recuadro II.1 (conclusión)

A pesar de las intensas críticas a ese mecanismo de financiamiento, por utilizar fondos que ya pertenecían a los trabajadores y debían destinarse a la adquisición de una vivienda, las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados lo mantuvieron, en lo fundamental. El cambio se limitó a establecer que el 3% proveniente de la aportación patronal se destinara a la subcuenta mixta y que el Gobierno aportaría un 0,5% del salario base de cotización al Fondo Solidario. De esa forma, el resultado fue la contraposición de dos derechos (el derecho a la vivienda y la protección ante el desempleo). En la mayor parte de los casos, a corto y mediano plazo, solo un porcentaje muy reducido de trabajadores alcanza a obtener el beneficio completo, mientras que la mayoría obtendría como máximo un salario mínimo mensual.

- **Beneficios:** Si el propósito del seguro de desempleo era evitar que el trabajador cayera en la pobreza, difícilmente se hubiera podido lograr a corto y mediano plazo bajo el sistema de beneficios previsto por la iniciativa presidencial y la aprobada por la Cámara de Diputados. Ello se debía a que, en el mejor de los casos, si existían los fondos necesarios en la subcuenta de vivienda, el trabajador recibiría un 60% de su salario mensual el primer mes, un 50%, el segundo mes y un 40% los cuatro meses restantes, además de la indemnización legal por despido injustificado. Además de la regla general, se preveían excepciones con beneficios reducidos para los trabajadores por tiempo determinado, que fueron cuestionadas porque de esa forma se creaban innecesariamente condiciones inequitativas en cuanto al beneficio.

En suma, esa modalidad de financiamiento, y las características de su diseño en general, fueron apreciadas solamente por algunos especialistas y sectores preocupados por las finanzas públicas. A su vez, el seguro de desempleo generó escaso interés entre los trabajadores y sindicatos, incluso los vinculados al partido de Gobierno. Fue así que la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados al final fue congelada en el Senado de la República. Tampoco se retomó con posterioridad debido a la dificultad para encontrar una alternativa de financiamiento en un contexto económico adverso, definido por la caída de los precios del petróleo y las tasas de crecimiento inferiores a las esperadas.

Fuente: G. Bensusán, “El seguro de desempleo en México. Opciones, características, ventajas y desventajas”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 151 (LC/L.3857), Santiago, CEPAL, 2014; G. Bensusán, “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad”, serie Estudios y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México, N° 143 (LC/L.3624; LC/MEX/L.1098), Santiago, CEPAL, 2013; G. Bensusán, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)/Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Primera Encuesta de Trayectorias Laborales” [en línea] <https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/trayectoriaslaborales/10> [fecha de consulta: 9 de mayo de 2016].

^a Este recuadro fue elaborado por Graciela Bensusán, Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

^b Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público al presentar la iniciativa de reforma hacendaria, 8 de septiembre de 2013.

^c Iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 4, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

^d Se trata de un proyecto interinstitucional realizado en 2012 entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Comité Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), con la intención de diseñar una encuesta sobre la historia laboral. Con ese propósito se incorporó un cuestionario en un módulo adicional de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en el segundo semestre de 2012.

c) Perfeccionamiento del Seguro de Cesantía en Chile²³

En 2015 se aprobaron nuevas reformas del Seguro de Cesantía, que derivaron en un aumento de las tasas de reemplazo de los beneficios y de los límites máximo y mínimo. También se estableció un aporte a pensiones para los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario (FCS) por un monto equivalente al 10% de la prestación por cesantía que les corresponda recibir, entre otras cosas, sin que se modificara ni el nivel ni la estructura de su financiamiento.

Asimismo, se estableció un límite del 2% del FCS para financiar programas de apresto laboral y se especifican causales que indiquen que el beneficiario no busca de manera efectiva un empleo, así como aquellas que se consideren justificadas. Además, se incluye a todos los trabajadores cesantes mayores de 18 años de edad como beneficiarios del Sistema de Información Laboral, la Bolsa Nacional de Empleo y otros aspectos relacionados con su administración.

C. Conclusiones

El estado actual de la protección ante el desempleo en América Latina contiene diversos instrumentos que se han ido incorporando con el paso del tiempo, muchas veces sobrepuestos y, en ocasiones, con escasa relación entre sí. Todos los países sobre los que se dispuso de información cuentan con indemnizaciones por despido, siendo esta la institución más antigua. Las cuentas de ahorro individuales por desempleo son las segundas en importancia. En su origen aparecen vinculadas con las anteriores, ya que por su intermedio los empleadores buscaron retener trabajadores.

Los seguros de desempleo, en cambio, están presentes en un menor número de países y, como en otras partes del mundo, han sido uno de los últimos componentes de los sistemas de seguridad social. Además, se observa que los países de la región, que exhiben un nivel de ingreso similar o superior al registrado por economías al crear estas instituciones, cuentan hoy con tales sistemas. Otros como Colombia, Costa Rica, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana estarían, en principio, en condiciones de implementarlos.

Un sistema de protección completo se ha definido como aquel que proporciona una compensación ante la pérdida de ingresos y, al mismo tiempo, está integrado con sistemas de políticas activas destinadas a apoyar la reinserción productiva del trabajador cesante. Desde esa perspectiva, se efectúa la evaluación de los instrumentos existentes, cuyos resultados se sintetizan en el cuadro II.5.

²³ Véase Congreso Nacional de Chile (2001).

Cuadro II.5
América Latina: fortalezas y debilidades potenciales de los instrumentos de protección ante el desempleo

Instrumentos	Fortalezas	Debilidades	Cobertura	Integración con políticas activas
Indemnizaciones por despido.	Barrera al despido injustificado.	Pago asociado a una única causal; ausencia de reservas y se encarece con la antigüedad.	Asalariados formales con contratos indefinidos.	Sin integración.
Cuentas de ahorro individuales por desempleo.	Acumula saldos patrimoniales para cubrir toda contingencia que genere el término de la relación de trabajo.	Potenciales incentivos para otros usos y financiamiento incierto del período de búsqueda de un nuevo empleo.	Asalariados formales.	Normalmente no integradas.
Seguros de desempleo.	Protege ante el evento del despido con beneficios y tiempo definidos.	Potencial riesgo moral si el diseño no es adecuado.	Principalmente asalariados formales privados y otros con beneficios especiales.	Típicamente asociados a una débil institucionalidad de programas activos.

Fuente: Elaboración propia.

Según el criterio señalado, el panorama de la protección en la región es incompleto, por varias razones. En primer lugar, ante la cesantía, el trabajador no siempre cuenta con beneficios monetarios (independientemente de si provienen de indemnizaciones por despido o cuentas de ahorro individuales) o, cuando sí tiene el derecho, no hay garantía de que los recursos sean suficientes para financiar la duración del desempleo. En los casos en que existe un seguro de desempleo, aunque los diseños difieren, este objetivo en general se resguarda mejor.

En segundo lugar, pese a que un diseño de funcionamiento integrado entre instrumentos puede mejorar los resultados, ello raramente ocurre. Por ejemplo, la combinación de cuentas de ahorro con un mecanismo de reparto puede generar ganancias en términos de la suficiencia de los beneficios y de aumento de los límites de cobertura, pero ambos parámetros más bien tienden a operar en paralelo.

Por otra parte, si bien existe evidencia de grados de integración entre una política pasiva (beneficios de un seguro de desempleo) con políticas activas, es un área en la que es posible avanzar más aún y mejorar la eficacia de estas últimas. Las recientes iniciativas revisadas ameritan su seguimiento y evaluación en ese sentido, y en el de generar una ruta para evitar la informalidad y apoyar las transiciones hacia empleos productivos. Así, la continuidad en el desarrollo de nuevos análisis que incorporen los efectos de la alta informalidad en el empleo adquiere una importancia central.

Bibliografía

- Amarante, V., R. Arim y A. Dean (2011), "Protecting workers against unemployment in Uruguay", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-267, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arim, R. y A. Dean (2012), "Simulaciones sobre cambios en los criterios de elegibilidad en el régimen de seguro de desempleo para Uruguay", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Berg, J. y M. Salerno (2008), "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Organización Internacional del Trabajo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C.
- Bosch, M. y D. Kaplan (2012), "Informe sobre implementación de un seguro de desempleo en México", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Cámara de Comercio de Quito (2013), "Seguro de Cesantía General y del Régimen Solidario de Cesantía", noviembre [en línea] <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derecholaboral/2012/11/13/seguro-de-cesantia>.
- Cámara de Diputados de México (2014), "Aprueba Cámara de Diputados, en lo general, Ley de la Pensión Universal y establece Seguro de Desempleo", *Boletín*, N° 3211, Ciudad de México [en línea] <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/18/3211-Aprueba-Camara-de-Diputados-en-lo-general-Ley-de-la-Pension-Universal-y-establece-Seguro-de-Desempleo>.
- Congreso Nacional (2001), "Texto de la Ley N° 19.728, de 2001. Actualizada a abril de 2015" [en línea] http://www.safp.cl/portal/regulacion/582/articles-3847_recurso_1.pdf.
- Cowan, K. y A. Micco (2005), "El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes", *En Foco*, N° 53, Expansiva.
- Di Capua, L. (2012), "Seguro de desempleo en Paraguay: estimaciones de su costo potencial de implementación", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fajnzylber, E. y A. Repetto (2007), "Instrumentos alternativos para la protección social", *Serie Estudios Socio/Económicos*, N° 33, Santiago Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), "World Economic Outlook Database" [en línea] <https://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.
- Ferrer, A. y W. Craig Riddell (2011), "Unemployment insurance savings accounts in Latin America: overview and assessment", *Discussion Papers Series*, N° 5577, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Gobierno de Chile (2014), "Libro I: Del contrato individual de trabajo y de la capacitación laboral. Título V: De la terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo", *Código del Trabajo de Chile*, Santiago, Dirección del Trabajo [en línea] http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf.
- González-Rozada, M., L. Ronconi y H. Ruffo (2011), "Protecting workers against unemployment in Latin America and the Caribbean: evidence from Argentina", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-268, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- Hernani-Limarino, W. y A. Eid (2012), "Potential Coverage and Costs of Introducing Unemployment Benefits in Bolivia", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Hernani-Limarino, W., M. Villegas y E. Yáñez (2011), "Unemployment in Bolivia: risks and labor market policies", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-271, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Holzmann, R. y otros (2011), "Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms", *IZA Discussion Papers*, N° 5731, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Huneus, C., S. Leiva y A. Micco (2012), "Unemployment insurance and search effort in Chile", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-313, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) (2014), "Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo" [en línea] http://www.inefop.org.uy/uc_50_1.html.
- Kugler A. (2002), "From severance pay to self-insurance: Effects of severance payments savings accounts in Colombia", Center for Economic Policy Research, citado en Holzmann y otros (2011).
- Mazza, J. (2000), "Seguro de desempleo: estudios de casos individuales y enseñanzas para América Latina y el Caribe", *Research Department Publications*, N° 411, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] https://www.researchgate.net/publication/23531614_Seguro_de_desempleo_estudios_de_casos_individuales_y_ensenanzas_para_America_Latina_y_el_Caribe.
- Medina, C., J. Núñez y J. Tamayo (2013), "The unemployment subsidy program in Colombia: an assessment", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-369, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Trabajo (2013), "Ley 1636 del 18 de junio de 2013. Por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante", Bogotá [en línea] <http://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/leyes/404-junio-2013/2103-ley-1636-del-18-de-junio-de-2013.html>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1981), "Ley N° 15.180. Actividad privada. Se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados", Montevideo [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/accesotextoley.asp?ley=15180&anchor=>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014a), "Seguro por Desempleo", Buenos Aires [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/seguroidesempleo/>.
- ____ (2014b), "Seguro de Capacitación y Empleo", Buenos Aires [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/seguroidesempleo/>.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (s/f), "Seguro-Desempleo" [en línea] http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/seguroidesempleo.htm.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe: situación y tendencias", *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Orszag, J.M. y otros (1999), "The impact of individual accounts: piecemeal vs. comprehensive approaches" [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/orszag.pdf>.

- Presidencia de la República (1990), “Lei Nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências” [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm.
- República Bolivariana de Venezuela (2012), “Ley de reforma parcial del Decreto Nº 6.243, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social” [en línea] http://www.cpzulia.org/ARCHIVOS/Ley_de_Reforma_Parcial_Ley_Sistema_Seguridad_Social_30_04_12.pdf.
- _____(1999), “Decreto con rango y fuerza de ley de reforma del decreto Nº 2.963 de fecha 21 de octubre de 1998, que regula el sistema de paro forzoso y capacitación profesional, el cual pasa a denominarse decreto con rango y fuerza de ley que regula el sistema de paro forzoso y capacitación laboral” [en línea] <http://www.sigoweb.com/pdfs/leyParoForzoso.pdf>.
- Stiglitz, J. y J. Yun (2006) “Integration of Unemployment Insurance with Pension through an Individual Account”, *Journal of Public Economics*, vol. 89, Nº 11-12, págs. 2037-2067.
- Superintendencia de Pensiones (2014a), “Seguro de Cesantía” [en línea] <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6106.html>.
- _____(2014b), “Estadística de beneficiarios del Seguro de Cesantía. Diciembre 2011 en adelante” [en línea] <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sces&item=benef>.
- Trejos, J. (2009), “Políticas activas del mercado de trabajo y esquema de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos” en Weller, J. (comp.), “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica”, *Documento de Proyecto* (LC/W.226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/35456/2008-878-W226-Costa_Rica.pdf.
- Velásquez, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 99 (LC/L.3144-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2005), “Seguro de desempleo: evaluación y lineamientos para su modernización”, *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro016.pdf>.
- _____(2003), “Seguros de desempleo. Objetivos, características y su aplicación en América Latina”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, Nº 133 (LC/L.1917-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (comp.) (2009), “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica”, *Documento de Proyecto* (LC/W.226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/35456/2008-878-W226-Costa_Rica.pdf.

Capítulo III

Sistemas de protección del desempleo en Asia

John Carter

Introducción

Los sistemas de protección del desempleo son importantes para brindar un ingreso seguro a las mujeres y los hombres en edad de trabajar¹, la mayoría de los cuales son económicamente activos y se ganan la vida mediante una actividad generadora de ingresos, como el empleo formal o informal. El objetivo de los sistemas de protección del desempleo es ayudar a esas personas a estabilizar sus ingresos y garantizar que tengan por lo menos un nivel básico de seguridad de ingresos en caso de pérdida del empleo. La mayoría de los programas de seguridad social contributivos relacionados con el empleo, incluido el seguro de desempleo, cubren a las personas económicamente activas en el pasado que perdieron sus ingresos derivados del trabajo, ya sea de manera transitoria o permanente, como consecuencia de la pérdida del empleo.

Sin embargo, este tipo de programas a menudo no cubre las situaciones y necesidades de las personas económicamente activas fuera del empleo formal, cuyos ingresos laborales son demasiado bajos para evitar la pobreza, o que sencillamente no tienen ningún ingreso, por haber estado desempleadas o

¹ Véase OIT (2015). La edad de trabajar o laboral se define como el intervalo de edad en que la mayoría de las personas son económicamente activas o buscan serlo. En la práctica internacional establecida corresponde al intervalo entre 15 y 64 años.

subempleadas durante demasiado tiempo para tener derecho a las prestaciones. Mientras que los sistemas de seguro contributivos generalmente cubren el empleo formal, las necesidades de los trabajadores informales pueden abordarse mediante programas no contributivos eficaces.

Los sistemas de protección del desempleo generalmente tienen un efecto positivo en el mercado de trabajo, tanto para los trabajadores como para los empleadores. El subsidio regular temporal proporcionado por estos sistemas, en particular el seguro de desempleo, permite a los trabajadores desempleados adoptar un enfoque más positivo para la búsqueda de un empleo adecuado mientras se evitan las dificultades financieras. Con estos sistemas también aumentan las probabilidades de que los desempleados consigan trabajo mediante mecanismos de formación y recalcificación. Las políticas activas en el mercado de trabajo pueden brindar a los desempleados asistencia complementaria para competir en el mercado laboral y encontrar y mantener trabajos adecuados acordes con su experiencia y conocimientos, a salarios apropiados.

Los sistemas de protección del desempleo no solo benefician a los desempleados sino también a los empleadores, pues reducen la necesidad de que las personas que buscan empleo acepten cualquier trabajo que puedan obtener rápidamente en épocas de mayor desempleo. Como consecuencia, es más fácil para los empleadores contratar a los candidatos con los conocimientos y las capacidades adecuadas para el trabajo y esto contribuye a incrementar la productividad.

En las dos últimas décadas, los programas de seguridad social se han expandido notablemente, no solo desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo, en muchos de los países asiáticos que se industrializaron y democratizaron recientemente (Asami, 2010). Los programas de seguridad social asiáticos se crearon para hacer frente a riesgos individuales, como lesiones, muerte o jubilación de los trabajadores, entre otros, pero se ampliaron y mejoraron para incluir riesgos de despidos masivos a escala sectorial, como los causados por crisis económicas externas. Los procesos de democratización en muchos países asiáticos también fomentaron la demanda para el establecimiento de programas y prestaciones para los trabajadores en los sectores formal e informal. Los principales tipos de sistemas de protección del desempleo en Asia incluyen sistemas de seguro de desempleo obligatorio, sistemas de ahorro para el desempleo, programas de indemnización por despido (reducción de personal), programas no contributivos, asistencia social y programas ofrecidos por organizaciones no gubernamentales (ONG).

Al redactarse este trabajo, se habían establecido sistemas de seguro de desempleo obligatorio en 73 países a nivel mundial. El más reciente se implementó en Viet Nam en 2009. En la mayoría de los países asiáticos que cuentan con seguros de desempleo estos se establecieron en las últimas

décadas, con excepción de China y el Japón. En este último y en la República de Corea se prefiere el término “seguro de empleo” para reflejar un enfoque más proactivo respecto del sistema para ayudar a los desempleados a encontrar y mantener un empleo adecuado. Los sistemas de seguro de desempleo en Asia se caracterizan por bajos niveles de contribución y prestaciones, debido a las bajas tasas de desempleo. Los trabajadores deben realizar contribuciones durante 4 a 24 meses en un período de referencia de entre 15 y 24 meses. Las prestaciones por lo general varían del 50% al 60% de los ingresos contributivos de los trabajadores. Los sistemas de seguro de desempleo pueden combinarse con políticas activas en el mercado laboral, que son programas gubernamentales para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo.

Los sistemas de ahorro para el desempleo, también conocidos como cuentas de ahorro individuales para el desempleo, presentan una serie de características que los gobiernos y las partes interesadas han de tener en cuenta al implementar un programa de protección del desempleo. De acuerdo con muchos expertos, estos resuelven el potencial riesgo moral creado por los sistemas de seguro de desempleo convencionales, en la medida en que, para no gastar todos sus ahorros, los desempleados tienen un incentivo para volver a trabajar lo antes posible. Sin embargo, las altas contribuciones que supone este tipo de sistema y la escasa protección que ofrece constituyen graves problemas que se deben afrontar. Jordania es el único país asiático en el que se ha implementado un sistema de ahorro para el desempleo. El sistema jordano tiene solo un componente de ahorro, pero también prevé que las personas reciban préstamos de un ministerio gubernamental si sus contribuciones son insuficientes. Este beneficio está limitado a los ciudadanos jordanos.

Los programas de indemnización por despido, también llamados beneficios por reducción de personal en gran parte de Asia, existen desde hace mucho tiempo en todo el mundo y en la mayoría de los países. Estos suponen el pago de una suma global en efectivo a los trabajadores que terminan su contrato con el empleador de manera involuntaria o voluntaria. Sin embargo, puede ocurrir que los empleadores con dificultades financieras no cumplan con esa obligación en el caso de cierre de plantas o traslados fuera del país. La indemnización por despido y el seguro de desempleo se diferencian porque la primera se enmarca en la legislación laboral y no está prefinanciada, mientras que, en la mayoría de los países, el segundo está enmarcado en la legislación sobre seguridad social y garantizado por el Estado. En general, la fiabilidad y la eficacia de las indemnizaciones por despido se han puesto en duda.

Los sistemas de protección del desempleo no contributivos también desempeñan un papel importante en la provisión de subsidios a las mujeres

y los hombres en edad de trabajar. Los programas como las transferencias monetarias condicionadas (TMC) brindan asistencia a los desempleados que no tienen derecho a prestaciones por concepto de seguro de desempleo o cuentas de ahorro individuales para el desempleo. Asimismo, los programas de empleo público ayudan a los desempleados que entran en el mercado laboral después de un largo período fuera de este o a los desempleados de larga data. Uno de los sistemas de garantía de empleo más exitosos es el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi en la India, con arreglo al cual se da a los miembros adultos de los hogares situados en áreas rurales hasta 100 días de empleo al año al salario mínimo.

Los programas de asistencia social y de las ONG proporcionan algún tipo de asistencia a los grupos desfavorecidos en la mayoría de los países asiáticos. Los sistemas de asistencia social son a menudo administrados por autoridades locales o regionales y se financian mediante ingresos tributarios generales. Las ONG también prestan asistencia en efectivo o en especie a los desfavorecidos, especialmente durante períodos de crisis o recesión. En el caso de Myanmar, los autores de una evaluación basada en el diálogo nacional recomendaron mejorar la coordinación de esos programas.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera. En las secciones A a D se examinan los siguientes cuatro tipos de sistemas de protección del desempleo implementados en Asia: seguro de desempleo obligatorio, sistemas de ahorro para el desempleo, indemnización por despido y programas no contributivos. En la sección E se analizan las ventajas y desventajas de cada sistema. En la sección F se ofrece un panorama general de las reformas a los sistemas de protección del desempleo actuales y en la sección G se brinda información sobre los nuevos sistemas de protección del desempleo en la región.

A. Sistemas de seguro de desempleo obligatorio

En general, los sistemas de seguro de desempleo obligatorio toman la forma de seguro social o de desempleo. Se financian mediante contribuciones pagadas por los empleadores o compartidas entre estos y los empleados (aunque en algunos casos los gobiernos también contribuyen) y habitualmente cubren a los trabajadores en empleos formales. A nivel mundial, la inmensa mayoría de los sistemas de desempleo —el 86%, que corresponde a 73 países— que se afianzan en la legislación nacional y pagan beneficios en efectivo regulares se basan en este modelo.

La mayoría de los países asiáticos, con excepción del Japón, que se industrializó en forma temprana, tardaron en alcanzar el desarrollo en comparación con sus pares occidentales. Como consecuencia, se han adoptado

sistemas de seguro de desempleo solo en el Japón (1947), China (1986), la República de Corea (1995), Mongolia (1997), la Provincia China de Taiwán (1999), Tailandia (2004), Bahrein (2006) y Viet Nam (2009) (Deok Soon, 2013).

La adopción o revisión de los sistemas de seguro de desempleo en Asia a menudo estuvo influenciada por una crisis regional o internacional. La ampliación del sistema de seguro de empleo coreano en 1998 fue en parte una respuesta a la crisis financiera asiática de 1997. En Tailandia, que se recuperó de esa crisis alrededor de 2001, se estableció el sistema de seguro de desempleo en 2004. En fechas distintas, en China, Mongolia y Viet Nam se percibió la necesidad de protección del desempleo para hacer frente a las inevitables repercusiones que tendría en el mercado laboral el pasaje de una economía socialista planificada a una economía de mercado.

En la mayoría de los países asiáticos se pagan prestaciones de seguro de desempleo cuando alguien pierde su trabajo involuntariamente y se niegan en aquellos casos en que la persona renuncia de manera voluntaria. En otras situaciones, cuando una persona ha renunciado sin justa causa, las prestaciones se pagan solo después de un prolongado período de espera (por ejemplo, después de tres meses en el Japón). En Tailandia, los beneficios a las personas que dejan el empleo voluntariamente no se difieren sino que se pagan a una tasa inferior (el 30% de los ingresos en lugar del 60%) y durante un período menor (hasta tres meses en lugar de hasta seis meses). En el cuadro III.1 se detallan las características de los sistemas de seguro de desempleo en Asia.

Cuadro III.1

Elementos principales de los sistemas de seguro de desempleo obligatorio en Asia

Elemento	Detalles
Cobertura	Tradicionalmente, los sistemas de seguro de desempleo cubren a los trabajadores asalariados en el sector privado. Aún así hay excepciones, como los empleados del gobierno en algunos países (Japón, Provincia China de Taiwán, República de Corea y Tailandia) y grupos de trabajadores con condiciones de trabajo únicas o solo un vínculo flexible con el mercado de trabajo. Casi todos los trabajadores migrantes (ciudadanos extranjeros) están cubiertos a los fines de las contribuciones, excepto en Viet Nam. Sin embargo, no pueden recibir las prestaciones debido a requisitos de visado relativos a la terminación de la relación de trabajo (o se les paga una suma global cuando dejan el país).
Financiación	La división bipartita de los costos se aplica en los siguientes países: China, República de Corea, Mongolia, Provincia China de Taiwán y Viet Nam (legislación revisada en 2015). En Bahrein y Tailandia se establecieron sistemas tripartitos, en que los empleadores, los trabajadores y el gobierno comparten los costos. En la mayoría de los países asiáticos con sistemas de seguro de desempleo se recaudan contribuciones de los empleadores y los trabajadores (y, en algunos casos, los gobiernos), que suman entre el 1% y el 2% del salario mensual medio del trabajador. Las tasas de contribución total son las siguientes: China (3%), Bahrein (3%), Viet Nam (2%), República de Corea (1,75%), Japón (1,55%), Tailandia 1,25%, Mongolia (1%) y Provincia China de Taiwán (0,9%).

Cuadro III.1 (conclusión)

Elemento	Detalles
Requisitos	<p>Los cuatro requisitos principales para que un desempleado tenga derecho a las prestaciones del seguro de desempleo son:</p> <ol style="list-style-type: none"> Registrarse como persona que busca empleo lo antes posible después de la terminación de la relación de trabajo. Tener una cantidad mínima de contribuciones. Haber terminado la relación de trabajo involuntariamente (incluida la renuncia forzada con "justa causa"). Ser capaz de trabajar, estar disponible y buscar un empleo activamente. <p>Los departamentos de empleo están estrechamente alineados para asegurar que los desempleados reciban asistencia y apoyo para encontrar un trabajo lo antes posible y mantenerlo. En la mayoría de los países asiáticos se ofrece asistencia básica, que incluye servicios de colocación, talleres para la redacción del <i>curriculum vitae</i> y la preparación de entrevistas con potenciales empleadores, e información sobre el mercado de trabajo. La persona desempleada deberá presentarse cada mes en su oficina de empleo correspondiente, donde se asegurarán de que él o ella continúe buscando activamente un trabajo.</p> <p>Cantidad mínima de contribuciones:</p> <p>En el Japón, la República de Corea y Tailandia se exigen 6 meses de contribuciones previas. En China, la Provincia China de Taiwán y Viet Nam se exigen 12 meses. En Bahrein se requieren 12 meses continuados de contribuciones previas para la primera compensación, pero también se prevé la elegibilidad de quienes buscan trabajo por primera vez. En Mongolia se registra el requisito más alto, que corresponde a 24 meses de contribuciones, de los cuales los últimos 9 deben ser continuados.</p> <p>Motivo de la separación:</p> <p>En la mayoría de los países asiáticos con un sistema de seguro de desempleo se prevé el pago de prestaciones a las personas que no son responsables por la pérdida del empleo. En algunos países se excluye por completo a quienes renuncian voluntariamente o son despedidos por sus propias acciones, mientras que en otros se extiende el período de espera o se reduce la cantidad o la duración de las prestaciones en estos casos. Todos estos distintos tipos de sistemas pueden considerarse razonables.</p> <p>La situación es más compleja en caso de renuncia "forzada", cuando el trabajador no tiene otra alternativa. Esto ocurre, por ejemplo, en caso de salarios impagos, acoso, condiciones de trabajo peligrosas o acciones ilegales del empleador. Al examinar las sanciones y exclusiones del seguro de desempleo, la OCDE observó que en todos los países se reconoce que los casos graves de mal comportamiento del empleador pueden justificar la renuncia (OCDE, 2001).</p>
Tipos de prestaciones	<p>En el marco de los sistemas de seguro obligatorio, las prestaciones de desempleo se conceden a quienes pierden su empleo de manera involuntaria (despido, escasez de trabajo, fin del contrato, entre otros). El seguro de desempleo presenta características únicas en muchos países asiáticos: por ejemplo, en Bahrein se brindan "prestaciones de asistencia" a los egresados universitarios que entran por primera vez al mercado laboral en busca de empleo.</p>
Monto de las prestaciones	<p>En general las tasas varían entre el 50% y el 60% de los ingresos contributivos previos. Este es el caso de Bahrein, la Provincia China de Taiwán, la República de Corea, Tailandia (pérdida de empleo involuntaria) y Viet Nam. En el Japón las tasas para las personas de bajos ingresos que buscan empleo son mayores (hasta el 80%).</p>
Duración de las prestaciones	<p>En la mayoría de los países las prestaciones duran de 3 a 12 meses. En otros, la duración es mayor, hasta un máximo de 24 meses. En la Provincia China de Taiwán, Tailandia (pérdida de empleo involuntaria) y Bahrein se paga un máximo de 6 meses de prestaciones. En Mongolia, los trabajadores desempleados pueden recibir 76 días de prestaciones.</p>
Continuación de la solicitud	<p>Una vez confirmada la validez de la solicitud de prestaciones del trabajador desempleado, este debe mantener su estado para recibirlas de manera continuada. En general, se requiere que el beneficiario se presente en la oficina de empleo una vez por mes para discutir sus actividades de búsqueda de empleo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la modalidad de funcionamiento, en general se establece un consejo de administración del fondo del seguro de desempleo al momento de la creación del sistema en el país. El consejo es responsable de la implementación de las disposiciones financieras y administrativas de la legislación correspondiente. Por lo general está integrado por representantes de ministerios gubernamentales, grupos de empleadores, grupos de trabajadores, otros departamentos involucrados (por ejemplo, en servicios de colocación y formación) y otras partes interesadas, entre ellas miembros del mundo académico y expertos en seguridad social.

Las tres funciones principales de los programas de seguro de desempleo son la recaudación de las contribuciones, la recepción y el procesamiento de las solicitudes y el pago de las prestaciones. En general, las autoridades fiscales o los organismos de seguridad social son responsables de definir la cobertura y recaudación de las contribuciones (algunos también están involucrados en el pago de los beneficios, como en el caso de Bahrein y Viet Nam hasta 2015). Los ministerios de seguridad social o trabajo son responsables de recibir y procesar las solicitudes de prestaciones. En algunos países, como la República de Corea y Viet Nam desde 2015, esos ministerios también están involucrados en el pago de los beneficios.

El principal objetivo de las prestaciones consiste en sustituir parcial y temporalmente los ingresos de los trabajadores asegurados que perdieron el trabajo de manera involuntaria mientras buscan un nuevo empleo remunerado. Sin embargo, la experiencia previa en países donde se implementaron sistemas de seguro de desempleo obligatorio ha demostrado la eficacia de combinar las prestaciones en efectivo con políticas activas en el mercado de trabajo para ayudar a los beneficiarios a encontrar un empleo adecuado en el menor tiempo posible.

La combinación de un sistema de seguro de desempleo eficaz con políticas activas en el mercado de trabajo presenta diversas ventajas. Los servicios como la capacitación para la búsqueda de empleo, la redacción del *curriculum vitae* y la preparación de entrevistas son en general los más efectivos desde el punto de vista de los costos. En muchos países se utiliza un portal de servicios de colocación para vincular a los trabajadores desempleados con los empleadores que ofrecen puestos vacantes, con buenos resultados. Esos servicios de colocación están disponibles en los ámbitos público y privado. En la mayoría de los países con programas de seguro de desempleo se ofrecen actividades de formación o reciclaje para los desempleados, que les permiten desarrollar habilidades mientras reciben los beneficios. Sin embargo, esos programas deben administrarse prestando especial atención a sus costos, eficacia y público objetivo.

Las políticas activas en el mercado de trabajo convienen tanto a los trabajadores como a los empleadores y son muy recomendables para los

países asiáticos en desarrollo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha elogiado las virtudes de dichas políticas para estimular e incentivar al trabajador desempleado a encontrar un trabajo remunerado rápidamente (OCDE, 2007). Una opción interesante para tener en cuenta en los países asiáticos es un programa especial, denominado “sistema de repartición del empleo” en el Canadá o “prestación de horario reducido” en Alemania, al que los empleadores pueden recurrir en caso de una reducción considerable de la actividad comercial. Los empleadores que se enfrenten a la desaceleración temporal de sus actividades podrán reducir el horario de trabajo de la mano de obra mientras el sistema de seguro de desempleo compensa a esos trabajadores mediante prestaciones de seguro de desempleo parciales. Esto permite a los empleadores reanudar sus operaciones completas tan pronto como su empresa se recupere, sin tener que contratar y formar nuevo personal.

B. Sistemas de ahorro para el desempleo o cuentas de ahorro individuales para el desempleo

En una época, el incumplimiento de los empleadores con las disposiciones de indemnización por despido aumentaba la resistencia de los trabajadores a dejar el empleo en muchos países de América Latina. La necesidad de pagar ese tipo de indemnización tiende a aumentar cuando faltan los recursos financieros debido a las dificultades que enfrenta la empresa, de manera que los recursos pueden no estar disponibles. En consecuencia, en 1990 se reformaron las disposiciones sobre indemnización por despido en Colombia y otros países de América Latina y se avanzó hacia un sistema prefinanciado mediante cuentas de ahorro individuales.

Los empleadores deben depositar un porcentaje de los salarios en cuentas individuales garantizadas que se ponen a disposición de los trabajadores en caso de separación del empleo. La reforma redujo las distorsiones del mercado laboral y promovió la creación de puestos de trabajo. Si bien los empleadores trasladaron la mayor parte del costo de la indemnización por despido a los salarios, la compensación total de los trabajadores (salarios y depósitos en sus cuentas de ahorro) aumentó. Además, debido a que las reformas eliminaron la naturaleza discrecional de la indemnización por despido, aumentaron tanto los casos de separación del empleo como la contratación.

Uno de los principios fundamentales de las cuentas de ahorro individuales, en comparación con el seguro de desempleo, es la disuasión del riesgo moral de que los desempleados asegurados no se esfuercen lo suficiente para buscar trabajo o carezcan de motivación y rechacen ofertas de empleo. De acuerdo con ese razonamiento, los desempleados que gastan sus ahorros estarán más motivados para encontrar trabajo lo antes posible y

regresarán al mercado laboral con mayor rapidez que en el marco de sistemas de seguro de desempleo.

Otros dos ejemplos de cuentas de ahorro individuales para el desempleo que comenzaron con componentes de ahorro se encuentran en América Latina (Chile, en 2002) y Asia (Jordania, en 2011). En el caso de Chile, el sistema se basa en ahorros acumulados en cuentas individuales, que brindan un flujo de ingresos en caso de desempleo. Se complementan con un fondo de solidaridad que proporciona ingresos adicionales en casos específicos². En Malasia se examinó la opción del modelo chileno pero fue rechazada por la comisión tripartita, integrada por el gobierno y las partes interesadas del país.

En Jordania se ha implementado un sistema de prestaciones de desempleo único y experimental, que difiere tanto de los sistemas de seguro habituales como del modelo híbrido chileno. El sistema jordano puede describirse como un sistema de ahorro puro, aunque también prevé que los individuos (ciudadanos jordanos solamente) reciban préstamos del organismo público de seguridad social si sus contribuciones son insuficientes. A diferencia del modelo chileno, que tiene un componente de seguro además de la base de ahorros, el modelo de Jordania no tiene un sistema de seguro complementario para mancomunar el riesgo de desempleo. Más de tres años después de su establecimiento, este sistema no ha alcanzado a una cantidad significativa de desempleados y es poco probable que lo haga o que constituya un modelo eficaz de protección del ingreso.

C. Programas de indemnización por despido

Los programas de indemnización por despido (llamados beneficios por reducción de personal en gran parte de Asia) existen desde hace mucho tiempo en todo el mundo y en la mayoría de los países. Estos generalmente suponen el pago de una suma global en efectivo a los trabajadores que terminan su contrato con el empleador de manera involuntaria o voluntaria (mediante acuerdos colectivos o como parte de la propia política de una empresa). El monto del pago se relaciona con el tiempo trabajado y con el último salario en el empleo. Incluso antes de que fuera exigida por ley, muchos empleadores veían las ventajas de pagar indemnización por despido por iniciativa propia para mantener a los empleados que más valoraban.

En Asia, las situaciones varían entre la falta de disposiciones sobre indemnización por despido (como en el caso de Bahrein, el Japón, la República de Corea y Singapur) a la indemnización por despido pagada junto con la indemnización por desempleo (por ejemplo, en Filipinas y Tailandia). En

² Véase el capítulo II sobre protección del desempleo en América Latina.

Viet Nam, desde 2009, los años durante los cuales se pagan las contribuciones al seguro de desempleo por un empleado no se cuentan para el cálculo de la indemnización por despido.

D. Sistemas de protección del desempleo no contributivos

A continuación se describen dos de los principales programas de beneficios no contributivos: las transferencias monetarias condicionadas y los programas de empleo público.

1. Transferencias monetarias condicionadas (TMC)

De acuerdo con Fiszbein y Schady (2009), es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayoría de los países. Sin embargo, el desarrollo de políticas públicas eficaces también desempeña un papel fundamental en el suministro de bienes públicos y la corrección de las fallas del mercado. Una buena política social tiene repercusiones en el crecimiento económico e influye en los efectos de ese crecimiento en la reducción de la pobreza. Un camino para ello es la redistribución directa de recursos a los hogares pobres por el Estado. En el caso de las TMC, los gobiernos y las organizaciones de ayuda hacen pagos a los hogares pobres, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones. El gobierno (o una organización benéfica) transfiere el dinero solo a quienes cumplen con determinados criterios, como inscribir a los niños en escuelas públicas y llevarlos al médico para controles regulares y vacunaciones, entre otros. Las TMC son excepcionales para tratar de ayudar a la generación que se encuentra actualmente en la pobreza y romper el ciclo de la pobreza mediante el desarrollo de capital humano.

Según Fitzgerald (2013), una de las principales ventajas de las transferencias monetarias condicionadas es su versatilidad, pues pueden adaptarse para satisfacer las necesidades del país de que se trate. La autora afirma que al diseñar los programas de transferencias monetarias condicionadas, los gobiernos y las organizaciones de ayuda necesitan evaluar en primer lugar la infraestructura sanitaria y educativa de los países donde desean implementarlos. Si, como ocurre a menudo en muchos países de bajos ingresos y en desarrollo, los sistemas básicos no están ofreciendo servicios de alta calidad, tal vez una inversión inicial para mejorarlos tendría efectos positivos en la salud general del país a largo plazo.

En muchos países asiáticos existen también transferencias monetarias no condicionadas, que no prevén condiciones para recibir los beneficios. Las ventajas y desventajas de las transferencias condicionadas con respecto a

las no condicionadas han sido objeto de un intenso debate. La protección social y del desempleo en la región generalmente combina los dos tipos de prestaciones en efectivo. En Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam, las prestaciones monetarias condicionadas y no condicionadas se han concentrado sobre todo en el amplio sector informal involucrado en la agricultura.

Aunque Myanmar es uno de los países más grandes del sudeste de Asia, es también uno de los más pobres: el producto interno bruto (PIB) per cápita se estimaba en 1.420 dólares en 2015 (FMI, 2014), mientras que el índice de pobreza ascendía al 26% de la población (PMA, 2015). En 2014, en colaboración con varias partes interesadas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) produjo un informe de evaluación basada en el diálogo nacional en el que se describían los diversos sistemas de protección social existentes en Myanmar y, en particular, los sistemas de protección del desempleo (OIT, 2014).

En ese país, el sistema de protección social consiste básicamente en un programa de protección social contributivo y una serie de programas no contributivos dispersos cuyo objetivo es brindar cierto tipo de asistencia social. La cobertura de la población en edad de trabajar es limitada, pero el sector formal (una pequeña parte de la población) está cubierto por un sistema de seguridad social. Existen además algunas prestaciones para los funcionarios públicos y el personal político. El sistema cubre a los trabajadores de las empresas con cinco o más empleados (excluidos el personal del gobierno, las organizaciones internacionales, la agricultura y la pesca estacionales, las organizaciones sin fines de lucro y los trabajadores domésticos). Las prestaciones en el marco del sistema de seguridad social contributivo incluyen: asistencia médica, subvención para funeral, prestaciones económicas por enfermedad, maternidad, paternidad y lesiones del trabajador. Estos se denominan sistemas activos y en la actualidad se planea incrementar el monto de las prestaciones en efectivo por enfermedad, maternidad y paternidad.

En Myanmar hay también una serie de “sistemas inactivos”, que se basan en disposiciones legislativas aprobadas pero que hasta la fecha no se han implementado. Entre ellos se encuentran las prestaciones familiares y de invalidez, la pensión por vejez, las prestaciones de supervivencia, el fondo de vivienda y las prestaciones de desempleo.

2. Programas de empleo público

Los programas de empleo público —sistemas que suponen la creación de empleos directamente por el gobierno— son instrumentos populares para brindar protección del desempleo y social en los países en desarrollo. De acuerdo con la OCDE, estos programas pueden desempeñar un papel

importante para complementar los instrumentos de protección social basados en el ciclo de vida, como las transferencias monetarias (OCDE, 2009). Según dicha organización, esos programas se consideran como una manera de hacer frente a la pobreza y brindar apoyo en un contexto de miseria crónica o transitoria, debido a la escasez estacional de alimentos, la pérdida de cosechas u otros desastres naturales. A menudo se prefieren a las transferencias monetarias porque las personas tienen que trabajar para adquirir ese derecho, y se perciben como destinados por su propia naturaleza a determinados grupos de la población (*self-targeting*) —pues el requisito de trabajo ayuda a evitar que los beneficios sean captados por quienes están en mejores condiciones. Estos programas también pueden contribuir a la conservación de recursos naturales. En consecuencia, tienen el potencial de abordar simultáneamente la pobreza y la necesidad de bienes e infraestructura productiva, promoviendo de ese modo el crecimiento a favor de los pobres.

Los programas de empleo público son muy flexibles y pueden contribuir a varios objetivos de desarrollo en virtud de las diferentes funciones que desempeñan:

- Función de empleo: se hace hincapié en la creación de empleos, el Estado actúa como empleador de última instancia.
- Función de protección social: se pone énfasis en la seguridad del ingreso y las transferencias en efectivo o en especie.
- Función de inversión basada en la mano de obra: se subrayan la calidad y la naturaleza de la infraestructura construida o los servicios prestados.

La mayor parte de los numerosos programas de empleo público se divide en dos categorías principales: i) programas de obras públicas, que ofrecen pagos en efectivo o alimentos por trabajo (si bien este instrumento se ha utilizado tradicionalmente como respuesta temporal a choques y crisis específicos, también puede utilizarse con una visión a largo plazo); ii) sistemas de garantía de empleo, que suponen programas basados en derechos a largo plazo, en los que se proporciona cierto nivel de derecho a trabajo.

Los programas de obras públicas son una manera eficaz de dar subvenciones directas a los pobres mediante transferencias monetarias o vales de alimentos y pueden contribuir a evitar la cultura de dependencia que caracteriza a las subvenciones directas. Aunque es posible que creen una dependencia del Estado como proveedor de empleo, pueden ser una herramienta eficaz, que al mismo tiempo fomenta una sensación de satisfacción, aumenta la autoestima y promueve la formación.

Las personas que no pueden trabajar porque son demasiado jóvenes, demasiado ancianas, están enfermas, lesionadas o incapacitadas por cualquier

otro motivo para entrar en el mercado laboral pueden recibir subvenciones que no están condicionadas a la participación en programas relacionados con el trabajo. Para aquellas que pueden trabajar se han propuesto e implementado diversos sistemas de obras públicas en toda Asia.

Los programas de obras públicas que predominan en Asia son los que ofrecen empleo a corto plazo en el contexto de una alteración transitoria del mercado de trabajo, como en el caso de un desastre natural (inundación, sequía o terremoto), cuando se necesita proveer de ingresos a los pobres en un momento de interrupción de los salarios normales y reparar la infraestructura dañada.

Los programas de empleo público más importantes y conocidos son los sistemas de garantía de empleo masivo, que ofrecen a los participantes una cantidad de días de empleo a petición cada año en respuesta a las fluctuaciones cíclicas del mercado de trabajo. A menudo proporcionan ingresos durante la temporada agrícola más difícil, antes de la cosecha. El Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi, implementado conforme la reciente Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi en la India, y el Sistema de Garantía de Empleo de Maharashtra, implementado en ese estado indio durante más de 40 años, ofrecen este tipo de obras públicas.

Estos programas se concibieron para proporcionar infraestructura física (carreteras, sistemas de irrigación y bienes para promover la protección ambiental, entre otros) y de ese modo contribuir al sustento de la población y al crecimiento, incluso después de completado el período de empleo. El objetivo principal de estos programas es ofrecer protección social para ayudar a las personas en condiciones de pobreza crónica en momentos de vulnerabilidad, mediante una forma de seguro de ingresos (OCDE, 2009).

En el marco del Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi, se da a los miembros adultos de los hogares situados en áreas rurales hasta 100 días de empleo por año al salario mínimo. Los trabajadores se registran en el municipio para participar en el programa y reciben carnés de trabajo, que utilizan al solicitar empleo. Si no consiguen trabajo en un plazo de 15 días, el gobierno estatal les debe pagar la prestación de desempleo. El nivel de remuneración corresponde al salario mínimo y la mayor parte de las tareas supone trabajo físico en actividades de conservación del agua, desarrollo de la tierra, plantación y forestación y construcción de carreteras, en ese orden de prioridad, y cualquier otro tipo de trabajo intensivo en mano de obra propuesto por los gobiernos estatales (OCDE, 2009).

De acuerdo con un artículo publicado en *The Economic Times* (2013), el Banco Mundial describió la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi en términos positivos después de haberla calificado inicialmente como un fracaso. En el *World Development Report 2014* (Banco

Mundial, 2014) de ese organismo, se hizo referencia a dicha ley como un ejemplo estelar de desarrollo rural. El principal motivo de la aprobación del Banco Mundial se debe al componente de transferencia monetaria directa (a cuentas de ahorro bancario o postal) del programa de empleo rural.

E. Ventajas y desventajas de los diversos sistemas de protección del desempleo

Todos los sistemas de protección del desempleo contribuyen positivamente a la salud y el bienestar de los trabajadores desempleados. En una carta a un miembro del Congreso de los Estados Unidos, Norman B. Anderson, director ejecutivo de la Asociación Americana de Psicología, señaló que la salud mental y física de los trabajadores desempleados era peor que la de aquellos con trabajos estables y que su satisfacción marital o familiar también era inferior con respecto a la de estos últimos (Anderson, 2014). Los empleadores se benefician de los sistemas de protección del desempleo porque el fin de la relación de trabajo resulta más fácil de aceptar para los trabajadores y esto les da una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos. Las prestaciones de seguro de desempleo, en particular, facilitan el recurso de una empresa a los despidos temporales, pues aumentan la probabilidad de que sus trabajadores todavía estén disponibles cuando se reanude la actividad comercial normal y evitan de ese modo la necesidad de contratar y formar personal nuevo³. Los gobiernos se benefician de los sistemas de protección del desempleo porque estos proporcionan estabilización económica durante las recesiones y mayores ingresos fiscales. La sociedad también resulta favorecida como resultado de la estabilidad social, que contribuye a reducir el malestar, las protestas y la delincuencia.

Si bien hay consenso sobre la conveniencia de los sistemas de protección del desempleo, no es sencillo determinar cuál de ellos es el más apropiado. En un informe del Banco Mundial/IZA se señala que aunque los sistemas de seguro de desempleo pueden ayudar a las personas a encontrar puestos de trabajo mejores de los que hallarían en ausencia de dicho seguro, aumentar la redistribución del ingreso y mejorar la protección del trabajador, también pueden reducir los incentivos para buscar trabajo, aumentando de ese modo tanto la duración de los períodos de desempleo como la tasa de desempleo (Robalino, 2014).

³ Un sistema incluso más ventajoso, disponible en algunos países, permite que los empleadores reduzcan temporalmente el horario y los salarios de sus empleados durante un período de reducción de la demanda, mientras una parte del ingreso perdido de los trabajadores se compensa mediante las prestaciones de repartición del empleo del seguro de desempleo. Este sistema permite que los empleadores mantengan a todo su personal en la nómina activa. Para el caso de Alemania, véase Agencia Federal de Empleo (2010).

En el informe también se indica que las cuentas de ahorro individuales para el desempleo pueden aumentar los incentivos para acelerar la búsqueda de trabajo, porque los ahorros que no se utilizan para financiar las prestaciones de desempleo se pueden utilizar para financiar inversiones o ingresos más altos. Las cuentas de ahorro también parecen ser una opción particularmente atractiva para los países en desarrollo, debido a la gran dimensión del sector informal y a la falta de capacidad administrativa para implementar un sistema de seguro de desempleo estándar de manera eficaz. En particular, estos países pueden carecer de las capacidades necesarias para verificar la persistencia de las condiciones de elegibilidad, que requieren el seguimiento de las actividades de búsqueda de empleo y de la situación del mercado laboral.

Sin embargo, las cuentas de ahorro individuales para el desempleo también presentan posibles desventajas:

- Pueden no proporcionar suficiente protección a los trabajadores, en particular aquellos con bajos niveles de capital humano, cuyas probabilidades de desempleo son mayores.
- Pueden reducir los incentivos para mantener el empleo cuando la tasa de ahorro obligatorio es demasiado alta o la tasa de interés sobre los ahorros no es competitiva.
- Pueden requerir altas tasas de contribuciones para financiar beneficios significativos.

Otra posible desventaja de algunas cuentas de ahorro individuales para el desempleo es que proporcionan beneficios similares a la indemnización por despido prefinanciada, en que las contribuciones recaen en los empleadores y no están garantizadas por el Estado. Este tipo de cuentas prevé el pago de una suma global, que algunos actuarios de seguros consideran negativo con respecto a los pagos periódicos. En resumen, las cuentas de ahorro individuales para el desempleo parecen proporcionar menos protección a los trabajadores que los sistemas de seguro de desempleo, en particular a aquellos poco calificados, que tienden a contribuir menos, a sufrir períodos de desempleo más frecuentes y, en consecuencia, posiblemente no logran acumular ahorros adecuados.

Pese a que en los países asiáticos hay una larga tradición de pagar a los trabajadores una suma global por concepto de indemnización por despido (reducción de personal) para proteger sus ingresos en caso de pérdida del empleo, estos sistemas producen una serie de efectos negativos. El aspecto más problemático de la indemnización por despido es que los empleadores deben pagarla en épocas de recesión, cuando el flujo de caja suele ser negativo. Esto no solo incentiva a los empleadores a retener a sus empleados durante los períodos de recesión sino también a limitar la contratación de trabajadores en las épocas de expansión económica. Esto se traduce en una

mayor estabilidad laboral, pero también en una mayor duración del desempleo y mayores dificultades para que los jóvenes encuentren un primer trabajo⁴.

El pago de una suma global que caracteriza a la indemnización por despido también puede dar lugar a decisiones financieras imprudentes de los empleados, que saben que recibirán una indemnización en caso de pérdida del empleo. Sin embargo, debido a que las empresas deben pagarla en un momento de dificultades de flujo de caja o incluso quiebra, pueden incumplir con dicha obligación y causar retrasos y posibles pleitos. Los trabajadores corren entonces el riesgo de no disponer de recursos financieros en caso de perder el empleo. Además, el pago de la indemnización por despido no está condicionado a la búsqueda o aceptación de un empleo por parte del beneficiario, de manera que no desempeña un papel en el incentivo a la búsqueda activa de un empleo adecuado.

Los programas de empleo público actúan como un estabilizador de la economía y el mercado laboral, al proporcionar a los desempleados experiencia de trabajo e ingresos seguros para cubrir sus necesidades y evitar la pobreza. Brindan a los gobiernos mayores ingresos fiscales y ganancias económicas y mantienen la seguridad social al reducir el malestar, la delincuencia y la criminalidad. Sin embargo, debido a que en estos sistemas el gobierno actúa como el empleador de última instancia, es probable que los desempleados tiendan a depender del gobierno como fuente de trabajo.

F. Opciones para mejorar los sistemas actuales

Se ha demostrado que los sistemas de protección de seguro de desempleo tienen efectos positivos para los empleadores, los trabajadores y la sociedad en general. Esos efectos eclipsan los costos mínimos asociados con el seguro de desempleo, que desempeña múltiples funciones para garantizar la seguridad del ingreso de los trabajadores desempleados, mientras apoya la transformación estructural de las economías nacionales y mitiga el impacto de los choques de demanda. En algunos países se carece de sistemas de seguro de desempleo eficaces o se ofrece solamente una cobertura limitada. Es importante que en los países en desarrollo se adopten medidas para incrementar la eficacia de los sistemas de seguro de desempleo y fortalecer sus vínculos con programas que apoyan el ingreso o reingreso al mercado laboral, el desarrollo y perfeccionamiento de competencias y otras políticas activas en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en Viet Nam y otros países asiáticos, algunas oficinas de colocación organizan ferias de empleo mensuales para vincular a quienes buscan trabajo con posibles empleadores. Algunas ferias de empleo se especializan en sectores específicos, mientras que otras abarcan todos los segmentos del mercado laboral.

⁴ Véase también Nagler (2013).

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo a menudo se evalúan los sistemas de seguro de desempleo a la luz de cambios en las prioridades del gobierno y de factores económicos y sociales. Se buscan maneras de mejorar la protección de los trabajadores y facilitar los mecanismos del mercado de trabajo. Los seguros de desempleo incluyen una gran variedad de instrumentos de protección que dan a los gobiernos opciones para mejorar sus sistemas.

Por ejemplo, el gobierno de Viet Nam comenzó a pagar beneficios de seguro de desempleo en 2010 y condujo dos evaluaciones separadas en un plazo de dos años después de su implementación. Las evaluaciones se centraron en mejoras al programa de seguro de desempleo, incluidos los instrumentos legales y aspectos financieros, institucionales y operativos.

A raíz de las evaluaciones se realizaron importantes reformas legislativas para mejorar el programa, que entraron en vigor el 1 de enero de 2015. Esas reformas, apoyadas por una revisión actuarial, representaron mejoras considerables con respecto a las disposiciones originales. Se destacan en particular la eliminación del pago de una suma global, la reducción general de la duración del beneficio y la suspensión de las contribuciones del gobierno (que podrían sin embargo restablecerse según el balance del fondo de seguro de desempleo). Asimismo, el mejoramiento de la protección también incluyó el incremento planificado de la cobertura de trabajadores y la definición ampliada de los ingresos asegurados.

La OIT resumió las “lecciones aprendidas” después de la implementación del seguro de desempleo en Viet Nam y formuló una propuesta de sistema de seguro de desempleo para Malasia. Se concluyó que algunos de los elementos que se deben tener en cuenta para mejorar un sistema existente o propuesto son los siguientes:

- Comunicación con empleadores y trabajadores: muchos trabajadores y empleadores se lamentan de la falta de información sobre los sistemas de seguro de desempleo nuevos o ya existentes. En consecuencia se deberían realizar campañas a intervalos regulares para informar a la población, incluso mediante talleres para los empleadores y publicidad.
- Colaboración institucional: es muy importante trabajar en equipo, y no de manera aislada, para asegurar la administración eficaz de las prestaciones del seguro de desempleo. El intercambio de información es fundamental para determinar el derecho a las prestaciones y evitar fraudes y abusos.
- Vinculación de sistemas informáticos: los sistemas informáticos departamentales deben ser compatibles para permitir el intercambio de información y la colaboración con miras a mejorar todos los programas sociales.

- Establecimiento de una unidad de investigación y control: este tipo de unidad tendría el mandato de prevenir fraudes y abusos del fondo de seguro de desempleo. Su prioridad sería la adopción de medidas de prevención y detección mediante el uso de sistemas de correspondencia informáticos para identificar posibles casos de fraude o abuso, tanto a nivel externo (trabajadores, empleadores u otros) como interno (personal).
- Ampliación de la cobertura del seguro de desempleo para incluir a todos los trabajadores (sin excepciones por número de empleados por empleador), funcionarios públicos, personal militar, trabajadores temporales y estacionales y trabajadores domésticos y extranjeros.
- Modificación de reglas inflexibles sobre los períodos de trabajo asegurados, es decir, eliminar el requisito de que los trabajadores tengan un determinado número de meses de trabajo continuado para adquirir el derecho.
- Consideración de la totalidad de la remuneración monetaria: a los efectos de las contribuciones, en muchos sistemas de seguro de desempleo no se tiene en cuenta la remuneración monetaria total de un empleado. Todos los tipos de remuneración deberían tenerse en cuenta para fines contributivos, incluidos los pagos relativos a permisos, vacaciones, horas extra, trabajo extra durante las vacaciones, gastos de viaje, gratificaciones pagaderas al momento del despido o la jubilación y primas anuales.
- Revisión de los requisitos legales para asegurar que la ley sea precisa y las disposiciones no presenten lagunas legales.

Cabe recordar que las prestaciones de desempleo no son el único instrumento para proteger los ingresos, promover el empleo y favorecer una rápida recuperación durante una crisis global. Las políticas activas en el mercado de trabajo también son esenciales para asistir a los grupos vulnerables, como las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Con respecto a este último grupo, el seguro de empleo de la República de Corea tiene un componente de estabilización del empleo que proporciona préstamos a las empresas para reformar sus instalaciones con miras a promover la contratación de discapacitados (y adultos mayores).

En los países donde se han implementado o se planea implementar sistemas de seguro de desempleo se podría tener en cuenta un instrumento eficaz del programa de Bahrein, dirigido a los jóvenes que terminan la universidad e ingresan por primera vez al mercado laboral. A muchos de ellos, en Bahrein y el resto de Asia, les lleva mucho tiempo encontrar

trabajo después de obtener el título universitario. Bahrein ofrece a los recién graduados (solo ciudadanos bahreiníes) una prestación fija para buscar un empleo adecuado, no obstante la falta de contribuciones.

La OCDE (2007) examinó las políticas de activación para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo y mantenerlo y señaló la necesidad de evaluar los sistemas actuales de los países en desarrollo para determinar los aspectos que se pueden mejorar. Las principales conclusiones del informe son:

- El número y la variedad de instrumentos utilizados en los países para “activar” a las personas que buscan empleo parecen estar incrementando. Dichos instrumentos se basan en entrevistas profundas, la verificación de la búsqueda de trabajo, el establecimiento de planes de acción individuales y la referencia a programas activos en el mercado de trabajo después de un período infructuoso de búsqueda de empleo.
- La inscripción en los servicios de empleo es un requisito para recibir las prestaciones.
- En muchas evaluaciones recientes se ha demostrado que la asistencia y el seguimiento en la búsqueda de trabajo pueden tener un efecto considerable en las tasas de reempleo.
- Es obligatorio que los trabajadores desempleados se presenten en la oficina local con regularidad.
- El envío de las personas que buscan empleo a los lugares donde se ofrece trabajo no solo ayuda a reducir el riesgo de un desempleo prolongado sino que también funciona como prueba de “la búsqueda activa de trabajo”.
- La participación obligatoria en programas activos en el mercado de trabajo después de un período infructuoso de búsqueda de trabajo puede ayudar a reducir el riesgo del desempleo a largo plazo o de salida del mercado laboral.

Además de los elementos de esta lista, puede ser útil elaborar una declaración de búsqueda de trabajo, en que los trabajadores desempleados detallen todos los contactos realizados en un período de dos semanas, incluidos el nombre, el número de teléfono y la dirección de los posibles empleadores y los resultados de la búsqueda. La oficina local podría utilizar esta declaración como base para la discusión con el desempleado para determinar la eficacia de sus actividades de búsqueda y la autenticidad de sus esfuerzos para encontrar trabajo.

En muchos sistemas de empleo público se ofrecen salvaguardias esenciales para los pobres, incluso mediante transferencias monetarias condicionadas y programas de empleo público.

Deok Soon (2013), del Instituto del Trabajo de la República de Corea, sostiene que si bien el seguro de desempleo es eficaz para dar seguridad de ingreso a los trabajadores desempleados, puede no bastar por sí solo para ofrecer seguridad social a los desempleados en general, dada la considerable cantidad de personas excluidas del seguro de desempleo en algunos países asiáticos (por ejemplo, los trabajadores independientes y agrícolas). Para compensar este posible déficit, en la República de Corea se impulsaron proyectos de obras públicas durante la crisis financiera asiática de fines de la década de 1990 y la crisis financiera mundial de 2008, como una forma de ampliar temporalmente la protección social de los desempleados.

Los sistemas de empleo público, ya sea en forma de obras públicas o programas de empleo garantizado, pueden coexistir con el seguro de desempleo (o incluso sustituirlo) e incrementar el ingreso social de todos los trabajadores. El Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi de la India es un perfecto ejemplo de instrumento eficaz para la protección del desempleo, sin necesidad de seguro de desempleo en este momento. Con el tiempo, la necesidad del seguro de desempleo crecerá junto con el desarrollo de la industrialización.

En los países con altos niveles de informalidad se han desarrollado programas de asistencia social no contributivos más amplios, que combinan políticas de protección social y del empleo para brindar cierto grado de seguridad de ingresos a los trabajadores desempleados y subempleados. Estos incluyen sistemas de garantía del empleo y otros programas de empleo público, así como programas que combinan transferencias en efectivo con medidas para el desarrollo de competencias y la creación de empleo y oportunidades empresariales (OIT, 2015).

G. Sistemas nuevos y propuestos

1. Sistemas de protección no contributivos

Por medio de un programa de evaluación basada en el diálogo nacional, en Myanmar se han identificado problemas significativos debido a la falta de coordinación eficaz entre las instituciones responsables de las transferencias monetarias condicionadas y los programas de obras públicas, incluidas las ONG. La cobertura de las personas en edad de trabajar es limitada. Si bien un sistema de seguridad social cubre a los empleados de las empresas formales públicas y privadas, estos representan solo una pequeña parte de la población (2%).

Además, existen algunas prestaciones para los funcionarios públicos y el personal militar y políptico. Aunque la ley de seguro de desempleo ha sido aprobada por el gobierno, se considerará como un programa inactivo mientras no se fije una fecha de implementación. Esa ley también contiene defectos que se deben corregir.

En Tailandia, muchas ONG recaudan fondos para desarrollar servicios sociales para las personas en situaciones de desventaja, incluidas las personas con discapacidad. Otro ejemplo es la organización Sahoibokji-kongdong-mokeumhoi (*Community Chest of Korea*) que ofrece asistencia social a los pobres y a las personas con discapacidad.

2. Cuentas de ahorro individuales para el desempleo

En su trabajo de investigación sobre las cuentas de ahorro individuales para el desempleo, Ferrer y Riddell (2009) subrayaron que estas constituyen una alternativa a los sistemas tradicionales de seguro de desempleo, tanto desde la perspectiva del trabajador como de la empresa, pero advirtieron que todavía no se ha comprendido bien si estos programas ofrecen (o no) una protección del ingreso adecuada. Hay indicios de que esta forma de protección del ingreso de los desempleados debería complementarse con otras formas de seguro. La principal conclusión del estudio es que las cuentas de ahorro individuales para el desempleo parecen particularmente apropiadas para las economías en desarrollo y en transición, pero a condición de que la evaluación de sus efectos se base en estudios de investigación específicos para cada país, sobre todo dada la variedad de programas de cuentas de ahorro individuales para el desempleo implementados en América Latina. En muchos trabajos de investigación sobre estas cuentas se destaca la necesidad de una mayor investigación de los efectos de este sistema de protección del desempleo.

En el informe de viabilidad de la OIT (2012) para Malasia se halló que los principales motivos de preocupación con respecto a las cuentas de ahorro individuales para el desempleo eran su alto costo y la escasa protección que proporcionan a los desempleados.

3. Sistemas de seguro de desempleo obligatorio

Como se señaló anteriormente, los sistemas de seguro de desempleo se evalúan en forma periódica en muchos países para responder a las necesidades de los trabajadores y empleadores y a las prioridades del gobierno. Por ejemplo, es posible mejorar esos sistemas eliminando las restricciones que impiden a muchos trabajadores acceder a las prestaciones, entre ellas el requisito de que el empleador tenga un determinado número de empleados. Otras restricciones incluyen la limitación de la cobertura para los trabajadores domésticos y los trabajadores temporales o estacionales. En algunos países

(como en el Canadá), la cobertura de los programas de seguro de desempleo se ha extendido a esas categorías.

El Gobierno de Malasia puso en marcha un plan para transformar al país en una economía de altos ingresos para 2020 mediante el Nuevo Modelo Económico anunciado en 2010. Uno de los pilares del modelo es el desarrollo de capital humano, que incluye reglas flexibles para la contratación y el despido mientras se mejora la red de seguridad para los trabajadores mediante la introducción de un seguro de desempleo y servicios de empleo integrados.

Uno de los principales objetivos del proyecto era la creación de consenso mediante el diálogo nacional sobre la viabilidad del seguro de desempleo en Malasia. Se estableció una comisión tripartita para coordinar el proyecto, integrada por altos funcionarios de ministerios clave y grupos de empleadores y trabajadores. Los empleadores estaban preocupados por los costos del sistema, pero esperaban que este mejorara su posición competitiva y aumentara su capacidad para adaptarse a los rápidos cambios económicos y tecnológicos. Los trabajadores, por otra parte, apoyaban la idea de un sistema de seguro de desempleo pero querían que se mantuvieran las prestaciones por concepto de reducción de personal o que por lo menos se previera el pago de un reconocimiento por la permanencia dentro de la empresa (años de servicio) una vez establecido el sistema.

Inicialmente, se formularon cuatro propuestas para someter a la consideración del gobierno. Después de rechazar dos de ellas (propuesta 1, solo prestaciones de seguro de desempleo, y propuesta 4, cuentas de ahorro individuales para el desempleo), se recomendó un estudio más profundo de las dos propuestas finales. Estas consistían en prestaciones de seguro de desempleo y programas complementarios activos en el mercado de trabajo con una cuenta de ahorro adicional para el reconocimiento de los años de servicio (propuesta 3) o sin ella (propuesta 2).

En el informe actuarial para la implementación del seguro de desempleo en Malasia se recomendó la propuesta 2 como la opción más viable para el país. A continuación se condujo otro estudio para examinar el mejoramiento de dicha propuesta con medidas de empleo reforzadas. El modelo híbrido presentado al gobierno a comienzos de 2015, sobre el cual todavía no se ha tomado una decisión definitiva, contiene elementos de la propuesta 2 (beneficios de seguro de desempleo y programas complementarios activos en el mercado de trabajo), incluida la cobertura obligatoria para todos los empleados malasios. En ese modelo los desempleados necesitarían acumular 12 meses de contribuciones en un período de 24 meses para tener derecho a las prestaciones, pero quedarían excluidos en caso de renuncia voluntaria o de haber terminado un contrato de duración determinada. La contribución propuesta sería del 0,5% del salario, dividida en partes iguales entre los empleadores y los trabajadores. Los beneficios consistirían en

una prestación para la búsqueda de empleo (el componente de seguro de desempleo) a una tasa móvil del 80% al 30% durante entre tres y seis meses, y un incentivo al reemplazo inmediato, que consistiría en el 25% del saldo restante de la prestación para la búsqueda de empleo. Por consiguiente, la estructura del sistema propuesto ofrece incentivos para encontrar un trabajo adecuado rápidamente.

En septiembre de 2014, se preparó en Myanmar el borrador de una matriz de evaluación en el marco del instrumento de evaluación basada en el diálogo nacional (OIT, 2014). En este se enumeraban y describían los sistemas de protección social existentes a lo largo del ciclo de vida, se identificaban brechas de políticas y problemas de implementación y se ofrecían recomendaciones de política para formular e implementar las disposiciones de protección social con miras a reducir las brechas en el piso de protección social. En la matriz se ponía de relieve una serie de prioridades de protección social para el grupo en edad de trabajar, que incluía: i) el desarrollo de mecanismos de protección del desempleo contra el subempleo estacional destinados a los trabajadores informales de las zonas rurales; ii) la creación de vínculos con oportunidades de formación profesional; iii) la extensión de la protección por maternidad a todas las mujeres embarazadas; y iv) la creación de un sistema de protección social para los adultos con discapacidad permanente que no pueden ganar ingresos suficientes. Por último, se observa la necesidad de desarrollar la protección del desempleo y ampliar los servicios de colocación para que sean accesibles a todas las personas que buscan trabajo (en la economía formal e informal).

Aunque todavía no se ha implementado, la legislación del sistema de seguro de desempleo aprobada en Myanmar se basa en contribuciones de los empleadores y los trabajadores e incluye varias disposiciones únicas. Una de ellas es el requisito de gozar de buena salud para poder acceder a las prestaciones más adelante. Esto plantea preguntas como las siguientes: ¿cómo se determinará esto y qué pruebas requerirá el agente de seguros?, ¿qué medida se utilizará para determinar el nivel de salud?, ¿cómo incidirá este requisito en la consideración de las denegaciones de trabajo en relación con un “empleo adecuado”?

Otro elemento único es la disposición legal para el pago de una suma global de beneficios en efectivo en caso de que las contribuciones hayan sido pagadas por menos de 12 meses. En los sistemas de seguro de desempleo tradicionales, las prestaciones en efectivo se pagan en cuotas mensuales (en algunos casos quincenales), para permitir que las personas administren mejor sus recursos y evitar que caigan en la pobreza.

Por último, la legislación permite que los empleadores recuperen el 25% de sus contribuciones más intereses una vez que la solicitud de la prestación presentada por el trabajador ha sido aprobada. El mismo porcentaje

puede reclamarse en caso de que un trabajador obtenga un beneficio por concepto de discapacidad conforme la Ley de Seguridad Social de 2012. Este tipo de reembolsos no tienen precedentes en el mundo de los seguros de desempleo y podría plantear problemas de sostenibilidad, que requerirán un análisis más detallado desde una perspectiva actuarial.

H. Observaciones finales

Pese a que se han implementado diversos sistemas de protección del desempleo en los países asiáticos, muchas mujeres y hombres en edad de trabajar todavía carecen de una cobertura adecuada para estabilizar sus ingresos en caso de desempleo.

De acuerdo con el *World Social Protection Report* (OIT, 2015), solo el 17% de los trabajadores de Asia y el Pacífico podría acceder a prestaciones (contributivas o no contributivas) en caso de desempleo en el marco de la legislación actual. Ese porcentaje está muy por debajo de la media mundial del 28%. Esa cifra es del 80% en Europa, el 38% en América Latina, el 21% en el Oriente Medio y el 8% en África. La cobertura efectiva —es decir el porcentaje de trabajadores desempleados que realmente reciben prestaciones de desempleo— es apenas superior al 7% en Asia y el Pacífico y asciende solo al 12% a nivel mundial.

Todos los sistemas de seguro de desempleo son únicos y presentan características diferentes en el diseño de diversos elementos. Antes de implementar un sistema de seguro de desempleo se debe tener en cuenta una gran cantidad de elementos. Las partes interesadas en cada país deben desarrollar su propio proyecto sobre la base de las prioridades nacionales, la economía nacional, el mercado de trabajo y el desempleo.

Para los países asiáticos en desarrollo, la estrategia más adecuada para la creación de planes de protección del desempleo consiste en construir una combinación de instrumentos sobre la base de las necesidades específicas de cada país. Dos elementos fundamentales en el desarrollo de esos programas son la colaboración y la creación de consenso entre las principales partes interesadas, con miras a identificar los instrumentos clave para proporcionar protección contra el desempleo a las mujeres y los hombres en edad de trabajar.

Se recomienda firmemente que los países en desarrollo con sistemas de seguro de desempleo lleven a cabo evaluaciones actuariales regulares para medir la eficacia y la eficiencia de sus respectivos sistemas y detectar los problemas que pudiera haber. En los países en desarrollo donde se planea introducir un sistema de seguro de desempleo, una evaluación actuarial es importante para asegurar la creación y el desarrollo de un sistema

sólido, eficaz y que satisfaga tanto las necesidades de los trabajadores como de los empleadores.

Para concluir, Asami (2010) ofrece un consejo a quienes están considerando un sistema de seguro de desempleo y afirma que si están proyectados y administrados de manera adecuada, estos sistemas pueden mantener su sostenibilidad financiera y aliviar la difícil situación de los desempleados, incluso en economías de industrialización reciente. Sin embargo, también advierte que, de no estar proyectado o administrado de manera adecuada, el seguro de desempleo puede volverse insostenible desde el punto de vista financiero y no mitigar el sufrimiento de los desempleados. En esas circunstancias, el público podría perder la confianza en tales sistemas, y la probabilidad de que empleadores y empleados evadieran el pago de sus contribuciones aumentaría. El autor concluye que la introducción del seguro de desempleo es una oportunidad única e irrepetible. Si se establece un sistema de seguro de desempleo adecuado de manera satisfactoria, hará muchas cosas buenas. Pero si no es así, hará más daño que bien.

Bibliografía

- Alemania, Agencia Federal de Empleo (2010), *Fifty-Ninth Annual Report of the Federal Employment Agency. 2010 Annual Report (Bundesagentur für Arbeit)* [en línea] https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtaw/~edisp/16019022dstbai396195.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI396198.
- Anderson, N. B. (2014), "Call for the Restoration and Protection of Unemployment Benefits", 6 de enero [en línea] <http://www.apa.org/about/gr/issues/socioeconomic/request-unemployment-benefits.aspx>.
- Asami, Y. (2010), "Unemployment insurance in Thailand: Rationales for the early introduction in a second-tier newly industrializing economy", *Japan National Committee for Pacific Economic Cooperation Towards a More Resilient Society: Lessons from Economic Crisis*, Tokyo, Japan Institute of International Affairs [en línea] http://www.pecc.org/resources/doc_download/1544-towards-a-more-resilient-society-lessons-from-economic-crises.
- Banco Mundial (2014), *World Development Report, 2014. Risk and opportunity: Managing risk for development*, Washington, D.C. [en línea] http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf.
- Chen, M. A. (2012), "The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies", *WIEGO Working Paper*, N° 1, *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)* [en línea] http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf.

- Deok Soon, Hwang (ed.) (2013), *Unemployment in Asia*, Sejong-Si, Instituto del Trabajo de la República de Corea (KLI).
- Ferrer, A. M. y W. C. Riddell (2009), "Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America. Overview and Assessment", *SP Discussion Paper*, N° 0910 [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0910.pdf>.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Policy Research Report, Washington D.C., Banco Mundial.
- Fitzgerald, E. (2013), "The future of conditional cash transfer programmes", *Harvard College Global Health Review* [en línea] <http://www.hcs.harvard.edu/hghr/en línea/the-future-of-conditional-cash-transfer-programs/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), "Economic Outlook Database: Myanmar GDP and Economic Outlook", *Global Finance*, octubre [en línea] <https://www.gfmag.com/global-data/country-data/myanmar-gdp-country-report>.
- Nagler, P. (2013), "How unemployment insurance savings accounts affect employment duration: evidence from Chile", *IZA Journal of Labour and Development* [en línea] www.izajold.com/content/pdf/2193-9020-2-9.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *OECD Economic Surveys: Chile 2012*, París.
- ____ (2009), "Public Works Programmes and Social Protection", *Promoting Pro-Poor Growth. Policy Instrument Note*, N° 3, Train4Dev/OECD DAC POVNET Joint Learning Event [en línea] <https://www.oecd.org/dac/povertyreduction/47466739.pdf>.
- ____ (2007), "Activating the unemployed. What countries do", *OECD Employment Outlook*, París [en línea] <https://www.oecd.org/employment/emp/40777063.pdf>.
- ____ (2001), *OECD Employment Outlook 2000*, París [en línea] <http://www.oecd.org/els/employmentoutlook-previouseditions.htm>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *World Social Protection Report, 2014-2015. Social Protection for Women and Men of Working Age* [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=4f59d3f7b3022728120503324707db8eae1fa8c1ba8155ca3bb202906b06235ce3aTbhuLbNmSe34MchaRahaKbNz0?th.themeId=3985>.
- ____ (2014), "Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Myanmar" [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2487>.
- ____ (2012), "Phase I Report of Project "Supporting and Facilitating the Design of a UI System for Malaysia", Geneva [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=1605>.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2015), "Countries: Myanmar" [en línea] <https://www.wfp.org/countries/myanmar/overview>.
- Robalino, D.A. (2014), "Designing unemployment benefits in developing countries", *IZA World of Labour*, Banco Mundial/IZA [en línea] <http://wol.iza.org/articles/designing-unemployment-benefits-in-developing-countries-1.pdf>.
- The Economic Times* (2013), "World Bank call NREGA a stellar example of rural development", 10 de octubre [en línea] http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-10-10/news/42902947_1_world-bank-world-development-report-safety-net.

Capítulo IV

Protección ante el desempleo en Colombia: una propuesta de reforma del Mecanismo de Protección al Cesante

Mario D. Velásquez Pinto

Introducción

Uno de los problemas importantes que se presentan en el mercado de trabajo colombiano es el de la falta de protección efectiva ante la pérdida del empleo. Pese a que en el país existen tres instrumentos destinados a proporcionar beneficios monetarios ante dicha contingencia, su provisión y suficiencia no está necesariamente asegurada.

En efecto, las indemnizaciones por despido operan solo frente al despido por causas no justificadas y, aun en tal caso, no aseguran ingresos para un período de duración efectiva de la cesantía. El auxilio de cesantías, por su parte, se utiliza ampliamente para fines de consumo previstos por la ley, lo que disminuye su alcance y suficiencia. Por su parte, el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), más reciente, presenta un alto grado de subutilización.

El MPC proporciona un beneficio monetario al desempleado, financia contribuciones mínimas a los sistemas de pensiones y de salud y, sobre todo, presta servicios de intermediación laboral y de formación profesional. Sin embargo, presenta un significativo grado de subutilización, pues la ejecución

del total de los recursos disponibles era inferior a la mitad y menor a un 30% en el caso del componente destinado a financiar prestaciones monetarias, en noviembre de 2015.

La razón principal de la baja utilización del MPC radica en que no asegura una provisión significativa de beneficios monetarios capaces de compensar la pérdida de ingresos que genera la cesantía. En efecto, en ese esquema, la existencia de prestaciones monetarias para asegurar cierto nivel de consumo en caso de desempleo depende de la voluntad del trabajador de usar sus propios fondos del auxilio de cesantías, con aportes complementarios a modo de incentivos. Sin embargo, el auxilio de cesantías se ha constituido, en gran medida, en un décimo tercer salario, por lo que su uso se ha desvirtuado para financiar gastos de consumo.

Con el objetivo explícito de asegurar un ingreso relevante para enfrentar episodios de desempleo, se propone la creación de un seguro de cesantía, financiado principalmente con la reasignación de recursos existentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), lo que modificaría parcialmente el uso voluntario del auxilio de cesantías. En el esquema propuesto, es clave su integración con las políticas activas de empleo y de capacitación laboral, con el fin de orientar los resultados hacia la reinserción productiva de los cesantes.

En la primera sección se analizan las características de la institucionalidad en Colombia. En la segunda se discuten elementos considerados necesarios para avanzar hacia un instrumental de protección completa ante el desempleo, a partir de la propuesta de creación del seguro de cesantía. Se presentan sus características generales y, sobre la base de un conjunto de parámetros sobre el mercado de trabajo colombiano, se proyectan sus principales flujos, se estima la tasa de contribución de equilibrio y se identifican fuentes de financiamiento, dada la actual restricción de recursos del MPC.

En la tercera sección se examina el papel de los servicios de empleo en la inserción laboral y algunas modalidades que permitirían aumentar el alcance de la protección a los trabajadores independientes e informales por la vía de políticas activas. En la última sección se presentan comentarios generales sobre la propuesta desarrollada y se señalan áreas de diseño que se deberían analizar para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos, así como su eficacia para disponer de un sistema que asegure beneficios monetarios y no monetarios a fin de enfrentar la contingencia de la cesantía.

A. La protección ante el desempleo en Colombia

Como se indicó en la introducción, el instrumental disponible en Colombia para brindar protección a quienes pierden su empleo consiste en tres mecanismos con los que se busca compensar la pérdida de ingresos generada

por la cesantía: i) las indemnizaciones por despido; ii) el auxilio de cesantías, y iii) el Mecanismo de Protección al Cesante, que incluye políticas activas. Esos instrumentos se analizan a continuación.

1. Indemnización por despido

Esta indemnización se encuentra regulada por el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, en que se establece que, en caso de término unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador, sin causa justa y comprobada, o de término unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas consideradas en la ley, el empleador deberá al trabajador una indemnización que se define según el tipo de contrato:

- i) Si se trata de un contrato a término fijo, el monto de la indemnización se define como el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el de la duración de la obra o la labor contratada. En todo caso, la indemnización no será inferior a 15 días de salario.
- ii) Si se trata de contratos indefinidos, la indemnización se pagará según el nivel del salario y la antigüedad en el empleo. Así, en el caso de trabajadores que perciban un salario inferior a diez salarios mínimos mensuales legales, se pagarán 30 días de salario cuando el trabajador tenga un tiempo de servicio no mayor de un año. Si tiene más de un año de servicio continuo, se le pagarán 20 días adicionales de salario sobre los 30 días que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.
- iii) En el caso de trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez salarios mínimos legales mensuales, un pago de 20 días de salario cuando el trabajador tenga un tiempo de servicio no mayor de un año. Si tiene más de un año de servicio continuo, se le pagarán 15 días adicionales de salario sobre los 20 días que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

2. Auxilio de cesantías

Este mecanismo de ahorro forzoso se estableció como autoaseguramiento mediante cuentas individuales. Es una prestación social que el empleador debe pagar al trabajador al término del contrato de trabajo. Equivale a un mes de salario por cada año de servicio prestado y proporcionalmente por fracción de año. Se debe liquidar desde el primero hasta el último día de trabajo.

Originalmente, el auxilio de cesantías permanecía con el empleador durante toda la vigencia de la relación laboral. Se pagaba sobre la base del último salario devengado y se aplicaba a todos los trabajadores contratados antes del 1 de enero de 1991. En virtud de la Ley núm. 50 de 1990 se creó el régimen especial de cesantía que, a diferencia del régimen tradicional, estableció que el auxilio de cesantías permanecerá en poder del empleador durante un año como máximo pues, a más tardar el 14 de febrero de cada año, la deberá consignar en la Administradora de Fondos de Pensiones y de Cesantías elegida por el trabajador.

Independientemente de los regímenes de cesantía señalados, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 253 del Código Sustantivo del Trabajo, se establece que: “Para liquidar el auxilio de cesantía se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador, siempre que no haya tenido variación en los tres (3) últimos meses. En el caso contrario y en el de los salarios variables, se tomará como base el promedio de lo devengado en el último año de servicios o en todo el tiempo servido si fuere menor de un año”.

En el artículo 99 de la mencionada Ley, se establece que el 31 de diciembre de cada año se calculará el monto de la cesantía, por la anualidad o la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo. Además, se establece que el empleador cancelará al trabajador intereses legales del 12% anual o en forma proporcional por fracción. Por último, se otorga al trabajador el derecho a trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro, gestionados por administradoras de fondos de cesantías.

Como excepción a la regla general de liquidación y entrega del auxilio de cesantía al término del contrato de trabajo, la normativa laboral permite la liquidación y pago del auxilio de cesantía parcial, para adquirir una vivienda con su terreno o solo un terreno, o para la construcción, ampliación, reparación o mejora de una vivienda de propiedad del trabajador o de su cónyuge. También se puede utilizar para la liberación de gravámenes hipotecarios o la adquisición de títulos sobre planes de construcción de viviendas de los empleadores o de los trabajadores, contratados con entidades oficiales o privadas (artículo 2, Decreto núm. 2076 de 1967).

Por su parte, en la mencionada Ley núm. 50 de 1990 (numeral 3°) se estableció que los retiros de cesantías también podían aplicarse para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. Por último, en el Decreto núm. 2555 de 2010 se incluyó el pago de “cánones extraordinarios”, es decir, los abonos que se realicen a los contratos de arrendamiento de viviendas familiares.

Al respecto, Reina (2013) señala que, del total de los retiros de las cesantías, un 55,9% se utilizó para fines de vivienda y un 5,8%, para educación. Así, un 38,3% de los fondos se retiraron al término del contrato de trabajo. Por su parte, la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos, 2016) informó que en 2015 un 35,7% de los fondos de cesantías se utilizaron como prestación ante la desvinculación del empleo. Un 26,5% se destinó al mejoramiento de la vivienda, seguido de la compra de vivienda, con un 25%. Un 9,3% se utilizó para financiar estudios del afiliado o de su familia y el 3,6% restante se destinó a otros retiros autorizados por el empleador.

3. Mecanismo de Protección al Cesante¹

El Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) protege a los trabajadores al quedar desempleados, pues les permite mantener el acceso a servicios de salud, el ahorro a pensiones, una cuota monetaria y los servicios de intermediación laboral y capacitación brindados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF). La afiliación es obligatoria para todos los empleados pertenecientes a las CCF, salvo en el caso de los trabajadores de salario integral (equivalente a 13 salarios mínimos legales, como mínimo) y trabajadores independientes, para quienes la afiliación es voluntaria.

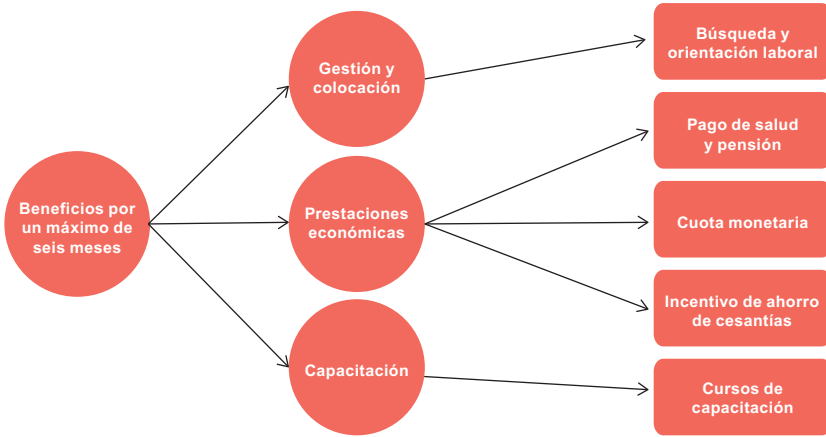
El cesante que cumpla los requisitos será incluido por el FOSFEC para el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones y a la cuota monetaria, según corresponda². Será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la Red de Servicios de Empleo, para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

Los trabajadores dependientes o independientes que cumplan el requisito de aportes a las CCF recibirán un beneficio, con cargo al FOSFEC, que consistirá en aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculado sobre un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV). Los cesantes tendrán la opción de cotizar al sistema de pensiones por encima de un SMMLV con cargo a sus propios recursos. También tendrán acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno nacional, como se presenta en el diagrama IV.1.

¹ Creado en virtud de la Ley núm. 1636, de 18 de junio de 2013.

² La cuota monetaria es una prestación social en efectivo que se paga mensualmente a los trabajadores por cada persona que tengan a su cargo, con derecho a la misma.

Diagrama IV.1
Beneficios reconocidos en la Ley núm. 1636 de 2013



Fuente: Ministerio del Trabajo de Colombia, “Mecanismo de Protección al Cesante. Revisión general del marco general”, Bogotá, Viceministerio de Empleo y Pensiones, 2015.

Entre las condiciones de elegibilidad, se establece que la situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de trabajadores independientes, que su contrato haya alcanzado el plazo de duración pactado y no se tenga ningún otro contrato ni fuente de ingresos. Además, los beneficiarios deben haber realizado aportes durante un año, continuo o discontinuo, a una CCF en el transcurso de los últimos tres años si son trabajadores dependientes y durante dos años, continuos o discontinuos, si son independientes.

También deberán inscribirse en alguno de los servicios de empleo autorizados de la Red de Servicios de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo y programas de capacitación laboral. El beneficiario debe acudir a los servicios de colocación del Servicio Público de Empleo (SPE) a fin de participar en los procesos de selección para las vacantes existentes.

Además, se exige no rechazar la ocupación que ofrezca el SPE, siempre y cuando la oferta de trabajo permita percibir una remuneración igual o superior al 80% de la última devengada en el empleo anterior, y en condiciones al menos similares a este último.

Aparte de los beneficios que se otorgan por la afiliación obligatoria o voluntaria mencionada, el MPC establece un sistema de ahorro voluntario para enfrentar una situación de cesantía. Específicamente, se estipula que los trabajadores dependientes o independientes que ahorren voluntariamente para el MPC recibirán un beneficio monetario proporcional (definido en función del período de ahorro y el nivel de su salario) que se hará efectivo en el momento en que queden cesantes, con cargo al FOSFEC. Para tener

derecho al incentivo señalado, quienes devenguen hasta dos SMMLV deberán haber ahorrado de sus cesantías un mínimo del 10% del promedio de su salario mensual del último año. En el caso de quienes devenguen más de dos SMMLV, este deberá ser del 25%. De cualquier modo, la creación del MPC no afecta al derecho del trabajador a realizar retiros de su fondo de cesantías para los otros usos establecidos y ya señalados.

El pago de los beneficios del MPC al trabajador cesante elegible terminará a los seis meses, o cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes del tiempo señalado o incumpla las obligaciones contraídas para acceder a los beneficios del FOSFEC. En todo caso, estos serán incompatibles con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión. Por último, se establece que la afiliación de los trabajadores independientes al MPC siempre requerirá la afiliación previa al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones.

Los antecedentes disponibles muestran que el MPC presenta una subejecución significativa de los recursos del FOSFEC ya que, a noviembre de 2015, alcanzaban solo un 44,13% (Ministerio del Trabajo, 2016). Tales resultados han fundamentado la necesidad de revisar su funcionamiento y explorar vías para su reforma.

B. Una propuesta de reforma del Mecanismo de Protección al Cesante

La situación actual de Colombia en materia de componentes de la protección ante el desempleo presenta grandes similitudes con el resto de los países de América Latina (Velásquez, 2014). En la región, esa forma de protección se caracteriza por la incorporación de variados instrumentos a lo largo del tiempo, muchas veces sobrepuestos y, en ocasiones, con escasa relación entre sí. Todos los países tienen indemnizaciones por despido y también es relativamente amplia la vigencia de las cuentas de ahorro individual por desempleo. Los seguros de desempleo, en cambio, están presentes en un menor número de países y, tal como ha ocurrido en otras partes del mundo, han sido uno de los últimos componentes en la implementación de los sistemas de seguridad social.

Dichos componentes presentan a su vez debilidades. Por ejemplo, los beneficios monetarios no están necesariamente asegurados ante la pérdida del empleo (indemnizaciones por despido que dependen de la causa que lo genera). Cuando sí se genera el derecho a percibir esas indemnizaciones, no hay garantía de que los recursos sean suficientes para financiar la duración del desempleo (cuentas de ahorro individual). En los casos en que existe un seguro de desempleo, ese objetivo en general se resguarda mejor.

Además, el contexto en que operan tales componentes de la protección se caracteriza por una alta proporción de empleo informal. En promedio, esa modalidad bordea el 50% del empleo no agrícola en la región y constituye un formidable desafío para definir una estrategia óptima de protección a quienes pierden su empleo y deben reinsertarse en ocupaciones productivas. Esos antecedentes ilustran la complejidad asociada al diseño de una protección efectiva frente al desempleo.

En Colombia, la indemnización por despido sigue el esquema tradicional, con las fortalezas y debilidades ya señaladas. El auxilio de cesantías, por su parte, opera bajo la modalidad de ahorro forzoso y su diseño corresponde al tradicional, de cuentas individuales. No obstante, en la práctica funciona como una remuneración adicional, ya que se ha establecido que los trabajadores tienen la opción de retirar los fondos anuales acumulados (para un conjunto de usos previamente establecidos por ley) y la mayoría ejerce anualmente tal derecho al liquidar sus ahorros.

Así, ninguno de los dos instrumentos asegura la compensación de la pérdida del ingreso en la cesantía. El MPC, de más reciente creación, tampoco cumple ese requisito, como se analiza a continuación.

1. Reformas del Mecanismo de Protección al Cesante

Actualmente, el funcionamiento del MPC presenta dificultades que se expresan en una baja utilización de los recursos disponibles para financiar sus distintos componentes, como se observa en el cuadro IV.1. En efecto, la principal subejecución se registra en el componente de prestaciones económicas y alcanza a solo un 28,47% de los beneficiarios.

Cuadro IV.1
Ejecución por componentes y total del Mecanismo de Protección al Cesante
(En porcentajes)

Componentes	Grado de ejecución
Prestaciones económicas	28,47
Capacitación	70,87
Gestión y colocación	66,72
Gastos de administración	80,39
Sistemas de información	82,39
Total de ejecución del MPC	44,13

Fuente: Ministerio del Trabajo de Colombia, 2016.

El MPC proporciona un conjunto de beneficios, entre los que figura el financiamiento de cotizaciones de salud y pensiones hasta por seis meses; una cuota monetaria por concepto de asignaciones familiares, y servicios

de información e intermediación laboral y de capacitación profesional. Sin embargo, no incluye un beneficio monetario definido explícitamente para compensar la pérdida de ingresos que provoca el desempleo. Esa es su fundamental debilidad de diseño.

En el diseño del MPC se ha asumido una alta valoración de beneficios potenciales (pensiones) o de servicios de salud (muchos ya asegurados con el pilar subsidiado), antes que compensar la pérdida de los ingresos generada por el término del contrato de trabajo.

Hay que tener en cuenta que, en el diseño del MPC, el derecho a percibir un beneficio monetario significativo está sujeto a la voluntad del trabajador, que podrá ahorrar parte de sus fondos de cesantía a cambio de un beneficio complementario y proporcional, financiado con el FOSFEC. Se le otorga esa opción pese a que la evidencia indica que tales recursos suelen destinarse a otros gastos que no están relacionados con la condición de cesante.

Además, no hay información que asegure que los trabajadores cesantes dispongan de ahorros o activos que les permitan compensar la pérdida de ingresos. Más bien, la pérdida de un empleo formal en ausencia de un mecanismo que asegure un financiamiento del período de cesantía aumenta la probabilidad de transitar hacia empleos informales, por lo que el MPC sería una solución subóptima de protección.

2. El seguro de cesantía: un diseño preliminar

Para remediar la debilidad señalada se propone la creación de un seguro de cesantía que garantice beneficios monetarios relevantes para el trabajador durante el período de paro, además de disponer de servicios de políticas activas que apoyen la búsqueda de empleo y la reinserción del beneficiario en ocupaciones productivas. Sus principales características se presentan a continuación.

a) Diseño del Fondo

Un fondo de reparto, al que contribuirían mensualmente todos los trabajadores dependientes definidos actualmente en el MPC. Esa opción se basa en su mayor eficiencia respecto de otras alternativas (por ejemplo, las cuentas individuales), ya que permite agrupar los distintos riesgos de cesantía de los trabajadores asalariados formales y operaría sobre la base de subsidios cruzados, lo que redundaría en un menor costo relativo de financiamiento.

b) Beneficios

Una estructura de beneficios definidos decrecientes como proporciones del salario medio de los últimos 12 meses previos a la cesantía, y con una duración de hasta 6 meses (véase el cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
Beneficios del seguro de cesantía
(En porcentajes)

Duración de la cesantía	Porcentaje del salario medio últimos 12 meses
Mes 1	65
Mes 2	60
Mes 3	55
Mes 4	50
Mes 5	45
Mes 6	40

Fuente: Elaboración propia.

i) Beneficiarios y condiciones de elegibilidad

Se propone como cobertura de beneficiarios a todos los trabajadores dependientes, actualmente definidos en la Ley núm. 1636 por la que se crea el MPC.

ii) Administración

En esta materia se privilegia el criterio de utilizar la institucionalidad existente con el objetivo de no generar costos adicionales, siempre y cuando se disponga de antecedentes que muestren que se trata de la mejor opción disponible. En tal caso, la administración del sistema debería confiarse a las administradoras de fondos de cesantía, que tendrían que llevar registros actualizados y debidamente individualizados de los aportes de los empleadores para cada trabajador, además de pagar oportunamente los beneficios, previa verificación de las condiciones de elegibilidad.

c) Tasa de contribución

Sobre la base de la información proporcionada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2015) acerca del trimestre de octubre a diciembre de 2015, es posible obtener el total de cesantes elegibles. Los beneficiarios son los trabajadores asalariados de los sectores privado y público, así definidos en el MPC, con contrato de trabajo indefinido. Para proyectar la base de beneficiarios se utiliza la composición de los cesantes abiertos (no se incluye a los desempleados ocultos, pues se estima que esa categoría corresponde a inactivos que no han hecho esfuerzos por buscar un nuevo empleo). Esos datos se han obtenido a partir de una proyección de las tasas de desempleo abierto, basada en un supuesto de comportamiento cíclico de la economía durante los próximos diez años (con ciclos de tres años), con tasas de cesantía máxima (15%) y mínima (9,11%) que se obtuvieron del comportamiento observado en los últimos diez años.

Así, dada la proyección de la fuerza de trabajo proporcionada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CELADE, 2016), se obtiene la cifra de cesantes anuales al aplicar las respectivas tasas de cesantía. La proyección es de base mensual y los valores correspondientes se han estimado a partir de proyecciones lineales mensuales correspondientes a cada año considerado.

En el cuadro IV.3 se presenta la distribución de los cesantes elegibles estimada, a modo de ejemplo, respecto de los primeros seis meses del primer año de la proyección. Los beneficiarios se distribuyen en el tiempo según la antigüedad media en condición de cesantes y cada mes se agrega el flujo de cesantes nuevos. El gasto en beneficios se obtiene al multiplicar el número de beneficiarios por su valor, según su antigüedad en la cesantía. A esos efectos, se aplica el salario promedio de 2015 y se asume una tasa de crecimiento mensual del 0,1%.

Cuadro IV.3
Estimación de cesantes beneficiarios en los primeros seis meses de la proyección
(En número de personas y pesos corrientes)

Duración del desempleo						
Meses	Semanas	Porcentaje del total				
1	4,29	89,78				
2	8,57	80,60				
3	12,86	72,36				
4	17,14	64,96				
5	21,43	58,32				
6	25,71	52,36				
Año 1	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Total de cesantes elegibles	108 899	114 000	119 340	124 931	130 783	136 924
Mes 1	97 770	26 228	19 401	19 574	20 420	21 373
Mes 2		87 773	21 139	15 638	15 776	16 462
Mes 3			78 800	18 978	14 039	14 166
Mes 4				70 741	17 037	12 605
Mes 5					63 510	15 297
Mes 6						57 020

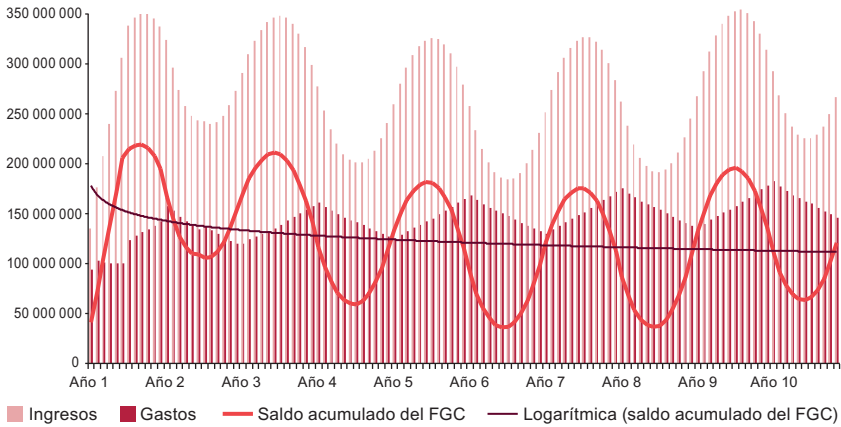
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Gran Encuesta Integrada de Hogares. Total nacional. Serie trimestre móvil 01-15", Bogotá, 2015.

El total de las contribuciones se obtiene mediante la estimación de una tasa de aporte aplicada a la masa salarial de los contribuyentes al sistema, que cumpla la condición de financiar todos los gastos estimados por concepto de prestaciones para los beneficiarios.

El total de contribuyentes se obtiene al calcular el empleo total en cada año a partir de la diferencia entre la fuerza de trabajo, proyectada por el CELADE (2016) y el total de cesantes abiertos. La tasa de aumento del empleo se aplica al número de asalariados formales privados y públicos de cada año y mediante proyección lineal respecto de cada mes de los años considerados. Así, se obtiene finalmente que la tasa de contribución de equilibrio estimada equivale a un 1,4% del salario promedio mensual.

En esta simulación se parte del supuesto de que la economía colombiana enfrentará un aumento de la tasa de cesantía en los primeros años y que, a partir de entonces, la tasa de desempleo fluctuaría entre un mínimo del 9,1% y un máximo del 15,5% durante el período proyectado. Los flujos proyectados de ingresos y gastos del sistema se ilustran en el gráfico IV.1, del mismo modo que el saldo acumulado del Fondo de Garantías Complementarias (FGC).

Gráfico IV.1
Seguro de cesantía: simulación a diez años
(En miles de pesos colombianos de cada año)



Fuente: Elaboración propia.

d) Financiamiento

Es importante señalar que el esquema de financiamiento actual proviene de recursos parafiscales. Esa es la restricción presupuestaria básica sobre la que se construye el MPC y se mantiene al incorporar esta propuesta. Por consiguiente, la estrategia de financiamiento se estructura sobre la base de tres componentes:

- i) **Reasignación de beneficios monetarios.** Se eliminan los actuales beneficios de la cuota monetaria y el bono alimentación, ya que

en el esquema propuesto se tornan redundantes³. El total de los recursos que provienen de la cuota monetaria, como se presenta en el cuadro IV.4, constituye el componente más importante de la estructura de financiamiento. Para ello se ha considerado el total de beneficiarios del MPC, sus dependientes y el valor de la cuota monetaria de 2015.

Cuadro IV.4
Propuesta de reforma: fuentes de financiamiento del seguro de cesantía
y el Mecanismo de Protección al Cesante, año base 2015
(En miles de pesos colombianos)

Ingresos por cotizaciones	126 188 380
Financiamiento	126 188 380
Cuota monetaria (100%)	59 782 547
Cesantías obligatorias (40% del total)	44 877 765
Aporte del FOSFEC (22% del ahorro de cesantías)	9 873 108
Bono de alimentación permanente (1%)	11 654 959
<i>Addendum</i>	
Valor de la cuota monetaria de 2015 (<i>en pesos</i>)	26,9
Valor de la cuota monetaria de 2016 (<i>en pesos</i>)	28,3
Beneficiarios prestaciones económicas	90,9
Dependientes y beneficiarios (<i>en número de veces</i>)	2,04
Antigüedad media (<i>en meses</i>)	21,7
Salario mínimo (<i>en pesos</i>)	644 350
Salario medio/salario mínimo (<i>en número de veces</i>)	2,0
Porcentaje del aporte del FOSFEC por ahorro de cesantías	22%
Estimación del Bono de alimentación de 2016 (<i>en pesos</i>)	90 363 531

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, se ha considerado la posibilidad de reasignar para ese fin el gasto permanente (solo en el caso de los cesantes nuevos que se incorporan cada año) destinado a la provisión del bono de alimentación, puesto en marcha en 2016. A esos efectos, se estima que un 13% de los recursos estimados para 2016 tendrían dicha condición.

- ii) **Cambio parcial de la voluntariedad del ahorro del auxilio de cesantías.** El financiamiento adicional requerido se obtendría al reasignar un 40% de esos fondos para estos fines; es decir, el equivalente a un 0,27% mensual del salario durante 12 meses para obtener el derecho a hasta 3,2 remuneraciones en caso de cesantía. Hay que considerar que también se activa el aporte

³ El Gobierno creó en abril de 2016 un bono de alimentación que complementa el apoyo que se brinda al desempleado mediante el Mecanismo de Protección al Cesante, en virtud del Decreto núm. 582 de 2016, que lo reglamenta. Los bonos se otorgan a través de las agencias de empleo de las Cajas de Compensación Familiar, por un máximo de seis meses y por un monto equivalente a 1,5 SMMLV, que se divide en seis mensualidades iguales.

complementario del FOSFEC, estimado como el equivalente a un 22% del ahorro de cesantías obligatorio señalado, con lo que se aplica el actual criterio sobre un salario medio, que equivale a dos veces el salario mínimo, tomando la cifra de 21,7 meses como la antigüedad media de los asalariados formales en el empleo⁴.

- iii) **Otras reasignaciones.** Si bien en el ejercicio ilustrativo desarrollado no se incluyen otras partidas de gastos como potenciales fuentes de reasignación, hay que considerar que un 40% de la estructura de gastos del MPC del FOSFEC se destina actualmente al financiamiento del sistema de información (0,5%), gestión y colocación (13,5%) y capacitación (26%). Sería recomendable disponer de evaluaciones sobre el uso eficiente de tales recursos⁵. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto muestran que los servicios de intermediación laboral son eficaces en función de los costos (Card, Kluge y Weber, 2010). Un aumento de la magnitud de los recursos públicos para esos fines permitiría incrementar sustancialmente la cobertura de estos programas. Sin embargo, también se requiere garantizar que las inversiones faciliten efectivamente la inserción en un empleo formal.

e) Integración con políticas activas

Los beneficiarios del seguro de cesantía tendrán derecho a ser incluidos en los programas y servicios de empleo y de capacitación laboral. Como parte de esta propuesta, el pago de las prestaciones monetarias se condicionaría a la participación activa de los cesantes en los planes y programas del Servicio Nacional de Empleo y de las Cajas de Compensación Familiar.

C. Servicios de empleo y protección de independientes e informales

A continuación se analiza el papel de los servicios de empleo en la inserción laboral, a partir de la experiencia más reciente en la región. También se tratan las distintas formas de extender la protección a trabajadores independientes e informales mediante políticas activas.

⁴ Es un beneficio monetario proporcional que reciben los trabajadores que ahorren una parte o la totalidad de sus cesantías para el MPC. Dicho beneficio está sujeto al tiempo de ahorro, el ingreso del trabajador y el monto del ahorro realizado, y puede alcanzar de un 10% a un 22% del monto del ahorro realizado por el cesante.

⁵ En el 60% del presupuesto actual del MPC del FOSFEC destinado a prestaciones, se incluyen beneficios en forma de contribuciones a la seguridad social (sobre la base de un salario mínimo) para adquirir la protección de salud y pensiones. Al respecto, se estima necesario establecer un tratamiento especial para los aportes al régimen de reparto del sistema de pensiones. En tal caso se afecta el monto de la pensión final, lo que operaría como un desincentivo adicional para el uso del MPC en su estructura actual.

1. Los servicios de empleo

Alaimo y otros (2015) destacan que el papel tradicional de las políticas de intermediación laboral consiste en acercar a personas que quieran mejorar su situación de empleo (en general, subempleados y desempleados) a vacantes del sector productivo (en su mayoría, empresas privadas del sector formal), mediante la prestación de asistencia para la búsqueda de trabajo, así como asesoría y apoyo a las empresas para la selección de candidatos. En los países más desarrollados, también se incluye la vinculación con programas de capacitación, seguro de desempleo y programas sociales (Mazza, 2011).

Estas políticas deben entenderse como un sistema que incluye los SPE, los servicios privados de intermediación (tales como bolsas de empleo privadas o agencias de colocación temporal) y las organizaciones de la sociedad civil que realizan tareas de vinculación laboral (OIT, 2012). Según esa perspectiva, un nuevo e importante papel de los SPE es la articulación de distintos proveedores, aunque todavía se discute a quién se debe beneficiar y si la acción del Estado se ha de concentrar en el suministro directo de servicios, o bien en la subcontratación de proveedores privados u otras organizaciones civiles.

Los SPE son muy incipientes en la región y esa es una de las razones por las que son poco utilizados⁶. Solo un 30% de los trabajadores que buscan empleo lo hace a través de canales formales, entre los que se encuentran los servicios públicos de empleo. Además, salvo México (Flores Lima, 2010), en general los países latinoamericanos no cuentan con sistemas de monitoreo ni de gestión que permitan conocer su desempeño y generar información para la toma de decisiones basada en evidencia. Tampoco se han desarrollado evaluaciones de impacto para determinar si un programa funciona bien, establecer las causas de los posibles problemas y mejorar su eficiencia y eficacia.

Alaimo y otros (2015) plantean que los servicios de empleo deberían contribuir a que los buscadores encuentren oportunidades que impliquen un aumento en materia de salario, productividad y nivel de bienestar. En su estudio señalan que entre las políticas principales que se orientan a dicho objetivo (mejorar las reservas de capital humano; apoyar a los trabajadores en períodos de desempleo, suavizando la pérdida de su capacidad de consumo y facilitando la reinserción laboral, y establecer regulaciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores sin afectar los incentivos para la contratación formal), también se incluirían las destinadas a mejorar la eficacia de las políticas de intermediación laboral.

⁶ Los países de la región han invertido muy poco en ese tipo de servicios (menos del 0,04% del PIB (Cerutti y otros, 2014), en comparación con el gasto público de los países de la OCDE (0,17% del PIB) (OCDE, 2011).

Con el fin de lograr una mejor gestión de los SPE, los autores recomiendan tres acciones específicas. En primer lugar, tener mayor capacidad institucional, autonomía, flexibilidad e integración de servicios, para brindar una atención flexible, que se adapte a las circunstancias de cada caso y a las condiciones del mercado laboral local. Ello implica disponer de presupuesto, personal y canales apropiados para ofrecer servicios pertinentes a quienes corresponda, y contar con información sobre las habilidades de los buscadores de empleo y los requisitos de las empresas.

En segundo lugar, lograr una mayor vinculación con los empleadores se considera un factor clave de éxito. Los servicios de alta calidad son esenciales para construir relaciones con los empleadores. La evidencia indica que, a fin de incrementar la cantidad de firmas que utilicen un servicio nacional de empleo, se debe poner énfasis en las necesidades de las empresas, hacer un mayor uso de las tecnologías de la información y mejorar las estrategias de comunicación.

También se destaca la importancia de aplicar un enfoque de gestión basada en los resultados. Para ello se requiere que cada servicio ofrecido tenga objetivos claramente especificados, con indicadores medibles para observar el cumplimiento de las metas de desempeño. Además, se deben establecer procesos que garanticen la información acerca del desempeño y sería necesario disponer de un mecanismo transparente de rendición de cuentas.

Por último, estudios llevados a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015a a 2015i) en varios países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) proporcionan abundante información sobre las características de los servicios públicos de empleo. En el caso de Colombia se destaca su enfoque innovador al adoptar un modelo de prestación de servicios de empleo a gran escala en el que participan agencias públicas, privadas y sin ánimo de lucro. En todo caso, también se ponen de relieve los aspectos que se han señalado como factores clave para garantizar procesos adecuados de inserción laboral en empleos formales y productivos. En particular, se encuentra en fase de desarrollo la necesidad de implementar un sistema de gestión de calidad para la planificación, el seguimiento y la evaluación del desempeño.

Finalmente, desde la perspectiva de disponer de un sistema de instrumentos para la protección ante el desempleo, el actual funcionamiento del MPC también amerita una pronta evaluación de los programas de capacitación laboral. En efecto, de acuerdo con información reciente (Ministerio del Trabajo, 2015b), el criterio peor evaluado por las CCF es el de la pertinencia de la capacitación proporcionada, pese a que al mismo tiempo se considera que es de buena calidad.

2. Cómo proteger a los independientes e informales

Una política de protección de los desempleados que se extienda al conjunto de trabajadores independientes e informales puede concebirse como una oferta de servicios esenciales y de apoyo a la empleabilidad⁷. En ella se deberían considerar tres criterios fundamentales: i) brindar cobertura de ingresos y servicios a los desempleados que no reúnen los requisitos para el seguro contributivo; ii) apoyar la inserción laboral productiva de quienes no tienen empleo o bien se desempeñan en ocupaciones informales, y iii) aprovechar las capacidades institucionales existentes para implementar políticas activas de mercado de trabajo.

El primer criterio se justifica por las restricciones de cobertura asociadas con la operación de un sistema de base contributiva en un contexto de alta informalidad del empleo, como lo es el caso de Colombia. El segundo se deriva del anterior, ya que se busca extender la protección a quienes se desempeñan en empleos informales pero realizan actividades de muy baja productividad. Por último, con el tercer criterio se busca combinar la eficiencia con la eficacia, ya que se trata de utilizar capacidades instaladas y buenas prácticas en la materia.

Un programa como el sugerido constituye un modelo de intervención centrado en la recuperación del potencial laboral de los trabajadores desocupados e informales. Se trataría de un sistema con características de servicios esenciales de empleo y, por tanto, operaría sobre la base de dos criterios fundamentales: cobertura universal y diseño de rutas diferenciadas de apoyo según las características de los beneficiarios. Ello implica establecer relaciones de cooperación interinstitucionales con otros programas existentes; por ejemplo, de transferencias condicionadas o de empleo directo e indirecto, con la red de oficinas de empleo, o con el sistema de educación y de capacitación para el trabajo.

Los servicios esenciales de empleo deberían operar fundamentalmente sobre la oferta de trabajo, por lo que su eficacia para obtener inserciones laborales productivas dependerá en gran medida de su estrecha sintonía con la demanda de trabajo. Dicha demanda puede ser la que generan las empresas o la derivada de políticas específicas de mercado de trabajo, como los programas de empleo directo o indirecto.

Los beneficiarios se definen ya sea por efecto de autoselección condicionado por el nivel de los beneficios, como la fuerza de trabajo en condiciones de pobreza e indigencia; los trabajadores informales (tanto independientes como asalariados) y los trabajadores formales que no califican para el seguro de cesantía. Estos deberían ser registrados por los servicios de empleo.

⁷ El autor presentó una propuesta de esa naturaleza para el caso del Paraguay (Velásquez, 2013).

En ese esquema, es clave que los servicios de empleo desarrollen modalidades de trayectoria laboral personalizada, en las que se incluirían servicios de capacitación y formación profesional que distingan entre trabajadores ocupados o con mayores vínculos con el empleo formal y cesantes. Un segundo nivel de oferta estaría destinado a la nivelación de estudios, por lo que sería necesario establecer reglas y procedimientos de ingreso a programas existentes. Un tercero quedaría comprendido en la modalidad de servicios de intermediación para los beneficiarios, mediante el diseño y aplicación de planes individuales de inserción laboral. Por último, y dada la heterogeneidad de los potenciales beneficiarios, se debería disponer de intervenciones encaminadas a fomentar el autoempleo y el microemprendimiento. Eventualmente, los beneficiarios podrían percibir una prestación monetaria con el fin de facilitar su participación en programas de formación y orientación laboral.

Finalmente, un esquema como el señalado, en el que se combina un componente contributivo bajo la modalidad de un seguro de desempleo aplicable a los trabajadores asalariados del sector formal, con un sistema de programas activos destinados a los trabajadores independientes e informales, requiere un importante esfuerzo para asegurar la provisión de las prestaciones monetarias, y especialmente de las no monetarias, al nivel local.

Desde dicha perspectiva, la coordinación interinstitucional y la cooperación público-privada, resultarán clave para asegurar el alcance de la protección deseada y la provisión de beneficios a una población heterogénea de beneficiarios. Así, la actual institucionalidad debería evaluarse en cuanto a su capacidad de responder con eficiencia ante tales desafíos.

D. Comentarios finales

La protección ante el desempleo en Colombia no está garantizada, pese a que se dispone de tres instituciones que operan en forma simultánea (indemnizaciones por despido, auxilio por cesantía y el MPC), ya que no se asegura la provisión de un ingreso que permita al cesante un nivel aceptable de consumo durante su desempleo.

En el contexto señalado, y ante la evidencia que muestra que el MPC está sustancialmente subutilizado, se concluye que la principal causa es la inexistencia de una prestación monetaria relevante. Para subsanar esa carencia, se propone ante todo la creación de un seguro de cesantía.

Ese componente operaría bajo la modalidad de un sistema de reparto, que concentraría la gama de riesgos de desempleo entre la población asalariada, lo que la haría más eficiente que otras opciones. De acuerdo con las estimaciones de ocurrencia de episodios de desempleo de la población

afiliada, las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios y el conjunto de parámetros utilizados en su diseño preliminar de prefactibilidad, un sistema como el propuesto buscaría garantizar un ingreso proporcional al salario del asalariado, con una estructura decreciente (de un 65% a un 40% del salario medio) y por un período de hasta seis meses.

Una tasa de cotización del orden de un 1,4% del salario corriente garantizaría (*ceteris paribus*) el financiamiento de los beneficios señalados a mediano y largo plazo. El financiamiento requerido provendría de dos fuentes principales: la reasignación de los recursos destinados a financiar la actual cuota monetaria y el bono de alimentación (en su componente de gasto permanente), y el establecimiento de un régimen de obligatoriedad parcial de ahorro de los fondos de auxilio por cesantía del orden de un 40%, junto con el complemento existente como aporte del FOSFEC para esos fines.

Una tercera fuente potencial de financiamiento puede provenir de un mejor uso de los recursos destinados a financiar el sistema de información y las acciones de colocación y capacitación laboral del MPC. Sin embargo, para ello se requiere disponer previamente de la información necesaria, así como de evaluaciones del desempeño e impacto del sistema.

En todo caso, se debería analizar la propuesta en sus detalles y precisar los supuestos de diseño, así como su relación con el funcionamiento del mercado de trabajo y de este con el de la economía colombiana. También se deberían analizar cuidadosamente las opciones de administración, con el fin de optar por la alternativa más eficiente. De modo similar, habría que evaluar el papel de los servicios de empleo en los procesos de inserción laboral y el de las políticas activas para extender el alcance de la protección a trabajadores independientes e informales.

Bibliografía

- Alaimo, V. y otros (2015), *Empleos para crecer*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Asofondos (Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía) (2016), "En 2015, ¿cómo invirtieron sus cesantías los trabajadores colombianos?" [en línea] <http://www.asofondos.org.co/en-2015-como-invirtieron-sus-cesantias-los-trabajadores-colombianos>.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber (2010), "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *The Economic Journal*, vol. 120, N° 548.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2016), "Colombia. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2015" [en línea] <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.

- Cerutti, P. y otros (2014), "Social assistance and labor market programs in Latin America: Methodology and key findings from the Social Protection Database", *Documento de Discusión de Protección Social y Trabajo*, N° 1401, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Colombia, Gobierno de (2015), "Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. 2015. Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa", 24 de diciembre [en línea] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html.
- ____ (2013), "Ley 1636 de 2013. Por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia", Bogotá, 24 de julio [en línea] <http://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/leyes/2013.html>.
- ____ (1990), "Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones", Bogotá, diciembre [en línea] <http://acueductopopayan.com.co/wp-content/uploads/2012/08/ley-50-1990.pdf>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2015), "Gran Encuesta Integrada de Hogares. Total nacional. Serie trimestre móvil 01-15", Bogotá.
- Flores Lima, R. (2010), "Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-118, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Holzmann, R. y otros (2011), "Severance pay programs around the world: History, rationale, status, and reforms", *IZA Discussion Papers Series*, N° 5731, Bonn, The Institute for the Study of Labour, mayo.
- Mazza, J. (2011), "Fast tracking jobs: Advances and next steps for labor intermediation services in Latin America and the Caribbean", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-344, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio del Trabajo de Colombia (2016), "Mecanismo de Protección al Cesante. Distribución de recursos FOSFEC – 2016", Bogotá.
- ____ (2015a), "Mecanismo de Protección al Cesante. Revisión general del marco general", Bogotá, Viceministerio de Empleo y Pensiones.
- ____ (2015b), "Resultados: Instrumento de recolección de información en el marco de la potencialización del Mecanismo de Protección al Cesante", Bogotá, Viceministerio de Empleo y Pensiones, diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *OECD Economic Outlook*, N°. 89, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015a), "Servicios Públicos de Empleo en Argentina", *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429081.pdf.
- ____ (2015b), "Servicios Públicos de Empleo en Chile", *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429083.pdf.
- ____ (2015c), "Servicios Públicos de Empleo en Colombia", *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429088.pdf.

- (2015d), “Servicios Públicos de Empleo en Costa Rica”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429093.pdf.
- (2015e), “Servicios Públicos de Empleo en Ecuador”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429096.pdf.
- (2015f), “Servicios Públicos de Empleo en Nicaragua”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429097.pdf.
- (2015g), “Servicios Públicos de Empleo en Paraguay”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429101.pdf.
- (2015h), “Servicios Públicos de Empleo en República Dominicana”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429105.pdf.
- (2015i), “Servicios Públicos de Empleo en Uruguay”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, noviembre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429111.pdf.
- (2012), “Servicios de Empleo. Empleo para la Justicia Social y una Globalización Equitativa”, Ginebra.
- Reina, M. (2013), “Mecanismo de protección al desempleado en Colombia: ¿en el camino de la protección laboral?”, *Policy Paper*, N° 13, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) [en línea] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09894.pdf>.
- Velásquez, M. (2014), “Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 154 (LC/L.3877), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37013/S1420282_es.pdf?sequence=1.
- (2013), “Opciones de políticas para la protección contra el desempleo en Paraguay. Propuesta para el establecimiento de un seguro de cesantía para los trabajadores formales y servicios de empleo para los trabajadores informales”, *Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay: estudios desarrollados en el ámbito del Proyecto de Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social en Paraguay*, Brasilia, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Capítulo V

Protección ante el desempleo: un Fondo general de auxilio de cesantía para la República Dominicana

Mario D. Velásquez Pinto

Introducción

En este capítulo se analiza el sistema de protección frente al desempleo de la República Dominicana, en el marco de las características del mercado laboral del país, y se desarrolla una propuesta orientada a perfeccionar el actual mecanismo de auxilio de cesantía.

Los antecedentes que sirven de base para la propuesta de reforma señalada han considerado las características y el funcionamiento del mercado de trabajo en los últimos años, que se analiza en la sección A. En la sección B se revisan las principales características del auxilio de cesantía desde el punto de vista de la eficacia de la protección que proporciona al trabajador desempleado, lo que sirve de base para identificar los contenidos centrales de la propuesta.

En la sección C se plantea cuáles son los elementos óptimos que se requieren para contar con un instrumental de protección completa ante el desempleo y se profundiza en la propuesta de creación de un Fondo general de auxilio de cesantía (FGAC). Además de presentarse sus características generales, sobre la base de un conjunto de parámetros relativos al mercado de

trabajo dominicano, se proyectan los principales flujos para un período de diez años y se estima, de un modo preliminar, la tasa de contribución de equilibrio.

Por último, en la sección D se formulan comentarios sobre la necesidad de avanzar hacia una protección completa frente al desempleo. Además, se identifican aspectos clave que requieren evaluaciones adicionales para perfeccionar el diseño propuesto del FGAC, y asegurar su seguimiento y evaluación periódicos.

A. Mercado de trabajo y desempleo

En los últimos años, la economía dominicana registró un crecimiento relativamente alto, de un 6% medio anual, impulsado por el fuerte dinamismo de la minería, los servicios financieros y el sector de las comunicaciones. La crisis financiera internacional de fines de la década pasada no interrumpió esta expansión, sino que solo redujo la tasa de crecimiento.

Tal dinamismo ha generado nuevas ocupaciones a un ritmo medio anual del 2,8% en el período 2004-2014, aunque ha presentado amplias fluctuaciones interanuales. Además, como se ilustra en el gráfico V.1, el dinamismo económico derivó en disminuciones sucesivas del desempleo hasta 2008, ya sea que se consideren las tasas de desempleo abierto o ampliado (en el que se incluye al desempleo oculto)¹. Desde entonces, ambos indicadores han tendido a estabilizarse en torno a promedios del 14,6% y del 5,9% de la fuerza de trabajo, respectivamente.

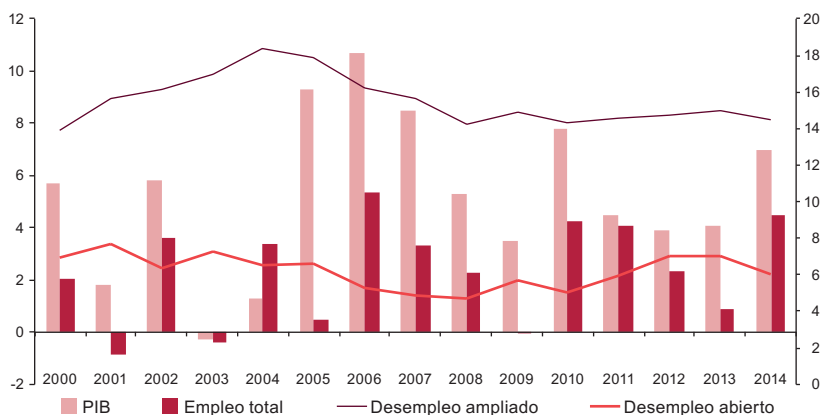
El efecto en el empleo de los sectores productivos que han dinamizado dicho crecimiento solo se ha reflejado parcialmente en los cambios en la estructura del empleo total. Como se observa en el gráfico V.2, las ramas productivas que han incrementado su participación en el empleo total han sido los servicios no financieros y de hoteles y restaurantes, seguidos por el transporte y las comunicaciones, y los servicios financieros. Ello se explica porque el mayor crecimiento se concentró en ramas —como la minería— que no tienen gran incidencia en la creación de empleo directo, mientras que

¹ Cabe hacer dos consideraciones sobre los indicadores de desempleo mencionados. La primera es que, para evitar incluir a los inactivos como desempleados ocultos, sería conveniente controlar por el nivel de salario de mercado al que tales encuestados están dispuestos a emplearse. Ello es especialmente relevante en este caso, pues bajo esta definición se incrementa en forma significativa la proporción de desocupados que buscan trabajo por primera vez y que podría explicarse por jóvenes (la población en edad de trabajar se define desde los 10 años) inactivos que probablemente no manifestarían la intención de emplearse a un nivel de salario coincidente con su productividad y experiencia laboral. La segunda consideración es que, a los efectos del análisis comparado, es recomendable utilizar la tasa de desempleo abierto, pues es la que corresponde a un estándar internacional. Esta tasa permite afirmar que el desempleo en la República Dominicana es de una magnitud inferior al promedio de la región y proporciona información limitada sobre la situación de un mercado de trabajo que opera con un empleo informal relativamente alto y persistente. Asimismo, la baja tasa de desempleo abierto también puede explicarse por el débil instrumental de protección disponible para quienes pierden el empleo y deben buscar otro.

las que son relativamente más intensivas en trabajo —como la industria, la agricultura y el comercio— registraron una menor expansión. Estos efectos habrían contribuido a impedir mayores disminuciones de la tasa de desempleo.

Gráfico V.1
República Dominicana: PIB, empleo total y tasas de desempleo
abierto y ampliado, 2000-2014

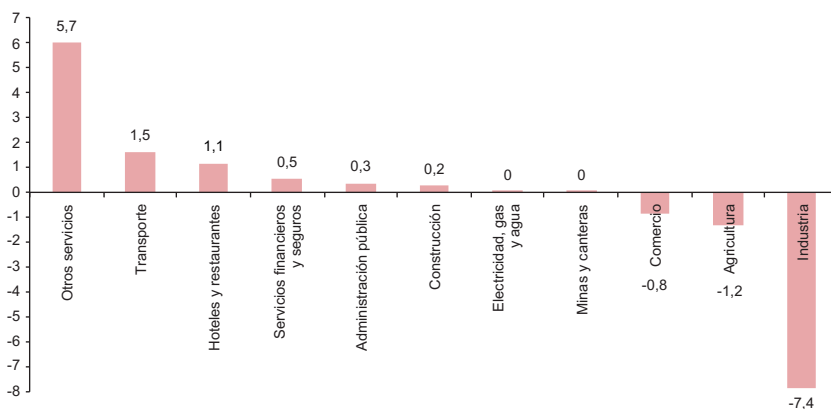
(En variaciones porcentuales anuales y en porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana, “Sector real”, Estadísticas económicas, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/ y “Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores”, Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

Gráfico V.2
República Dominicana: cambios de las participaciones sectoriales
en el empleo, 2000 y 2014

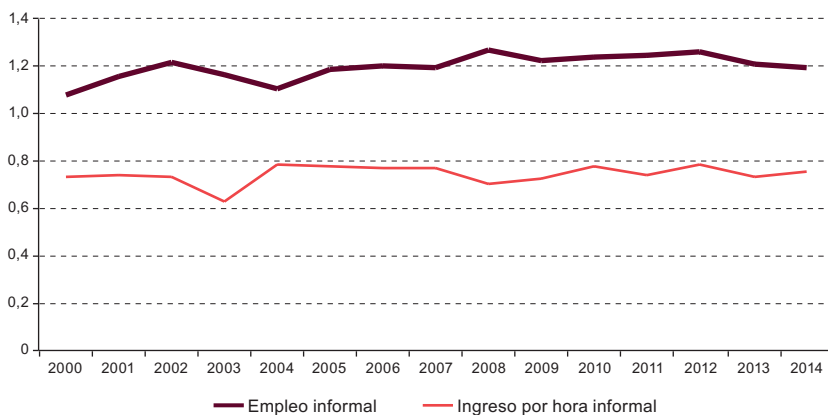
(En variaciones porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana, “Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores”, Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

También se verifica un alto nivel del empleo informal, que en 2014 representó el 55,6% del empleo total (Banco Central de la República Dominicana, 2015b). Se trata de una tendencia persistente en el tiempo, pese a que entre 2005 y 2010 mostró cierto decrecimiento (FORLAC, 2014) explicado principalmente por la puesta en marcha del régimen contributivo de salud². Como se observa en el gráfico V.3, en los últimos años el empleo informal se ha situado sistemáticamente alrededor de un 20% por encima del empleo formal.

Gráfico V.3
República Dominicana: empleo informal e ingreso por hora informal, 2000-2014
(En número de veces respecto de similar variable del sector formal)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana, "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

La coexistencia de actividades informales en fases de alto crecimiento económico sugiere la presencia de relaciones de complementariedad con la producción formal y que estas han cumplido un papel importante en los ajustes, al operar como amortiguador de las caídas del empleo en períodos contractivos, y han liderado las fases de recuperación.

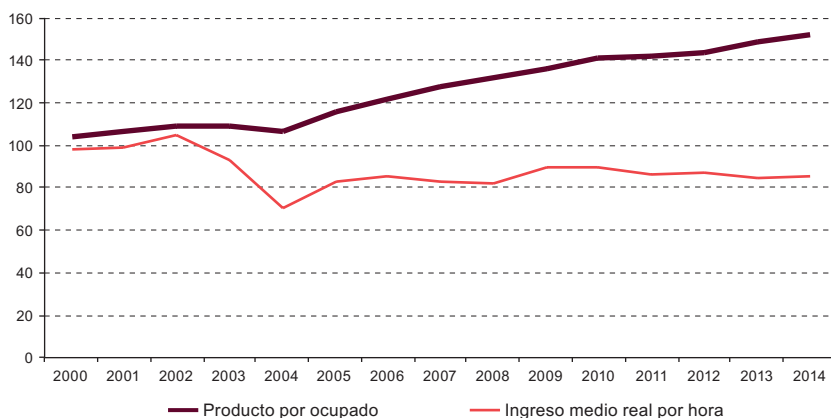
La evolución de la relación entre el ingreso medio por hora de los empleos informales respecto de los formales se ha situado en torno a un promedio del 75% en el período analizado. Ello sugiere que, en promedio, los ingresos reportados por los empleos informales son inferiores a los de las empresas formales, lo que coincide con el diferencial esperado de productividades entre tales sectores.

² En el informe de FORLAC (2014) se da cuenta de que el empleo informal se redujo del 58,6% al 47,9% entre 2005 y 2010, como proporción del empleo total no agrícola, especialmente como consecuencia de las reformas en el sistema de seguridad social, que amplió la cobertura del sistema de salud. En todo caso, hay que tener en cuenta que, además de las estimaciones de empleo informal señaladas, se utilizan distintas definiciones operativas.

En 2014, los diferenciales de ingresos por hora observados entre trabajadores formales e informales mostraban una diferencia del 35,6% a favor de los primeros, que aumentaba al 227,3% en el caso de trabajadores independientes, al 86,5% entre los asalariados del sector privado y al 72% si se trata de empleadores (Banco Central de la República Dominicana, 2015b). Estos resultados se complementan con los obtenidos por la Secretaría de Estado de Economía (Secretaría de Estado de Economía *et al*, 2006), que revelan que los trabajadores formales trabajan más horas por semana, reciben un mayor ingreso por hora y se desempeñan con mayor frecuencia en actividades secundarias que sus contrapartes informales.

Por último, si se consideran también las evoluciones del ingreso medio real por hora de la economía y del PIB anual correspondiente respecto del total de trabajadores ocupados en cada año (véase el gráfico V.4), medidas a través de índices con base en 1999, se advierte que entre 1999 y 2014 el ingreso registró un descenso medio de 15 puntos respecto del valor del año inicial, mientras que el producto por trabajador ocupado aumentó alrededor de un 50% en el mismo período. Ello implica que no se ha verificado la operación de ningún mecanismo que permitiera traspasar, mediante aumentos reales de los salarios, parte del valor agregado generado de manera adicional en el país en los últimos 15 años, al menos para un trabajador medio.

Gráfico V.4
República Dominicana: evolución del ingreso medio real por hora
y del producto por ocupado, 2000-2014
(Índice 1999=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana, "Sector real", Estadísticas económicas, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/; "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

Tales resultados se complementan con otro estudio (Fundación Bosch/Fundación Sol, 2015), donde se estimó un deterioro del ingreso real de los asalariados del 27% en los últimos 10 años, y también con un significativo descenso de la participación de las remuneraciones en el producto (del 47,2% en 2000 a tan solo un 24,3% en 2013).

Los antecedentes analizados muestran que la economía dominicana ha exhibido altas tasas de crecimiento en los últimos tres quinquenios, mientras que el producto por trabajador se incrementó un 50%. Sin embargo, el crecimiento del empleo ha tendido a concentrarse en algunos sectores menos intensivos en empleo, como la minería, y ha disminuido la importancia de otros con más capacidad de generar mano de obra, como la industria y la agricultura.

Algunos rasgos estructurales del mercado de trabajo no parecen haberse modificado sustancialmente, pues prevalece un bajo desempleo abierto con un sector informal alto y persistente. Esto se ha dado en un contexto caracterizado por el deterioro de los salarios reales medios por hora trabajada, con pérdidas significativas de la participación de las remuneraciones en el producto.

B. Protección mediante el auxilio de cesantía

El auxilio de cesantía constituye el instrumento de protección disponible en la República Dominicana frente a la cesantía y corresponde a una indemnización monetaria ante el despido “sin causa justa” o por “necesidades de la empresa”³.

En el artículo 75 del Código de Trabajo de la República Dominicana se establece que el “desahucio es el acto por el cual una de las partes, mediante aviso previo a la otra y sin alegar causa, ejerce el derecho de poner término a un contrato por tiempo indefinido”, y en el artículo 80 se indica que “el empleador que ejerza el desahucio debe pagar al trabajador un auxilio de cesantía cuyo importe se fijará de acuerdo con las reglas siguientes”:

- Después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis, una suma igual a seis días de salario ordinario.

³ Se alude a causales que generan el término del contrato sin que en ello medie responsabilidad del trabajador. En esta categoría también se incluyen otros casos que deriven en la extinción del contrato, como fuerza mayor, denuncia del trabajador fundada en causa justa, quiebra de la empresa o incapacidad del empresario. Se trata, en definitiva, de causas ajenas a la voluntad del trabajador. Una causa “justificada”, en cambio, es la que se genera por conductas indebidas del trabajador o por la decisión de este de renunciar a su puesto de trabajo. En esos casos no existe el derecho a percibir beneficios. Véase un análisis detallado de las características de estos instrumentos en Velásquez (2014).

- Después de un trabajo continuo no menor de seis meses ni mayor de un año, una suma igual a trece días de salario ordinario.
- Después de un trabajo continuo no menor de un año ni mayor de cinco, una suma igual a veintiún días de salario ordinario, por cada año de servicio prestado.
- Después de un trabajo continuo no menor de cinco años, una suma igual a veintitrés días de salario ordinario, por cada año de servicio prestado. Toda fracción de un año, mayor de tres meses, debe pagarse de conformidad con las dos primeras reglas del mencionado artículo.

Además, se establece que “el cálculo del auxilio de cesantía que corresponda a los años de vigencia del contrato del trabajador anteriores a la promulgación de este Código, se hará en base a quince días de salario ordinario por cada año de servicio prestado”.

En cuanto a su aplicación, los datos disponibles revelan que la población potencialmente beneficiaria del auxilio de cesantía es la de los asalariados con contratos de trabajo de carácter indefinido que se desempeñan en empresas privadas y en un conjunto de empresas públicas⁴. Al respecto, hay que considerar que la falta de un contrato escrito es frecuente en la economía dominicana (afecta a un 51% del total de los asalariados) y es más común en las empresas privadas y las zonas rurales.

También se verifica que el tipo de contrato predominante es el de carácter indefinido, que alcanza a un 81,2% del total de los contratos del sector privado, y que la antigüedad media del empleo asalariado en el sector privado es de 3,4 años y en el sector público alcanza a los 5 años.

Los cesantes son fundamentalmente asalariados (un 82,6% del total) y llegan a esa situación sobre todo por causales de despido: si se consideran las causales por las que se genera el derecho a percibir el auxilio de cesantía, el despido sería aplicable a un 48,8% del total de cesantes.

En 2014, como se presenta en el cuadro V.1, un 53,7% del total de trabajadores que poseían un contrato indefinido y que fueron despedidos recibió el auxilio de cesantía, y en un 4,1% de los casos se generaron disputas por el pago, que derivaron en litigios. Se estima que la duración media de estos litigios es de 16 meses, que los juicios demoran más de 5,5 meses en resolverse y que en alrededor de un 50% de los casos el fallo es favorable a los trabajadores.

⁴ En virtud de información procesada de la Encuesta de Fuerza de Trabajo de 2014, según Banco Central (2015b).

Cuadro V.1

República Dominicana: cesantes asalariados con derecho al auxilio de cesantía, 2014
(En número de personas y en porcentajes del total de asalariados con derecho)

Percepción del beneficio	Número de personas	Porcentajes del total
Recibió	71 277	53,7
No recibió	56 078	42,2
En disputa	5 425	4,1
Total	132 780	100

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/, procesamiento de datos con Sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas mediante microcomputadores (REDATAM+SP).

La información revisada sugiere una baja efectividad en el cumplimiento de la norma y, con ello, una baja eficacia de esta institución para proteger al desempleado mediante el pago de una indemnización. Ello puede explicarse por las siguientes razones:

- Ya que la percepción del beneficio está condicionada al despido sin justa causa o al cierre de la empresa, existen ciertos incentivos para que empleadores y trabajadores pacten un monto inferior ante el término de la relación de trabajo, sin invocar la causal que genera el derecho a percibir el auxilio de cesantía. Dicha práctica permitiría al empleador reducir el pago por auxilio de cesantía y evitaría al trabajador los costos de tiempo y recursos para demostrar que efectivamente se le está despidiendo por la causal que otorga tal beneficio.
- Pese al potencial efecto señalado, la cobertura de beneficiarios del auxilio de cesantía, medida respecto del total de asalariados privados con derecho a percibirlo, en la práctica es limitada debido al incumplimiento de la norma (de hecho, un 42,2% de quienes contaban con este derecho no lo percibieron en 2014).
- Por otra parte, cerca de un 7,6% de los casos en que no se pagó el auxilio de cesantía se encuentra "en disputa". Tal situación genera incertidumbre para los trabajadores, pues no tienen certeza del pago, y también grandes costos, ya que durante el período de disputa, que puede ser extenso, no disponen de ingresos. También puede suponer altos costos para los empleadores (con una probabilidad del 50%), ya que un fallo favorable al trabajador implica multiplicar el monto del beneficio en función del tiempo de duración de los juicios.

- El monto medio del auxilio de cesantía aumenta correlativamente con el salario y con la antigüedad en el empleo, y la probabilidad de pago es mayor entre trabajadores con remuneraciones más altas. Así, este mecanismo no asegura a sus beneficiarios un financiamiento para una adecuada búsqueda de empleo y tiende a discriminar a los trabajadores de menores ingresos y menos antigüedad, que son los que tienen más probabilidades de transitar hacia ocupaciones informales.

Las características señaladas del auxilio de cesantía suelen estar presentes en sistemas similares en los demás países de la región. Este modelo de indemnizaciones por despido opera sobre la base de una relación asalariada y formal, y supone que el trabajador registra una relativa estabilidad en su ocupación, fundamentalmente cuando existe un contrato de trabajo de carácter indefinido. Así, la protección brindada por este instrumento es solo parcial porque no busca asegurar la cobertura de un período de desempleo definido ni se vincula con políticas activas de mercados de trabajo⁵.

Las restricciones en la cobertura se vuelven todavía más fuertes cuando se trata de mujeres y jóvenes, pese a que estos grupos presentan un mayor riesgo de desempleo que los hombres y los adultos, respectivamente. A su vez, la alta rotación de la mano de obra que caracteriza a la región, la concentración de empleos de corta duración y las transiciones hacia la inactividad y los empleos informales debilitan la capacidad de estos colectivos para reunir los requisitos de elegibilidad (especialmente el de antigüedad en el empleo) que por lo general establecen estos sistemas.

Finalmente, en tanto los mecanismos como el auxilio de cesantía tienen a favor el hecho de constituir una barrera ante el despido injustificado, sus principales debilidades radican en que el pago está condicionado a una única causal, no prevén la exigencia de provisiones reales o de reservas para su financiamiento, y su costo potencial se encarece con la antigüedad del trabajador en el empleo, lo que incrementa la probabilidad de incumplimiento. Además, al operar en economías con alto empleo informal, la cobertura potencial se reduce a los asalariados formales con contratos indefinidos y no está diseñada para operar en forma complementaria con las políticas activas de mercados de trabajo.

⁵ Para que sea completo, se considera que un sistema de protección debe abordar dos dimensiones asociadas con el riesgo de desempleo: proporcionar un ingreso que compense la pérdida del salario de los trabajadores mientras se encuentran cesantes y apoyarles con políticas activas de mercados de trabajo para encontrar un nuevo empleo productivo. Véase más información en Velásquez (2014).

C. Hacia un Fondo general de auxilio de cesantía

Como ya se analizó, el auxilio de cesantía presenta un conjunto de insuficiencias para asegurar una protección completa al trabajador que pierde el empleo y apoyar su reinserción en empleos productivos. Tales insuficiencias también pueden explicar la baja incidencia del desempleo abierto en la economía, pues esta situación solo podrían enfrentarla quienes, precisamente, están en condiciones de financiarla con sus propios recursos, mientras que para la gran mayoría de los cesantes constituiría más bien un breve tránsito hacia ocupaciones informales, con bajas probabilidades de retorno a la actividad formal.

Una alternativa para superar las debilidades señaladas es considerar un nuevo diseño que integre el actual mecanismo de indemnizaciones por despido con un seguro de desempleo y con políticas activas de mercado de trabajo.

Una alternativa de menor complejidad que la sugerida —que solo constituye una solución parcial de protección— es reformar el actual mecanismo de financiamiento del auxilio de cesantía con el propósito explícito de lograr dos objetivos centrales: asegurar su financiamiento para todos los que tengan derecho a percibirlo y reducir la incertidumbre y los costos asociados a la judicialización de las causas en la materia. Esta es la alternativa que se desarrolla a continuación y que propone crear un Fondo general de auxilio de cesantía.

1. Características principales

Mediante la creación del FGAC se busca establecer un mecanismo de financiamiento de los actuales beneficios del auxilio de cesantía, con el fin de asegurar su pago oportuno a todos los trabajadores cesantes que cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas por la ley.

a) Diseño del fondo

Es un fondo de reparto al que contribuyen mensualmente todos los empleadores obligados al pago del auxilio de cesantía. Desde el punto de vista del financiamiento, esta alternativa es más eficiente que un fondo conformado por cuentas individuales, ya que permite agrupar riesgos de cesantía de los trabajadores asalariados formales que operan en el conjunto de empresas.

b) Monto de beneficios

Los que actualmente se encuentran vigentes para el auxilio de cesantía.

c) Beneficiarios y condiciones de elegibilidad

Los que actualmente se encuentran vigentes para el auxilio de cesantía.

d) Administración

La administración del FGAC se confiará a la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura (ARL), que deberá llevar los registros actualizados de los aportes de los empleadores para cada trabajador debidamente individualizado y comprobar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de los trabajadores beneficiarios. Además, se confían a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) las funciones de recaudación de las cotizaciones mensuales aportadas por los empleadores y realización de los pagos que correspondan.

e) Integración con políticas activas

Los beneficiarios del FGAC tendrán derecho a ser beneficiarios de los programas y acciones en materia de servicios de empleo y capacitación laboral creados por los servicios especializados dependientes del Ministerio de Trabajo y de otras instituciones acreditadas.

2. Parámetros utilizados y estimación de tasa de contribución para 2014**a) Beneficiarios del Fondo general de auxilio de cesantía**

Sobre la base de la información proporcionada por la Encuesta de Fuerza de Trabajo (EFT) para 2014, es posible obtener el total de cesantes con derecho a auxilio de cesantía y disponer de una medida de la magnitud de la población beneficiaria del FGAC (véase el cuadro V.2).

El auxilio de cesantía se aplica a los trabajadores asalariados del sector privado y de empresas públicas que se desempeñan mediante un contrato de trabajo de carácter indefinido. Una estimación de estos se obtiene del total de cesantes asalariados formales (privados y del Estado), que representan un 72,8% del total de cesantes. Además, se informa que solo un 53,7% de los trabajadores con derecho al beneficio lo percibió durante 2014 y que un 4,1% del total se encontraba en situación de disputa de dicho beneficio en tribunales del trabajo.

Cuadro V.2

República Dominicana: fuerza de trabajo y beneficiarios del auxilio de cesantía, 2014*(En número de personas y en porcentajes sobre totales señalados)*

Categoría ocupacional	Población económicamente activa	Ocupados	Desocupados abiertos		
			Total	Cesantes	Nuevos
Total	4 485 477	4 217 576	286 474	205 845	80 629
Patrono o socio activo	156 894	156 603	210	210	0
Cuenta propia	1 745 647	1 725 605	22 527	22 527	0
Empleado del Estado	561 622	551 516	13 346	13 346	0
Empleado privado	1 875 248	1 718 656	168 939	168 939	0
Familiar no remunerado	65 828	65 196	823	823	0
Busca trabajo por primera vez	80 238	0	80 629	0	80 629
Indicadores					
Tasa de desocupación abierta <i>(en porcentajes de la fuerza de trabajo)</i>	6,4				
Tasa de cesantía abierta <i>(en porcentajes de la fuerza de trabajo)</i>	4,6				
Total de cesantes asalariados formales abiertos	182 285				
Con derecho a auxilio de cesantía	132 780				
Memorándum					
Cesantes con derecho a auxilio de cesantía	132 780	(Porcentaje total)			
Lo recibió	71 277	53,7			
No lo recibió	56 078	42,2			
En disputa	5 425	4,1			
En porcentajes del total de cesantes asalariados formales abiertos	72,8	100,0			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana, "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

b) Monto de los beneficios

Para estimar el monto de los beneficios se requiere conocer, en primer término, el monto medio mensual efectivamente pagado por los empleadores. Al respecto, se sabe que el monto del auxilio de cesantía se define en virtud del número de días de salario, que aumenta con la antigüedad del trabajador desahuciado en el empleo, por lo que además se requiere conocer la distribución de la antigüedad de los trabajadores cesantes que tienen derecho al beneficio.

En el cuadro V.3 se estima que el monto de beneficio medio alcanza a 43,5 días de salario. Dado que se desconoce la distribución en cada uno

de los tramos de antigüedad en el empleo de los cesantes, se ha utilizado el punto medio (marca de clase) para obtener los días efectivos estimados. Para el caso del último tramo (> 5 años) se asume que el promedio es de 6 años. Finalmente, el beneficio medio se obtiene a partir de la suma ponderada de los días estimados con la distribución de la antigüedad en el empleo de los cesantes⁶.

Cuadro V.3
República Dominicana: estimación del beneficio medio por auxilio de cesantía

Tramos de antigüedad en el empleo	Monto del beneficio		Antigüedad en el empleo de los cesantes (en porcentajes)	Beneficio medio (en días de salario)
	Días de salario según Ley	Días efectivos estimados		
> 1 y < 3 meses	0	0	15,0	0,0
> 3 y < 6 meses	6,0	6,0	15,0	0,9
> 6 meses y < 1 año	13	13,0	30,0	3,9
> 1 y < 5 años	21 por cada año	63,0	22,0	13,9
> 5 años	23 por cada año	138,0	18,0	24,8
Beneficio medio				43,5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, “Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores”, Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/, procesamiento de datos con Sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas mediante microcomputadores (REDATAM+SP).

c) Contribuciones al Fondo

Para obtener los ingresos por contribuciones periódicas al FGAC, con cargo al empleador, se requiere conocer el total de los asalariados para los cuales es aplicable el auxilio de cesantía. Para 2014, como se presenta en el cuadro V.4, se ha estimado un total de 1.233.045 asalariados (privados formales y de empresas públicas) por los cuales los empleadores deberán contribuir al Fondo. Por otra parte, para conocer la remuneración media, se asume que la de los asalariados de empresas públicas es un 25% superior al promedio de la remuneración de los dependientes del sector privado formal. Finalmente, a partir de los antecedentes señalados se obtiene la nómina anual, que representa el gasto total en salarios por el total de los trabajadores amparados por el auxilio de cesantía.

⁶ Dado que solo se dispuso de la información de antigüedad en el empleo de los cesantes para el tramo de “hasta 1 año de antigüedad”, se asumió una distribución para los tres subtramos como la que se presenta en el cuadro V.3.

Cuadro V.4
República Dominicana: base de contribuciones al Fondo general
de auxilio de cesantía
(En número de personas y pesos dominicanos de 2014)

Asalariados (en número de personas)		
Asalariados privados formales	1 193 045	
Asalariados de empresas públicas	40 000	
Total	1 233 045	
Salarios medios (en pesos dominicanos)		
Asalariados privados formales	16 520	
Empleados de empresas públicas	20 650	25%
Nómina anual (en millones de pesos dominicanos)	246 025	

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

d) Tasa de contribución de equilibrio (2014)

Por último, se estima una tasa de contribución de equilibrio (véase el cuadro V.5), que es aquella que permite financiar la totalidad de gastos de auxilio de cesantía, en función de los supuestos y magnitudes señaladas con anterioridad.

Cuadro V.5
República Dominicana: estimación de la tasa de contribución de equilibrio
del Fondo general de auxilio de cesantía, 2014

Base de ingresos para contribuciones	
Asalariados del sector privado formal (en número de personas)	1 193 045
Asalariados de empresas públicas (en número de personas)	40 000
Total de asalariados	1 233 045
Salario medio sector privado (en pesos dominicanos)	16 520
Salario medio empresas públicas (en pesos dominicanos)	20 650
Nómina anual (en millones de pesos dominicanos)	246 421
Egresos por beneficios	
Beneficiarios anuales (en número de personas)	132 780
Monto del auxilio de cesantía (en pesos dominicanos, promedio mensual)	30 401
Monto medio de beneficios (en días)	43,5
Días de trabajo al mes	23,83
Total de pagos de beneficios anuales (en pesos dominicanos)	4 036 601 214
Tasa de contribución (en porcentajes de la nómina anual)	1,64%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, "Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores", Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2015 [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.

La tasa de contribución estimada equivale a un 1,64% del salario ordinario mensual por cada trabajador contratado bajo la modalidad que otorga el derecho al auxilio de cesantía y solo es de equilibrio para el año base 2014. En la sección C.3 se estima la tasa de equilibrio requerida para asegurar el financiamiento del sistema en el tiempo.

3. Proyecciones del Fondo general de auxilio de cesantía y cálculo de tasa de contribución de equilibrio

Para determinar la tasa de contribución de equilibrio que asegure el financiamiento de las prestaciones por auxilio de cesantía en el tiempo, se ha desarrollado un modelo de proyecciones simple, a partir de las variables señaladas en el apartado C.2.

Para ello se ha construido un escenario base en virtud del comportamiento del mercado de trabajo dominicano entre 2000 y 2014, y, en particular, de la tasa de cesantía (que se obtiene del desempleo abierto que publica el Banco Central), que registró un 6,2% de desempleo abierto medio, con un máximo del 7,7% y un mínimo del 4,7%. Se asume que la economía experimentará ciclos económicos de dos años de duración, en los que el desempleo abierto variará entre tales parámetros.

Dicho escenario se ha modificado para las proyecciones, manteniendo la tasa de desempleo abierto mínima en un 4,7% y aumentando la tasa máxima al 14%, con el fin de recrear un contexto más pesimista que el del pasado reciente. Con esta decisión se busca probar la “resistencia” del FGAC ante escenarios adversos y no subestimar el costo del sistema, además de incorporar el probable efecto de un mayor uso relativo del auxilio de cesantía en un contexto de pago asegurado. En la simulación también se asume que en el primer año de funcionamiento se generará un primer shock de cesantía (se alcanza el primer punto máximo a los 12 meses) y se proyecta su evolución por 120 meses (10 años).

Los beneficiarios se obtienen al aplicar las tasas de desempleo abierto sobre estimaciones mensuales de la fuerza de trabajo, que, a su vez, se determinaron aplicando las tasas de variación anuales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para 2014. También se establecieron los datos mensuales mediante la interpolación de las variaciones entre los valores anuales. Una vez obtenido el total de los desempleados abiertos, el total de los cesantes con derecho al auxilio de cesantía se determina mediante las proporciones señaladas en el cuadro V.3.

El monto del beneficio —es decir, el promedio de días de salario que obtendrá cada cesante— se estimó a partir del beneficio medio del cuadro V.3. Este se aplica sobre los respectivos salarios medios de los asalariados privados y de empresas públicas, respectivamente. Se asume un aumento salarial medio del 0,1% mensual.

Una vez estimados los ingresos por contribuciones y los gastos por auxilio de cesantía, se obtiene el saldo mensual del FGAC en cada mes del período de proyección. Utilizando la metodología presentada en el cuadro V.5, se registra una tasa de contribución de equilibrio del 2,14% respecto de la nómina de salarios de las empresas.

Los resultados obtenidos muestran que la tasa de contribución estimada del 2,14% permite financiar los beneficios en un contexto hipotético de alta cesantía asalariada y duplica las observadas en los últimos años. Si bien el ejercicio de proyecciones permite modificar un conjunto de parámetros, puede mejorarse significativamente mediante la incorporación de módulos de actividad económica y su comportamiento cíclico o para hacer frente a shocks, o del mercado de trabajo (usando, en lo posible, distribuciones de antigüedad en el empleo y en la cesantía y de los salarios, por ejemplo), o la incorporación de opciones que puedan representar mejor el comportamiento de los agentes involucrados y sus trayectorias desde y hacia el desempleo y el empleo (formal e informal).

D. Comentarios finales

Los antecedentes analizados sobre las características de la protección ante el desempleo en la República Dominicana, que se basa en el auxilio de cesantía, muestran que está condicionada a la causal que provoca el término de la relación de trabajo y que resulta parcial en cuanto a asegurar una compensación de la pérdida del ingreso del trabajador cesante, así como del apoyo para su reinserción productiva. Una protección completa es aquella que garantiza beneficios monetarios suficientes, por un período adecuado para buscar empleo, y que dispone de servicios que apoyen la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo por parte del trabajador.

Pese a que este es un rasgo que se presenta en la generalidad de los esquemas de indemnizaciones por despido en la región, no hay evidencia de que exista un fondo que garantice su financiamiento, como el propuesto. El caso de Chile es el más cercano, ya que, si bien el mecanismo de las indemnizaciones por despido injustificado (1 mes de salario por año de antigüedad, con un tope de 11 meses) sigue operando, está integrado parcialmente con el seguro de cesantía. La cotización del empleador que se deposita en las cuentas individuales (un 1,8% de la remuneración imponible del trabajador) se imputa al pago de dichas indemnizaciones y, pese a que tales aportes del empleador se tornan en reservas externas a la empresa, no existen antecedentes que adviertan sobre un mayor uso de este mecanismo ni que ello haya presionado al alza las tasas de cesantía.

Puede lograrse una mayor protección al combinar prestaciones monetarias con servicios de apoyo para la inserción laboral y productiva.

Cuando dicha integración existe con un seguro de desempleo, por ejemplo, la provisión de los beneficios monetarios suele estar condicionada a que el beneficiario haya realizado acciones de búsqueda o capacitación. La principal diferencia radica en que, en esos casos, se trata de un programa de beneficios por un tiempo determinado y no de un único pago, como el analizado en este estudio. El FGAC propuesto solo busca garantizar el pago efectivo de los beneficios monetarios compensatorios señalados.

En todo caso, hay que considerar que avanzar hacia sistemas de protección como los señalados resulta crucial, especialmente en las economías de la región (BID, 2015), puesto que la ausencia de protección y de apoyo para buscar un nuevo empleo impulsa a muchos trabajadores a realizar actividades informales para sobrevivir. En estas condiciones, no es extraño que las tasas de desempleo abierto no solo sean bajas, sino que también reflejen poco las condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe.

En lo que respecta a las características esbozadas para la creación del FGAC, existen varios aspectos de diseño que ameritan una definición y desarrollo en una etapa de análisis de factibilidad. En primer término, al operar como un fondo de reparto, todos los empleadores deberán efectuar contribuciones periódicas por cada trabajador contratado con el fin de financiar los beneficios a quienes cumplan con las condiciones de elegibilidad. Por motivos de diseño, habrá empresas que lo utilizarán más que otras, de modo que se verificarán distintas frecuencias de uso. No debería, entonces, descartarse la idea de incorporar un componente variable en la tasa de contribución general, que podría aumentar en función de la frecuencia de despidos de una empresa, con el fin de desalentar el uso del FGAC más allá de lo realmente justificado.

Por otra parte, la entidad que lo administre deberá llevar un registro actualizado de los trabajadores afiliados y de los aportes obligatorios efectuados, y se deberían establecer sanciones por el incumplimiento o la falta de pago oportuno de las contribuciones. Asegurar el pago de los aportes al FGAC es fundamental para lograr dos efectos simultáneos: financiar las prestaciones del auxilio de cesantía y minimizar la judicialización por el reconocimiento y pago de estos derechos, lo que beneficiará a empleadores y trabajadores.

En el ejercicio de simulación es posible apreciar que los requerimientos de financiamiento disminuyen tras los primeros cinco años de funcionamiento del sistema, de modo que el seguimiento y la evaluación deben ser constantes desde el momento en que este se ponga en funcionamiento. La opción de establecer un máximo de contribuciones por trabajador también es un aspecto que debería considerarse.

Por último, se estima necesario evaluar la viabilidad de reasignar parte de la actual tasa de contribución del empleador al seguro de riesgos laborales hacia el FGAC, si se demostrara que tales recursos se encuentran subutilizados.

Bibliografía

- Banco Central de la República Dominicana (2015a), “Sector real”, Estadísticas económicas [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/.
- _____(2015b), “Población de 15 años y más por condición de actividad según género y categoría ocupacional, año 2014 y otros indicadores”, Encuesta de Fuerza de Trabajo [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.
- _____(2015c), “Índice de precios al consumidor. Nacional. Serie mensual”, Estadísticas económicas [en línea] http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precio/.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Empleos para crecer*, Washington, D.C., septiembre [en línea] <http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/empleos-para-crecer/descargar-empleos-para-crecer,19442.html>.
- FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe) (2014), *Evolución del empleo informal en la República Dominicana*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245622.pdf.
- Fundación Juan Bosch/Fundación Sol (2015), “*Ser justos es lo primero...*” *La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al Código de Trabajo para más justicia y prosperidad. Informe de análisis y propuestas*, Santo Domingo [en línea] http://acento.com.do/wp-content/uploads/Estudio-Trabajo-RD_FJB_FSOL_2015.pdf.
- Holzmann, R. y otros (2011), “Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms”, *Discussion Papers Series*, N° 5731, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo/Banco Central de la República Dominicana/Banco Mundial (2006), *La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana*, Santo Domingo.
- República Dominicana, Gobierno de (2007) *Código de Trabajo de la República Dominicana* [en línea] http://codigodetrabajo.do/wp-content/uploads/2013/09/Codigo_Trabajo_Republica_Dominicana.pdf.
- Velásquez, M. (2014), “Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 154, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

Capítulo VI

La protección ante el desempleo en Filipinas

*Sharon Faye Piza
Rosemarie Edillon
Michael Dominic del Mundo*

A. Antecedentes y fundamentos

El desempleo de carácter involuntario se debe a cambios estructurales de la demanda de mano de obra o a fluctuaciones cíclicas de la economía. Los cambios estructurales suelen ocurrir como consecuencia natural del crecimiento económico, cuando los sectores de baja productividad dejan de ser la fuente del crecimiento y los de alta productividad toman su lugar. También pueden tener origen en un choque repentino que afecta a uno o más sectores, por ejemplo, la alteración de los términos de intercambio de insumos y productos relevantes. Los factores cíclicos pueden estar asociados a modificaciones de la demanda agregada interna o externa. Finalmente, el desempleo también puede surgir ante cambios a nivel individual que afectan la capacidad de los trabajadores. Independientemente de la razón, las personas que quedan desempleadas deberían estar en condiciones de seguir teniendo una vida digna.

El objetivo de establecer sistemas de protección ante el desempleo es proteger a los trabajadores contra la pérdida de ingresos. En algunos países se consideran también las necesidades de las familias de las personas que quedan desempleadas. La mayoría de los sistemas combinan la seguridad de los ingresos con el aumento de la empleabilidad.

En este capítulo se describe el sistema de protección ante el desempleo de Filipinas. En la sección B se simulan los episodios de empleo de una persona típica y se describen las medidas que pueden tomarse para protegerla de los efectos adversos del desempleo.

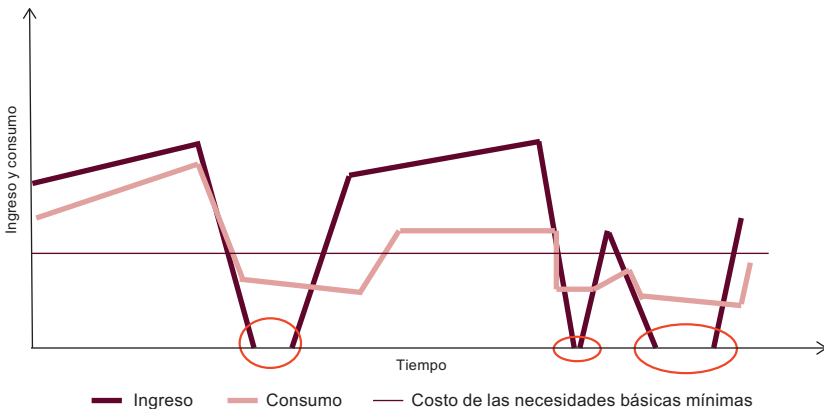
En las secciones C y D se discuten los sistemas de protección ante el desempleo existentes y propuestos, respectivamente. En la sección E se analizan los sistemas propuestos utilizando los parámetros establecidos en el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) y en el Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (Núm. 168).

En la sección F se analiza un modelo empírico y se proporcionan otros datos que pueden utilizarse para mejorar los regímenes de protección ante el desempleo. La última sección contiene algunos comentarios finales.

B. Modelo conceptual de (des)empleo

En el gráfico VI.1 se muestra la tendencia temporal del ingreso, del consumo y del costo de las necesidades básicas mínimas de una persona. Como era de esperar, el ingreso depende de su situación de empleo o desempleo. Las líneas se inician en la primera vez que la persona está empleada. Si queda desempleada, el ingreso actual llega a cero. En ese caso, su consumo también tendrá que reducirse, posiblemente por debajo del monto que cubre sus necesidades básicas mínimas, pero nunca llegará a cero. Para compensar la falta de ingresos, la persona emplea sus ahorros o pide prestado.

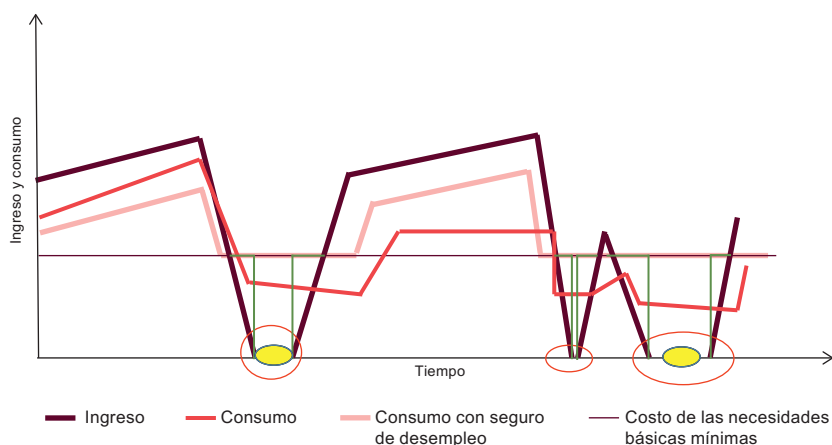
Gráfico VI.1
Tendencia temporal del ingreso, del consumo y del costo de las necesidades básicas mínimas sin protección ante el desempleo



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo principal de la protección ante el desempleo es garantizar que las personas puedan mantener un nivel de consumo que cubra sus necesidades básicas mínimas, incluso cuando están desempleadas. En el gráfico VI.2 se muestra el impacto potencial de los distintos mecanismos enmarcados en la protección ante el desempleo: i) estrategias para reducir la ocurrencia de desempleo, ii) estrategias para reducir la duración del desempleo y iii) el aseguramiento (es decir, el seguro de desempleo). Específicamente en el caso de este último, las primas se recolectan mientras la persona está empleada y gana un salario superior al mínimo, y la asistencia se otorga cuando está desempleada. Además, debe existir una ley de salario mínimo para garantizar que el trabajador pueda al menos cubrir sus necesidades básicas mínimas mientras está empleado.

Gráfico VI.2
Tendencia temporal del ingreso, del consumo y costo de las necesidades básicas mínimas con protección ante el desempleo



Fuente: Elaboración propia.

C. Sistemas de protección ante el desempleo

1. La prestación por desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales

De todos los programas de seguridad social disponibles para los trabajadores, solo el Sistema de Seguro de Empleados Estatales otorga a sus miembros un subsidio por desempleo. En la sección 22 de la Ley de la República 8291 se estipulan las condiciones y disposiciones de este beneficio.

a) Condiciones de acceso

Solo pueden recibir esta prestación los empleados públicos permanentes que hayan sido separados involuntariamente del servicio debido a la supresión de su cargo o puesto con motivo de una reestructuración. Además, se requiere que el trabajador haya pagado las primas respectivas al menos durante un año, pero no más de 15 años antes de su separación del servicio¹.

b) Monto, duración y pago

El beneficio se otorga en pagos mensuales en efectivo equivalentes al 50% de la remuneración mensual media; la duración depende del período en que el beneficiario prestó servicios (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
Esquema de la prestación por desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales

Contribuciones realizadas	Duración del beneficio (<i>en meses</i>)
1 ≤ años < 3	2
3 ≤ años < 6	3
6 ≤ años < 9	4
9 ≤ años < 11	5
11 ≤ años < 15	6

Fuente: Elaboración propia.

c) Sistema de reembolso

En caso de reemplazo², los montos acumulados recibidos por el beneficiario serán deducidos sin intereses de su indemnización por separación del servicio o jubilación, según cuál sea la causa de terminación de su condición de afiliado.

Dada la baja incidencia de la reestructuración en la administración pública, se asume que la tasa de uso del seguro es muy baja o nula. De hecho, en este sector la reestructuración suele ir acompañada de una generosa indemnización por separación del servicio.

¹ La tasa de aporte (como porcentaje de la remuneración mensual) es del 9% para el empleado y del 12% para el Gobierno. La prima corresponde al aporte obligatorio correspondiente a la afiliación al Sistema de Seguro de Empleados Estatales.

² Independientemente del sector (público o privado), siempre y cuando el beneficiario esté afiliado al Sistema de Seguro de Empleados Estatales o al Sistema de Seguridad Social en el momento de volver a trabajar (de acuerdo con la sección 3 de la Ley de la República 7699 o Ley de Portabilidad).

2. Seguridad de permanencia en el puesto

Durante la ley marcial de 1974, el Presidente Ferdinand Marcos promulgó el Código de Trabajo de Filipinas (Decreto Presidencial 442). Esta ley establece un pago por separación del servicio para personas que hayan perdido su empleo debido a la instalación de instrumentos de ahorro de mano de obra, despidos o recortes de personal para evitar pérdidas, el cierre u otras medidas que no respondan a grandes pérdidas o reveses financieros de la empresa. Si el cese del servicio se debe a un recorte de personal o a la instalación de instrumentos de ahorro de mano de obra, el empleado tiene derecho a un pago único por separación del servicio equivalente como mínimo a un mes de salario. Si se debe al cierre o el cese de operaciones de la empresa para evitar pérdidas, la indemnización corresponderá a un mes de salario o a medio mes de salario por cada año trabajado, según cuál de los dos montos sea mayor.

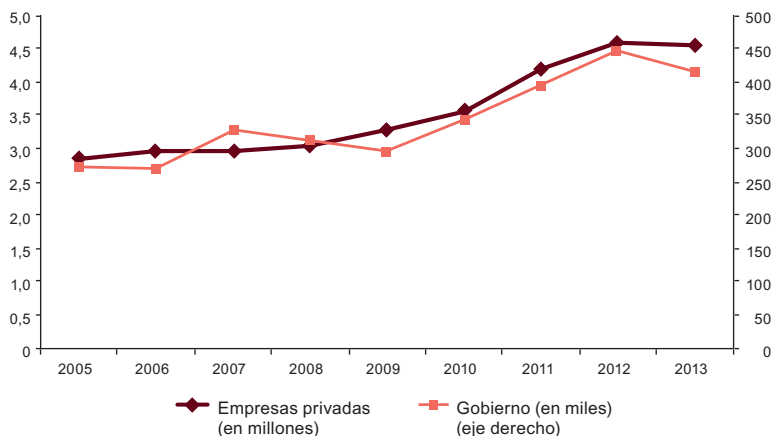
El Código de Trabajo limita efectivamente la ocurrencia de desempleo (estrategia 1) porque incrementa los costos del empleador al despedir a un empleado. En los casos en que la reducción de la plantilla sea inevitable, el pago único por separación del servicio constituye una reserva de ingresos para el trabajador que se encuentra involuntariamente sin empleo.

En teoría, dado que la aplicación de la ley es universal, debería brindar una protección efectiva contra los efectos no deseados del desempleo. Sin embargo, no es capaz de reducir la duración del desempleo ni considera que el pago único por separación del servicio sea suficiente para cubrir las necesidades básicas mínimas del trabajador despedido.

Por otra parte, el Código tuvo repercusiones indeseadas. El alto costo de la indemnización es una carga para los empleadores. En un estudio del Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas de 2014, se estima que el costo del despido equivale a un pago de 4,65 meses por año trabajado. Para evitar las rigideces de los despidos, los empleadores recurren a contratos de corto plazo (hasta seis meses) y a la subcontratación. Los contratos de corto plazo que se ofrecen a los trabajadores solo incluyen los beneficios mínimos obligatorios en el marco del Sistema de Seguridad Social.

Las estimaciones basadas en la Encuesta de la fuerza de trabajo dan muestras de este fenómeno. Entre 2005 y 2013, el número de empleados por contrato a plazo creció a una tasa anual de alrededor del 6,2% en los establecimientos privados y del 6,0% en el sector público. Esto equivale por lo menos al doble de la tasa de crecimiento de trabajadores permanentes en estos sectores formales (un 3,2% en empresas privadas y un 2,1% en el Gobierno). Sin embargo, la proporción de empleados permanentes sigue siendo más elevada que la de empleados por contrato a plazo (tres a uno en empresas privadas y seis a uno en el Gobierno) (véase el gráfico VI.3).

Gráfico VI.3
Empleados por contrato a plazo en el sector formal, 2005-2013
 (En miles y millones de personas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de la fuerza de trabajo de la Philippine Statistics Authority (PSA), rondas de octubre, 2005-2013.

3. Otros programas de protección ante el desempleo

a) La Oficina del Servicio Público de Empleo

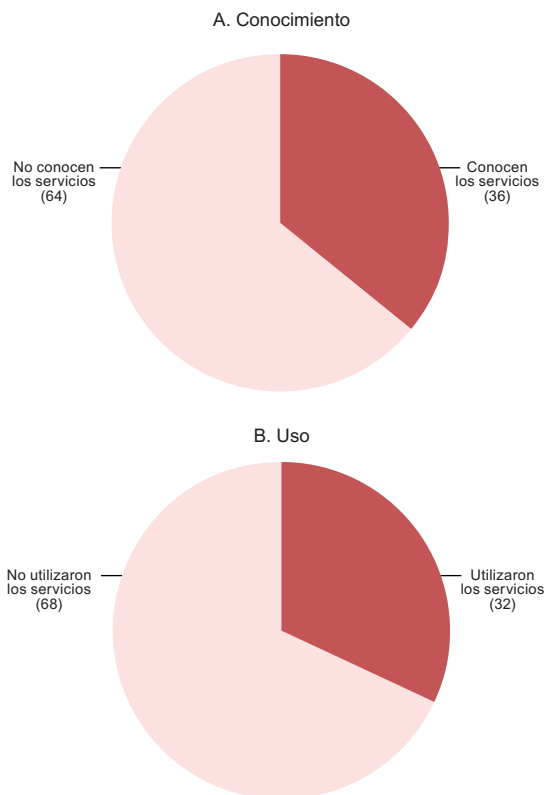
En 1999, se aprobó una ley para fortalecer y ampliar los servicios gubernamentales de facilitación del empleo a nivel local. El objetivo de la Ley de la República 8759 es lograr el pleno empleo y la igualdad de oportunidades laborales para todas las personas. Para ello se estableció una Oficina del Servicio Público de Empleo en todas las capitales de provincia, ciudades principales y otras zonas estratégicas. Estas oficinas comunitarias son mantenidas por la unidad del gobierno local y reciben apoyo por parte de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y universidades e institutos universitarios estatales. Las oficinas están vinculadas a las respectivas oficinas regionales del Departamento de Trabajo y Empleo en cuanto a su coordinación y supervisión técnica, y a la oficina central del Departamento de Trabajo y Empleo, que coordina la red nacional de servicio de empleo.

Hasta ahora, existen 1.397 Oficinas del Servicio Público de Empleo operativas en el país³; sin embargo, sus actividades varían según la zona en que estén ubicadas. Las que se encuentran en zonas muy urbanizadas, donde muchas personas buscan trabajo, tienen una labor más intensa que las ubicadas en zonas menos desarrolladas.

³ El número total de las Oficinas del Servicio Público de Empleo creadas en el país es de 1.925, de las cuales 528 no se encuentran operativas.

El conocimiento y uso de estas oficinas es bajo. Los resultados de la encuesta sobre el mercado laboral de 2008, encargada al Banco Asiático de Desarrollo muestran que solo un tercio de los encuestados conocen el servicio de empleo del Gobierno. Un porcentaje similar de personas afirmaron que han utilizado el servicio (véase el gráfico VI.4).

Gráfico VI.4
Conocimiento y uso de los servicios públicos de empleo, 2008
(En porcentajes de personas encuestadas)



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, Labour Market Survey of Philippine Workers, 2008.

b) La red de empleo de Filipinas (PHIL-JobNet)

La Oficina de Trabajo y Empleo del Departamento de Trabajo y Empleo cuenta con un sistema automatizado de búsqueda de trabajo. Este sistema en línea de vía rápida permite el encuentro entre las personas que buscan trabajo y los empleadores. También ofrece orientación para la carrera y asesoramiento en materia de empleo.

c) El equipo de respuesta rápida del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE-QRT)

Este programa está destinado específicamente a los trabajadores despedidos. En todas las oficinas regionales hay equipos de respuesta rápida que brindan asistencia integrada a los beneficiarios calificados. La asistencia consiste en lo siguiente:

- facilitación del pago de indemnizaciones;
- servicios de empleo (búsqueda de trabajo, asesoramiento laboral, actualización de capacidades y desarrollo de medios de vida y emprendimientos), y
- empleo de emergencia y otras formas de subsidios para trabajadores despedidos menos competitivos y marginados y sus dependientes.

d) Programas de capacitación y formación profesional

Los programas de facilitación del empleo mencionados se complementan con varios programas de capacitación y formación profesional que lleva a cabo la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades. Los trabajadores despedidos que desean actualizar sus capacidades son incorporados a estos programas.

e) El Programa *Pantawid Pamilyang Pilipino* (4Ps)

El Programa *Pantawid Pamilyang Pilipino* es un plan de transferencias condicionadas que invierte en la salud y educación de los niños (de 0 a 18 años) de hogares pobres. Se entregan subsidios en efectivo a los hogares pobres que reúnan los requisitos, siempre y cuando cumplan determinadas condiciones (asistencia a la escuela, vacunación y controles periódicos con profesionales de la salud capacitados). A 2015, el número de hogares beneficiarios rondaba los 4,3 millones. El flujo constante de estas transferencias ayuda a proteger a los hogares pobres de los efectos adversos que produce la inestabilidad de los ingresos.

D. Propuestas de seguro de desempleo

Como se describió en la sección anterior, en Filipinas no existe un sistema de seguro de desempleo, ni siquiera para los empleados del sector privado. No obstante, en diversas ocasiones se intentó legislar al respecto.

1. Propuestas del poder legislativo

El primer intento por instaurar el seguro de desempleo tuvo lugar cuando se promulgó la ley de creación del Sistema de Seguridad Social (SSS) de

Filipinas, en 1954. Además de otros beneficios, el Sistema estaba destinado a otorgar prestaciones a los desempleados en la forma de un seguro de desempleo (RA 1161). Sin embargo, el Presidente Ramón Magsaysay postergó la implementación debido a las críticas recibidas de los trabajadores y del sector empresarial y a la preocupación de que el seguro comprometiera financieramente los otros beneficios del SSS ante la probabilidad de que se elevara excesivamente el desempleo en el país. La instauración del seguro de desempleo volvió a posponerse durante el mandato del Presidente Ferdinand Marcos porque se consideró que sería perjudicial para la economía, ya que Filipinas se encontraba en las primeras etapas del desarrollo industrial.

Las disposiciones sobre desempleo tampoco figuraron en el Código de Trabajo, promulgado bajo la ley marcial en 1974. Ante el estado de la economía, agravado por la crisis petrolera, las propuestas de seguro de desempleo se consideraban una carga excesiva para los empleadores (SSS, 2009).

Tras el fin de la ley marcial y el regreso de la democracia en 1986, se incrementaron los intentos por instaurar un seguro de desempleo. Uno de los primeros fue el proyecto de ley del Senado 1121, en el que se establecía que la totalidad de la carga del seguro recaería en los empleadores. Posteriormente, mediante el proyecto de ley del Senado 1123, se propuso que el beneficio se financiara con los fondos de jubilación del SSS en lugar de los aportes de los empleadores. Durante el mandato del Presidente Fidel Ramos se dio prioridad a este proyecto de ley, que alcanzó la segunda lectura; sin embargo, por razones que no aparecen en las transcripciones del Senado, se postergó y no volvió a considerarse hasta 1995, durante el Décimo Congreso (Cainghog, 2010).

En el Noveno Congreso (1992-1995) se dio el mayor impulso para la promulgación de un seguro de desempleo. La economía del país seguía enfrentando incertidumbres debido a que la apreciación del peso filipino perjudicaba al sector exportador. Por lo tanto, la contribución al seguro de desempleo se consideraba una carga excesiva para los empleadores, dado que estos ya realizaban aportes obligatorios al Fondo Mutuo para el Desarrollo de la Vivienda (Pag-IBIG). Sin embargo, con la esperanza de legislar finalmente un sistema de beneficios, en este período se presentaron varios proyectos de ley, que se consolidaron en el proyecto de ley de la Cámara 14618. Si bien fue apoyado por 123 miembros de la Cámara de Representantes, no avanzó más allá de su inclusión en el programa de trabajo, ya que el Congreso entró en receso ante la proximidad de las elecciones de mitad de período (Cainghog, 2010).

Entre 1995 y 2010, el Congreso se mostró cada vez menos dispuesto a aprobar un seguro de desempleo. La Ley General sobre el Sistema de Seguro de Empleados Estatales (RA 8291), aprobada en 1997, solo daba cobertura a los empleados permanentes del Gobierno. Entre las Reuniones Décima y Decimocuarta, se presentaron apenas seis proyectos de ley sobre seguro de desempleo, que solo llegaron al nivel de comisión debido a las dudas sobre la sostenibilidad del sistema.

En los últimos años aumentó el interés por legislar un seguro de desempleo. Entre el Decimoquinto y Decimosexto Congreso (2010 a 2016), se presentaron en total cinco proyectos de ley, pero aún no fueron aprobados. A raíz de la oposición que recibieron las propuestas anteriores por cuestiones de financiamiento y sostenibilidad, en la mayoría de los proyectos de ley presentados en este período no se especifican las fuentes de financiamiento. En los Congresos Decimoquinto y Decimosexto también se consideró la inclusión de los trabajadores filipinos en el exterior como beneficiarios del seguro (HBN 02670 y HBN 00316). En el cuadro VI.2 se comparan las condiciones y disposiciones de cada proyecto de ley.

2. Propuestas del poder ejecutivo

El poder ejecutivo emitió declaraciones y puso en marcha iniciativas de apoyo a la institucionalización de un sistema de seguro de desempleo. En el Plan de Trabajo y Empleo 2011-2016, se menciona dos veces el establecimiento de un seguro de desempleo como respuesta estratégica para: i) aumentar el cumplimiento del mandato constitucional de proteger los derechos de los trabajadores y ii) garantizar la cobertura universal, la ampliación de los beneficios, el acceso a la protección social y la seguridad de los trabajadores.

Mediante la Resolución núm. 6, el Consejo Tripartito de Paz Laboral (TIPC)⁴ creó un grupo para revisar las recomendaciones sobre la posibilidad de establecer un seguro de desempleo.

El proyecto tripartito de reforma del código de trabajo presentado por el Departamento de Trabajo y Empleo para revisar el Código también incluyó en su programa el seguro de desempleo.

⁴ El Consejo es el principal mecanismo de consulta y asesoría del Departamento de Trabajo y Empleo. Este grupo tripartito, compuesto por representantes de organizaciones sindicales, empleadores y el Gobierno, es responsable de formular proclamas o lineamientos importantes relativos a los trabajadores, el empleo u otros aspectos relacionados.

Cuadro VI.2
Proyectos de ley sobre seguro de desempleo

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Octavo Congreso SBN 1121 (E. Herrera)	Monto mensual determinado por el Sistema de Seguridad Social (SSS) o el Sistema de Seguro de Empleados Estatales	Determinada por el SSS o el Sistema de Seguro de Empleados Estatales	Todo empleado despedido, separado del cargo o cuya relación laboral haya cesado	Primas mensuales totalmente a cargo del empleador	Sin régimen específico de reembolso
HBN 24737 (N. Monfort)	Prestación equivalente a un 40% de la tasa salarial diaria más un 5% por cada dependiente (sin exceder el 60% de la tasa salarial diaria)	Hasta el retorno al empleo, sin exceder 90 días en un año calendario	Todo empleado que: a) tenga cobertura como miembro del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales, haya prestado servicios a un empleador cubierto por la Ley de Seguridad Social y haya recibido de él remuneración durante 26 semanas; b) de ese período, 4 semanas deben preceder inmediatamente al momento del desempleo	a) Sector privado: fondo de desempleo del SSS compuesto por el 2% de la remuneración mensual, aportado por los empleadores b) Sector público: fondo de desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales compuesto por el 2% de la remuneración mensual, aportado por los empleadores	Sin régimen específico de reembolso
Noveno Congreso SBN 1123 (E. Herrera y otros)	Prestación mensual equivalente al 70% del crédito salarial mensual más elevado de los últimos 12 meses anteriores al semestre en que ocurrió el desempleo, sin exceder los 1.000 pesos filipinos	120 días como máximo	Todo empleado: a) despedido, separado del cargo o cuya relación laboral haya finalizado 5 años y en cuyo nombre se hayan efectuado 60 aportes mensuales antes del semestre en que quedó desempleado	Reservas del SSS para prestaciones de jubilación con garantía del Estado	El 50% se reembolsa dentro de los 5 años posteriores al reempleo

Cuadro VI.2 (continuación)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Noveno Congreso					
HBN 3547 (L. Bakunwa)	Prestación mensual equivalente al 50% de la remuneración mensual	Hasta el reempleo, sin exceder un año	<p>Todo empleado cubierto por el Sistema de Seguro de Empleados Estatales o el SSS que:</p> <p>a) haya prestado al menos 3 años de servicio ininterrumpido</p> <p>b) haya pagado al menos 30 aportes mensuales</p> <p>c) haya sido separado del servicio sin justa causa</p>	2% de la remuneración mensual del empleado, a cargo del empleador	Sin régimen específico de reembolso
HBN 9095 (R. Jabar)	Prestación mensual equivalente al salario básico mensual vigente	Hasta el reempleo, sin exceder los 6 meses	<p>Todo empleado cubierto por el Sistema de Seguro de Empleados Estatales o el SSS:</p> <p>a) que haya sido miembro al menos durante 5 años</p> <p>b) que haya pagado al menos 60 aportes mensuales</p> <p>c) cuyo empleador haya informado al Sistema de Seguro de Empleados Estatales o al SSS sobre el desempleo</p>	No se especifica	Sin régimen específico de reembolso
HBN 9289 (M. Isidro)	Prestación mensual equivalente al 75% del salario mensual	3 meses	<p>Todo empleado cubierto por el SSS que:</p> <p>a) haya pagado al menos 36 aportes mensuales</p> <p>b) esté disponible y capacitado para trabajar, hecho que será certificado por el Departamento de Trabajo y Empleo</p> <p>c) se encuentre en situación de desempleo total</p>	Aportes mensuales al SSS	Sin régimen específico de reembolso
HBN 11977 (R. Diaz)	Prestación mensual equivalente al 70% del crédito salarial mensual más elevado, sin exceder los 1.000 pesos filipinos	Hasta el reempleo, sin exceder los 120 días	Todo empleado cubierto por el SSS	<p>a) Fondo de reserva del SSS</p> <p>b) Aporte de los beneficiarios</p>	El 50% del monto percibido por los empleados se reembolsa dentro de los 5 años posteriores al reempleo

Cuadro VI.2 (continuación)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Noveno Congreso					
HBN 14618 (consolidación de HBN 3547, 9095, 9289 y 11977)	Prestación mensual de 1.000 pesos filipinos	Hasta el reemplazo, sin exceder los 3 meses	<p>Todo empleado que:</p> <p>a) haya sido separado del empleo sin causa justificada o dejado cesante por un período de 6 meses</p> <p>b) sea miembro del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales y haya pagado al menos 30 contribuciones mensuales, las últimas 6 en forma consecutiva e inmediatamente antes del semestre en que tuvo lugar la separación del servicio</p> <p>c) no sea trabajador de temporada o vinculado a un proyecto</p>	<p>a) Préstamos del SSS y del fondo de seguro estatal, de 500 millones de pesos filipinos cada uno</p> <p>b) 1.000 millones de pesos filipinos de subsidios anuales del Gobierno nacional para los empleados del sector privado</p> <p>c) 500 millones de pesos filipinos procedentes de los fondos del Sistema de Seguro de Empleados Estatales para los empleados públicos</p>	El 50% del monto percibido se reembolsa dentro de los 2 años posteriores al reemplazo, con un 8% de interés anual, mediante una deducción obligatoria del salario
Décimo Congreso					
HBN 5634 (T. Dejon)	Prestación mensual de 1.000 pesos filipinos	Hasta el reemplazo, sin exceder los 4 meses	<p>Todo empleado que:</p> <p>a) haya sido separado del servicio sin justa causa o dejado cesante por un período mínimo de 6 meses</p> <p>b) sea miembro del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales y haya pagado 30 contribuciones mensuales, las 6 últimas de manera consecutiva e inmediatamente antes del semestre en que se efectivizó la separación del servicio</p>	<p>a) Fondo de asistencia por desempleo financiado inicialmente con préstamos del SSS y del fondo de seguro estatal, de 500 millones de pesos filipinos cada uno para el sector privado, y con fondos existentes del Sistema de Seguro de Empleados Estatales para el sector público</p> <p>b) Subsidio anual del Gobierno nacional, definido por el Congreso según recomendación del presidente</p>	El 50% del monto percibido se reembolsa dentro de los 2 años posteriores al reemplazo, con un 5% de interés anual, mediante una deducción obligatoria del salario

Cuadro VI.2 (continuación)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Décimo Congreso					
HBN 4081 (A. Veloso)	Prestación mensual de 1.000 pesos filipinos	Hasta el reemplazo, sin exceder los 3 meses	<p>Todo empleado que:</p> <p>a) haya sido separado del servicio sin justa causa o dejado cesante por un período mínimo de 6 meses;</p> <p>b) sea miembro del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales y en cuyo nombre se hayan efectuado al menos 30 aportes mensuales, los 6 últimos de manera consecutiva e inmediatamente antes del semestre en que se efectivizó el desempleo; y</p> <p>c) no sea trabajador de temporada o vinculado a un proyecto</p>	<p>a) Préstamos del SSS y del fondo de seguro estatal, de 500 millones de pesos filipinos cada uno para el sector privado, y 500 millones de pesos filipinos de los fondos existentes del Sistema de Seguro de Empleados Estatales para el sector público</p> <p>b) Subsidio anual del Gobierno nacional definido por el Congreso según recomendación del presidente</p>	El 50% del monto percibido se reembolsa dentro de los 2 años posteriores al reemplazo, con un 8% de interés anual, mediante una deducción obligatoria del salario
Decimoprimer Congreso					
HBN 6305 (J. Hizon)	Prestación equivalente al 40% de la tasa salarial diaria más un 5% por cada dependiente (sin exceder el 50% de la tasa salarial diaria)	Hasta el reemplazo, sin exceder los 6 meses	<p>Todo empleado que:</p> <p>a) esté cubierto por el SSS o el Sistema de Seguro de Empleados Estatales; haya prestado servicio a un empleador cubierto por la Ley de seguridad social y haya recibido de él remuneración durante 26 semanas;</p> <p>b) de ese período, 4 semanas deben preceder inmediatamente al momento del desempleo</p>	<p>a) Sector privado: fondo de desempleo del SSS, compuesto por un 2% de la remuneración mensual, aportado por los empleadores</p> <p>b) Sector público: fondo de desempleo del Sistema de Seguro de Empleados Estatales compuesto por el 2% de la remuneración mensual, aportado por los empleadores</p>	Sin régimen específico de reembolso

Cuadro VI.2 (continuación)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Decimosegundo Congreso					
SBN 408 (N. de Castro)	Prestación mensual equivalente al 70% del crédito salarial mensual más elevado de los últimos 12 meses anteriores al semestre en que ocurrió el desempleo, no inferior a 1.000 ni superior a 3.000 pesos filipinos	180 días como máximo (se puede recibir una vez cada 5 años)	Miembros del SSS que hayan trabajado al menos 4 semanas antes del desempleo	Fondos del SSS	La prestación por desempleo recibida se deducirá de la indemnización por fallecimiento o discapacidad si el empleado muere dentro de los 5 años posteriores a la fecha en que debía percibir la prestación
Decimotercer Congreso					
SBN 383 (S. Osmeña, III)	Prestación mensual equivalente al 70% del crédito salarial mensual más elevado de los últimos 12 meses anteriores al semestre en que ocurrió el desempleo, no inferior a 1.000 ni superior a 3.000 pesos filipinos	180 días como máximo (se puede recibir una vez cada 5 años)	Todo empleado desvinculado de su empleo que haya sido miembro del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales durante al menos 5 años y en cuyo nombre se hayan efectuado 60 aportes mensuales antes del semestre en que ocurrió el desempleo	Fondos para prestaciones jubilatorias del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales	Será reembolsado por el empleado dentro de los 5 años del reemplazo; las prestaciones se deducirán de los salarios atrasados que cobre el empleado si es reincorporado a su puesto anterior dentro del año posterior a la desvinculación
Decimocuarto Congreso					
HBN 5928 (E. N. Josen)	Prestación mensual equivalente al 50% de la remuneración mensual media	2 a 6 meses (con requisitos)	Todo empleado regular o permanente que: a) sea separado del servicio contra su voluntad debido a la supresión de su puesto (en general a causa de una reestructuración) o desvinculado por recorte de personal u otra decisión similar de la empresa b) haya pagado contribuciones integradas durante al menos 6 meses en el año anterior a la separación del servicio	Fondos del SSS	Todas las prestaciones por desempleo acumuladas se deducirán de las prestaciones por separación voluntaria

Cuadro VI.2 (continuación)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Decimoquinto Congreso					
HBN 02670 (G. Arroyo)	a) Para empleados fijos, mensual, pero no especificada b) Para trabajadores filipinos en el exterior, un 10% del 1% del total de las remesas de este grupo registradas en el año inmediatamente anterior	12 meses como máximo (una vez cada 7 años)	Todo empleado que: a) haya sido miembro del SSS y efectuado aportes regulares durante al menos 7 años, incluidos los trabajadores filipinos en el exterior b) haya buscado trabajando activamente durante al menos 30 días antes de presentar la solicitud	No especificado	Sin régimen específico de reembolso
HBN 04977 (G. Quisumbing)	Prestación mensual equivalente al 50% del promedio de remuneraciones mensuales del empleado	2 a 6 meses, según el período en que el empleado haya aportado al SSS (al menos 6 meses de aportes)	Todo empleado permanente o regular que haya sido separado del servicio contra su voluntad debido a la supresión de su puesto (en general a causa de una reestructuración) o desvinculado por recorte de personal u otra decisión similar de la empresa	No especificado	Todas las prestaciones por desempleo recibidas por el empleado se deducirán de sus prestaciones por separación voluntaria otorgadas por el SSS
HBN 02866 (D. Fernández)	Prestación mensual equivalente al 50% del promedio de remuneraciones mensuales del empleado	a) 1 a 7 meses, según el período en que el empleado haya aportado al SSS (al menos 6 meses de aportes) b) un mes adicional por cada mes que supere los 15 años de aportes	Todo empleado que: a) haya sido separado del empleo contra su voluntad y haya aportado al SSS o al Sistema de Seguro de Empleados Estatales durante al menos 6 meses antes del momento del desempleo b) desee y esté en condiciones de trabajar en el momento de la desvinculación c) no haya sido despedido por falta de conducta grave o causas similares	Aporte obligatorio adicional del empleador al SSS o al Sistema de Seguro de Empleados Estatales equivalente al 0,5% de la remuneración mensual del empleado	Todas las prestaciones por desempleo acumuladas se deducirán de la indemnización por jubilación o separación del servicio

Cuadro VI.2 (conclusión)

Proyecto (autor)	Prestación	Duración	Condiciones de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
Decimosexto Congreso					
SBN 450 (R. Recto)	Apoyo monetario mensual equivalente al salario mínimo mensual vigente	a) 2 a 6 meses, según el período en que el empleado haya aportado al SSS (al menos 1 año de aportes)	Todo empleado permanente que haya quedado desempleado involuntariamente y haya aportado al SSS durante al menos 1 año antes del desempleo	No especificado	Sin régimen específico de reembolso
HBN 04668 (R. Mendoza)	Apoyo monetario mensual equivalente al salario mínimo mensual vigente	1 a 6 meses, según el período en que el empleado haya aportado al SSS (al menos 6 meses de aportes)	Todo trabajador del sector formal o informal que haya sido separado del servicio o haya perdido su medio de vida por crisis económicas o desastres naturales	No especificado	Sin régimen específico de reembolso
HBN 00316 (G. Arroyo)	a) Para trabajadores regulares, mensual, pero no especificada b) Para trabajadores filipinos en el exterior, un 10% del 1% del total de las remesas de este grupo registradas en el año inmediatamente anterior	12 meses como máximo (una vez cada 7 años)	Todo empleado que: a) haya sido miembro del SSS por al menos 7 años y efectuado aportes regulares, incluidos los trabajadores filipinos en el exterior; b) haya buscado trabajo activamente durante al menos 30 días antes de presentar la solicitud	No especificado	Sin régimen específico de reembolso
HBN 05144 (G. Quisumbing)	Prestación mensual equivalente al 50% del promedio de remuneraciones mensuales del empleado	2 a 6 meses, según el período en que el empleado haya aportado al SSS (al menos 6 meses de aportes)	Todo empleado regular que haya sido separado del servicio contra su voluntad debido a la supresión de su puesto (en general a causa de una reestructuración) o desvinculado por recorte de personal u otra decisión similar de la empresa	No especificado	Todas las prestaciones por desempleo recibidas por el empleado se deducirán de las prestaciones por separación voluntaria del servicio

Fuente: Elaboración propia.

El Departamento también implementó un proyecto de evaluación del efecto de las reglamentaciones⁵, por el cual se analizaron las principales disposiciones laborales y se elaboró un informe sobre las repercusiones del seguro de desempleo. En el documento se presentan cuatro opciones de sistemas de subsidio por desempleo vinculados a políticas activas del mercado de trabajo para brindar capacitación y facilitar los medios de subsistencia y el empleo (la estrategia 1 ya mencionada).

La opción 1 consiste en el pago de una indemnización por despido vinculada a políticas activas del mercado de trabajo. Se relaciona con una política ya existente por la cual las empresas deben informar al Departamento de Trabajo y Empleo acerca de todos los trabajadores despedidos, sea por razones económicas o de otra índole, 30 días antes de la desvinculación o el despido. Tras la notificación, el Departamento solicita a los empleadores que registren a esos trabajadores en las Oficinas del Servicio Público de Empleo.

La opción 2 es un seguro de búsqueda de empleo vinculado a políticas activas del mercado de trabajo. Para recibir el subsidio por búsqueda de empleo y acceder a las políticas activas del mercado de trabajo, es necesario registrarse en las Oficinas del Servicio Público de Empleo.

La opción 3 es una cuenta de ahorro de seguro de desempleo vinculada a políticas activas del mercado de trabajo. El trabajador y el empleador harían aportes a la cuenta y el Gobierno contribuiría con un monto fijo. En este caso, las políticas activas del mercado de trabajo están vinculadas a la cuenta de ahorro mediante un sistema de registro obligatorio de trabajadores desvinculados o despedidos.

En la opción 4 se propone institucionalizar un sistema de seguro de empleo por medio de enmiendas al artículo 283 (causas autorizadas de despido) del Código de Trabajo y la ley de seguridad social. Incluye además la transformación de la indemnización por cesantía encuadrada en las causas autorizadas de despido en un apoyo al ingreso o prestación por desempleo en el marco de un fondo de seguro de empleo, lo que requeriría la enmienda del artículo 283 del Código de Trabajo. Esta opción se orienta a evitar o minimizar los costos por despido asumidos por el empleador, que podrá prorratearlos como pagos de prima durante el período en que el trabajador está empleado. Difiere del sistema actual, en el que el empleador hace un pago único al finalizar la relación laboral.

En el cuadro VI.3 se muestran las diferentes opciones propuestas.

⁵ La evaluación de las reglamentaciones también se aplicó a las siguientes áreas: seguridad de permanencia en el puesto; artículo 40 –lista positiva; formación de aprendizaje; contratación y colocación privadas para empleos locales; Oficinas del Servicio Público de Empleo; Programa Especial para la Inserción Laboral de los Estudiantes; Carta Magna de la Gente de Mar de Filipinas, y empleo en el exterior. Este proyecto se llevó a cabo entre 2012 y 2014 y forma parte del programa de asistencia técnica del Banco Asiático de Desarrollo para el fortalecimiento de las instituciones en pos de un clima más favorable para la inversión. El Departamento de Trabajo y Empleo y el Departamento de Turismo fueron las dos instituciones en las que se realizó la evaluación piloto del efecto de las reglamentaciones.

Cuadro VI.3
Opciones propuestas por el Departamento de Trabajo y Empleo

Opción	Beneficio monetario/beneficio	Estructura administrativa	Asignación de costos
Opción 1: Indemnización vinculada a políticas activas del mercado de trabajo (ampliación del programa de prestación por desempleo existente)	Apoyo al ingreso	Empresa privada	Costo asumido por el empleador
	Indemnización por despido (pago único)		
	Políticas activas del mercado de trabajo		
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de empleo para facilitar el retorno al trabajo 2. Capacitación en medios de vida o emprendimientos basada en la evaluación de necesidades, que redundará en un apoyo a los ingresos 3. Capacitación basada en la evaluación de necesidades, a fin de actualizar las aptitudes y capacidades y lograr una mejor empleabilidad 	Administrado por la Oficina del Servicio Público de Empleo, el Departamento de Trabajo y Empleo, la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo gubernamentales	Costo de establecer y mantener una estructura de ventanilla única en la Oficina del Servicio Público de Empleo Costo gubernamental de administración de programas de medios de vida o emprendimientos Costo del empleador y el Gobierno en capacitación
Opción 2: Seguro de búsqueda de empleo vinculado a políticas activas del mercado de trabajo (estrategia tridimensional)	Apoyo al ingreso		
	Subsidio periódico por búsqueda de empleo	Administrado por el Gobierno por medio del Sistema de Seguridad Social (SSS)	Aporte compartido entre el empleador y el empleado Costo de administración asumido por el SSS
	Políticas activas del mercado de trabajo		
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de empleo para facilitar el retorno al trabajo 2. Capacitación sobre medios de vida o emprendimientos basada en la evaluación de necesidades, que redundará en un apoyo a los ingresos 3. Capacitación basada en una evaluación de necesidades, a fin de actualizar las aptitudes y capacidades y mejorar la empleabilidad 	Igual a la opción 1	Igual a la opción 1

Cuadro VI.3 (conclusión)

Opción	Beneficio monetario/beneficio	Estructura administrativa	Asignación de costos
Opción 3: Cuenta de ahorro de seguro de desempleo vinculada a políticas activas del mercado de trabajo	<p>Apoyo al ingreso</p> <p>Retiro de la cuenta de ahorro</p>	<p>Cuenta de ahorros administrada por una institución privada</p>	<p>El trabajador y el empleador aportan a una cuenta de ahorro personal a beneficio del trabajador.</p> <p>El Gobierno aporta además una suma directa predeterminedada establecida por ley.</p>
Opción 4: Instauration gradual del seguro de desempleo utilizando programas existentes del Departamento de Trabajo y Empleo y la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades	<p>Políticas activas del mercado de trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de empleo para facilitar el retorno al trabajo 2. Capacitación sobre medios de vida o emprendimientos basada en la evaluación de necesidades, que redundará en un apoyo a los ingresos 3. Capacitación basada en una evaluación de necesidades, a fin de actualizar las aptitudes y capacidades y mejorar la empleabilidad <p>Apoyo al ingreso</p> <p>Transformación de la indemnización establecida en la legislación actual en una prestación de apoyo al ingreso enmarcada en el sistema de seguro de desempleo</p>	<p>Igual a la opción 1</p>	<p>Igual a la opción 1</p> <p>Costo asumido por el empleador (aproximadamente igual al costo de la indemnización)</p>
	<p>Políticas activas del mercado de trabajo</p> <p>Integración de programas (programas existentes sobre medios de vida, capacitación y emprendimientos) destinada a asistir a los trabajadores durante períodos de desempleo</p>	<p>El Departamento de Trabajo y Empleo y la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades a cargo de los programas existentes; las Oficinas del Servicio Público de Empleo y la red de empleo de Filipinas (PHIL-JobNet) como pilar de la integración de programas (sistema de presentación de informes)</p>	<p>Departamento de Trabajo y Empleo y Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades</p> <p>Oficinas del Servicio Público de Empleo</p>

Fuente: Elaboración propia.

3. Propuestas de la Organización Internacional del Trabajo

En 2009, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) prestó asistencia técnica en la elaboración de un estudio de viabilidad sobre el seguro de desempleo en Filipinas. Tras analizar la situación de los trabajadores desempleados del país, se concluyó que existen brechas en los programas de protección social.

Tomando como marco el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) de la OIT, en el estudio se alienta la introducción de un seguro de desempleo financiado con aportes de los empleadores y de los empleados (en un comienzo, de un 1% del salario del trabajador cada parte) para brindar protección básica en caso de desempleo. Se consideró que la propuesta era una solución viable y responsable tanto para los empleadores como para los empleados. En cuanto a la administración del régimen propuesto, en el estudio también se recomendó que el SSS o el Sistema de Seguro de Empleados Estatales se ocuparan del financiamiento y los beneficios monetarios, que el registro y la facilitación del empleo quedaran a cargo de las Oficinas del Servicio Público de Empleo y que la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades se encargara de los posibles servicios de formación. En el cuadro VI.4 se destacan las disposiciones de la propuesta.

Cuadro VI.4
Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Autor	Prestación	Duración	Condición de acceso	Fuente de financiamiento	Régimen de reembolso
ILO Feasibility Study (estudio de viabilidad de la OIT)	a) Un 50% (o un 60%) del último crédito salarial mensual b) Oportunidades de capacitación y asistencia en la búsqueda de trabajo	Período máximo de 10 meses	Afiliados al Sistema de Seguridad Social (SSS) o al Sistema de Seguro de Empleados Estatales	Aportes de los empleadores y los empleados en partes iguales	No especificado

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Weber, "Social Protection in the case of Unemployment in the Philippines. Draft for Discussion", ILO Feasibility Study, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010.

El sistema propuesto cubriría inicialmente a empresas de diez o más empleados que ya son miembros del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales, pero el objetivo es incluir a todos los empleados de Filipinas.

E. Análisis de los sistemas propuestos

En esta sección se analizan las propuestas de sistemas mencionadas, de acuerdo con el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) y el Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra

el Desempleo, 1988 (Núm. 168) de la OIT. Los parámetros relevantes para la evaluación son la cobertura, el financiamiento, el acceso a los beneficios y la duración y tamaño de la prestación.

1. Cobertura

El Convenio Núm. 102 establece una cobertura mínima del 50% de los empleados, pero en el Convenio Núm. 168, la cobertura requerida es mayor, no inferior al 85%, incluidos los empleados públicos y los aprendices.

Un punto común en todos los proyectos de ley es la cobertura de los empleados del sector formal, dado que los que sí la tienen son afiliados del SSS o del Sistema de Seguro de Empleados Estatales. De este modo se cumpliría con las normas establecidas en los dos Convenios. Según el SSS, sus afiliados suman 23,7 millones a marzo de 2015, cifra que se acerca a la estimación que surge de la Encuesta de la fuerza de trabajo realizada en abril de ese año, de 22,6 millones de asalariados⁶. Los proyectos de ley más rigurosos (HBN 5928, SB 450 y HBN 01544) limitan la cobertura a los empleados permanentes o regulares.

2. Financiación

Los aportes de los empleados no deberían exceder del 50% de los recursos financieros asignados. Esto es congruente con el hecho de que la protección social es un derecho humano fundamental y el Estado es el principal garante de derechos. El Convenio Núm. 102 de la OIT también estipula que la tasa de las cotizaciones debería determinarse mediante estudios y cálculos actuariales.

La principal fuente de financiamiento mencionada en los proyectos de ley es el SSS (y el Sistema de Seguro de Empleados Estatales en el caso del sector público). Los proyectos presentados ante el Decimotercer Congreso daban más detalles sobre otras fuentes de financiamiento. En el HB 14618 se propuso un subsidio del Gobierno nacional de 1.000 millones de pesos, además de las contribuciones del SSS y del fondo de seguro estatal, de 500 millones de pesos cada una, para los empleados del sector privado, y 500 millones de pesos procedentes de fondos existentes en el Sistema de Seguro de Empleados Estatales para los empleados del sector público. En el proyecto HBN 5634 se proponía un préstamo del SSS, del fondo de seguro estatal y del Sistema de Seguro de Empleados Estatales, de 500 millones de pesos cada uno, para establecer un fondo de asistencia al desempleo. Además, requeriría un subsidio anual del Gobierno nacional.

⁶ La última estimación publicada por la Philippine Statistics Authority (PSA), el instituto de estadística de Filipinas, excluye a la isla de Leyte (alrededor de 600.000 asalariados, según estimaciones anteriores).

Se presentaron varias sugerencias en los proyectos hacían referencia a las contribuciones. En el SBN 1121, el HBN 3547, el HBN 6305 y el HBN 2866 se proponía como prima un porcentaje determinado (del 0,2% al 0,5%) de la remuneración mensual del empleado, a cargo solamente del empleador. Por otra parte, dos de las opciones presentadas en la evaluación del efecto de las reglamentaciones sobre el seguro por desempleo realizada por el Departamento de Trabajo y Empleo tenían que ver con la división de costos entre el empleador y el empleado.

Esta disposición en particular es un tema muy polémico que ha impedido el avance hacia la instauración de un sistema de prestación por desempleo. Además, falta información sobre la viabilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas propuestos.

3. Condiciones de acceso a los beneficios

Los dos Convenios de la OIT requieren un período espera para evitar abusos. Según el Convenio Núm. 168, están excluidos los empleados que han quedado cesantes debido a conductas indebidas o que se han desvinculado de su puesto voluntariamente sin causa justificada. Pueden tomarse como base del rechazo del beneficio otras disposiciones, como la falta de uso de servicios de formación profesional o facilitación del empleo.

Las condiciones de acceso especificadas en las distintas propuestas analizadas arriba se ajustan a las normas de la OIT. Todas establecen un período de espera como medida precautoria. La calificación del tipo de desvinculación laboral se determina en todas las propuestas. Aquellas que indican al SSS o al Sistema de Seguro de Empleados Estatales como fuente de financiamiento, también establecen como condición el pago ininterrumpido de la prima.

Ninguno de los proyectos de ley presentados vincula los sistemas de prestación a los programas o políticas activas del mercado de trabajo. En cambio, el vínculo se especifica claramente en todas las opciones presentadas por el Departamento de Trabajo y Empleo. No obstante, existe un requisito de registro en una Oficina del Servicio Público de Empleo, lo que podría ser dificultoso en las unidades de gobierno locales que no cuenta con este servicio. Asimismo, se deben tomar medidas para evitar la búsqueda de rentas por parte de las oficinas.

4. Duración y monto de las prestaciones

En los dos Convenios de la OIT se ordenan pagos temporales y periódicos de las prestaciones. En el marco del Convenio Núm. 102, la prestación debería ser de al menos un 45% del salario y tener una duración de 13 semanas en un período de 12 meses. Las normas del Convenio Núm. 168 son más

generosas: determinan un beneficio de al menos un 50% del último salario y una duración de hasta 26 semanas por período de desempleo o de 39 semanas en un período de 24 meses.

Con respecto al monto de la prestación, todas las propuestas están dentro de lo estipulado, excepto la HBN 9289. Un sistema peculiar que se menciona en una de las opciones es la transformación de la indemnización en prestaciones por desempleo.

Excepto en los proyectos de ley HB 3547 y HB 00316, la duración de las prestaciones que se propone concuerda con las normas de la OIT. En general, las propuestas contemplan una duración de tres a seis meses.

5. Estructura institucional

El seguro de desempleo sería administrado por el SSS o el Sistema de Seguro de Empleados Estatales, dado que la prestación propuesta se suma a otros beneficios disponibles para quienes están cubiertos por estos dos organismos.

Una de las opciones presentadas por el Departamento de Trabajo y Empleo es que las Oficinas del Servicio Público de Empleo administren la afiliación de los trabajadores que reúnen los requisitos.

F. Datos empíricos del desempleo transitorio

1. Perfil del desempleado

Para diseñar un sistema de prestaciones adecuado, es necesario conocer mejor las características de los desempleados. Con este fin de determinar el perfil de este grupo, se reunieron datos de panel a partir de varias rondas de la Encuesta de la fuerza de trabajo. Esta Encuesta brinda un marco cuantitativo para la elaboración de planes y políticas que afectan el mercado de trabajo. Su objetivo es obtener estadísticas sobre el nivel y la tendencia del empleo, el desempleo y subempleo en todo el país y en cada una de las regiones administrativas. Se realiza trimestralmente, en el primer mes de cada período.

Para crear un conjunto de datos de panel sobre las tendencias del desempleo en el país, se utilizaron las rondas de julio de 2012 y de enero de 2013 de la Encuesta de la fuerza de trabajo. El número de identificación del hogar, la edad, el sexo y la relación con el jefe de hogar se emplearon como variables fusionadas para elaborar 88.684 observaciones de miembros de hogares (41.833.823 casos al usar ponderaciones).

La fuerza de trabajo se puede dividir en cuatro categorías: empleados permanentes, empleados transitorios, desempleados transitorios y desempleados permanentes. La definición operacional de las cuatro categorías se presenta en el cuadro VI.5.

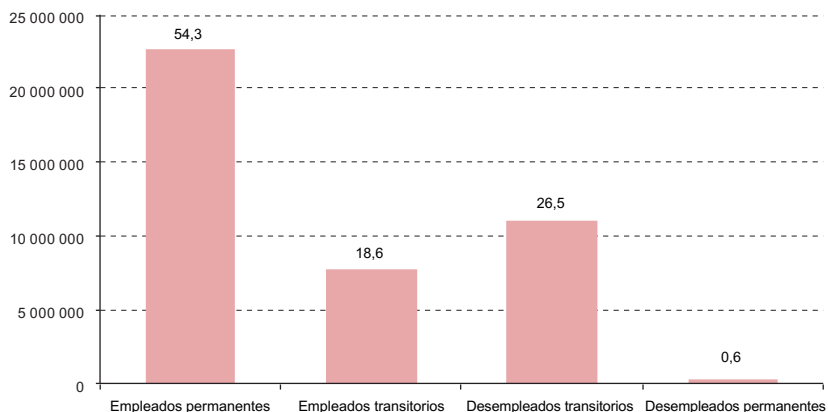
Cuadro VI.5
Categorías de empleo

Definición	Trimestre anterior a julio de 2012	Julio de 2012	Trimestre anterior a enero de 2013	Enero de 2013
Empleados permanentes (empleados en todos los períodos)	Empleados	Empleados	Empleados	Empleados
Empleados transitorios (al menos un período fuera de la fuerza laboral, pero empleados en otros períodos)	Empleados	Fuera de la fuerza laboral	Empleados	Empleados
Desempleados transitorios (desempleados al menos en un período, pero empleados o fuera de la fuerza laboral en otros períodos)	Desempleados	Empleados	Fuera de la fuerza laboral	Desempleados
Desempleados permanentes (desempleados en todos los períodos)	Desempleados	Desempleados	Desempleados	Desempleados

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de la fuerza de trabajo de la Philippine Statistics Authority (PSA), varios años.

Los datos muestran que el 26,5% de la fuerza laboral son desempleados transitorios (véase el gráfico VI.5). De ellos, un 48,7% estuvieron desempleados una vez, un 47,1% dos veces y solo un 4,2% estuvieron desempleados en tres ocasiones (véase el cuadro VI.6). Es probable que los desempleados transitorios necesiten más asistencia en la búsqueda de trabajo que formación, mientras que los desempleados permanentes necesitarían ambas.

Gráfico VI.5
Categorías de la fuerza de trabajo, julio de 2012 a enero de 2013
(En números absolutos y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de la fuerza de trabajo de la Philippine Statistics Authority (PSA), varios años.

Con respecto al perfil demográfico, dos de cada tres desempleados permanentes son hombres, mientras que un 69% de los desempleados transitorios son mujeres (véase el cuadro VI.6). Una gran proporción de las personas desempleadas de manera permanente y transitoria tienen entre 25 y 49 años de edad y solo cuentan con estudios secundarios. Un amplio porcentaje de los desempleados transitorios tienen una empresa o son trabajadores familiares no remunerados.

Cuadro VI.6
Características de los empleados y de los desempleados, julio de 2012 a enero de 2013
(En porcentajes)

Característica	Empleados permanentes	Empleados transitorios	Desempleados transitorios	Desempleados permanentes
Género				
Hombres	63,3	40,8	30,9	68,5
Mujeres	36,7	59,2	69,1	31,5
Edad				
15 a 19 años	5,0	53,6	12,0	8,5
20 a 24 años	9,0	13,3	15,1	33,5
25 a 49 años	64,0	26,6	50,6	49,5
50 años y más	22,1	6,5	22,3	8,5
Logro educacional				
Menor que secundario	32,1	15,2	24,9	10,0
Secundario	40,8	51,9	48,2	48,7
Terciario	27,1	32,9	26,9	41,3
Clases de trabajadores				
Jornaleros y asalariados				
Hogares	4,1	6,3	6,9	n.a.
Empresas privadas	45,2	37,3	46,9	n.a.
Gobierno	9,4	3,7	3,4	n.a.
Trabajadores familiares remunerados (empresas)	0,3	0,5	0,4	n.a.
Por cuenta propia				
Independientes	28,4	25,7	26,4	n.a.
Empleadores	4,2	2,8	2,1	n.a.
Trabajadores familiares no remunerados	8,5	23,7	14,0	n.a.
Sector				
Industria	18,4	2,0	3,7	n.a.
Servicios	67,5	96,7	94,0	n.a.
Agricultura	14,1	1,3	2,3	n.a.
Tipo de empleo				
Puesto permanente/empresa/trabajo familiar no remunerado	77,3	48,3	47,3	n.a.
De corto plazo/de temporada/ocasional	18,7	46,3	48,3	n.a.
Independiente sin empleados	4,0	5,3	4,5	n.a.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de la fuerza de trabajo de la Philippine Statistics Authority (PSA), varios años.

Nota: Estas características se basan en el período inicial; algunas de ellas no se aplican (n.a.) a los desempleados permanentes.

2. Factores que afectan el empleo

Se utilizó un análisis de regresión logística multinomial (Mlogit) para identificar los factores que afectan el empleo y determinar quiénes están en riesgo de desempleo. Como determinantes del modelo se emplearon el sexo, la edad, la educación, el tipo de trabajador y el sector. El modelo Mlogit muestra el cociente de riesgo relativo de cada determinante por categoría de empleo (véase el cuadro VI.7).

Cuadro VI.7
Modelo logístico multinomial del empleo

	exp(B)	Error estándar	Valor P
Empleados permanentes (categoría de base)			
Desempleados transitorios			
Hombres	0,441	0,014	0,000
Grupo etario			
15 a 19 años		(base)	
20 a 24 años	0,691	0,043	0,000
25 a 49 años	0,293	0,016	0,000
50 a 65 años	0,353	0,021	0,000
Educación			
< Secundaria		(base)	
Secundaria	1,227	0,046	0,000
Terciaria	0,858	0,040	0,001
Clases de trabajadores			
Asalariados		(base)	
Independientes/empleadores	1,024	0,038	0,529
Trabajadores familiares no remunerados	1,297	0,068	0,000
Sector			
Agricultura		(base)	
Industria	1,398	0,080	0,000
Servicios	1,410	0,077	0,000
Número de observaciones		55,265	
Pseudo-R ²		0,0544	

Fuente: Elaboración propia.

En comparación con las mujeres, los hombres tienen, en promedio, menos probabilidades de quedar desempleados transitoriamente que de mantenerse empleados de forma permanente. Frente a los trabajadores de entre 15 y 19 años, los grupos de mayor edad tienen menos probabilidades de quedar desempleados transitoriamente que de mantenerse empleados de

forma permanente. Los trabajadores con mayor nivel educativo tienen más probabilidades de quedar desempleados transitoriamente que de mantenerse empleados permanentemente respecto a aquellos que no finalizaron la enseñanza secundaria. Los trabajadores familiares no remunerados tienen más probabilidades de quedar desempleados transitoriamente que de mantenerse empleados de forma permanente en comparación con los jornaleros y los asalariados. Por último, la probabilidad de quedar desempleados de forma transitoria frente a la de mantenerse empleados permanentemente es más alta para los que trabajan en la industria o los servicios que en el caso de los trabajadores del sector agropecuario.

En resumen, las mujeres son más vulnerables a quedar desempleadas transitoriamente, al igual que los grupos más jóvenes (15 a 19 años) y los trabajadores que solo tienen educación secundaria. Finalmente, los trabajadores del sector de servicios también tienen un riesgo más alto de quedar desempleados transitoriamente.

El modelo empírico presentado muestra que existen diferentes tendencias temporales dependiendo del sexo, el nivel de escolaridad y el sector de empleo. Con respecto a las mujeres, es necesario realizar un estudio más profundo para determinar si los episodios de desempleo transitorio coinciden con la maternidad.

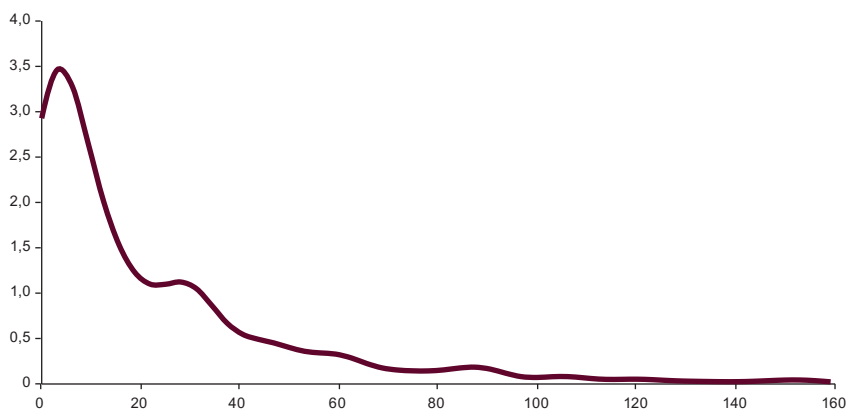
En cuanto a la educación, los trabajadores desempleados que solo cuentan con educación secundaria deberían tener acceso a becas de estudios terciarios, dado que es necesario que amplíen sus capacidades para facilitar su retorno al empleo. La educación permanente también mejoraría sus posibilidades de obtener empleos de mejor calidad.

Por último, los trabajadores de la industria y los servicios tienen más posibilidades de trabajar con contratos de corto plazo o en empleos ocasionales. Reforzar las políticas de permanencia en el empleo de estos sectores puede ayudar a aumentar la incidencia del empleo permanente.

3. Duración del desempleo y de la búsqueda de trabajo

La viabilidad de los sistemas de seguro de desempleo depende de la duración del desempleo y del tiempo que tarda una persona en encontrar trabajo. Los datos de panel utilizados cubren solo un año y, por lo tanto, no son una fuente sólida para este tipo de información. Según una encuesta del mercado laboral realizada por el Banco Asiático de Desarrollo en 2008, el desempleo tiene una duración de 0 a 160 semanas, con un promedio de 10 semanas, aunque una alta proporción de trabajadores han estado desempleados por más de 20 semanas (véase el gráfico VI.6).

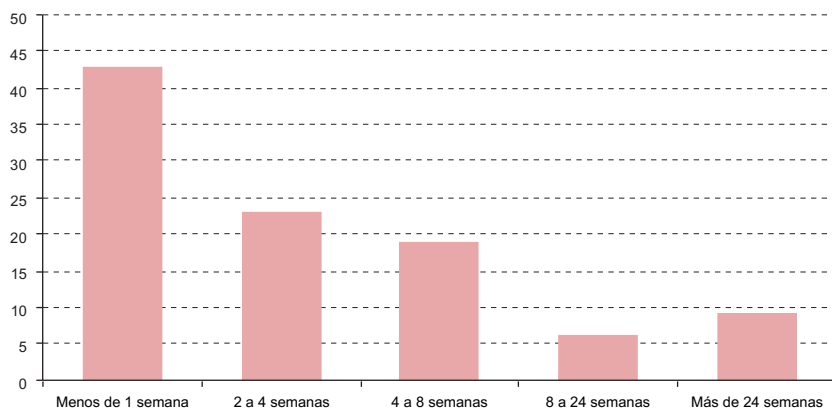
Gráfico VI.6
Distribución de los trabajadores desempleados según duración del desempleo, 2008
(En porcentajes y semanas)



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, Labour Market Survey of Philippine Workers, 2008.

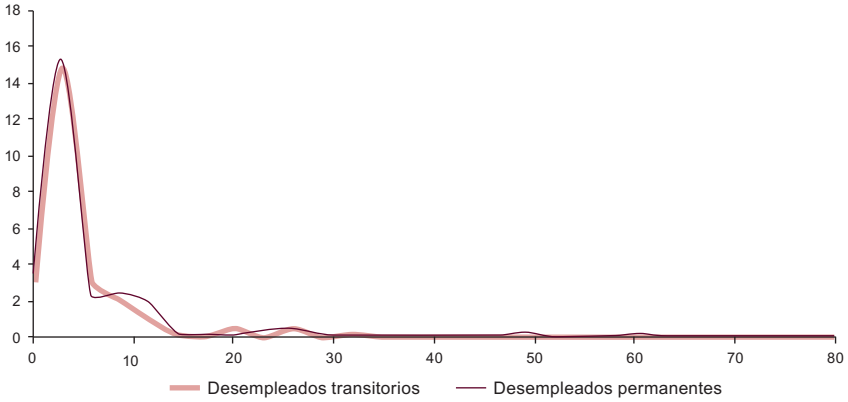
En lo que respecta a la duración de la búsqueda de trabajo, la encuesta indica que una alta proporción de los empleados del sector privado pudieron encontrar su trabajo actual en menos de una semana (véase el gráfico VI.7). Sin embargo, más de la mitad declararon que les tomó entre 2 y más de 24 semanas encontrar su trabajo actual. En cambio, los datos de panel de la Encuesta de la fuerza de trabajo de 2012 y 2013 muestran que a los desempleados permanentes la búsqueda les tomó seis semanas, en promedio, frente a cuatro semanas en el caso de los desempleados transitorios (véase el gráfico VI.8).

Gráfico VI.7
Empleados del sector privado: tiempo utilizado para encontrar el trabajo actual, 2008
(En porcentajes y semanas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Asiático de Desarrollo, Labour Market Survey of Philippine Workers, 2008.

Gráfico VI.8
Distribución de la duración de la búsqueda de trabajo, 2012-2013
(En porcentajes y semanas)



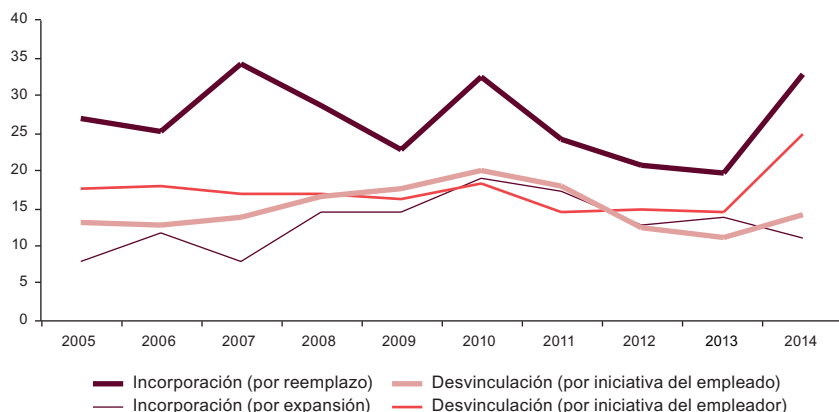
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de la fuerza de trabajo de la Philippine Statistics Authority (PSA), varios años.

4. Demanda de mano de obra

Un factor no considerado en el modelo empírico es la demanda de mano de obra. La decisión de una empresa de contratar a un empleado se basa necesariamente en las perspectivas de crecimiento económico del país. En el gráfico VI.9 se muestra la tasa de rotación de personal informada por grandes empresas en el área metropolitana de Manila, según lo captado por la Encuesta de rotación de personal que realiza trimestralmente la Philippine Statistics Authority (PSA), el instituto de estadística de Filipinas. La tasa de contratación debida al reemplazo de empleados fue elevada a lo largo del período 2005-2013 (entre el 20% y el 34%), pero se observa una tendencia descendente desde 2010. La rotación es especialmente alta en el sector de servicios, sobre todo en los subsectores de comercio minorista, hoteles y restaurantes. Al mismo tiempo, la desvinculación decidida por el empleador se redujo desde 2011, tras mantenerse casi constante entre 2005 y 2010. Consideradas en conjunto, estas cifras sugieren un crecimiento neto del empleo, que coincide con el crecimiento económico de los últimos años.

Los resultados mencionados apoyan la tesis de que es necesario un crecimiento macroeconómico sostenido para proteger a los trabajadores del desempleo. Dado que las probabilidades de que existan turbulencias económicas no son nulas, el seguro de desempleo puede servir de protección para los segmentos vulnerables de la fuerza laboral. En ese sentido, es fundamental que haya habido episodios previos de crecimiento sostenido para aumentar la viabilidad del seguro de desempleo.

Gráfico VI.9
Tasas de rotación de personal, 2005-2013
 (En porcentajes)



Fuente: Encuesta de rotación de personal de la Philippine Statistics Authority (PSA), varios años.

G. Comentarios finales

En este capítulo se demostró que el sistema de protección por desempleo requiere de la coordinación, integración y consolidación activas de distintas estrategias para disminuir la ocurrencia del desempleo, reducir su duración y otorgar un mecanismo de aseguramiento. Actualmente, Filipinas está implementando solo la primera de estas estrategias, centrando sus esfuerzos en la reducción del desempleo. Sin embargo, esto dio lugar a incentivos perniciosos que posiblemente hayan incrementado la incidencia del desempleo transitorio. Existen programas activos de mercado de trabajo y algunos sistemas de seguro de desempleo, pero los primeros no están relacionados con la protección ante el desempleo y los segundos tienen una cobertura muy limitada.

El diseño de un sistema de protección ante el desempleo debe basarse en datos empíricos. Para apoyar este proceso, se requiere una representación más amplia de la fuerza laboral en datos de panel de varios años, lo que también ayudaría a diseñar un régimen de aseguramiento.

La estrategia 1 —limitar la ocurrencia del desempleo— sigue siendo un componente importante del sistema. En vista de las experiencias pasadas, es necesario evaluar los marcos legales y normativos para disminuir los incentivos perniciosos. Según los datos de panel analizados, la incidencia del desempleo transitorio es mayor en los sectores de industria y servicios. Esto puede deberse en parte a problemas de incumplimiento de las normas o incluso a las condiciones intrínsecas de estos sectores.

La estrategia 2 —reducir la duración del desempleo— es otro elemento necesario. Puede incluir tanto la educación formal como la capacitación informal. En este último caso, se debería desarrollar un sistema de acreditación de capacitación para facilitar la búsqueda del trabajo adecuado. En ciertos casos, la nueva demanda de mano de obra podría requerir la reubicación de los trabajadores. Si fuera necesario, el Gobierno debe ofrecer asistencia para facilitar la reubicación, por ejemplo, garantizando los permisos y autorizaciones laborales requeridos.

La estrategia 3 —el seguro de desempleo— mejoraría enormemente la protección contra el desempleo y debería elaborarse sobre la base de un amplio estudio actuarial. Nuevamente, la falta de datos de panel es un gran obstáculo para avanzar en este sentido.

1. Financiamiento y sostenibilidad

Las propuestas de seguro de desempleo deben incluir un plan claro y sostenible de financiamiento. El monto y la fuente del fondo inicial deben estar claramente especificados, y se debe tratar de forma directa la necesidad o no de una garantía del Gobierno. Por último, debe abordarse la sostenibilidad definiendo quién asumirá la responsabilidad financiera del mantenimiento del sistema, estableciendo requisitos específicos para los empleadores, los empleados y el Gobierno.

- Por parte de los empleadores: ¿El seguro de desempleo reemplazará a la indemnización? ¿La indemnización se descontará de la prestación por desempleo? Actualmente, hay mucha resistencia del sector empresarial, que ya enfrenta altos costos de mano de obra y disposiciones laborales restrictivas, como la indemnización obligatoria.
- Por parte de los empleados: ¿Es necesario hacer un aporte adicional para financiar el sistema? ¿Es suficiente el aporte actual? ¿Se descontará de otras prestaciones?

2. La capacidad institucional para administrar el seguro de desempleo

Las instituciones de seguridad social deben estar capacitadas para gestionar el seguro de desempleo y para tratar los problemas de riesgo moral y selección adversa, además de garantizar una amplia cobertura. Se debe evaluar la estructura institucional existente para determinar si es capaz de administrar con eficacia el nuevo sistema de seguro de desempleo o si es necesario crear nuevas instituciones. La actual cobertura de seguro social se limita al sector formal, y la proporción de trabajadores afiliados al SSS que pagan la prima es baja (cerca del 37% de los empleados registrados en 2014). En consecuencia, la

implementación de un sistema de seguro de desempleo universal implicará expandir significativamente la infraestructura de seguridad social.

Debajo de todas estas cuestiones subyace la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido. El crecimiento económico conduce a la creación y promoción de todas las formas de empleo productivo y de libre elección, como los pequeños emprendimientos, las cooperativas, el trabajo independiente y las iniciativas de trabajo locales. Se considera la mejor solución para el desempleo flexible a los cambios. Al mismo tiempo, la sostenibilidad fiscal proporcionará los fondos necesarios para las políticas activas del mercado de trabajo y el cofinanciamiento gubernamental respectivo a fin de que el seguro de desempleo sea financieramente viable.

3. El camino a seguir

En este capítulo se presentó un análisis de la protección por desempleo. La continuación del diálogo con los distintos interesados permitirá mantener el impulso alcanzado. En particular, se debería informar a los empleadores de las compensaciones posibles, como la rebaja del costo de los despidos a cambio de la flexibilización de la permanencia en el empleo.

Asimismo, es necesario realizar nuevos estudios para brindar ejemplos más concretos y opciones viables que puedan presentarse en futuras conversaciones con las partes interesadas.

Bibliografía

- Cainghog, N. (2010), *History and Prospects in Legislating Unemployment Benefits in the Philippines*, The Global Network [en línea] http://www.solidar.org/IMG/pdf/d8_history_and_prospects_of_legislating_unemployment_benefits_in_philippines.pdf.
- Dalumpines, B. III (2014), *Exploring Options for Employment Insurance in the Philippines: Input to the Regulatory Impact Statement on Employment Insurance*, Monograph Series 2014-09, Institute for Labour Studies (ILS).
- (2009), *Exploring the Possibilities of a Philippine Unemployment Insurance Scheme*, ILS Discussion Paper Series 07-2009, Institute for Labour Studies (ILS).
- DOLE (Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas) (2011), *Inclusive Growth through Decent and Productive Work. The Philippine Labor and Employment Plan 2011-2016*, Manila [en línea] <http://www.dole.gov.ph/fndr/bong/files/PLEP-26%20April%20version.pdf>.
- (2013), *Country Report on Unemployment Insurance: Philippines*, ILS Discussion Paper Series 2013 [en línea] <https://onedrive.live.com/?authkey=%21ACrMKG93IONbJGM&cid=DDB0904599F0629B&id=DDB0904599F0629B%21297&parId=DDB0904599F0629B%216751&o=OneUp>.
- (2014), *Regulatory Impact Statement on Security of Tenure. A report prepared by the Bureau of Labor and Employment as an output of the Institutionalization of the Regulatory Impact Assessment in DOLE*.

- Manasan, R. (2009), "A review of social insurance in the Philippines", *Philippine Journal of Development*, vol. XXXVI, N° 2, Philippine Institute for Development Studies.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011*, Ginebra.
- Orbeta, A. Jr. (2011), *Social Protection in the Philippines: Current State and Challenges*, Discussion Paper Series No. 2011-02, Philippine Institute for Development Studies.
- SSS (Social Security System) (2009), "A position paper of the Social Security System on establishing an unemployment insurance program in the Philippines".
- Weber, A. (2010), "Social Protection in the case of Unemployment in the Philippines. Draft for Discussion", ILO Feasibility Study, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Parte II

**La construcción de sistemas nacionales
de formación profesional y capacitación**

Capítulo VII

Formación profesional y capacitación: revisión de experiencias en países desarrollados

Gerla van Breugel

Introducción

En este capítulo se presentan modelos y buenas prácticas de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación de los países europeos, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia. La revisión de la información disponible se dificulta por el hecho de que algunos componentes clave en la formación profesional y capacitación (FPC) usados por actores relevantes como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, a veces difieren entre sí. Esto implica, entre otros desafíos, determinar cuáles son las actividades concretas que constituyen la formación profesional y capacitación, y cuáles no.

En el cuadro VII.1 se resumen algunos componentes clave junto con sus definiciones de trabajo, como se usarán a lo largo del capítulo.

Cuadro VII.1
Esquema de definiciones de trabajo de conceptos clave en el ámbito de la formación profesional y capacitación

Edad	Hasta 29 años		30 años y más	
Modalidad de formación profesional y capacitación (FPC)	Formación profesional y capacitación inicial (FPC-I)		Formación profesional y capacitación continua (FPC-C)	
Nivel y tipo de actividad	Nivel secundario - Educación escolar - Aprendizaje dual	Nivel superior	Formación profesional	Capacitación
Objetivo	Preparar la primera entrada al mercado laboral		Formar a personas que ya están en el mercado laboral, a través de: Aprendizaje de una profesión (distinta)	Aprendizaje para seguir exitosamente en la profesión actual

Fuente: Elaboración propia.

En la FPC se diferencia entre la formación profesional y capacitación inicial (FPC-I) y la formación profesional y capacitación continua (FPC-C). La FPC-I es la formación dirigida a dotar a los jóvenes de competencias relevantes para mercados laborales que evolucionan constantemente (Comisión Europea, 2010b, citado en Cedefop, 2011). Su meta principal es preparar a los jóvenes¹ para su primera entrada al mercado laboral. Se puede diferenciar entre la FPC-I a nivel de la educación secundaria, mayormente en sus últimos dos años, y la FPC-I a nivel superior.

La FPC-C se dirige a adultos que ya están participando (o quieren participar) en el mercado de trabajo. Consiste principalmente en actividades de capacitación, es decir, actividades a través de las cuales los adultos pueden actualizar, ampliar y profundizar sus habilidades y competencias, que son necesarias para mejorar el desempeño en su profesión (Comisión Europea, 2010b, citado en Cedefop, 2011). En resumen, se puede decir que la FPC-I está más enfocada en la formación profesional; en cambio, la capacitación tendrá más peso en la FPC-C. En este sentido, la calificación para un nuevo oficio de personas que anteriormente ya se habían formado en otra profesión u oficio se clasificaría como formación profesional, aunque con frecuencia es caracterizada como capacitación.

La estructura del capítulo sigue los conceptos clave incluidos en el cuadro VII.1. En primer término, se aborda un análisis de la formación profesional y capacitación inicial. Primero, se presenta la FPC-I a nivel secundario, distinguiendo sus dos formas principales: la educación escolar y el aprendizaje dual. Después, se analiza la FPC-I a nivel superior. A continuación, se discute la formación profesional y capacitación continua. Por último, se presentan un conjunto de conclusiones, con las que termina el capítulo. Como se explicó anteriormente, es preciso tomar en cuenta que

¹ La denominación "jóvenes" se refiere a las personas de entre 15 y 29 años (OCDE, 2013).

a veces la distinción entre los tipos y niveles de formación profesional y capacitación no es clara y, por lo tanto, habrá solapamiento en algunos casos.

A. Formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario

La formación profesional y capacitación inicial, es decir, la formación que reciben los jóvenes antes de entrar por primera vez al mercado laboral, presenta características y una relevancia muy distintas según los países². La FPC-I tiene mayor relevancia en los países nórdicos y algunos otros países de Europa continental (OCDE, 2010; Eichhorst y otros, 2012).

En los países desarrollados analizados en este capítulo, se encuentran dos tipos de FPC-I a nivel secundario³: en primer lugar, la educación escolar, que corresponde a la FPC-I que se desarrolla dentro de un establecimiento educacional de una manera formal; en segundo lugar, el aprendizaje dual, que corresponde a la FPC-I que ocurre en parte en un establecimiento educacional y en parte en un lugar de trabajo de modo formal (Eichhorst y otros, 2012). Antes de analizar ambos tipos en detalle, en el apartado siguiente se presentan varios aspectos que son comunes a estas modalidades.

1. Aspectos comunes

a) Participación

En general, en los países de habla alemana (Alemania, Austria y Suiza), los nórdicos, los del antiguo bloque de Europa Oriental y Australia los alumnos inician temprano su formación profesional, mientras que en los demás países de habla inglesa analizados en este capítulo y los del sur de Europa esperan hasta terminar la enseñanza secundaria (OCDE, 2013). La ventaja de poder iniciar la FPC a menor edad consiste en ofrecer una oportunidad de estudios adecuada para los jóvenes que prefieren las tareas prácticas sobre lo académico. Sin embargo, no es fácil para los jóvenes decidir sobre su futuro laboral a esa edad y puede ocurrir que las habilidades desarrolladas a través de esos aprendizajes se vuelvan obsoletas con más rapidez que las adquiridas en la educación superior (Ludwig y Pfeiffer, 2005, citado en OCDE, 2010).

² En esta sección se utiliza información recogida en OCDE (2010), que compara los sistemas de FPC-I a nivel secundario en 16 países de la OCDE y China. Entre ellos se incluyen 13 países relevantes para el presente estudio: Alemania, Australia, Austria, Bélgica (Flandes), Estados Unidos (Carolina del Sur y Texas), Gales, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Noruega, República Checa, Suecia y Suiza. Cuando no se especifica otra fuente, la información presentada en esta sección proviene de ese estudio.

³ Existe un tercer tipo, la educación informal, que corresponde a toda la FPC-I que ocurre en un lugar de trabajo de una manera informal (Eichhorst y otros, 2012). Puesto que este tipo prácticamente no existe en los países desarrollados, se encuentra fuera del alcance de este capítulo.

Lamentablemente, no todos los alumnos que entran en la FPC-I a nivel secundario se gradúan de ella. En el Canadá, por ejemplo, uno de cada tres alumnos abandona debido a problemas de, financiamiento, salud y/o falta de apoyo de sus padres (MELS, 2008, citado en Molgat, Deschenaux y LeBlanc, 2011). Según Molgat, Deschenaux y LeBlanc (2011), hay empresas que contratan a “casi graduados”, es decir, a aprendices antes de que se titulen. Por lo tanto, estos autores sugieren que las escuelas tienen que ser más flexibles para acomodarse a las necesidades de sus alumnos y que, más allá de los formadores que enseñan las habilidades y conocimientos del oficio mismo, necesitan profesionales que los apoyen en ámbitos psicosociales, financieros y otros. Por otra parte, parece necesario que las escuelas se comuniquen con las empresas sobre la importancia de la titulación del alumno en el largo plazo, para evitar la contratación de casi graduados. El Gobierno (quizás a nivel local) podría contribuir a través de fondos dirigidos a las escuelas para que contraten a profesionales de otras áreas además de las educacionales y aplicar un sistema de premios para las empresas que permitan que sus aprendices terminen la carrera (o multas, en el caso contrario).

b) Financiamiento

Generalmente el financiamiento de la FPC-I a nivel secundario es compartido por el Estado y el alumno (y su familia), en el caso de la educación escolar. En el caso del aprendizaje dual, la empresa también contribuye mediante un pequeño sueldo para el aprendiz y un aporte en especie, a través de las instalaciones y el tiempo del formador. En cuanto al financiamiento por parte de los alumnos, existe una gran variedad en los países estudiados: en algunos casos los alumnos no pagan por su FPC-I, en otros solo algunos pagan y en los casos de Australia y los Países Bajos todos los alumnos pagan (aunque solamente una parte de los costos totales). Ciertos países ofrecen becas, otros proporcionan créditos, y en Australia y Austria existe una exención fiscal para aquellos que cursan FPC a nivel secundario (Kuczera, 2010).

c) Marco institucional

La participación de los actores sociales en la FPC-I varía mucho entre los países de la OCDE, en lo referente a las distintas tareas relacionadas con el proceso de formación y capacitación, la participación en consejos o en la toma de decisiones y el ámbito donde ocurre la participación: nacional, sectorial o regional. Por ejemplo, Dinamarca tiene una comisión consultiva a nivel nacional en la que participan representantes del Gobierno, empleadores, sindicatos, institutos y profesores, que aconseja al Ministerio de Educación, monitorea programas y tendencias en el mercado laboral y recomienda cambios en las cualificaciones. En Suiza existe una distribución de tareas entre los distintos niveles administrativos (confederación y cantones) y entre los actores sociales. Esta distribución de tareas está definida por ley; la

confederación está a cargo de la planificación estratégica y el desarrollo, los cantones están a cargo de la implementación y supervisión, y los interlocutores sociales definen el contenido de los cursos y la oferta de aprendizajes en las empresas. Las decisiones importantes se toman en conjunto y todos los actores están representados a nivel nacional y de cantones.

En cambio, en Australia, Bélgica (específicamente en Flandes) y el Reino Unido, hay organismos sectoriales que organizan la formación profesional y la capacitación. Los 25 consejos sectoriales de competencias (*Sector Skills Councils* (SSC)) en el Reino Unido están liderados por los empleadores y determinan las competencias y cualificaciones que necesita su sector y a las que se otorgará financiamiento público. En Bélgica (Flandes), el Gobierno y los sectores establecen convenios por dos años en los cuales proponen temas como la colaboración entre las escuelas y las empresas, y la formación en el lugar de trabajo para aprendices, personas que están buscando trabajo y trabajadores. Además, los sectores manejan fondos con aportes de empleadores y trabajadores para la formación de futuros trabajadores y la colaboración entre escuela y empresa, entre otros fines. En los Países Bajos existen 46 centros de FPC regionales; cada uno de ellos cuenta con una Junta de Supervisión en que están incluidos representantes de los interlocutores sociales. Los centros, en conjunto, ofrecen todos los planes de formación profesional a nivel secundario y para adultos financiados por el Gobierno neerlandés.

En general, la literatura muestra que es importante involucrar a los empleadores y los sindicatos en el desarrollo de las políticas y medidas de FPC-I, de manera que se comprometan con el sistema. En cuanto a los empleadores, es preciso que los representantes reflejen las distintas opiniones existentes dentro de las empresas y que haya suficiente consideración de las competencias generales y no solamente de las específicas. Los sindicatos, por su parte, quieren que los trabajadores tengan acceso a capacitación de buena calidad con competencias transferibles, pero, por otro, se ha argumentado que también quieren proteger los salarios en contra de la presión hacia la baja que podría producirse por una mayor oferta en oficios específicos (OCDE, 2010). Por lo tanto, el Gobierno tiene que representar a los estudiantes y balancear los intereses de los empresarios y los sindicatos.

d) Marcos de cualificaciones

En varios países miembros de la OCDE se han introducido o están en proceso de introducirse marcos de cualificaciones, especialmente en Europa a partir del Marco Europeo de Cualificaciones⁴. Estos marcos clasifican las cualificaciones independientemente de la manera en que han sido adquiridas

⁴ El Marco Europeo de Cualificaciones establece ocho niveles de cualificaciones en términos de resultados de aprendizaje y tiene como objetivo facilitar la comparación de las diferentes modalidades de formación de los países miembros de la Unión Europea para, de esta manera, fomentar la movilidad de las personas entre ellos.

y, en general, incluyen tanto las cualificaciones técnicas como las académicas. Un marco de cualificaciones puede servir para clarificar cómo se relacionan entre sí las cualificaciones, ofrecer una plataforma para la colaboración entre los actores involucrados, estimular la calidad de las cualificaciones para obtener cierta posición en un *ranking* y, por último, proporcionar información a los empleadores sobre los niveles de competencias que corresponden a cada cualificación.

Las diferencias entre los marcos radican, entre otros aspectos, en que pueden ser integrales o parciales y pueden ser ejecutados desde el nivel central o local. Un marco integral asegura una mayor consistencia entre todas las cualificaciones, mientras que un marco parcial es más fácil de implementar y probar. Un marco centralizado se puede vincular con otras políticas nacionales; sin embargo, un marco descentralizado es más atractivo para los actores y tiene más flexibilidad (Coles, 2006, citado en OCDE, 2010). Es preciso aplicar una metodología adecuada que permita distinguir con objetividad los niveles de los cursos y programas, y que esté basada en los resultados de los programas medidos por competencias en vez de en los componentes de los programas, aunque esto no es fácil de lograr en la práctica.

Algunas experiencias relacionadas con la implementación de marcos de cualificaciones han mostrado que es crucial que el marco y su desarrollo estén respaldados por todos los actores del mercado laboral, como se ha identificado en Escocia (Coles, 2006, citado en OCDE, 2010) y que los representantes de estos actores tengan el conocimiento técnico requerido (Young, 2005, citado en OCDE, 2010). Además, las cualificaciones incluidas en el marco deberían cubrir un rango amplio de ocupaciones y competencias en el mercado. Sin embargo, contar con demasiadas cualificaciones rebaja el valor de cada cualificación; por ende, la cantidad ideal depende del contexto de cada país. Por último, una implementación gradual basada en las cualificaciones que ya existen resultará más exitosa que una implementación completa e inmediata. Una sugerencia podría ser empezar en algunas industrias que ya cuentan con estándares de cualificaciones homogéneos y aceptados en todo el país y en las que los actores tienen un interés común para crear un marco de cualificaciones nacional (Young, 2005; Raffe, Gallacher y Toman, 2007, citados en OCDE, 2010).

e) Equilibrio entre oferta y demanda

En los países estudiados, por lo general los alumnos pueden elegir libremente su carrera y las empresas tienen la opción de ofrecer un puesto de aprendizaje o no. En este contexto, a veces no es fácil mantener el equilibrio entre oferta y demanda. En la parte escolar de la FPC, hay algunos países en que se deja que la oferta se adapte libremente a la demanda. Algunos investigadores opinan que la competencia entre proveedores aumenta la eficiencia de costos, mejora el desempeño de los alumnos y crea un sistema

que se ajusta mejor a las necesidades de los estudiantes (Bradley y otros, 2001; Woodfield y Gunby, 2003, citados en OCDE, 2010). Otros argumentan que la competencia puede disminuir el desempeño de los estudiantes cuando no hay un sistema de rendición de cuentas (Wößmann y otros, 2007, citado en OCDE, 2010). Además, puede ocurrir que, como consecuencia de las rentabilidades diferenciadas, haya menos oferta para los grupos desfavorecidos y que tienen un acceso más difícil, o que disminuya la calidad de dicha oferta (Bradley y Taylor, 2002, citado en OCDE, 2010).

En los Estados Unidos se usan subsidios competitivos para mejorar la flexibilidad y sensibilidad de los institutos de FPC: hay un subsidio para instalaciones y la compra de insumos, y para obtenerlo las escuelas deben mostrar que las instalaciones están recomendadas por el sector correspondiente y evidenciar cómo beneficiarán a los estudiantes. En Australia algunos gobiernos regionales deciden qué aprendizajes son elegibles para su programa “Los usuarios eligen”, a fin de racionalizar los cupos disponibles y asegurar la calidad.

La experiencia de los países analizados indica que recoger y analizar datos sobre los resultados laborales de los estudiantes de la FPC es fundamental para medir el grado en que los programas cumplen con las necesidades del mercado laboral. Con estos datos las escuelas podrían adaptar su oferta y el sector público dispondría de mayor información sobre cuáles son los programas y escuelas que necesitan apoyo. Además, la información generada ayudaría a los estudiantes cuando seleccionaran una carrera, un programa o una escuela. Los datos se pueden recoger a través de varias fuentes, como una consulta aplicada directamente a los graduados, una encuesta sobre la fuerza laboral, un estudio longitudinal o un censo.

2. Educación escolar

En muchos países desarrollados la educación a nivel secundario tiene dos caminos entre los cuales el joven puede elegir. El primero es la educación general o académica, y el segundo consiste en una formación práctica dirigida a adquirir ciertos conocimientos y capacidades adaptadas a determinadas profesiones. En muchos casos este segundo camino se desarrolla completamente dentro de la educación escolar, en la que los alumnos siguen un currículo formal que reúne conocimientos generales y específicos⁵. Las diferencias dentro de la FPC-I a nivel secundario se encuentran, primero, en el nivel de la educación ofrecida, es decir, el nivel de enseñanza secundaria baja o alta, y, segundo, en los lugares de enseñanza, que pueden ser escuelas generales, centros de formación o institutos. Otra diferencia se refleja en el nivel de transferibilidad de las capacidades adquiridas de una profesión a otra, que

⁵ En los Estados Unidos existe una modalidad intermedia en que, en el marco de la educación general, los alumnos pueden optar por participar en cursos con contenido de formación profesional.

se relaciona con el nivel de formación general y de formación específica en el currículo de la FPC (Eichhorst y otros, 2012).

a) Algunas situaciones específicas

En los países europeos del sur, como España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, la FPC-I a nivel secundario es principalmente del tipo de educación escolar y no cumple un papel muy importante. La explicación de Eichhorst y otros (2012) es que existe una aparente falta de interés de los empleadores, debido a la estructura del mercado laboral, que establece una distinción grande entre los trabajadores con un contrato indefinido y con un contrato de plazo fijo, que implica que solo una proporción limitada de los jóvenes tendría un empleo estable que favorecería la inversión en la formación profesional. Además, los jóvenes y sus familias tienen expectativas altas en relación con la posibilidad de ascender en la escala social, lo que se traduce en una preferencia por una carrera académica frente a una carrera profesional. Por último, la menor importancia asignada a la FPC-I escolar en estos casos es consecuencia indirecta de los subsidios que se otorgan a la contratación de jóvenes (España) o al empleo temporal y los contratos de formación (Francia e Italia).

La FPC-I en los Estados Unidos es un caso especial por varias razones. Primero, porque hay una gran variedad en la FPC dentro del país, debido a la libertad que tienen los estados para decidir sobre ella, una situación que se parece a la del Canadá. Segundo, la meta de la FPC-I estadounidense es diferente a la de los otros países estudiados: sirve para que los alumnos exploren y se orienten a futuras carreras y no, como suele ocurrir en los otros países, para que se preparen para una profesión determinada. En casi todos los estados, los alumnos de educación secundaria tienen la posibilidad de elegir un programa de FPC que termina con un certificado acreditado por un sector. Los estudiantes de FPC desarrollan sus habilidades prácticas a través de talleres organizados por la escuela o por un centro de FPC y de experiencias laborales en las empresas (Forrest Cataldi, 2009, citado en OCDE, 2010).

b) Cambios en los países en transición

En los países del antiguo bloque de Europa Oriental, la FPC era muy importante, ya que la mitad de los graduados provenían de ella. Pero después de la transición, la formación profesional se trasladó de las empresas a la educación escolar, debido al cierre de las escuelas en las empresas. Además, la FPC recibió menos alumnos, porque los jóvenes comenzaron a preferir una enseñanza más general, que los preparara para trabajar en una economía de mercado. En consecuencia, los lazos entre las empresas y los establecimientos de enseñanza en el ámbito de la FPC se debilitaron. Sin embargo, en varios países se mantuvieron elementos de un sistema dual, como fue el caso en

Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania y Serbia (véase una discusión sobre el sistema dual en el apartado 3 de esta sección) (Eichhorst y otros, 2012).

Los sistemas de FPC-I en estos países tienen algunas falencias que muestran qué aspectos son relevantes en un sistema de FPC-I. En primer lugar, los jóvenes tienen que especializarse en un oficio o una profesión demasiado temprano y el currículo está excesivamente enfocado en habilidades y competencias en ciertos temas. En cuanto a la administración, la oferta de FPC-I está muy descentralizada y es gestionada por varios ministerios, lo que produce una multiplicación de estructuras. Además, los sistemas de capacitación son inflexibles y no se adaptan a las necesidades del nuevo mercado laboral. Un último aspecto, no menos importante, es que faltan vínculos institucionales entre las escuelas, los empleadores y los actores sociales (Eichhorst y otros, 2012).

3. Aprendizaje dual

El segundo tipo de formación profesional y capacitación inicial es el aprendizaje dual, en que se combina la educación escolar con el aprendizaje en un lugar de trabajo. Su objetivo es que los alumnos adquieran habilidades generales y transferibles en la escuela y habilidades específicas en el aprendizaje en el lugar de trabajo (Eichhorst y otros, 2012). La parte de aprendizaje en el lugar de trabajo es la que tiene mayor peso y es la característica más llamativa de este tipo de FPC-I. El aprendizaje dual es muy común en los países de habla alemana y nórdicos y en algunos países del antiguo bloque de Europa Oriental (Eichhorst y otros, 2012).

El aprendizaje en el lugar de trabajo puede llevarse a cabo de varias formas diferentes en cuanto a duración, certificación, asesoría formal, programa de aprendizaje, marco legislativo y sueldo, entre otros aspectos⁶. Los sistemas de aprendizaje dual no solamente difieren en lo referente al tipo de aprendizaje que se desarrolla en el lugar de trabajo, sino también en la cantidad de tiempo que los alumnos pasan en él. Existe una gran variedad de programas e instituciones entre los países, pero también dentro de un mismo país, como ocurre en Australia, Bélgica (Flandes) y los Países Bajos. En la FPC-I a nivel secundario de los países nórdicos y de habla alemana y Francia, más de la mitad del tiempo se dedica a formación práctica, en vez de formación escolar (véase Eichhorst y otros, 2012). También hay diferentes formas de alternar entre el tiempo en la escuela y en la empresa: desde combinar días en la escuela y días en la empresa dentro de la misma semana (Alemania y Austria), hasta cursar dos años escolares completos seguidos por el mismo período en empresas (Noruega). A fin de elegir la modalidad adecuada es

⁶ Véase una descripción detallada de las distintas formas en OIT (2012) y OCDE (2010).

importante tomar en cuenta que hay profesiones para las cuales se necesita mucha formación teórica (en la escuela) antes de poder realizar un trabajo útil como aprendiz. En estos casos, es más eficiente prolongar la formación escolar. Por lo tanto, resulta más efectivo otorgar flexibilidad a las empresas, según la modalidad que les convenga a ellas y a los aprendices (OCDE, 2010).

a) Participación

Las tasas más altas de participación en el aprendizaje dual a nivel secundario se encuentran en los países de habla alemana y nórdicos y algunos países del antiguo bloque de Europa Oriental. Para los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos no es fácil encontrar un puesto de aprendizaje y terminar esta etapa con éxito. Por eso, en Dinamarca hay escuelas productivas (*production schools*), que reciben a menores de 25 años con puestos de trabajo en el sector productivo, a fin de dotarlos de experiencia y ofrecerles orientación laboral; además, hay programas de cualificación parcial en que los jóvenes pueden obtener un título oficial después de un período de capacitación más breve (Cort, 2008, citado en Eichhorst y otros, 2012). En Suiza un joven desfavorecido puede graduarse después de un programa con una duración promedio de dos años, que otorga un certificado ocupacional que sirve como entrada al mercado laboral o a la formación profesional completa (Kammermann, Stalder y Hättich, 2011, citado en Eichhorst y otros, 2012).

Las tasas de graduación, y por ende las tasas de abandono, varían considerablemente entre los países, desde un 31% en Inglaterra hasta un nivel entre un 75% y un 80% en Francia, aunque las cifras no son fáciles de comparar (West, 2004, citado en OCDE, 2010). Por ejemplo, a veces lo que se registra como abandono de estudiantes en Alemania en realidad corresponde a un cambio de empresa o de carrera (Bessey y Backes-Gellner, 2007, citado en OCDE, 2010). Para evitar el abandono de estudiantes vulnerables en Flandes (Bélgica), se implementó un programa de FPC-I que combina uno a dos días en la escuela con tres a cuatro días de otras actividades, como trabajo, trabajo voluntario o desarrollo de habilidades para el empleo (Ministerio de Educación y Capacitación de Flandes, 2010, citado en OCDE, 2010). En Austria existen programas en que el alumno se desempeña en empresas simuladas (*ÜBA*), en los casos en que no puede seguir un programa de aprendizaje dual por falta de un puesto de aprendizaje (Hoeckel, 2010).

El abandono por falta de puestos de aprendizaje es un problema que surge especialmente en períodos de recesión. Una medida para combatir esa tendencia es un subsidio temporal del Estado; sin embargo, este instrumento podría generar efectos negativos como el uso de los aprendices como mano de obra barata por parte de las empresas⁷. Otras opciones son crear puestos

⁷ El caso de Suiza muestra cómo evitar el uso de los aprendices como mano de obra barata (Dionisius y otros, 2008, citado en OCDE, 2010).

de aprendizaje en el sector público o compartir un aprendiz, caso en el cual un organismo estatal contrata a los aprendices que después trabajan en empresas⁸. Si esto no funciona, se puede ampliar la parte de enseñanza escolar o dejar que los alumnos pasen más tiempo en la educación general y posponer la formación profesional para más adelante (OCDE, 2010).

b) Empresas

El sector privado cumple un papel importante en el aprendizaje dual, ya que provee el puesto de aprendizaje, paga los gastos relacionados y además está involucrado en el desarrollo del sistema de aprendizaje, es decir, el diseño de las leyes, los currículos y las pruebas (OCDE, 2010). Por lo general, las empresas participan voluntariamente; sin embargo, en Alemania, Austria y Suiza tienen que acreditarse para ser elegibles como lugar de aprendizaje (Eichhorst y otros, 2012).

De acuerdo con un estudio sobre las características de las empresas que ofrecen un lugar de aprendizaje, realizado con datos de empresas alemanas entre 2000 y 2011, poco más de la mitad de las firmas están acreditadas y pueden ofrecer un lugar de aprendizaje (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2013). Se observa una relación positiva entre el tamaño de la empresa y la obtención de la acreditación, probablemente debido a los gastos que conlleva cada aprendizaje (Eichhorst y otros, 2012). Sin embargo, solo un 53,1% de las empresas acreditadas realmente ofrecieron puestos para practicantes en 2011, de los cuales no todos fueron usados.

Según las teorías del capital humano (Becker, 1993), las empresas no tienen un incentivo para invertir en habilidades generales y transferibles mediante su participación en el aprendizaje dual. Sin embargo, se pueden enumerar algunas de las ventajas de participar. En primer lugar, las empresas pueden aprender sobre las habilidades del alumno a un costo bajo, sabiendo además en forma exacta cuál es la capacitación que recibió. Segundo, es una forma de garantizar una oferta suficiente de personas dotadas de ciertas habilidades en el futuro (Eichhorst y otros, 2012). Tercero, el riesgo de capacitar alumnos para la competencia es bajo cuando la empresa es la única que demanda ciertas habilidades en una determinada región (Lazear, 2003; Smits, 2007; Gersbach y Schmutzler, 2006, citados en Eichhorst y otros, 2012). Datos de Alemania y Suiza muestran que las empresas se benefician de los aprendices, especialmente con prácticas de mayor duración, bien organizadas y con alumnos más experimentados (Schweri y otros, 2003; Mühleman y otros, 2007; Beicht y otros, 2004; Dionisius y otros, 2008, citados en OCDE, 2010).

⁸ Un organismo estatal contrata a los aprendices y los traspa como trabajadores a las empresas. Esto implica que todos los aspectos administrativos, como pagos, seguros y otros, son responsabilidad del Estado.

c) Gestión

Un tema relevante de la gestión de la modalidad dual de aprendizaje es equilibrar las necesidades de los alumnos y de las empresas, que a veces no coinciden. Por lo tanto, las entidades que lideran el proceso de negociación entre ambos grupos deben identificar los factores que determinan el peso de las necesidades de cada uno. El primer factor es “quien paga decide”, que tiende a sesgar el contenido de la formación hacia las empresas. Segundo, en el caso de los alumnos jóvenes, ellos difícilmente pueden decidir sobre su futuro a largo plazo; por lo tanto, es importante considerar las perspectivas del mercado laboral. Tercero, las necesidades de los empleadores tienen más peso cuando la meta del programa es la entrada directa al mercado laboral en vez de la preparación para un nivel de educación superior.

En los países estudiados existen cuatro maneras de crear un equilibrio entre las necesidades de los empleadores y los alumnos. En algunos casos, se toma la oferta de puestos de aprendizaje por parte de las empresas como un indicador de la relevancia del programa para la industria: por ejemplo, en Suiza un programa no comienza si no hay suficientes empresas dispuestas a ofrecer puestos de aprendizaje (Kuczera y otros, 2008, citado en OCDE, 2010). En otros casos se hacen pronósticos sobre la demanda de profesiones o habilidades en el medio a largo plazo y esa información se usa para el diseño de políticas de FPC, así como para informar a los estudiantes y demás actores sociales sobre las perspectivas de ciertos programas de FPC-I (Neugart y Schöman, 2002; Cedefop, 2008, citados en OCDE, 2010). Otra opción es usar incentivos financieros para estimular la formación en sectores donde hay escasez, otorgando becas a los alumnos, como se hace en Hungría, o subsidios a empresas para que ofrezcan puestos de aprendizaje.

Otro aspecto relevante de la gestión es favorecer el encuentro entre los alumnos y las empresas y regular el tipo de contrato que regirá dicha relación. En algunos países (Australia, Noruega, Suiza) hay organismos especialmente dedicados a esta actividad. Estos organismos pueden representar a un grupo de empresas o ser independientes, pero con contactos estrechos con ellas. A veces esos organismos también se hacen cargo de los aspectos administrativos; en otros casos, ellos contratan a los aprendices y los ponen a disposición de las empresas. Parte de la gestión de los aprendizajes se puede realizar a través de un contrato, como es obligatorio en 11 países europeos. Este contrato lo firman la empresa y el aprendiz y, en algunos países, también el instituto de FPC y puede incluir la metodología de la enseñanza, el sueldo del aprendiz, las facilidades disponibles, la supervisión, los seguros y otros contenidos del programa de aprendizaje (Ryan, 2000, citado en OCDE, 2010).

d) Calidad

Existen varias alternativas para asegurar una buena calidad del sistema de aprendizaje dual: primero, en la parte escolar, es decir, las escuelas y otros proveedores y los profesores; segundo, en la parte empresarial, es decir, las empresas y los formadores. Un marco de cualificaciones (a nivel nacional) también puede servir como apoyo para mantener la calidad del sistema dual en su conjunto⁹.

En Suecia, los alumnos pueden elegir libremente entre escuelas independientes (privadas) autorizadas y escuelas públicas, ya que ambos tipos reciben financiamiento público por alumno. Sin embargo, para ser autorizada, una escuela independiente debe seguir el programa nacional de estudios (Swedish Association of Independent Schools, 2010, citado en OCDE, 2010). Con respecto a la calidad de los profesores, en los 12 países de la OCDE evaluados se exigen diferentes niveles de preparación antes de poder enseñar en un instituto de FPC, con exigencias que contemplan desde una cualificación profesional hasta una formación universitaria. Sin embargo, hay evidencias de una preocupación generalizada por el envejecimiento de los profesores y por la necesaria actualización de sus conocimientos, de acuerdo con los ritmos dinámicos de modificación de los requisitos del mercado laboral (Skolverket, 2007; Harris y otros, 2001, citados en OCDE, 2010). Para resolver esta situación, a veces se reclutan personas que trabajan con jornada parcial en la educación y dedican la otra parte de su tiempo a la industria, después de haber cursado una capacitación pedagógica corta (Rex y otros, 2008, citado en OCDE, 2010). En Suiza los profesores toman cursos adicionales en un instituto de nivel superior dedicado a la formación de profesores para la FPC (Federal Office for Professional Education and Technology, 2008, citado en OCDE, 2010).

Otro aspecto referido a la calidad se relaciona con las empresas. En Alemania, Dinamarca y Suiza, para recibir aprendices las empresas deben gestionar un permiso que se otorga si cumplen con requisitos técnicos y de personal, cuentan con un programa de calidad suficiente y con un contenido de aprendizaje que corresponda a las necesidades de la profesión (Federal Office for Professional Education and Technology, 2008, citado en OCDE, 2010). La experiencia indica que un contrato firmado por el aprendiz y la empresa (así como por el instituto de FPC) ayuda a mantener un buen nivel de calidad (Ryan, 2000, citado en OCDE, 2010). Por último, aplicar currículos y exámenes estandarizados podría ser una manera de evitar que el alumno se especialice en un grado excesivo y adquiera pocas habilidades transferibles (Eichhorst y otros, 2012). Las exigencias para los formadores en las empresas

⁹ Véanse mayores detalles sobre los marcos de cualificaciones en el apartado 1 (letra d) de esta misma sección.

también difieren entre los países, aunque generalmente se necesita por lo menos una cualificación profesional. En algunos casos, como los de Alemania y Austria, también se pide un curso de didáctica o una demostración de las habilidades didácticas del formador a través de una prueba. Las temas cubiertos en dichos cursos incluyen principalmente contenidos relacionados con habilidades blandas, como dar instrucciones y retroalimentación, y el manejo de conflictos (Flemish Ministry of Education and Training, 2009, citado en OCDE, 2010), pero también temas de pedagogía, materias legales, conocimiento del sistema de formación profesional y capacitación y los problemas que afectan a los jóvenes vulnerables (Hoeckel y otros, 2009, citado en OCDE, 2010). Sin una formación adecuada en habilidades blandas, es probable que los formadores se enfoquen solamente en las habilidades técnicas, como se demostró en algunos estudios sobre el Reino Unido y Europa (Evans y otros, 1990; Kirpal y Tutschner, 2008, citados en OCDE, 2010). Exigir una mayor capacitación de los formadores puede ser una barrera de entrada, pero sin ella se verá disminuida la calidad del aprendizaje (lo que se expresa en una tasa más alta de abandono y una menor calidad de los aprendices), como muestran las experiencias en Alemania.

Por último, vale la pena mencionar el innovador programa finlandés llamado *Telkkä*, que se orienta a lograr el doble objetivo de, por una parte, poner a los profesores al día con las tendencias presentes en las empresas y, por otra, actualizar a los formadores con las tendencias existentes en la pedagogía, a través del intercambio. En este programa un profesor trabaja en equipo con un supervisor durante dos meses. Además, hay sesiones en las cuales se planifican las actividades y se explican los objetivos y expectativas del programa, incluidas sesiones de retroalimentación y difusión (Cort y otros, 2004, citado en OCDE, 2010).

e) Financiamiento

El financiamiento del aprendizaje dual tiene varios componentes. Los gastos públicos asignados a la parte escolar representan el primer componente y van desde un monto entre 7.100 y 14.100 dólares (Países Bajos) hasta 36.200 dólares (Noruega) por alumno para una carrera completa. En Suiza y los Países Bajos, los Gobiernos subsidian además a los institutos con una deducción tributaria; por lo tanto, los gastos por alumno en ambos países están subestimados. En Alemania, Austria y Suiza, los institutos de formación profesional (*vocational colleges*) financian la parte escolar del sistema dual, que cubre la educación general y la específica, mientras que los gastos por alumno son responsabilidad del Gobierno (Eichhorst y otros, 2012).

El segundo componente son los gastos de la enseñanza en el lugar de trabajo, mayormente financiados por las empresas en forma voluntaria,

como sucede, por ejemplo, en Alemania, Austria y Suiza (Eichhorst y otros, 2012). Estos gastos se pueden dividir en dos tipos. El primero corresponde al sueldo que la empresa paga al aprendiz, respecto a cuyo monto se observa un amplio rango. El segundo se refiere a los gastos relacionados con el aprendizaje: capacitación y tiempo no productivo de los formadores, materiales de aprendizaje, administración, corrección de errores cometidos por el aprendiz, tiempo gastado por los demás empleados y otros (Richardson, 2005; Rauner, 2007, citados en OCDE, 2010).

Por otra parte, los gastos de la capacitación de los formadores se financian de varias maneras: en algunos casos, el formador mismo asume los costos, a cambio de mejores perspectivas laborales y un sueldo mayor (Alemania); en otros, los cubre la empresa (Austria) (Gérard y otros, 1998, citado en OCDE, 2010). Si bien tener formadores de alta calidad requiere inversiones sustantivas, vale la pena, puesto que algunos de los beneficios son contar con aprendices más productivos, lograr mejores resultados del aprendizaje y poder disponer de futuros empleados de mayor calidad (OCDE, 2010).

Aunque las empresas pagan la mayor parte de los costos del aprendizaje en el lugar de trabajo, los Gobiernos han implementado varios instrumentos financieros con los que intentan disminuir los costos asociados y, por lo tanto, estimular la oferta de puestos de aprendizaje. Los instrumentos más usados son, por una parte, subsidios y reducciones tributarias y, por otra, gravámenes de formación (*training levies*), que el Estado recauda de todas las empresas como una tasa sobre la nómina y que redistribuye a su vez a las empresas, principalmente para la capacitación de trabajadores, pero también para la formación de los aprendices (Cort, 2008, citado en Eichhorst y otros, 2012). Los gravámenes universales pueden resultar poco efectivos para mejorar la distribución de las oportunidades de capacitación, ya que en general son las empresas grandes y los trabajadores altamente calificados los que aprovechan este beneficio (Gasskov, 1998; Edwards, 1997; Goux y Maurin, 1997; Lee, 2006, citados en OCDE, 2010). Los gravámenes sectoriales podrían ser más atractivos para las empresas, pero la experiencia arroja resultados mixtos (Van den Berg y otros, 2006; Smith y Billett, 2005; Cedefop, 2008, citados en OCDE, 2010). Los subsidios pueden ser del tipo tarifa plana, aunque pueden acarrear efectos negativos, como el uso de recursos para incentivar un comportamiento que se habría producido de todas maneras y el efecto de sustitución (por ejemplo, que las empresas reduzcan la capacitación no subsidiada en favor de ofrecer puestos de aprendizaje subsidiados). Los resultados de este instrumento han sido mixtos en Austria, Dinamarca y Suiza (OCDE, 2010). Otra opción es la implementada por el Gobierno de Irlanda, que paga un estipendio al aprendiz durante la parte del aprendizaje en que no está en el lugar de trabajo.

4. Comparación entre la educación escolar y el aprendizaje dual

En el aprendizaje dual hay una capacidad para adaptar el currículo de las prácticas a las necesidades de las empresas mayor que en la educación escolar, lo que evita desajustes entre las habilidades adquiridas y las habilidades exigidas por las empresas. El sistema dual ofrece también un mejor entorno de aprendizaje a los jóvenes que tienen una orientación más práctica que académica, aumentando su motivación y su participación en la formación profesional. Por último, el contacto con empresas facilita una entrada rápida de los jóvenes en el mercado laboral (Eichhorst y otros, 2012). La desventaja que tiene el sistema dual, comparado con el sistema escolar, es su dependencia respecto de la voluntad de participación de las empresas. Además, existe el riesgo de que estas puedan explotar a los jóvenes como trabajadores baratos durante la práctica, especialmente cuando los jóvenes tienen pocas alternativas (Eichhorst y otros, 2012).

En general, el sistema de aprendizaje dual parece favorecer la transición de la educación al mercado laboral, ya que los países que tienen este sistema presentan tasas menores de desocupación juvenil, de jóvenes que no estudian ni trabajan fuera del hogar (grupo al que se suele denominar con la expresión “nini”) y de períodos de desempleo frecuentes (Quintini y Manfredi, 2009; Quintini, Martin y Marin, 2007, citados en Eichhorst y otros, 2012). Evaluaciones realizadas en Alemania mostraron que entre un 50% y un 60% de los contratos de aprendiz se convirtieron luego en contratos laborales (BMBF, 2011, citado en Eichhorst y otros, 2012). En un estudio desarrollado en Australia se concluyó que un tipo de FPC-I que incluye un período de formación en un lugar de trabajo proporciona un 14% más de probabilidades de que el alumno termine la enseñanza secundaria con un título, obtenga empleo de jornada completa y un trabajo profesional, en comparación con un alumno que cursó una formación profesional totalmente escolar (Polidano y Tabasso, 2013). En Francia, también se comprobó que los estudiantes del sistema dual tienen mayores probabilidades de aprobar los exámenes finales y continuar los estudios (Alet y Bonnal, 2011, citado en Eichhorst y otros, 2012). No obstante, pareciera que la ventaja de una entrada más fácil al mercado laboral de los egresados provenientes del aprendizaje dual, en comparación con los egresados del sistema escolar, desaparece en el largo plazo, según estudios realizados en Alemania, Francia y los Países Bajos (Eichhorst y otros, 2012).

El modelo dual permite aprovechar los beneficios que tiene el aprendizaje en el lugar de trabajo y los del aprendizaje escolar¹⁰. En

¹⁰ Por ejemplo, en Alemania se descubrió que los alumnos que cursaron el sistema dual tenían una mejor remuneración y vínculo con el mercado laboral, en comparación con personas que solamente recibieron formación en el trabajo (Adda y otros, 2011, citado en Eichhorst y otros, 2012).

algunos casos los aspectos teóricos de una profesión se aprenden mejor en una sala de clases. Entre las razones que justifican esta afirmación se pueden mencionar los menores costos o riesgos, como en el caso de los simuladores para pilotos, que ofrecen al alumno la oportunidad de aprender a un ritmo más lento que el trabajo real (Robertson y otros, 2000, citado en OCDE, 2010), y la existencia de economías de escala. Por último, es posible que no todos los lugares de trabajo puedan ofrecer el aprendizaje requerido completo.

5. Factores de éxito de la formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario

La conclusión del apartado anterior reafirma la idea de que el sistema dual es una modalidad muy efectiva de formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario; sin embargo, este sistema no es una opción factible para todos los países. En este apartado se presentan los factores de éxito de la FPC-I a nivel secundario, incluidos tanto la educación escolar como el aprendizaje dual.

Como se mencionó anteriormente, en los países de la OCDE existe una gran variedad de modalidades de educación escolar en la FPC-I; además, es difícil establecer comparaciones entre las instituciones de diferentes países. Por lo tanto, no se puede identificar una modalidad única que sea la más exitosa pero sí algunos elementos clave o factores de éxito para construir un buen sistema de FPC-I:

- Es fundamental la participación continua de todos los actores interesados en el desarrollo del currículo para asegurar su relevancia. Dichos actores son las instituciones educativas, los sindicatos, los empleadores y el Gobierno (principalmente para representar a los alumnos).
- Debe existir un sistema de retroalimentación continua entre el mercado laboral y las instituciones educativas
- Se requieren fondos adecuados para financiar los materiales y la inversión en capacitación de los profesores, a fin de promover una educación de alta calidad.
- Se debe estimular la competencia entre los proveedores de formación profesional y capacitación, a través de una combinación de fondos privados y públicos, y cierta flexibilidad en los temas de enseñanza y personal. Sin embargo, esta competencia debe darse en el marco de un sistema de acreditación y control de calidad, y la asignación de fondos debe basarse en los rendimientos, para asegurar la calidad de los centros de FPC.

- Se debe trabajar con un marco de cualificaciones que haga compatibles las competencias y cualificaciones obtenidas en el sistema de FPC-I con las obtenidas en las carreras académicas. Esto promueve la transición entre ambos sistemas y contribuye a evitar que las carreras de formación profesional sean callejones sin salida (Woessmann, 2008; Cedefop, 2008a y 2009a; Carrero 2006, citados en Eichhorst y otros, 2012).

Debido a que en el sistema de aprendizaje dual existe una parte escolar y una parte de aprendizaje en el lugar de trabajo hay otros factores clave que se enfocan a esta etapa de la formación:

- Los profesores que se desempeñan en la parte escolar deben tener conocimientos actualizados sobre las industrias.
- En el diseño de los programas se deben tomar en cuenta las necesidades de los empleadores (que cambian con rapidez) y de los alumnos; especialmente para estos últimos, es importante que dichos programas incluyan habilidades básicas y transferibles, a fin de prepararlos para varios puestos en el desarrollo de su carrera.
- Debido al bajo reconocimiento de la formación profesional en varios países estudiados, es clave que el nivel de reconocimiento de las certificaciones obtenidas sea lo más amplio posible, idealmente hasta el nivel nacional, para aumentar el valor de dichas certificaciones.
- Comunicar los buenos resultados de los egresados en el mercado laboral a alumnos potenciales, sus familias y la sociedad en su conjunto promueve la FPC como una alternativa sólida a una carrera universitaria, en un diseño de los sistemas de educación y de formación profesional que no excluye futuros estudios universitarios.

Los factores de éxito relacionados directamente con el lugar de trabajo se complementan con mecanismos para asegurar un nivel de calidad alto a través de un marco de asesoramiento y de calidad que mejore la transparencia y facilite el control de calidad. Con ese fin, también es clave levantar datos sobre los resultados del aprendizaje en el lugar de trabajo para el aprendiz y para la empresa, entre otros. Un marco legal para los aprendizajes en que se expliciten el estatus, los derechos y los deberes de los empleadores y los aprendices es otro factor relevante. Este marco disminuye la incertidumbre de ambas partes y, por lo tanto, los costos de transacción. Además, es clave que los aprendizajes ofrecidos cubran una gama amplia de sectores, incluso sectores de servicios, como la educación y la salud, para que todos los estudiantes tengan acceso a una FPC-I del tipo del aprendizaje dual. Este factor será aún más relevante en períodos de recesión, para mantener los

puestos de aprendizaje en el lugar de trabajo. Finalmente, el aprendizaje en el lugar de trabajo debería complementarse con otras formas, como talleres en las escuelas, para aquellos casos en que no hubiera suficientes puestos o en que el lugar de trabajo no fuera el sitio más adecuado (OCDE, 2010; OIT, 2012; Molgat, Deschenaux y LeBlanc, 2011).

B. Formación profesional y capacitación inicial a nivel superior¹¹

En la formación profesional y capacitación inicial a nivel superior no hay una distinción clara entre educación general y profesional, como existe en la FPC-I a nivel secundario. Solo Alemania tiene un sistema dual en la FPC-I a nivel superior, mientras que Francia, Inglaterra e Irlanda funcionan con un sistema de certificación y reconocimiento. En varios países, la FPC-I a nivel superior es tratada como parte de la educación superior. En Noruega, se trata de integrar la educación universitaria y la educación profesional, en tanto que otros países mantienen una separación entre ambos tipos (Cedefop, 2011).

1. Participación

Si los alumnos quieren seguir estudiando después de terminar su formación profesional a nivel secundario, tienen diferentes opciones. Algunos continúan estudiando la misma carrera en la FPC-I a nivel superior, otros la siguen por el lado académico y un tercer grupo continúa en la FPC-I, pero en otra carrera. Por ejemplo, en los Países Bajos un 25% de los alumnos de FPC a nivel secundario continúan en la FPC a nivel superior (OCDE, 2010). En los Estados Unidos, dos tercios de los alumnos de la educación superior eligen una carrera técnico-profesional y no académica (National Center for Education Statistics, s/f, citado en OCDE, 2010). En Alemania, para estimular que los alumnos continuaran sus estudios a nivel superior, las universidades, a partir de 2009, dieron acceso a personas con el grado de *Meister o Fachwirt*¹² o con un grado de FPC a nivel secundario y tres años de experiencia laboral relevante (Hoeckel y Schwartz, 2010, citado en OCDE, 2010).

¹¹ Esta sección está basada principalmente en un estudio del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), en que se analizaron 13 países europeos: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa y Rumania. Los resultados se obtuvieron por medio de estudios de documentos, entrevistas estructuradas y una encuesta en línea. Véase Cedefop (2011).

¹² Se trata de títulos adquiridos en la formación profesional que representan cualificaciones que ubican a las personas entre el obrero calificado y el técnico. Específicamente, estos títulos califican para formar aprendices.

2. Proveedores

En Alemania, Dinamarca y los Países Bajos, entre otros países, las instituciones de formación profesional superior ofrecen programas de FPC-I a nivel superior. Después de 1990, algunos países del antiguo bloque de Europa Oriental reformaron sus sistemas de educación superior y diferenciaron la educación general y la formación profesional, fortaleciendo esta última a través del mejoramiento de las escuelas profesionales, las fusiones entre instituciones especializadas y el establecimiento de proveedores privados (Cedefop, 2011). Inglaterra tiene un sistema integrado, en que casi todos los establecimientos de nivel superior son universidades. Generalmente los programas de FPC-I (así como los de FPC-C) se ofrecen a través de una universidad o mediante una cooperación entre una universidad y un colegio de educación posescolar (*further education college*). En Francia, en cambio, el sistema de educación superior es muy complejo y segmentado, con más de 3.500 proveedores, públicos y privados. Entre ellos, las Grandes Escuelas (*Grandes Écoles*) o instituciones de formación profesional superior tienen más prestigio que las universidades (Cedefop, 2011). Además de los proveedores pertenecientes al sistema público de educación general y formación profesional, hay proveedores privados que también ofrecen programas de FPC-I a nivel superior, como las universidades privadas y organismos sectoriales de Irlanda (Cedefop, 2011).

En varios países europeos el sistema que diferencia la educación general y la formación profesional está bajo presión debido a que las instituciones de formación profesional superior tienen una orientación cada vez más académica, mientras que las universidades introducen actividades profesionales, siguiendo la tendencia de algunas universidades estadounidenses. Como consecuencia de esta modernización de las instituciones de formación profesional superior, se produjo un vacío entre la formación profesional a nivel secundario y superior, que se tradujo en la creación de los grados de asociado (*associate degrees*) en los Países Bajos: programas de solamente dos años para adultos que ya tienen un título profesional a nivel secundario. De acuerdo con los primeros resultados, el grado de asociado ha atraído a gente que normalmente no se hubiese matriculado (De Graaf, 2009, citado en Cedefop, 2011).

3. Programas

En muchos de los países estudiados, las instituciones de formación profesional superior ofrecen programas a nivel de título de licenciado (*bachelor's degree*) y, a veces, también a nivel de maestría (*master's degree*) en todos los temas o solamente en aquellos que no están cubiertos por las universidades. En Irlanda y Noruega, hay varias instituciones de formación profesional superior que

ofrecen programas de doctorado como los de las universidades; sin embargo, los primeros tienen una orientación a la profesión y al mercado laboral mayor que los segundos. En algunos países, alumnos con títulos de licenciados obtenidos en las instituciones de formación profesional superior no pueden entrar inmediatamente a programas de maestría de las universidades. Las universidades neerlandesas, por ejemplo, exigen que el licenciado de una institución de formación profesional superior curse un programa previo a la maestría. A nivel de maestría hay varios países que están desarrollando una maestría profesional (*professional master's program*) y en Finlandia existe ya un programa de maestría a tiempo parcial para personas que cuenten con un título de licenciado, tres años de experiencia laboral, un trabajo, la aprobación del empleador y un tema de investigación relacionado con su trabajo. En Francia, la orientación es distinta, puesto que los Institutos Universitarios de Tecnología (*Instituts Universitaires de Technologie (IUT)*) ofrecen títulos de licenciatura profesional (*licenses professionnelles*), que incluyen un período de aprendizaje de entre 12 y 16 semanas y, además, son profesionales no académicos quienes dirigen las maestrías profesionales (*maîtrise professionnelle*) (Cedefop, 2011).

4. Gestión

A veces la FPC-I a nivel superior está bajo el régimen de la FPC-I (Dinamarca) y a veces pertenece al régimen de la educación superior (Portugal). La FPC-I a nivel superior generalmente es responsabilidad de un solo ministerio, pero en Francia hay varios ministerios responsables de la formulación de políticas para la FPC-I. En otros países también se involucran las autoridades regionales: en Alemania participan los ministerios a nivel de los estados federados. Otros actores que influyen en las políticas para la FPC-I a nivel superior son las agencias nacionales de formación profesional y capacitación, los establecimientos de educación superior, las cámaras de comercio y los interlocutores sociales. A fin de asegurar la integración de la FPC-I a nivel superior con el mercado laboral es importante que todos los actores colaboren para facilitar las prácticas laborales, así como en la gobernanza institucional de la FPC y en consultorías, conferencias y el desarrollo de los programas de estudios. Sin embargo, se ha identificado la debilidad de esta cooperación interinstitucional como uno de los aspectos que es necesario enfrentar para mejorar el desempeño de la FPC en muchos países (Cedefop, 2011).

5. Financiamiento

Los Gobiernos nacionales financian gran parte de la FPC-I a nivel superior; sin embargo, los gobiernos locales, las empresas y los estudiantes también contribuyen sustancialmente a cubrir dichos gastos. Los países nórdicos analizados y los Países Bajos tienen un nivel de financiamiento a través de

fondos públicos más importante que los países del antiguo bloque de Europa Oriental. En algunos países, el Estado es prácticamente el único financiador de este tipo de educación y en otros el mayor peso del financiamiento recae en los gobiernos más descentralizados. Además, a veces las instituciones de FPC-I a nivel superior reciben fondos competitivos por proyectos o investigaciones (Alemania y Noruega) o fondos estructurales de la Unión Europea (Grecia y Portugal). Dependiendo del país, las instituciones tienen mayor o menor libertad para gastar los fondos estatales. Generalmente, en los países nórdicos y los Países Bajos se otorga más autonomía a las instituciones, pero al mismo tiempo los fondos (o una parte de ellos) dependen de su desempeño. El régimen de pago de los estudiantes varía entre pagar una matrícula en forma constante, pagar por programas determinados o pagar por programas en instituciones privadas. Los estudiantes que quieren estudiar a tiempo parcial a veces tienen que pagar todos los gastos, como ocurre en Irlanda, mientras que en Dinamarca los empleadores pagan el curso completo cuando quieren cursos adaptados o dirigidos solamente a todos sus empleados y en Finlandia también participan en el financiamiento de los programas de educación, principalmente de los profesionales (Cedefop, 2011).

C. Formación profesional y capacitación continua

En la actualidad, especialmente debido a los cambios tecnológicos, la formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario y superior no basta para toda la vida laboral. Es muy probable que en varias oportunidades los individuos deban formarse y/o capacitarse de nuevo, es decir, participar en la formación profesional y capacitación continua (FPC-C, dirigida a personas que ya están y estuvieron insertas en el mercado laboral. Mientras que la formación profesional está dirigida a adquirir competencias y capacidades para una profesión distinta a aquella en que ya se tiene previamente formación, la capacitación está enfocada en mantener y aumentar las competencias y capacidades necesarias para ejecutar de manera exitosa una profesión en el mediano y largo plazo. Lamentablemente, muchas veces la diferencia entre capacitación y formación profesional no es tan clara y en algunos casos las definiciones usadas en los estudios revisados muestran solapamiento entre sí¹³. Debido a que la capacitación tiene el mayor peso en la FPC-C en la mayoría de los estudios considerados, en el resto de esta sección se usará la palabra “capacitación” en vez de la expresión FPC-C. Sin embargo, hay que recordar que el término es muy amplio y puede incluir aspectos de formación.

¹³ Esta falta de claridad también viene del hecho de que los estudios sobre el tema están casi siempre escritos en inglés, de modo que en ellos se usa la palabra training, que a veces se puede referir a la capacitación y a veces a la formación profesional.

1. Funcionamiento

El objetivo general de la capacitación es aumentar la productividad y la empleabilidad de los participantes y mejorar el capital humano (Kluve, 2010). En general, los cursos cortos tienen como meta mejorar las competencias que ya se tienen, mientras que los cursos más largos están orientados a la adquisición de competencias para un nuevo oficio (Bergemann y Van den Berg, 2008)¹⁴. La capacitación puede presentarse en una gran variedad de tipos, según su contenido, forma, proveedores y duración. Se puede distinguir, por ejemplo, entre cursos dirigidos a desarrollar conocimiento y competencias generales, es decir, transferibles, como cursos de idiomas o de computación básicos, frente a cursos dirigidos al desarrollo de conocimientos y competencias específicas que se pueden aplicar solamente dentro de una cierta profesión o empresa (Kluve, 2010; Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003)¹⁵. En cuanto a la forma, se pueden encontrar cursos de capacitación en las aulas (*classroom training*), capacitación en el empleo o lugar de trabajo (*on-the-job training*)¹⁶ y experiencia laboral (*work experience*) (Kluve, 2010; Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003). Además, hay cursos organizados y ejecutados por los empleadores mismos, en lo que se denomina capacitación en el trabajo (*on-the-job training*) y cursos organizados y ejecutados por un proveedor acreditado, como capacitación fuera del puesto de trabajo (*off-the-job training*) (Picchio y Van Ours, 2013; Kristensen, 2012; Goerlitz y Tamm, 2012)¹⁷. Por último, la capacitación puede tener una duración de algunos días o incluso de años (Bergemann y Van den Berg, 2008; Betcherman, Dar y Olivas, 2004; Kristensen, 2012).

En algunos casos, antes de empezar un programa de capacitación, el candidato puede recibir una asesoría en la que se determinan sus intereses, objetivos y competencias y capacidades (Bednarzik y Szalanski, 2012). Sobre la base de esta asesoría, se puede elegir el trayecto más adecuado para el candidato, como en el caso de un programa en los Estados Unidos en que se ofrece un módulo para las personas que deben actualizar sus competencias laborales enfocado en “aprender a aprender”, lo que las prepara para un

¹⁴ Como se explica en la introducción de este capítulo, los cursos largos dirigidos a preparar a las personas para un nuevo oficio se consideran formación profesional y los cursos (generalmente más cortos) dirigidos a mejorar el desempeño en el oficio vigente se consideran capacitación. Sin embargo, en muchos estudios en que se aborda exclusivamente la capacitación (*training*) no se define con claridad en qué consiste esa capacitación; por lo tanto, también puede incluir cursos que corresponden a formación profesional.

¹⁵ Este estudio de tipo meta-análisis incluye una evaluación de 137 programas de políticas activas del mercado de trabajo en 19 países europeos, incluidos 70 programas de capacitación.

¹⁶ Greenberg, Michalopoulos y Robins (2003) distinguen dos subcategorías en la forma “capacitación en el lugar de trabajo”: capacitación en un lugar de trabajo en el sector privado y empleo subvencionado en el sector público.

¹⁷ En varios estudios se usan las expresiones “*on the job*” (en el empleo o lugar de trabajo) y “*off the job*” (fuera del puesto o lugar de trabajo) para distinguir entre cursos. No siempre es claro si esa diferencia se refiere al proveedor del curso o al lugar en que se realiza.

regreso exitoso a los estudios¹⁸. Otro módulo está dirigido a personas que aún no tienen clara su decisión y consiste en una visión general del proceso de reclutamiento, una revisión de las posibilidades de capacitación y una exploración del emprendimiento como alternativa (Bednarzik y Szalanski, 2012). Otra característica de este programa es que todo el sistema funciona con la modalidad de la ventanilla única (Bednarzik y Szalanski, 2012).

2. Participación

Cuando se evalúan los programas de capacitación estatales, se identifican varios factores que al parecer influyen en quién participa en un programa de capacitación y quién no. Primero, esto depende de los criterios de selección que establece el programa. En el Canadá, algunos programas están dirigidos a grupos específicos, como trabajadores de una cierta industria, indígenas, inmigrantes recién llegados, personas que reciben asistencia social, desempleados de larga duración y trabajadores de edad (Foro de ministros del mercado de trabajo, 2013).

Un segundo factor son las características personales de los participantes (potenciales), como su nivel de educación y su historia laboral. Heckman y Smith (2004) mostraron que algunas personas con un menor nivel de educación no disponían de información sobre las opciones de formación con las que contaban y, por lo tanto, no siempre sabían que eran candidatos elegibles o no sabían cómo postular. En otro estudio, sobre el programa estadounidense Ley de Inversión en la Fuerza de Trabajo (*Workforce Investment Act*), se encontró que los participantes con nivel educativo medio eran los que recibían más capacitación. Según Jacobsen y otros (2003) (citado en Andersson y otros, 2013), esto tiene sentido, porque las personas que cuentan con un nivel medio de formación se sienten preparadas para seguir una capacitación profesional, lo que no es el caso de las personas que no poseen ninguna formación. En el caso de las personas que ya cuentan con un nivel elevado de educación, este tipo de capacitaciones no tienen un valor agregado (Barron y otros, 1998, citado en Andersson y otros, 2013). En el mismo programa se puede observar que los participantes relativamente jóvenes reciben más capacitación. Desde el punto de vista de la teoría del capital humano tiene sentido invertir en los jóvenes, porque ellos aprovechan los resultados de la capacitación durante más tiempo. Además, las personas más cercanas al mercado de trabajo, es decir, las personas que recientemente perdieron su trabajo o recientemente regresaron a la fuerza laboral, tienen mayores probabilidades de presentar una solicitud y ser aceptadas que aquellas que han estado desempleadas o inactivas por largos períodos (Heckman y Smith, 2004).

¹⁸ Se trata de un estudio de 30 casos de personas que perdieron su trabajo en Pittsburgh (Estados Unidos) durante los despidos masivos en la industria siderúrgica a principios de los años ochenta (Bednarzik y Szalanski, 2012).

El tercer factor está vinculado a las características del trabajo. Según un estudio realizado en Alemania, las personas que tienen un trabajo que incluye tareas no rutinarias o tareas rutinarias cognitivas o un trabajo en que ejecutan tareas múltiples al parecer tienen una probabilidad mayor de capacitarse. Esto también puede explicar, en parte, el hecho de que son las personas altamente cualificadas las que por lo general toman la iniciativa de capacitarse (Goerlitz y Tamm, 2012).

Por último, un determinante de la participación en la capacitación es el sector en que se desempeña el trabajador. Según un estudio en Dinamarca, los cursos de capacitación más tomados son los cursos de formación profesional o técnica (en comparación con los cursos básicos y los cursos de nivel superior) y, en general, este tipo de cursos los toman más frecuentemente los trabajadores del sector privado y los hombres. La participación en la capacitación de este tipo varía mucho entre los sectores, desde un 25% en educación hasta un 68% en el sector de alimentos y bebidas. Por otro lado, los trabajadores del sector educación (mayormente profesores) tienen el porcentaje más alto de capacitaciones a nivel superior (46,3%) (Kluve, 2010).

3. Proveedores

Existe una amplia variedad de proveedores de la capacitación en los países considerados. Entre otros, pueden mencionarse los institutos de formación profesional o técnica (*vocational or technical colleges*), los centros para la formación de adultos, las escuelas de enseñanza secundaria, los establecimientos de enseñanza superior y los lugares de trabajo (Kristensen, 2012; Bednarzik y Szalanski, 2012). En algunos países, como los Estados Unidos, los proveedores pueden ser institutos con o sin fines de lucro (Andersson y otros, 2013).

4. Financiamiento

En varios países el Gobierno o sus organismos pagan la capacitación directamente; en otros, como los Estados Unidos, a través de la Ley de Inversión en la Fuerza de Trabajo, el financiamiento opera por medio de cuentas de capacitación individuales. En este caso, los participantes del programa reciben vales para comprar la capacitación deseada directamente de un proveedor de su preferencia que debe estar incluido en una lista de proveedores aprobados (Andersson y otros, 2013). En 2005, los 15 países que entonces conformaban la Unión Europea (UE-15) gastaron 66.600 millones de euros en políticas del mercado de trabajo; sin embargo, se estima que solo un 9,7% de estos fondos fueron utilizados para financiar capacitaciones. No obstante, los porcentajes varían mucho entre los países: desde un 4% en Eslovaquia, un 7,5% en Alemania o un 15,3% en Austria hasta un 23,1% en Noruega (Kluve, 2010). En Alemania, es menos frecuente que la capacitación fuera del lugar de trabajo, que tiene un contenido más general, esté pagada

por el empleador y son los trabajadores mismos quienes, en general, toman la iniciativa de participar en ella y pagarla (Goerlitz y Tamm, 2012). En Dinamarca, en el caso de los cursos en que el trabajador participa durante su horario laboral, él o su empleador recibe una compensación que equivale al monto máximo de beneficios del seguro de desempleo. El Gobierno compensa entre el 60% y el 80% de los ingresos y, en muchos casos, las empresas pagan el resto (Kristensen, 2012). Según los gobiernos locales canadienses, en 2012 ellos invirtieron 22.000 millones de dólares canadienses en la educación postsecundaria y el desarrollo de habilidades (Foro de ministros del mercado de trabajo, 2013).

5. Gestión

A veces se crean organismos para gestionar o ejecutar un programa de capacitación, como las juntas de inversión en la fuerza de trabajo (*Workforce Investment Boards (WIB)*) estatales y locales en los Estados Unidos, para implementar el programa federal Ley de Inversión en la Fuerza de Trabajo. Estas juntas reciben los fondos del Gobierno federal y tienen mucha libertad en la ejecución del programa. Por lo tanto, se han observado grandes diferencias entre las juntas de distintos estados, pero también dentro de un mismo estado e incluso entre los funcionarios (asistentes sociales) de la misma junta. Algunos brindan entrenamiento, por ejemplo, a cada persona que llegue a su puerta; en cambio, otros toman en cuenta los beneficios que el solicitante ya ha recibido, antes de pedir una capacitación (Andersson y otros, 2013). El desempeño de los estados y las juntas de inversión en la fuerza de trabajo se evalúa a través de los resultados de las personas registradas con ellos. Sobre la base de este desempeño, cada estado y junta recibe premios o sanciones. Esta manera de evaluar el desempeño, en vez de medir, por ejemplo, el valor agregado, tiene el riesgo de que solamente se seleccione a las personas que tengan mayores posibilidades de obtener un buen rendimiento en el mercado laboral, efecto conocido como “descremado” (*cream-skimming effect*) (Andersson y otros, 2013). En varios programas, no solamente están involucrados los proveedores de la capacitación y el Gobierno, sino también representantes de los sectores, de los empleadores, de las organizaciones sectoriales y de los sindicatos, para asegurar que los programas cumplan con las necesidades del mercado laboral (Foro de ministros del mercado de trabajo, 2013).

6. Efectos

Los estudios sobre los efectos de los programas de capacitación con financiamiento o cofinanciamiento del Estado son un fenómeno bastante reciente (Kluve, 2010; Betcherman, Dar y Olivás, 2004; Boone y Van Ours, 2004; Card, Kluve y Weber, 2010; Brown y Koettl, 2012; Bergemann y Van

den Berg, 2008). En varios de ellos, se compara el efecto de la capacitación con el efecto que tienen los demás instrumentos de las políticas activas del mercado de trabajo, como los programas para la generación directa o indirecta de empleo, los servicios de empleo (intermediación) y el fomento del autoempleo y de las microempresas. Con el tiempo, los países han dirigido menos fondos a la capacitación, en favor del apoyo a la búsqueda de trabajo, el asesoramiento y orientación, y los beneficios y sanciones (Meager, 2009).

Sin embargo, en general se comprueba que la capacitación resulta tener mayor efecto en la tasa de desempleo y la tasa de ocupación que los servicios de empleo y los puestos de trabajo subvencionados (Boone y Van Ours, 2004). Esto puede deberse a que la participación de una persona en una capacitación brinda información sobre ella (efecto de diagnóstico inicial (*screening effect*)), aumenta sus competencias (efecto de competencia (*competition effect*)) y puede facilitar su entrada o reingreso en el mercado laboral (efecto de transición (*transition effect*)) (Brown y Koettl, 2012). Otros afirman que la capacitación es más efectiva porque aumenta la productividad esperada del trabajador, mejorando el ajuste entre oferta y demanda de trabajo y disminuyendo la probabilidad de un despido (Boone y Van Ours, 2004). Por otra parte, la capacitación aumenta más la probabilidad individual de empleo que los programas de creación directa de empleo, pero menos que esquemas de incentivos al sector privado (Kluve, 2010). Además, los efectos positivos de la capacitación se mantienen en el tiempo (Card, Kluve y Weber, 2010). Por ejemplo, se estimó que trabajadores neerlandeses de diversas edades que habían seguido una capacitación tenían 6 puntos porcentuales menos de probabilidades de estar sin empleo que sus compañeros que no se habían capacitado (Picchio y Van Ours, 2013).

Cabe aclarar que la magnitud de los efectos mencionados parece depender de factores como el nivel de los beneficios de desempleo (Boone y Van Ours, 2004), la coyuntura (Kluve, 2010; Brown y Koettl, 2012) y el grupo destinatario al que se dirige el programa de capacitación. Según un estudio de Betcherman, Dar y Olivas (2004)¹⁹, los desempleados logran, a través de la capacitación, mayores tasas de empleo, pero no consiguen mejores niveles de ingresos. Además, los efectos suelen ser menores en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Sin embargo, no se produjeron efectos significativos entre trabajadores que quedaron sin empleo debido a despidos masivos, salvo en algunos casos en que el reentrenamiento fue acompañado por un amplio y costoso servicio de empleo.

La capacitación dirigida al segundo grupo destinatario, los jóvenes, no es muy exitosa en cuanto a mejorar los resultados en el mercado laboral, por

¹⁹ En esta investigación los autores hicieron un meta-análisis de 159 estudios, de los cuales 77 eran estudios de impacto de la capacitación. De estos, 56 estudios se referían a capacitación en países de la OCDE y los otros 21 se referían a países en transición y en desarrollo.

lo menos en los países desarrollados (Betcherman, Dar y Olivas, 2004)²⁰, ya que, de acuerdo con estudios en países europeos (Kluve, 2010) y los Estados Unidos (Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003), los programas de capacitación para jóvenes son menos efectivos que los programas generales o para adultos. Al parecer, tiene más sentido mejorar la educación inicial, para que haya menos abandonos y otros problemas escolares, que intentar remediar los problemas después, por medio de capacitación (Betcherman, Dar y Olivas, 2004). Por último, las mujeres suelen beneficiarse más de una capacitación que los hombres en términos de una mejor empleabilidad y una tasa elevada de transición al trabajo. Este efecto se suele observar en todos los tipos de capacitación (Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003), si bien es más fuerte en países donde las mujeres tienen una participación en la fuerza de trabajo relativamente baja (Bergemann y Van den Berg, 2008).

Los programas de capacitación también pueden presentar varios efectos negativos. Primero, puede haber ineficiencias en el sentido de que parte de los subsidios llegan a personas que se habrían capacitado aunque no hubiesen recibido estos fondos (Lehmann y Kluve, 2010, citado en Brown y Koettl, 2012). Segundo, aparece el denominado efecto “descremado” que se produce cuando solo las personas con las mejores probabilidades de encontrar empleo son seleccionadas por un programa. Este efecto negativo ocurre mayormente cuando la entidad que decide sobre la selección de los candidatos tiene que acreditar una alta tasa de reemplazo de los participantes en el programa (Lehmann y Kluve, 2010, citado en Brown y Koettl, 2012). Tercero, durante el programa el participante tiene una probabilidad menor de encontrar empleo en comparación con una persona que no participa en el programa, lo que se conoce como efecto “de cerrojo” (*lock-in effect*) (Calmfors y otros, 2001, citado en Brown y Koettl, 2012; Andersson y otros, 2013).

En resumen, para evaluar adecuadamente los programas de capacitación se deben tomar en cuenta sus beneficios y costos. Sin embargo, hay pocos estudios en esta área, en parte porque se tienen que incorporar varios supuestos para que estas evaluaciones funcionen. Por ejemplo, un programa de capacitación estadounidense tiene los mejores resultados cuando se supone que los costos directos son bajos, la duración del impacto es larga y la tasa de descuento social y los costos marginales de los fondos públicos son bajos (Andersson y otros, 2013).

7. Factores de éxito de los programas de capacitación

Sobre la base de la literatura revisada se pueden identificar algunos factores de éxito para guiar el diseño de un programa de capacitación efectivo y eficiente:

²⁰ Las pocas evaluaciones realizadas en América Latina mostraron que la capacitación para jóvenes puede tener un efecto positivo cuando está integrada con refuerzo educativo y servicios de asistencia, incluida la búsqueda de trabajo y servicios sociales (Betcherman, Dar y Olivas, 2004).

- Al parecer, la capacitación en el lugar de trabajo y la capacitación en la sala de clases acompañada por experiencia laboral en condiciones reales son las formas más efectivas, por sus mayores efectos de diagnóstico inicial, competencia y transición (descritos en el apartado 6 de esta sección) (Brown y Koettl, 2012; Kluve, 2010; Betcherman, Dar y Olivas, 2004; Greenberg, Michalopoulos y Robins, 2003; Meager, 2009).
- Es importante que los programas sean flexibles, de modo que puedan adaptarse a las circunstancias locales, que tengan una escala limitada y que estén focalizados en determinados grupos (Meager, 2009; Bednarzik y Szalanski, 2012). Específicamente, deberá orientar a los jóvenes hacia la formación profesional y capacitación inicial en vez de fomentar su participación en programas de capacitación.
- La capacitación resulta ser más efectiva cuando está enfocada en ciertas habilidades y ocupaciones que estén vinculadas con las necesidades del mercado laboral, así como en el desarrollo de habilidades analíticas (Meager, 2009; Bednarzik y Szalanski, 2012). Según Martin y Grubb (2001), lo más efectivo parecieran ser los programas de capacitación dirigidos a grupos específicos en los cuales se ha detectado una deficiencia de habilidades que actúa como una barrera de acceso al empleo (Meager, 2009). Idealmente la capacitación debe implicar una cualificación formal, de preferencia reconocida a nivel nacional.
- Los empleadores deben estar altamente involucrados (Betcherman, Dar y Olivas, 2004).
- Es importante que exista una asesoría adecuada a los candidatos y una auditoría de los programas. Una buena asesoría asegura que el programa sea adecuado para los candidatos y que ellos sean capaces de valorar el contenido de la capacitación ofrecida (Bednarzik y Szalanski, 2012).
- Debe comprenderse que los efectos de la capacitación se verán en el mediano a largo plazo y no inmediatamente.

Entre las consideraciones finales, cabe mencionar algunos otros aspectos. Una revisión de evaluaciones de las políticas del mercado de trabajo en los Estados Unidos desde la Gran Depresión sugiere que no hay una solución única, sino que más bien existen varios programas que sirven a metas diversas, por lo que debe haber una coherencia entre programas y metas (O'Leary, 2010). Por ejemplo, los programas de capacitación deben responder a lo que exigen los empleadores y a los instrumentos de compensación (seguro de desempleo, por ejemplo), tienen que estar vinculados a los servicios de empleo

y tienen que ser útiles para facilitar la transición entre empleos. Además, es necesario mantener y fortalecer los lazos entre empleadores y empleados, así como comunicar a los trabajadores y la comunidad las pérdidas de empleo que se prevén, y los servicios deben estar bien focalizados para aumentar el rendimiento de los programas. En resumen, ni el sistema de capacitación ni sus políticas deben operar de manera aislada, sino que en conjunto con los otros sistemas y políticas disponibles para combatir los efectos negativos del desempleo.

D. Conclusiones

La formación profesional y capacitación es un camino educacional con mucho potencial y podría ser un complemento sólido de la educación general. Para investigar su potencial, en este capítulo se revisaron los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación de países europeos, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, con el objetivo de identificar y analizar modelos de buenas prácticas, así como factores de éxito de los modelos de formación y capacitación profesional. Estos abarcan una amplia variedad de programas por lo que para ordenar las conclusiones se hizo una distinción entre la formación profesional y capacitación inicial y la formación profesional y capacitación continua.

1. Formación profesional y capacitación inicial a nivel secundario

En la mayoría de los países estudiados, la FPC-I existe en el nivel secundario y se pueden distinguir dos tipos. El aprendizaje dual es común en los países europeos de habla alemana (Alemania, Austria y Suiza) y Dinamarca, aunque también existe en Francia y los Países Bajos. Este tipo de formación también existía en los países del antiguo bloque de Europa Oriental, antes de la transición. Por otro lado, la educación escolar es la modalidad más corriente de FPC-I en los otros países europeos y en los países de habla inglesa no europeos. El aprendizaje dual presenta ventajas por la importancia que se asigna al aprendizaje formal en el lugar de trabajo. Gracias a esa parte práctica, los egresados desarrollan habilidades técnicas y blandas que son relevantes, actualizadas y directamente aplicables; además, los egresados saben que hay demanda de aquello que han aprendido, porque, de no ser así, la empresa no hubiese ofrecido el puesto de aprendizaje. Esto permite a los egresados obtener cualificaciones ampliamente reconocidas en el sector correspondiente y adquirir un conocimiento personal del mundo laboral. Todo eso funciona bajo algunas condiciones, entre las que se cuentan, por ejemplo, que el currículo esté construido tomando en cuenta las necesidades de los alumnos y de los sectores en un sentido amplio, y no desde la perspectiva

de un solo empleador; que la parte escolar y la que se desarrolla en el lugar de trabajo se complementen y estén a cargo de profesores y formadores de buena calidad, y que haya un sistema de asesoramiento y acreditación, sobre la base, por ejemplo, de un marco de cualificaciones. De esta forma, los egresados logran una mejor transición al mercado laboral, frecuentemente con mayores ingresos que sus pares que provienen de los demás tipos de FPC y de la educación general.

Sin embargo, podría decirse que la mayor fortaleza del aprendizaje dual, el aprendizaje en el lugar de trabajo, es al mismo tiempo su talón de Aquiles, ya que tiene una dependencia fuerte con relación al mundo empresarial y su disposición para ofrecer puestos de aprendizaje de modo estructurado, de buena calidad, con habilidades transferibles y supervisores de alta calidad, entre otros factores. Por todos estos requisitos, no sorprende que en algunos países se utilice, en vez del aprendizaje dual, la educación escolar en la que prácticamente todo el aprendizaje ocurre en la escuela y la parte práctica se transmite mediante la simulación de situaciones en laboratorios. Para asegurar la calidad en este tipo de FPC, es importante que las escuelas involucren activamente la participación de las empresas para estar al día con sus necesidades laborales y poder contar con un currículo actualizado, a través de comités consultivos, profesores que trabajan a tiempo parcial en la industria u otras modalidades.

Para que la FPC-I a nivel secundario sea eficiente, efectiva, de alta calidad y que tenga un componente de aprendizaje en el lugar de trabajo fuerte, habría que cumplir con una serie de requisitos:

- Una cooperación estrecha y continua entre todos los interlocutores, Gobierno, escuelas, empleadores, industrias y sindicatos, entre otros, de forma tal que se pueda asegurar un currículo actualizado, equilibrado y en que se consideren suficientes habilidades transferibles.
- Un control gubernamental de la calidad de los aprendizajes, la creación de un marco legal para los contratos entre empleadores y aprendices, y el desarrollo de alternativas para los jóvenes que no pueden encontrar un puesto de aprendizaje.
- El ofrecimiento estructurado de aprendizajes por parte de los empleadores, siguiendo currículos que permitan que los aprendices vayan a las escuelas para cualificarse y que ofrezcan una perspectiva creíble sobre un futuro trabajo.
- La aceptación de que los contratos de aprendizaje no son contratos laborales comunes, con las consecuencias correspondientes en cuanto a los deberes y beneficios asociados.

- La difusión de los resultados de los egresados en el mercado laboral, que contribuya al reconocimiento de la FPC como una alternativa sólida a una carrera universitaria por parte de los jóvenes y sus familias sin excluir, futuros estudios universitarios, lo que, por supuesto, implica la necesidad de levantar datos sobre la FPC-I en general y específicamente sobre sus resultados.
- La inversión en la calidad de los profesores y formadores, estableciendo ciertos requisitos mínimos, así como ofreciendo capacitación e intercambios, por un lado, y desarrollando un marco de calidad, por otro.
- El desarrollo de un marco de cualificaciones de alcance nacional que valore el certificado o título obtenido.
- La implementación de políticas para mantener el nivel y la calidad de los puestos de aprendizaje durante la fase baja del ciclo económico, cuando la oferta de estos puestos, por parte de las empresas, suele disminuir.
- La extensión de la formación profesional y capacitación a sectores más allá de los tradicionales, especialmente en ciertos servicios como educación y salud, para que más alumnos puedan aprovechar los beneficios de este tipo de FPC-I.

Cabe afirmar que varios de los aspectos mencionados también son aplicables a la FPC-I a nivel superior y a la FPC-C.

2. Formación profesional y capacitación inicial a nivel superior

En la actualidad, los alumnos que continúan (o empiezan) su formación profesional a nivel superior generalmente lo hacen en un sistema de dos pilares, en el que las instituciones de formación profesional ofrecen programas de FPC-I a nivel superior y las universidades ofrecen una formación académica. En general, las universidades gozan de mayor prestigio que la FPC a nivel superior. Sin embargo, en varios países se han puesto en marcha iniciativas por las cuales ambos tipos de formación se acercan cada vez más, ya que las instituciones de formación profesional ofrecen programas más académicos y se involucran con la investigación, en tanto que las universidades incorporan actividades profesionales en sus currículos y desarrollan carreras más cortas y prácticas. Uno de los grandes desafíos en este proceso de acercamiento es hacer posible que un alumno que cuente con cierto título o certificado de una institución de FPC pueda ingresar al nivel adecuado para continuar sus estudios a nivel universitario.

Los recursos para la FPC a nivel superior provienen mayormente del Gobierno nacional, pero también de los gobiernos locales, las empresas y los alumnos mismos, aunque con menor importancia relativa. En general, se sigue el principio de que “quien paga decide”, por lo que las políticas para la FPC-I a nivel superior están desarrolladas principalmente por los Ministerios de Educación y, con menor frecuencia, por los Ministerios de Trabajo. En varios países existe también una agencia nacional de FPC, y las universidades y las instituciones de FPC a nivel superior participan activamente en el proceso de creación de políticas. Sin embargo, en algunos países se observa una cierta debilidad en la participación de los actores relevantes del mercado laboral. Esta participación se puede lograr y mejorar por medio de las prácticas laborales, la gobernanza institucional, consultorías, conferencias y el desarrollo conjunto de los programas de estudios.

3. Formación profesional y capacitación continua

La formación profesional y capacitación continua está dirigida a personas que ya han entrado en el mercado de trabajo y se extiende a lo largo de su vida laboral. El componente de mayor peso es la capacitación, que está enfocada en mantener y aumentar las competencias y capacidades necesarias para poder ejecutar exitosamente una profesión en la actualidad y en el futuro. En esta área, los programas de capacitación financiados por los Gobiernos son parte del ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo.

La FPC-C incluye una gran variedad de cursos y programas, por ejemplo, de conocimiento general o transferible, o bien de conocimiento especializado. Además, se puede distinguir entre cursos que ofrece el empleador y que se desarrollan en el lugar de trabajo, y cursos organizados por terceros fuera del lugar de trabajo. En varios programas de capacitación financiados por los Gobiernos, se incluye no solamente la capacitación, sino también una asesoría para el candidato y ayuda en la búsqueda de empleo. Estos elementos, al parecer, mejoran el resultado del programa, en comparación con ofrecer solo la capacitación. Por lo general, este tipo de capacitación es financiada directamente por el Gobierno, aunque a veces los participantes reciben vales que les permiten elegir su proveedor. Los proveedores pueden ser los institutos de formación profesional o técnica, los centros para la formación de adultos, las escuelas de enseñanza secundaria, los establecimientos de enseñanza superior y los lugares de trabajo.

En los países considerados, en general la participación en programas de capacitación es mayor cuando las condiciones de entrada no son muy estrictas. Es más probable que participen personas que tienen un nivel medio de educación, que están cercanas al mercado de trabajo y son relativamente jóvenes, que trabajan en cargos con tareas no rutinarias o en un trabajo

complejo, y en ciertos sectores. Además, se observa que los ejecutores tienen bastante libertad en la ejecución de los programas estatales, lo que ofrece la ventaja de que pueden adaptar el programa a las necesidades locales (región, sector) y a las necesidades de las personas. Sin embargo, el efecto negativo podría ser un mayor grado de arbitrariedad en la selección de participantes.

Entre las políticas activas del mercado de trabajo, la capacitación es uno de los instrumentos más efectivos y, en el largo plazo, el más efectivo para aumentar la empleabilidad del participante. Tiene efectos favorables adicionales, por medio de las señales positivas respecto al participante, y aumenta su competitividad. Dichos programas suelen ser más efectivos para las mujeres que para los hombres y poco efectivos (en términos de costos) para los jóvenes. Al parecer, la mejor estrategia en el caso de los jóvenes es priorizar que terminen con éxito su FPC-I y evitar que abandonen sus estudios, en lugar de tratar de superar las carencias posteriormente mediante la FPC-C]. Es importante controlar la ineficiencia que se produce cuando los subsidios llegan a personas que se habrían capacitado aunque no hubiesen recibido esos fondos; el efecto “descremado”, por el que solo las personas con las mejores probabilidades de encontrar empleo son seleccionadas para un programa, y el efecto “de cerrojo”, que implica que durante el desarrollo del programa de capacitación el participante tiene una probabilidad menor de encontrar empleo que una persona que no participa. Entre los factores de éxito de los programas de capacitación se incluyen el lugar de trabajo como lugar de enseñanza, el desarrollo de habilidades cuya ausencia actúa como una barrera contra el acceso al trabajo, la flexibilidad del programa, el contar con empleadores involucrados y la asesoría previa a los candidatos. Para concluir, es importante recordar que la capacitación tiene efecto en el mediano a largo plazo y que los programas de capacitación deben estar bien coordinados con las demás políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, para combatir exitosamente los efectos negativos del desempleo y lograr un impacto óptimo en la productividad y en los ingresos de los trabajadores.

Bibliografía

- Andersson, F. y otros (2013), "Does federally-funded job training work? Nonexperimental estimates of WIA training impacts using longitudinal data on workers and firms", *NBER Working Paper*, N° 19446, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Becker, G.S. (1993), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bednarzik, R. y J. Szalanski (2012), "An examination of the work history of Pittsburgh steelworkers, who were displaced and received publicly-funded retraining in the early 1980s", *IZA Discussion Paper*, N° 6429, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Bergemann, A. y G.J. Van den Berg (2008), "Active labor market policy effects for women in Europe - A survey", *Annales d'Economie et de Statistique*, N° 91-92.
- Betcherman, G., A. Dar y K. Olivas (2004), "Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries", *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0402, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bilginsoy, C. (2003), "The hazards of training: attrition and retention in construction industry apprenticeship programs", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, N° 1, SAGE.
- Boone, J. y J.C. Van Ours (2004), "Effective active labor market policies", *IZA Discussion Paper*, N° 1335, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Brown, A. y J. Koettl (2012), "Active labor market programs: employment gain or fiscal drain?", *IZA Discussion Paper*, N° 6880, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013), "Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013" [en línea] <http://datenreport.bibb.de/>.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber (2010), "Active labour market policy evaluations: a meta-analysis", *The Economic Journal*, vol. 120, N° 548, Royal Economic Society.
- Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) (2011), "Vocational education and training at higher qualification levels", *Research Paper*, N° 15, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea [en línea] http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5515_en.pdf.
- Dionisius, R. y otros (2008), "Cost and benefit of apprenticeship training. A comparison of Germany and Switzerland", *Discussion Paper*, N° 3465, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Eichhorst, W. y otros (2012), "A roadmap to vocational education and training systems around the world", diciembre [en línea] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2199793.
- Foro de ministros del mercado de trabajo (2013), *Building Skills Together* [en línea] <http://eae.alberta.ca/media/387243/building%20skills%20together.pdf>.
- Goerlitz, K. y M. Tamm (2012), "Revisiting the complementarity between education and training: the role of personality, working tasks and firm effects", *IZA Discussion Paper*, N° 6278, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Greenberg, D.H., C. Michalopoulos y P.K. Robins (2003), "A meta-analysis of government-sponsored training programs", *Industrial and Labour Relations Review*, N° 57, SAGE.
- Heckman, J. y J.A. Smith (2004), "The determinants of participation in a social program: evidence from a prototypical job training program", *Journal of Labor Economics*, vol. 22, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.

- Hoeckel, K. (2010), *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training: Austria*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Kluve, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, vol. 17, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Kristensen, N. (2012), "Training and retirement", *IZA Discussion Paper*, N° 6301, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kuczera, M. (2010), *Learning for Jobs. The OECD International Survey of VET Systems: First Results and Technical Report*, París.
- Martin, J. y D. Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, N° 2.
- Meager, N. (2009), "The role of training and skills development in active labour market policies", *International Journal of Training and Development*, vol. 13, N° 1, Wiley.
- Molgat, M., F. Deschenaux y P. LeBlanc (2011), "Vocational education in Canada: do policy directions and youth trajectories always meet?", *Journal of Vocational Education & Training*, vol. 63, N° 4, Taylor & Francis.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, París.
- _____(2010), *Learning for Jobs*, París [en línea] <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264087460-en>.
- _____(2007), *Qualifications Systems, Bridges to Lifelong Learning*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Overview of Apprenticeship Systems and Issues. ILO Contribution to the G20 Task Force on Employment* [en línea] http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/WCMS_190188/lang-en/index.htm.
- O'Leary, C. (2010), "Policies for displaced workers: an American perspective", *Upjohn Institute Working Paper*, N° 10-170.
- Picchio, M. y J.C. Van Ours (2013), "Retaining through training even for older workers", *Economics of Education Review*, vol. 32, Amsterdam, Elsevier.
- Polidano, C. y D. Tabasso (2013), "Making it real: the benefits of workplace learning in upper-secondary VET courses", Universidad de Melbourne [en línea] <http://ftp.iza.org/dp7633.pdf>.
- Wallner, J. (2012), "Political structures, social diversity, and public policy: comparing mandatory education in Canada and the United States", *Comparative Political Studies*, vol. 45, N° 7.
- West, J. (2004), *Improving Completion Rates in Apprenticeship: a Comparative and Numerical Approach*, Apprenticeships Task Force, Londres.

Capítulo VIII

Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina

*Jürgen Weller
Sonia Gontero*

Introducción

América Latina enfrenta dos retos que están estrechamente relacionados: establecer las bases de un crecimiento económico sostenible y reducir la todavía elevada desigualdad que, entre otras cosas, pone en entredicho la sostenibilidad social de ese crecimiento. La formación profesional, junto con la educación general, desempeña un papel clave para avanzar en ese sentido. Por una parte, una fuerza laboral cada vez más calificada que pueda aprovechar el potencial productivo de nuevas tecnologías y nuevas pautas de organización de la producción es indispensable para cerrar las brechas de productividad externas (en comparación con los países desarrollados) e internas (reducción de la heterogeneidad estructural entre sectores productivos y entre agentes). Ese cierre de brechas requiere impulsar un cambio estructural mediante la incorporación de actividades que se basen cada vez más en innovaciones, conocimientos y habilidades (CEPAL, 2012).

Al mismo tiempo, se requiere avanzar en procesos de inclusión laboral y productiva como instrumento clave para reducir la desigualdad de ingresos

que, a pesar de los avances recientes, sigue siendo elevada. Ese fenómeno se genera en parte en los mercados laborales, específicamente por la desigualdad del acceso a empleos de buena calidad y por las grandes brechas de ingresos entre ocupaciones que requieren mayores o menores niveles de calificación. La desigualdad de acceso a empleos de buena calidad se relaciona, entre otras cosas, con las diferencias en el acceso a las habilidades requeridas, que surgen a nivel del hogar y se profundizan en los sistemas de educación y de formación profesional y capacitación. Su reducción requiere, por lo tanto, facilitar a toda la población el acceso a educación y formación profesional de buena calidad, lo que exige transformaciones profundas en ambas esferas (OCDE/CEPAL/CAF, 2014). Esto ha sido reconocido explícitamente por los países miembros de las Naciones Unidas en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El cuarto Objetivo consiste en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

La principal diferencia entre los sistemas educativos y los de formación profesional y capacitación (FPC) es que mientras que los primeros tienen como objetivo la generación de conocimientos y habilidades generales, la FPC se dedica a transmitir habilidades que faciliten el ingreso al mundo del trabajo¹. A su vez, dentro de la FPC puede distinguirse entre la formación profesional, dirigida a facilitar una primera inserción laboral en una ocupación específica o un campo ocupacional, y la capacitación, que se dedica a transmitir conocimientos y habilidades en una esfera más delimitada, generalmente para personas que ya tienen experiencia laboral o que, por diferentes circunstancias, no quieren o no pueden estudiar carreras de mayor duración².

La eficacia de la FPC y su impacto en la desigualdad se determinan principalmente por su triple pertinencia, ya que su desempeño debe ser pertinente a las demandas del aparato productivo, a las necesidades y preferencias de las personas y a la estrategia de desarrollo del país de que se trate. Esas tres pertinencias están estrechamente relacionadas y no se puede dar énfasis a ninguna de ellas en detrimento de otra (véase el diagrama VIII.1). Por ejemplo, si solo se tienen en cuenta las exigencias actuales de las empresas,

¹ Como se verá más adelante, esa diferenciación tiende a desdibujarse progresivamente, ya que, por un lado, la educación general refleja cada vez más aspectos relevantes para el mundo del trabajo e incorpora muchas actividades de FPC a su programa de estudios y, por otro, la formación profesional también suele considerar aspectos teóricos o de conocimiento general.

² A lo largo de este documento, las referencias al sistema educativo se relacionan básicamente con la enseñanza secundaria superior y, en particular, con la enseñanza técnica, es decir, la que prepara a las personas para el trabajo. También entra en el campo del sistema educativo la enseñanza postsecundaria y terciaria no universitaria. Sin embargo, el énfasis de este capítulo está puesto en la formación profesional y capacitación laboral ofrecida en instituciones nacionales de capacitación que, generalmente, no operan en la órbita de los ministerios de educación.

ello puede ocasionar un cortoplacismo que no contribuye al desarrollo socioeconómico del país a mediano y largo plazo. Si únicamente se presta atención a las preferencias de las personas para capacitarse, ello podría generar habilidades que luego no permiten la inserción laboral productiva por falta de demanda. Por último, si se subordina la oferta de formación y capacitación a una estrategia de desarrollo a largo plazo sin atender las necesidades del presente, se soslayaría el proceso gradual de transformación desde el aparato productivo actual hacia la matriz productiva deseada. La coordinación de estos tres elementos constituye un desafío para la mayoría de los países de la región y un factor crucial para el desarrollo de sistemas de educación técnica y formación equitativos.



Fuente: Elaboración propia.

En este capítulo se analizan los avances y retos de la FPC en América Latina. En la primera sección se resume el surgimiento de las instituciones de FPC en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y los cuestionamientos que dichas instituciones empezaron a recibir a partir de la década de 1980. En la segunda, se analizan los cambios introducidos al respecto durante las últimas décadas, entre otras cosas, para responder a una demanda más diferenciada que en los orígenes de dichas instituciones. En la tercera, se destacan debilidades persistentes que limitan la eficacia de los programas de FPC, mientras que en la sección final se esbozan algunos lineamientos para superar dichas debilidades y avanzar hacia el establecimiento de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación (SNFPC) eficaces, eficientes e inclusivos.

A. Surgimiento de la formación profesional y capacitación formal en América Latina

El desarrollo institucional de la formación profesional en América Latina comienza a partir de la década de 1940 y hasta la década de 1970, dependiendo del país. A lo largo de esos 30 años se fueron creando instituciones (servicios o institutos) a nivel nacional cuyo cometido era estructurar y ejecutar la generación de políticas de formación³.

Esas organizaciones surgen ante todo de la necesidad de hacer frente a determinados cambios en las estructuras productivas y económicas que repercutieron en los mercados laborales regionales. Esas transformaciones implicaban principalmente considerar una mayor industrialización de la economía y la necesidad de dar mayor valor agregado a los productos derivados de la producción agrícola. En el mercado laboral, se registraron importantes aumentos del empleo en los sectores industrial y público en detrimento del sector primario, lo que produjo un aumento de la demanda de recursos humanos calificados y semicalificados.

En sus comienzos, el Estado desempeñaba un papel central en la organización de los sistemas de formación profesional. Tanto la concepción como la planificación y la ejecución de dicha formación estaban bajo la órbita de una institución pública y se regían de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores). Estos organismos se financiaban principalmente con recursos provenientes de la contribución obligatoria de las empresas de un porcentaje de sus nóminas de sueldo y, en menor medida, con recursos fiscales⁴.

En esos años, varios países desarrollaron también sistemas de educación técnica de nivel medio y superior, dirigidos principalmente a personas que no deseaban recibir educación universitaria o no podían acceder a ella. Su objetivo era formar técnicos de nivel medio, como eslabón entre los profesionales de formación universitaria y las personas poco calificadas. Si bien los sistemas de educación técnica eran responsabilidad de los ministerios de educación, los de formación profesional dependían de los ministerios de trabajo, división que todavía se mantiene en la actualidad.

En De Ibarrola (1999) se resumen los paradigmas que caracterizaron la formación profesional entre los años cincuenta y setenta en los siguientes puntos: se trataba de una formación limitada estrictamente al contenido de las ocupaciones y de las actividades marcadas por una aguda división del trabajo, se administraba de forma autónoma y aislada tanto de políticas de educación como de empleo, había poca adaptación a los cambios por parte de las

³ Véanse Casanova (1999), De Ibarrola (1999) y Ducci (2000).

⁴ Esas características de organización de la oferta en torno a grandes instituciones nacionales, dirección tripartita o multipartita y financiamiento de aportes de las empresas determinaron un modelo expandido en la región que se definió como “modelo latinoamericano” (CEPAL/OIT, 2013).

instituciones proveedoras de formación —por lo que su oferta no se relacionaba con las necesidades del mercado del trabajo— y estaba dirigida principalmente a los trabajadores de empresas formales y a los jóvenes del sistema escolar.

Sin embargo, el desarrollo de las instituciones de formación profesional en la región tuvo un impacto social muy importante al romperse la dicotomía que existía en los mercados laborales, que incluían a pequeñas elites de alta calificación y grandes sectores con poca o ninguna calificación, de modo que la mano de obra solo alcanzaba niveles intermedios de formación. Esas instituciones participaron activamente en las políticas alfabetizadoras y fueron la principal y casi única oferta educativa para amplias capas de la población (Casanova, 1999, pág. 60).

A partir de mediados de la década de 1970 se produjeron importantes cambios económicos (políticas de apertura comercial), políticos (redefinición del papel del Estado), tecnológicos y educativos que significaron un fuerte impacto en la estructura de los mercados de trabajo y, por lo tanto, en los sistemas de formación profesional. En efecto, las estrategias de inserción internacional exigieron mejorar la competitividad, la tendencia a la reducción de la administración central dio espacio a una mayor participación del sector privado y los cambios tecnológicos subrayaron la importancia del conocimiento en las nuevas formas de organización de la producción. La influencia de estos cambios en el mercado laboral se materializó principalmente a través de un declive del empleo en los sectores industrial y público, en términos de su peso relativo en el total de empleo y un incremento del sector de servicios, tanto en el producto como en la generación de empleo. Además, se verifica un crecimiento del sector informal, que llega a representar una parte sustantiva del total del empleo.

En ese contexto, las instituciones de capacitación existentes no respondieron con la flexibilidad y rapidez requerida para adaptarse a la demanda empresarial de recursos humanos con nuevas calificaciones ni a la demanda social, ante la mayor disponibilidad de trabajadores con dificultades para una plena inserción laboral.

Durante la década de 1990, esos factores contribuyeron a importantes cambios en la organización de los sistemas de formación profesional. Uno de los más importantes fue la aparición de nuevos oferentes de capacitación, lo que propició un nuevo papel del Estado como ordenador, regulador y fiscalizador de la oferta de capacitación, además de proveedor en muchos casos⁵. Los

⁵ Llisterri y otros (2014) proponen agrupar los organismos de capacitación en tres categorías o modelos: i) el modelo “institucional tradicional” en que el Estado mantiene su posición cuasi monopólica en la provisión de capacitación (según estos autores, es la situación actual en 11 países de la región); ii) el modelo de “Estado regulador y promotor” en que se separa la función de regulación de la de ejecución del servicio de capacitación (4 países), y iii) el “modelo mixto”, con características de los dos modelos anteriores y una amplia variedad de arreglos institucionales (5 países).

avances recientes y los nuevos retos que deben enfrentar actualmente los SNFPC son amplios y se presentarán en las secciones siguientes.

B. Avances recientes en el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación

Las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales mencionadas anteriormente generaron y siguen generando nuevos retos que la FPC tiene que enfrentar para asegurar su triple pertinencia. Esos retos y la complejidad de la construcción de un SNFPC eficaz se ponen en evidencia al analizar la heterogeneidad de su población objetivo, en la que pueden diferenciarse los siguientes grupos:

- i) personas ocupadas, sobre todo adultos en el sector formal;
- ii) cesantes que buscan su reinserción productiva;
- iii) adultos, con ninguna o poca experiencia laboral que buscan acceso a un trabajo remunerado;
- iv) jóvenes en la educación secundaria;
- v) jóvenes con educación secundaria completa que buscan una formación no universitaria para acceder al mercado laboral, y
- vi) jóvenes sin educación secundaria completa que demandan una capacitación abreviada para una rápida inserción laboral.

A su vez, surgen retos específicos a partir de las necesidades de grupos de población que pueden formar parte de dichos grupos destinatarios, como las personas con discapacidad, los migrantes o, por ejemplo, personas pertenecientes a minorías étnicas que tropiezan con obstáculos de comunicación. A continuación se revisan los retos que enfrenta la FPC a partir de los requisitos específicos de cada uno de esos grupos.

1. Personas ocupadas

La capacitación de personas ocupadas refleja la necesidad de las empresas de adaptar las competencias de su fuerza de trabajo a procesos productivos cambiantes, la preferencia de los trabajadores por trayectorias laborales ascendentes y, desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo de la región, la mayor necesidad de incorporar conocimientos y tecnologías a la matriz productiva. En concreto, la transición desde un crecimiento económico basado en gran parte en la explotación de recursos naturales hacia economías diversificadas, capaces de cerrar las brechas externas de productividad mediante procesos generalizados de desarrollo, adaptación e incorporación de nuevas tecnologías y la formación de una fuerza de trabajo habilitada para su eficiente

aplicación, es clave para el desarrollo latinoamericano a mediano y largo plazo⁶. En ese contexto, nuevas habilidades, específicamente las habilidades socioemocionales o “suaves”, que por lo general son transversales y no están vinculadas a una ocupación específica, ganan cada vez más en importancia y las empresas suelen tener crecientes dificultades para encontrar personas que las posean⁷.

Una encuesta de empresas pone en evidencia la gravedad de estos problemas: un 36,8% de las empresas entrevistadas en 18 países latinoamericanos reportan que la escasez de fuerza de trabajo calificada representa un obstáculo para un mejor desempeño⁸. De hecho, América Latina y el Caribe es la región con el mayor porcentaje al respecto⁹.

Los retos que el rápido cambio tecnológico implica para las empresas, sobre todo en mercados abiertos como los que han caracterizado cada vez más a América Latina durante las últimas décadas, han resaltado la importancia del “aprendizaje a lo largo de la vida”, lema que se ha transformado en omnipresente en el debate sobre la formación profesional y la capacitación. Las empresas han reaccionado ante ese reto con un aumento de la capacitación para sus propios trabajadores. Según datos de la ya mencionada encuesta, en 2010, un 52,3% de las empresas entrevistadas afirmaba ofrecer capacitación, en promedio, a un 60,1% de sus trabajadores. Ello implica, en casi todos los países, un incremento respecto a 2006 (véase el gráfico VIII.1)¹⁰.

En muchos países, el Estado apoya esas actividades, por medio de incentivos tributarios (por ejemplo, en Chile y el Uruguay), subsidios para cofinanciar cursos de capacitación exigidos por las empresas (por ejemplo, en México) o la oferta de capacitación mediante proveedores públicos (por ejemplo, en Colombia)¹¹. En varios países, como la Argentina, el Brasil y el Perú, se han creado instituciones especializadas a nivel sectorial para que

⁶ En cuanto a los retos para un crecimiento latinoamericano sostenible a largo plazo basado en un cambio estructural, véase CEPAL (2012). Aedo y Walker (2012) y OCDE/CEPAL/CAF (2014) abordan las transformaciones necesarias en la generación de capacidades para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

⁷ Según encuestas realizadas en Costa Rica, El Salvador y el Perú, las empresas tienen crecientes problemas para conseguir trabajadores tanto con habilidades “duras” como “suaves”, y esa dificultad se agravó, sobre todo entre el caso de las últimas (Weller, 2011, pág. 23).

⁸ Véase [en línea] www.enterprisesurveys.com (datos bajados el 12 de noviembre de 2015). Cabe señalar que la cobertura de esta encuesta se limita a empresas con un grado mínimo de formalidad.

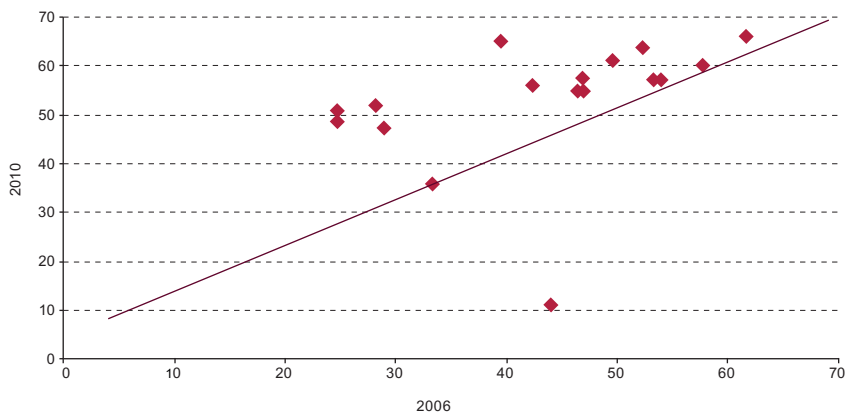
⁹ Además, la gravedad de este problema parece seguir en aumento. En el promedio de 17 países con datos comparables, entre 2006 y 2010 el porcentaje subió de 28,2% a 34,5%, y solo en cinco países ese problema se consideró menos apremiante.

¹⁰ El porcentaje de empresas latinoamericanas que reportan actividades de capacitación es, conjuntamente con los países de la OCDE y de Asia oriental y el Pacífico, el más elevado entre todas las regiones. Véase [en línea] www.enterprisesurveys.com.

¹¹ Sin embargo, como constatan Flores-Lima, González-Velosa y Rosas-Shady (2014), en muchos países el aprovechamiento de los instrumentos públicos de apoyo para la capacitación de personas ocupadas es bajo y, por lo menos en algunos casos, tiene un sesgo que favorece a las empresas más grandes y al personal ya de por sí más calificado.

faciliten el acceso a capacitación con contenido pertinente para las empresas y los trabajadores ocupados. La especialización sectorial de esas instituciones facilitarían la retroalimentación con miras a la actualización de sus contenidos y recursos de formación (CEPAL/OIT, 2013, pág. 18).

Gráfico VIII.1
América Latina: proporción de empresas con actividades de capacitación, 2006 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de [en línea] www.enterprisesurveys.com.

Aun así, las empresas de región invierten poco en capacitación, al menos formalmente y ante todo las pequeñas empresas. En efecto, la cobertura de las actividades de capacitación en las empresas aumenta con el tamaño de estas. Alrededor de 2010, en el promedio de 17 países latinoamericanos, un 84,0% de las grandes empresas (100 o más ocupados), un 62,9% de las de tamaño medio (de 20 a 99 ocupados) y solo un 39,3% de las pequeñas empresas (de 5 a 19 ocupados) ofrecieron capacitación formal a sus trabajadores. Esto significa que las actividades de capacitación en la actualidad no ayudan a reducir las brechas de productividad entre las empresas de diferente tamaño¹².

En ese contexto, es interesante constatar que las dificultades que genera la fuerza de trabajo inadecuadamente capacitada para el desempeño de las firmas varían según el tamaño de las empresas, aunque no hay una pauta común entre los países. Solo en 3 países (de 16) las empresas grandes reportan más problemas al respecto. Es probable que esto se relacione con las mayores posibilidades que tienen para seleccionar a su personal, ya que pueden ofrecer mejores condiciones contractuales a trabajadores que posean

¹² Véase [en línea] www.enterprisesurveys.com. Estos datos excluyen a las microempresas, entre las que el nivel de capacitación suele ser aun más bajo.

las calificaciones adecuadas, además de lo que ya se ha indicado en el sentido de que esas empresas suelen tener más actividades de capacitación¹³. En seis países, las empresas pequeñas son las que reportan mayores problemas para encontrar personal con la capacitación adecuada, mientras que en otros seis, ese es el estrato que menos problemas señala¹⁴. Esto podría reflejar un nivel tecnológico-organizativo poco sofisticado en muchas empresas pequeñas, por lo que no requieren una fuerza de trabajo muy calificada, lo que obviamente no sería una buena señal para encarar procesos de convergencia productiva¹⁵. Es interesante constatar que, en siete de los países considerados, son las empresas de tamaño medio las que presentan mayores problemas¹⁶. Esto podría deberse a que muchas empresas medianas están haciendo el intento de incorporar nuevas tecnologías o procesos organizativos para mejorar su competitividad, pero tropiezan con una escasez de personal calificado que no pueden resolver satisfactoriamente, debido a sus limitaciones de recursos o a la falta de una oferta correspondiente accesible.

2. Cesantes

Por definición, los cesantes poseen experiencia laboral y, por lo tanto, habilidades adquiridas en su(s) trabajo(s) anterior(es), además de la formación o capacitación que hayan recibido. Sin embargo, este grupo de personas requiere capacitación adicional, principalmente en cuatro circunstancias:

- i) los cesantes con experiencia laboral previa pueden necesitar capacitación para facilitar la siguiente inserción o para que esta sea más productiva¹⁷;
- ii) los cesantes de larga duración pueden necesitar capacitación para compensar la pérdida de competencias durante ese período, que dificultaría su reinserción laboral¹⁸;

¹³ Se trata de Guatemala, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Honduras y Panamá. En Honduras, la proporción es casi idéntica en los tres estratos.

¹⁵ Así podrían interpretarse los resultados de Almeida y Aterido (2010), que indican que las actividades de capacitación tienen menores tasas de retorno previstas en el caso de la pequeña y mediana empresa.

¹⁶ Se trata del Brasil, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú. Además, en seis países las empresas de tamaño medio representan el estrato con el segundo porcentaje más elevado y, en 13 de 16 países, el estrato con la más alta o segunda más alta proporción de empresas en esa área.

¹⁷ Un ejemplo son las becas del Fondo de Cesantía Solidario de Chile. Véase [en línea] <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/20814>.

¹⁸ Un análisis de las evaluaciones de políticas activas del mercado de trabajo ha mostrado que, en forma comparativa, los programas que mejoran el capital humano de los beneficiarios tienen el mayor impacto positivo en el caso de los desempleados de larga duración (Card, Kluge y Weber, 2015).

- iii) los cesantes temporales que suelen insertarse laboralmente por temporadas (por ejemplo, en la agricultura) pueden requerir capacitación para poder emplearse durante los períodos de baja demanda laboral en el rubro en que se desempeñan habitualmente¹⁹;
- iv) los cesantes provenientes de un sector en particular que se han visto afectados por despidos masivos como consecuencia de un cambio estructural que provoca la contracción de ese sector específico pueden requerir alguna capacitación para insertarse en otro sector²⁰. El capital humano específico que han acumulado posiblemente se pierda, ya que difícilmente podrán volver a insertarse en el mismo sector.

Esas cuatro situaciones pueden requerir medidas de capacitación para las personas sin empleo. No obstante, hay situaciones de cesantía con otras características que habría que enfrentar con otros instrumentos; por ejemplo, información sobre opciones de trabajo y actividades de intermediación, posiblemente vinculadas con algún subsidio de apoyo a la movilidad geográfica o programas de empleo temporal en casos de emergencia por crisis económicas o desastres naturales, o para enfrentar una debilidad estructural o temporal de la demanda laboral en algún territorio específico.

3. Adultos con poca o ninguna experiencia en el mercado laboral

Entre los adultos con ninguna o poca experiencia laboral que buscan generar ingresos laborales se destacan las mujeres que, después de haberse dedicado a tareas domésticas y a la crianza de sus hijos, deciden (re)incorporarse al mercado laboral. En ese contexto, las menores tasas de participación laboral y las mayores necesidades de capacitación se observan entre las mujeres con menor nivel de educación formal, dado que las que han acumulado más años de estudio suelen tener mayores oportunidades de combinar la vida familiar con un trabajo fuera del hogar²¹.

En muchos casos, las mujeres que han tenido escasas oportunidades de integración en el mercado de trabajo, pero que han trabajado en múltiples

¹⁹ Véase, por ejemplo, la capacitación de trabajadores agropecuarios para el sector gastronómico y hotelero en el Uruguay [en línea] http://archivos.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=4151%3A-capacitacion-para-trabajadores-del-sector-gastronomico-y-hotelero&catid=1%3Anoticias-de-portada&Itemid=188, y de trabajadores del sector tabacalero en la Argentina [en línea] <http://www.trabajosalta.gob.ar/index.php/noticias/694-impulsan-talleres-de-oficios-para-trabajadores-de-zonas-tabacaleras>.

²⁰ Por ejemplo, el Programa de Emprendimiento para Trabajadores Desplazados de la Industria Pesquera de Procesamiento de la Región del Biobío en Chile [en línea] <http://www.subpesca.cl/prensa/601/w3-article-81832.html>.

²¹ En 2013, en América Latina (promedio ponderado), la tasa de participación era de un 41% en el caso de las mujeres que tenían entre 0 y 5 años de estudio, mientras que en el caso de las que tenían 13 años y más, llegó al 73% (CEPAL, 2014; cuadro 17 del anexo estadístico).

actividades en tareas domésticas, tienen la opción de transformar algunas de esas experiencias en actividades remuneradas, como asalariadas o independientes. Se ha determinado que el apoyo para establecer una actividad laboral independiente (como el trabajo por cuenta propia o en una microempresa) es un mecanismo de generación de ingresos para adultos de nivel relativo bajo de educación formal, pero con experiencias de trabajo útiles para una actividad remunerada, siendo el comercio otro rubro en que suelen abrirse opciones de trabajo independiente. En efecto, en muchos países los programas de fomento del autoempleo cuentan con una proporción relativamente elevada de mujeres entre sus beneficiarios²².

Un mecanismo de capacitación para desempleados (con y sin experiencia laboral previa) es el programa Bécate de México (creado originalmente como Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT)), que financia cursos de capacitación de entre uno y tres meses y otorga una beca de entre uno y tres salarios mínimos²³. El programa tiene cuatro modalidades, a saber: i) la capacitación mixta, en la que un instructor contratado por el programa capacita a los beneficiarios en las instalaciones de una empresa; ii) la capacitación en la práctica laboral en la que los becarios adquieren competencias mediante el trabajo en pequeños negocios; iii) los vales de capacitación, con los que los beneficiarios pueden pagar cursos de capacitación de su elección, y iv) la capacitación para el autoempleo, con la que se preparan para trabajar por cuenta propia. Otro ejemplo es el programa Vamos Perú, que tiene líneas de capacitación para la inserción laboral como asalariado y para el autoempleo, además de una línea de acción de certificación de competencias laborales. Los beneficiarios son desempleados, subempleados o personas en riesgo de perder su empleo (Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, 2015).

Cabe destacar que, en muchos casos, se trata de organismos públicos que se desempeñan a nivel sectorial, ofreciendo actividades de capacitación en ese contexto, en lugar de otorgar o regular programas de formación profesional y capacitación como instituciones especializadas. Por ejemplo, en México hay programas de desarrollo económico y social que apoyan la capacitación y son responsabilidad de la Secretaría de Economía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros organismos (Ahumada, 2014).

Otro instrumento con el que varios países enfrentan las dificultades de inserción laboral de personas adultas con bajos niveles de estudios formales

²² Así sucede, por ejemplo, en México, donde entre los beneficiarios de la modalidad de “capacitación para el autoempleo del Bécate, un 85% son mujeres (Ahumada 2014, pág. 29) y en el Perú, donde un 61% de los beneficiarios de la línea de acción de servicios para el autoempleo del programa Vamos Perú son mujeres (Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, 2015).

²³ Véanse más detalles en Ahumada (2014).

es el de los programas de empleo público temporal. Sin embargo, si bien estos programas pueden ser útiles para enfrentar una situación transitoria de pronunciada baja de la demanda laboral, por sí solos no son una solución para los problemas de inserción de ese grupo de personas, y se plantea el reto de la “graduación” de estos programas por parte de los beneficiarios. El instrumento clave en ese contexto es, sin duda, la capacitación²⁴. Por ejemplo, a partir de 2004 en la Argentina se estableció un sistema de salida del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el masivo programa de empleo temporal que se había creado para contener el gran impacto sociolaboral de la crisis de inicios de la década de 2000. El sistema de salida contenía dos caminos, siendo el criterio clave la empleabilidad de los beneficiarios. En el caso de las personas con perspectivas de alcanzar la empleabilidad necesaria para poder insertarse en el mercado laboral, se estableció el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo que, principalmente a través de medidas de capacitación y subsidios, incentivó la salida productiva del programa de empleo de emergencia (Goldin, 2008).

4. Estudiantes de la educación secundaria

Desde hace mucho tiempo, casi todos los países latinoamericanos cuentan con sistemas de educación secundaria que contienen dos ramas, una general y una técnica. En sentido general, la primera prepara a los estudiantes para sus ulteriores estudios universitarios y la segunda, para una inserción más directa en el mundo laboral. Los modelos de educación técnica son variados, por ejemplo, en lo que respecta al número de años en que se diferencian de la educación general (UNESCO, 2013, pág. 13). En relación con la cobertura, la proporción de jóvenes que asisten a los colegios técnicos como porcentaje del total de alumnos en la educación secundaria oscila marcadamente entre los países de la región, con tasas por debajo de un 5% en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) y por encima de un 20% en Chile, Cuba y Guatemala (UNESCO, 2013)²⁵. Si bien, en general, se reconoce la importancia de vincular el aprendizaje teórico con experiencias prácticas en el mundo laboral (Jacinto, 2010a, pág. 144), solo unos pocos países, entre ellos Chile y El Salvador, han introducido esquemas formales de educación técnica dual a nivel de la educación secundaria²⁶.

²⁴ Un componente clave de la capacitación en ese contexto es el ya mencionado desarrollo de habilidades socioemocionales, que son de suma importancia para una primera inserción en el mercado laboral (Acosta, Muller y Sarzosa, 2015). Evidentemente, estas políticas deben coordinarse en aspectos clave con otras que favorezcan la inserción laboral, como por ejemplo las políticas de cuidado o las referentes a los sistemas educativos con jornada ampliada, entre otras.

²⁵ Hay que tomar en cuenta que la comparabilidad de los porcentajes de los distintos países se ve limitada por las diferencias en la definición de las modalidades específicas de educación secundaria. Los datos citados al respecto por Briasco (2010) varían marcadamente en algunos casos.

²⁶ Euler (2013) examina las restricciones y condiciones para la transferencia, específicamente, del sistema dual de Alemania a otros países.

Por otra parte, en el marco de una tendencia generalizada al incremento de la cobertura de la educación secundaria, fue más bien la educación general la que se expandió, mientras que, en la mayoría de los países, la educación técnica redujo su participación. Además, desde hace un tiempo se ha observado un proceso de asimilación de la educación técnica en la general, con un fortalecimiento de los contenidos propedéuticos para facilitar el acceso a la educación universitaria también a partir de la educación secundaria técnica (Ducci, 2001; Ahumada, 2014). Al mismo tiempo, existe una creciente preocupación de acercar a los alumnos al mundo laboral desde la educación secundaria general, con instrumentos como pasantías, capacitación en aspectos relevantes para el trabajo independiente (como emprendedor) u orientación para la toma de decisiones respecto a los futuros pasos relevantes para la trayectoria educativa y laboral de los estudiantes (Jacinto, 2010b).

5. Estudiantes a nivel postsecundario

En América Latina está aumentando la proporción de jóvenes que se gradúan de la educación secundaria. Ese nivel de educación se reconoce cada vez más como mínimo necesario, aunque no suficiente, para aspirar a una transición exitosa a un empleo de calidad (Gontero y Weller, 2015). Por otra parte, no todos los jóvenes graduados de la educación secundaria desean emprender estudios universitarios y muchos preferirían una formación postsecundaria más breve que les facilitara la inserción productiva en el mercado laboral mediante la adquisición de competencias reconocidas por ese mercado.

El mayor interés de los jóvenes en la formación técnica terciaria surge a partir de la creciente insuficiencia de la educación secundaria (sin formación formal adicional) para una transición eficaz al mundo laboral (Jacinto, 2013)²⁷. Ese tipo de formación tiene el potencial de fomentar trayectorias laborales ascendentes, sobre todo para jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos (García de Fanelli y Jacinto, 2010), especialmente si existen caminos para una transición posterior hacia la formación universitaria.

Por el lado de las empresas, en la región se ha señalado una creciente demanda de técnicos superiores y tecnólogos que abran oportunidades para las calificaciones generadas por las instituciones de formación técnica postsecundaria (Jacinto, 2013). La elevada demanda de personas capacitadas a nivel técnico se refleja en los resultados de una encuesta a empresas realizada por el Grupo Manpower, que indica que, en siete de los ocho países latinoamericanos analizados, la categoría de técnicos es una de las tres primeras en que los empleadores tienen mayores dificultades para llenar vacantes (Manpower Group, 2015)²⁸.

²⁷ Entre hombres y mujeres jóvenes, la tasa de desempleo es más elevada en el caso de los que tienen entre 10 y 12 años de estudio. Véase, por ejemplo, Gontero y Weller (2015, pág. 34).

²⁸ A nivel mundial, los técnicos se ubican en la cuarta posición en esa clasificación.

En efecto, en muchos países, la formación profesional postsecundaria no universitaria gana importancia. Por ejemplo, en Chile, en 2014, un 53,9% de las nuevas matrículas en instituciones de educación y formación postsecundaria correspondió a institutos profesionales y centros de formación técnica, mientras que el 46,1% restante representó matrículas en universidades (SIES, 2014, pág. 53)²⁹.

6. Jóvenes sin educación secundaria completa

A pesar de las políticas encaminadas a aumentar o universalizar la graduación de la educación secundaria y la mayor proporción de cada cohorte etaria que alcanza ese logro educativo, en muchos países se mantiene alto el porcentaje de jóvenes que salen del sistema educativo sin terminar el nivel secundario. A fin de mejorar las opciones de los jóvenes que no tienen el interés o la oportunidad de volver al sistema educativo para completar sus estudios, se requieren mecanismos de capacitación que faciliten el acceso a un primer empleo como paso inicial de su trayectoria laboral.

A partir de la década de 1990, se empezó a enfrentar el reto de ampliar la cobertura de los programas de formación profesional y capacitación hacia jóvenes pertenecientes a grupos vulnerables, generalmente con programas creados fuera de las instituciones de formación existentes. Con el apoyo inicial del financiamiento multilateral se crearon los “programas jóvenes” orientados a dar una capacitación que facilitaría una rápida inserción laboral a jóvenes sin educación secundaria completa (Abdala, 2014). Esos programas se concursan entre instituciones de capacitación y consisten en un componente teórico, impartido por dichas instituciones, y un componente práctico que se ejecuta en empresas comprometidas con el programa. Después de la experiencia pionera de Chile (Chile Joven), se reprodujo ese modelo en otros países de la región, como la Argentina, Colombia, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay³⁰. Si bien las evaluaciones de esos programas son escasas y tienen limitaciones metodológicas, en general los resultados parciales disponibles muestran impactos favorables (aunque variables para distintos grupos de personas) en la inserción de los jóvenes beneficiarios de esos programas (González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady, 2012).

²⁹ Respecto a la matrícula total de ese año, a las instituciones no universitarias les correspondía un 41,6%. El incremento de la proporción de las nuevas matrículas muestra la tendencia reciente de una mayor orientación hacia la formación ofrecida por estas instituciones. Ello se enmarca en un contexto de aumento de la graduación del nivel secundario, sobre todo desde que se hizo obligatorio completar ese nivel de educación por ley en la segunda mitad de la década de 1990. Chile, además, hace un esfuerzo encaminado a fortalecer la formación profesional no universitaria, con la creación de 15 centros de formación técnica vinculados a universidades estatales. Véase [en línea] <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-quince-centros-de-formacion-tecnica-estatales/20160321/nota/3089666.aspx>.

³⁰ También surgieron programas en que la capacitación se imparte exclusivamente en empresas (González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady, 2012).

A partir del reconocimiento de que para una inserción laboral exitosa de muchos jóvenes de contextos vulnerables se requieren otros instrumentos además de la capacitación para el trabajo, surgieron iniciativas que cubren una amplia gama de aspectos relacionados con la vida juvenil, teniendo en cuenta, específicamente, el entorno psicosocial de los jóvenes vulnerables (Abdala, 2014, págs. 24 a 31). En consecuencia, muchos de esos programas incluyen en sus actividades de capacitación instrumentos como talleres de orientación al mundo del trabajo y cursos de introducción al trabajo, con componentes como técnicas para buscar trabajo, derechos laborales, determinación de preferencias, entre otros; como se hace, por ejemplo, en el marco del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Argentina³¹.

Otro camino que ocasionalmente se ha propugnado para la inserción laboral de los jóvenes, sobre todo en el contexto de una baja demanda laboral, ha sido el trabajo independiente, opción que se ha propuesto para jóvenes de todos los niveles educativos. Algunos países han introducido elementos para la formación de emprendedores en el currículo de la educación secundaria. Entretanto, para jóvenes de alto nivel educativo se han creado, por ejemplo, incubadoras de empresas en universidades o esquemas de apoyo de empresas emergentes. En el caso concreto de los jóvenes de nivel educativo bajo, también existen actividades de apoyo para el trabajo independiente, por ejemplo, como parte del programa Jóvenes a la Obra del Perú³². El apoyo a la formación de empresas o microempresas sostenibles a lo largo del tiempo, sobre todo para jóvenes de bajo nivel de educación formal, requiere abordar un amplio conjunto de condiciones, tanto relacionadas con el proyecto productivo mismo como con el entorno personal de los jóvenes, de los que solo una pequeña proporción tendrá un futuro exitoso como emprendedor. No obstante lo anterior, esos programas y la capacitación correspondiente pueden ampliar la gama de opciones pertinentes para la creación de trayectorias personales y laborales satisfactorias³³.

Por último, si bien las personas con discapacidad que requieren capacitación especial para una inserción laboral satisfactoria no son exclusivamente jóvenes, la mayor parte de la demanda en ese sentido proviene de este grupo etario. En varios países los programas de capacitación tienen en cuenta a ese grupo, o existe una línea especial en el marco de programas de capacitación más amplios. Por ejemplo, entre 2013 y 2014, el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana ha capacitado en distintos temas a 1.345 personas con discapacidad (Amargós, 2016) y en Chile se ha ampliado un programa de capacitación en curso (Más Capaz), con énfasis en personas con discapacidad (véase el recuadro VIII.1).

³¹ Véase al respecto Mazorra y otros (2013) y [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>.

³² Entre agosto de 2011 y diciembre de 2014, un 22,6% de los beneficiarios de este programa recibieron capacitación para el autoempleo (Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, 2015).

³³ Véase en Romero-Abreu Kaup y Weller (2005, págs. 260 a 264) un breve análisis de las opciones y los obstáculos de ese tipo de programas, sobre todo para jóvenes de menores niveles de educación formal.

Recuadro VIII.1**Formación y capacitación para la inclusión laboral de personas con discapacidad en Chile**

La discapacidad es un fenómeno complejo, con un impacto significativo en toda sociedad. En los últimos años, el concepto ha migrado desde una definición basada en la deficiencia o limitaciones del individuo (modelo biomédico) hacia un modelo social, que la define como un fenómeno complejo y multidimensional que se deriva de la interacción de factores individuales con el contexto físico y social. La discapacidad se considera actualmente bajo la perspectiva de derechos humanos, según la cual la inclusión de las personas afectadas constituye un derecho fundamental y, por lo tanto, una responsabilidad social.

Se estima que en América Latina y el Caribe hay alrededor de 85 millones de personas con discapacidad. Ese segmento de población se considera uno de los más vulnerables, con mayor probabilidad de verse afectado por la pobreza y sufrir las consecuencias de los bajos niveles de vida, de la violencia social, la falta de acceso a los servicios de salud, los conflictos armados y los desastres naturales (Ascue y Baltondano, 2008).

Entre los aspectos más importantes relacionados con la inclusión social de las personas con discapacidad están los referidos a su acceso a formación y capacitación adecuadas y a su inserción laboral en condiciones de equidad. Entre los países de América Latina, Chile ha avanzado en ese sentido. En 2008, Chile suscribió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en 2010 promulgó la Ley núm. 20.422 que compromete al Estado a promover y aplicar medidas de acción positiva para fomentar la inclusión y no discriminación laboral de las personas con discapacidad.

En ese escenario, el Programa de Gobierno 2014-2018 propone fomentar la inclusión laboral de personas con discapacidad a través de la capacitación. El Gobierno lo materializa con la implementación del Programa + Capaz en su línea de discapacidad. La responsabilidad del diseño y ejecución del programa recayó en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Esa línea del programa se diseñó para trabajar en tres componentes: i) formación en habilidades transversales para el trabajo; ii) capacitación en oficios, y iii) empleo con apoyo. Además, se contempló el acceso a servicios de apoyo destinados a incrementar la accesibilidad de los beneficiarios, por ejemplo, mediante subsidios de transporte, de alimentación y de cuidado infantil. A lo largo de los últimos años, se produjeron importantes avances en cuanto al diseño y la implementación del programa. Entre los aspectos positivos cabe mencionar la realización de un programa piloto que atendió a 1.000 beneficiarios y permitió llevar a cabo evaluaciones del programa. Por ese medio fue posible identificar los principales cuellos de botella y proponer áreas clave susceptibles de mejora. Entre otros aspectos, se abordaron temas relacionados con la población objetivo, la accesibilidad, la oferta de servicios complementarios y las características de la formación (transversal, en oficios, mediante prácticas laborales o empleo con apoyo). También fue posible detectar posibilidades de mejoras en aspectos relacionados con la institucionalidad del programa, por ejemplo, la dirección y coordinación estratégica, la selección de perfiles y planes de formación, la difusión, la selección de proveedores, el monitoreo y la evaluación, así como la supervisión y la fiscalización (STATCOM, 2015; Ministerio del Trabajo y Previsión Social/SENCE, 2015; Zúñiga, 2015, y 2016). Por otro lado, se produjeron importantes avances en el trabajo con las Oficinas Municipales de Información Laboral, basados en la capacitación de sus empleados para mejorar la atención a personas con discapacidad en la búsqueda de empleo. Durante 2014 y mediante consultas multidisciplinarias, se adaptó el Manual de Procesos de Intermediación Laboral utilizado por el personal de esos organismos para establecer los procesos institucionales en su mandato de intermediación.

Recuadro VIII.1 (conclusión)

El programa enfrenta actualmente algunos desafíos, tanto en relación con la implementación y ejecución del programa como en aspectos institucionales. Entre los primeros podría mencionarse la capacidad efectiva de inserción laboral de las personas con discapacidad y, entre los segundos, se han señalado la necesidad de mayor coordinación de las distintas áreas involucradas dentro del SENCE, como las de informática, estudios y evaluación. Durante 2016, los responsables del programa han trabajado sobre esas limitaciones, por un lado, mediante una mayor promoción y sensibilización entre las empresas chilenas en el marco de un foro de discusión y, por otro, mediante un mayor fortalecimiento institucional basado en la labor del Comité de Discapacidad del SENCE y de un consejo público-privado del SENCE. Es importante destacar que el programa ha ayudado a incorporar en el debate nacional el tema de la inclusión social de personas con discapacidad y que las posibilidades de aprendizaje en ese sentido son numerosas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Ascue Bravo y E. Baltodano Pallais, *Inclusión laboral para personas con discapacidad*, Ministerio de Educación del Perú y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de España, 2008; Ministerio del Trabajo y Previsión Social/Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), "Informe final de evaluación: Programa Más Capaz", Santiago, 2015; STATCOM, "Informe de resultados de evaluación de implementación. Piloto Programa + Capaz 2014, Línea Discapacidad", Santiago, 2015; I. Zúñiga, "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyecto* (LC/W.674), Santiago, CEPAL, 2015, y "Apoyo a la implementación del Programa Más Capaz para personas con discapacidad", Santiago, 2016, inédito.

C. Otros avances en el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación

La mayor heterogeneidad de la demanda de formación y capacitación ha generado una serie de acciones entre los SNFPC latinoamericanos, orientadas a satisfacerla, tomando en cuenta el criterio de la triple pertinencia descrito en el diagrama VIII.1. Además de las actividades específicas dirigidas a cada uno de los seis tipos de demanda, se puede constatar una serie de innovaciones introducidas en los SNFPC que representan aspectos transversales.

Una de las transformaciones más importantes de los SNFPC consistió en la diversificación de los oferentes de formación y capacitación, principalmente debido al surgimiento de instituciones privadas, estimulado por la mayor heterogeneidad de la demanda, para la que no hubo en general una respuesta ágil y flexible de la institucionalidad existente. En algunos casos, la diversificación consistió en la creación de nuevos oferentes que complementaron las actividades de las instituciones públicas o semipúblicas existentes que habían conformado el "modelo latinoamericano" de las décadas anteriores. En otros casos, instituciones privadas asumieron la ejecución de las actividades de formación y capacitación, mientras que las instituciones públicas se centraron en asignar recursos, regular y supervisar las actividades de formación y capacitación (CEPAL/OIT, 2013). Sobre todo en este último caso, se pretendía generar un mercado de formación y capacitación, donde la confluencia de oferta y demanda, bajo la regulación de los organismos

públicos competentes y con financiamiento con recursos públicos, generaría resultados óptimos en términos de eficacia y eficiencia.

Sin embargo, este anhelo tropezó con una serie de obstáculos estructurales y, por sí solo, no pudo hacer frente a los desafíos de la triple pertinencia para los distintos grupos destinatarios³⁴. Un problema central que surgió al respecto era el de las grandes diferencias de calidad de las instituciones oferentes y la poca transparencia que existía al respecto en esos “mercados”. No obstante, en general, los países hicieron esfuerzos por asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas de esas instituciones y su oferta de formación y capacitación, mediante mecanismos de regulación y certificación.

Otro desafío que debieron enfrentar las instituciones de FPC fue la determinación de la demanda, tanto a corto como a más largo plazo. Entre los instrumentos que se utilizan para determinar esa demanda con mayor precisión se encuentran las encuestas a empresas, la aplicación de modelos econométricos y el establecimiento de organismos sectoriales con la participación de los actores relevantes de cada sector. Como ejemplo de un instrumento de determinación de la demanda actual se puede mencionar la encuesta mundial que el Grupo Manpower realiza anualmente a firmas sobre las dificultades que enfrentan al intentar contratar personal con calificaciones específicas. Esta encuesta se aplica también en varios países de la región (Manpower Group, 2015). Por otro lado, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia utiliza fuentes de información como la vinculación laboral de sus egresados, portales de empleo en línea, contratos de aprendizaje, la inscripción de las personas en cursos ofrecidos y la información sobre la dinámica y las perspectivas del desarrollo productivo a nivel regional, para adecuar su oferta de capacitación a las necesidades del mundo laboral (Forero, 2014). Un ejemplo que ilustra una proyección de la evolución de la demanda de calificaciones en un plazo más largo (hasta 2020) es el modelo sobre la evolución futura del empleo y sus características que aplica la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Perú (OIT, 2013).

Otro aspecto destacable es la definición y la certificación de competencias, que ha surgido como un nuevo instrumento bastante generalizado en los países de la región, aunque en muchos casos todavía se encuentra en proceso de desarrollo (Vargas Zúñiga, 2010). Al respecto, resulta importante señalar cuatro aspectos que reflejan profundos cambios en los procesos de formación y capacitación:

- i) La transversalidad de muchas competencias: mientras que en el pasado las habilidades y conocimientos requeridos para desempeñarse exitosamente en las diferentes ocupaciones reflejaban las pautas

³⁴ Ducci (2001, págs. 280 y 281) resume las debilidades que evidenció el intento de organizar la FPC en América Latina a partir de una perspectiva de mercado.

tecnológicas específicas de cada ocupación, hoy en día muchas competencias requeridas son iguales o similares en diferentes ocupaciones. Esa transversalidad por un lado es un reto, pues el alumno está obligado a formarse en una escala más amplia de competencias que en el pasado pero, por otro, es una ventaja, pues permite una mayor flexibilidad para cambiar de ocupación, si eso es lo que se desea. La importancia transversal de muchas competencias para distintos perfiles de ocupaciones permiten un diseño curricular con estructura modular.

- ii) La creciente demanda de competencias socioemocionales (o “suaves”) en los procesos productivos (Bassi y otros, 2012): las empresas suelen reportar brechas crecientes entre sus necesidades y lo que reconocen en su fuerza de trabajo (Weller, 2011, pág. 23).
- iii) El reconocimiento de procesos informales de generación de conocimientos, habilidades y competencias: en muchos casos, estos procesos son los más frecuentes en la fuerza laboral de la región sobre todo en las personas que se desempeñan en el sector informal. A estos procesos pertenecen tanto los esquemas informales de aprendizaje de jóvenes como la adquisición de conocimientos en el mismo proceso de trabajo (aprendizaje práctico)³⁵.
- iv) Las crecientes necesidades de “aprendizaje a lo largo de la vida”: relacionadas principalmente con la adquisición de nuevas competencias no reflejadas en los títulos tradicionales de educación y formación profesional.

La certificación de competencias ha mostrado, además, que puede ser un vehículo de integración en, por lo menos, dos sentidos. En primer lugar, representan, para distintos oferentes de formación y capacitación, pautas comunes que incentivan el desarrollo de currículos similares, lo que facilita no solamente la certificación de las competencias de las personas capacitadas, sino la supervisión de los oferentes con el objetivo de garantizar estándares mínimos de calidad. En segundo lugar, facilitan la movilidad intrarregional de los trabajadores, si sus competencias certificadas por los organismos competentes de un país se reconocen en otro³⁶.

³⁵ Por ejemplo, en el Paraguay, alrededor del 27% de los ocupados declara haber participado alguna vez en alguna actividad de educación no formal (DGEEC, 2015).

³⁶ Una experiencia interesante de homologación de metodologías para el desarrollo de normas de competencia laboral la realiza la Red de Institutos de Formación Profesional (REDIFP) de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Véase [en línea] www.redifp.net. Otra experiencia que puede mencionarse es el marco de cualificaciones para la minería apoyado por la Fundación Chile. Este marco organiza los perfiles y competencias de los principales procesos de la cadena de valor de la minería chilena en niveles de cualificación y rutas de aprendizaje progresivas. Véase [en línea] <http://www.fch.cl/>.

Destacan al respecto los cambios de las metodologías de instrucción, relacionados tanto con las mencionadas transformaciones de la demanda como con las nuevas tecnologías de información y comunicación. Dichos cambios facilitan el desarrollo de nuevos recursos didácticos y potencian la educación a distancia, lo que permite, entre otras cosas, una mayor cobertura territorial (CEPAL/OIT, 2013, págs. 16 y 17).

Otros avances se refieren a la coordinación interinstitucional. Al respecto cabe destacar, por una parte, el papel creciente que han asumido los ministerios de trabajo en aspectos de formación y capacitación y los esfuerzos de coordinación con otras instituciones en ese campo, y también con los ministerios de educación. En algunos casos, se ha fortalecido además la interacción con ministerios encargados de aspectos del desarrollo económico y de la planificación. Por otra parte, se reconoce cada vez más la importancia de una estrecha coordinación con los servicios de intermediación, por la valiosa información que dichos servicios pueden representar respecto a las necesidades de empresas y trabajadores, para potenciar los esquemas de certificación de competencias y apoyar la inserción laboral de las personas capacitadas en los diferentes programas.

D. Debilidades persistentes

1. Relacionadas con la demanda de formación profesional y capacitación

Asegurar la triple pertinencia de la formación profesional es un reto continuo y requiere la contribución de varios actores. Actualmente, en América Latina existen debilidades para la determinación de las demandas de corto a mediano plazo y a largo plazo. Como ya se mencionó, para determinar la demanda de capacitación por parte de las empresas se aplican diferentes instrumentos, pero tanto la evidencia anecdótica como los resultados de las encuestas de empresas indican que las instituciones proveedoras de formación y capacitación no han realizado ese proceso adecuadamente. En cuanto a la determinación de la demanda de capacitación por parte de las personas, los instrumentos aplicados parecen aun más débiles, aunque la sistematización de la información de instancias de formación, capacitación e intermediación podría generar avances al respecto.

Tanto en el caso de las empresas como de las personas, la determinación de la demanda se dificulta debido a la segmentación productiva y social de los países de la región, por lo que las empresas y personas con voz tienen mucho mayores posibilidades de que su demanda se escuche, en comparación, por ejemplo, con las microempresas informales o los grupos vulnerables de poca capacidad de organización. En el caso de los organismos financiados

por aportes de las empresas (formales) sobre la nómina y con gobernanza tripartita, ese problema se expresa en que dichos actores están excluidos del quehacer institucional y necesitan representación ajena (típicamente, del sector público o de los sindicatos representados en los gremios directivos) para que se tomen en cuenta sus necesidades. Esto es aun más válido cuando los beneficiarios potenciales de las actividades de formación o capacitación viven en un entorno social que requiere medidas adicionales para aprovechar esas oportunidades. Por ejemplo, en el caso de las madres solteras, los jóvenes de hogares pobres, las personas con discapacidad, los migrantes o los miembros de minorías étnicas.

Cabe reconocer que la orientación a la triple pertinencia en respuesta a las diferentes demandas no genera necesariamente un escenario coherente y que lo que se determina como pertinente en respuesta a una demanda específica desde una de las tres perspectivas clave tal vez no coincida con la demanda expresada por otros actores. Un ejemplo al respecto es el de la formación técnica postsecundaria no universitaria, que suele señalarse como componente clave de la generación de habilidades requeridas para el desarrollo de la región. No obstante, a pesar de los avances registrados en algunos países, en muchos existe una marcada escasez de técnicos no universitarios. Esto se relaciona con el hecho de que la formación postsecundaria no universitaria suele tener el estigma de representar una alternativa de menor prestigio para las personas que no acceden o no pueden acceder a la educación universitaria³⁷. Dicho estigma tiene un fundamento real en los ingresos relativamente bajos percibidos por los graduados y en los obstáculos que enfrentan cuando quieren que se les reconozcan los conocimientos y habilidades que han adquirido para estudios superiores posteriores. En consecuencia, un componente clave desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo se mantiene subdesarrollado porque no coincide con las preferencias actuales de las personas³⁸.

A más largo plazo, se observan debilidades evidentes respecto al diseño y la implementación de una política nacional de desarrollo de capacidades y su integración en una estrategia nacional de desarrollo. Las estrategias nacionales de desarrollo y la planificación requerida tanto para su elaboración como para su implementación se han descartado durante varias décadas y el interés en esos instrumentos solo ha resurgido en épocas recientes. Sin embargo, los planes nacionales de educación no están integrados en una estrategia nacional que oriente el desarrollo de las capacidades desde una perspectiva

³⁷ La valoración de la formación profesional como segunda opción (después de los estudios universitarios) para una buena inserción laboral posterior también se ha señalado como obstáculo en Europa, aunque con diferencias entre los países (Blöchle y otros, 2015).

³⁸ A ello pueden contribuir elementos como la percepción de mala calidad de la educación no universitaria y los altos costos, sobre todo en el caso de oferentes privados, que generan una relación costo-beneficio poco atractiva.

de pertinencia a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta aspectos como la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad, la convergencia productiva y la integración de la población vulnerable. En esas circunstancias, tiende a perpetuarse la orientación a obtener ventajas competitivas estáticas (como las representadas por bajos salarios) en lugar de ventajas dinámicas que se basarían, entre otras cosas, en una fuerza laboral más calificada. También se observan problemas en la determinación de la demanda a mediano o largo plazo por el lado de las empresas, en buena parte debido a la incertidumbre sobre el futuro desarrollo tecnológico y económico y la manera en que ello afectaría sus procesos productivos³⁹.

2. Relacionadas con la oferta de formación profesional y capacitación

Las debilidades de la oferta de formación se concentran en dos aspectos que impiden que la formación profesional y la capacitación tengan una cobertura suficientemente amplia, con la calidad requerida: i) el número o tamaño insuficiente y los problemas de calidad de muchas instituciones proveedoras de este servicio, y ii) la escasez de recursos disponibles para mejoras en materia de cobertura, eficacia y eficiencia.

Con respecto al primer punto, cabe mencionar que, sobre todo en los casos en que se intentó generar un mercado de capacitación, surgieron muchos proveedores cuyos servicios no siempre tenían la calidad requerida. Además, persiste la falta de transparencia respecto a las características de esas ofertas y su impacto en las oportunidades de inserción laboral, por lo que surgen riesgos cuya magnitud no pueden valorar adecuadamente los demandantes de esos servicios. En muchos países se trata de enfrentar el problema mediante mecanismos como la certificación de los proveedores y de las competencias, pero eso no elimina del todo las dudas sobre la calidad de muchos proveedores de formación y capacitación. La oferta de las instituciones públicas no está excluida de las críticas, aunque en esos casos la mayor deficiencia señalada se refiere a los problemas de ajuste de la oferta a los requisitos de la demanda⁴⁰.

³⁹ Por ejemplo, entre un tercio y dos tercios de las empresas entrevistadas en Costa Rica, El Salvador y el Perú consideraron que no podrán conseguir la dotación de personal que requerirían en cinco años, en parte debido a la incertidumbre respecto a la evolución de su entorno (véanse Weller (2011) y las fuentes allí citadas con la información detallada sobre las encuestas mencionadas). La dificultad de las empresas para definir su demanda en lo que respecta a las características que requerirán de sus trabajadores en el futuro no se limita a América Latina. Por ejemplo, entre otras conclusiones de un estudio sobre los problemas de inserción laboral de los adultos jóvenes en dos áreas metropolitanas de los Estados Unidos, se consideró que, a fin de mejorar los resultados para los adultos jóvenes y las empresas, era necesario que los empleadores definieran con mayor claridad las aptitudes necesarias para la ejecución de sus planes de actividades empresariales (Ross y otros, 2015).

⁴⁰ En el Paraguay, ante la demanda creciente por parte de los estudiantes de conocer la calidad de las instituciones de educación superior y de formación y capacitación, la Agencia Nacional

Los profesores son el elemento central de los programas de formación y capacitación. Más que en la educación general, en este ámbito se requiere una continua actualización, sobre todo debido a la dinámica de los cambios técnicos que se observan en prácticamente todos los campos. Sin embargo, muchos estudios indican que la debilidad de la formación de capacitadores afecta la eficacia de los sistemas de FPC en la región (Bassi y otros, 2012; Foro Económico Mundial, 2015).

Otro aspecto vinculado con la insuficiencia de la oferta se refiere a los componentes prácticos de los programas de formación. Según la mayoría de las evaluaciones, los programas que incluyen una fase de capacitación práctica en empresas suelen surtir mayor efecto en términos de la inserción laboral de los beneficiarios que los que carecen de ese componente⁴¹. Sin embargo, en general el número limitado de empresas que participan en esos esquemas es un obstáculo para su expansión, además de que la gran mayoría se limita a realizar actividades de capacitación de sus propios empleados. Las empresas deberían reconocer que en este mercado forman parte tanto de la demanda como de la oferta y que el hecho de involucrarse en la formación profesional y capacitación redundaría en su propio interés. Sin embargo, su participación en actividades de formación y capacitación que no se limiten a sus propios empleados tropieza con la posibilidad de que otros asuman una actitud parasitaria. La facilidad de contratar a personas capacitadas sin costo para la empresa (aunque estén limitadas en cuanto a capacitación adicional en las habilidades específicas requeridas en su nueva posición) tiende a generar esa actitud entre los empleadores o el temor de que otras empresas la asuman, lo que los desincentiva de contribuir a cubrir los costos relacionados con la participación en esos programas.

Esa situación ha entorpecido la posible transformación de la educación secundaria técnica, cuyo atractivo parece estar en declive en muchos países, lo que indica que se percibe cada vez menos como vía de entrada a un trabajo de buena calidad⁴². La modalidad de educación secundaria técnica dual se

de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) se ha esforzado por hacer pública la información sobre programas acreditados y no acreditados. Véase [en línea] <http://www.paraguay.com/nacionales/conozca-las-carreras-sin-acreditacion-145889>.

⁴¹ Esa es, por ejemplo, una de las conclusiones del análisis de Samaniego (2004) de ejercicios de evaluación de programas de capacitación realizados en México.

⁴² Los estudios extrarregionales sobre el desempeño de la educación secundaria técnica en comparación con la general han mostrado resultados mixtos. Por ejemplo, en un estudio sobre China se encontraron resultados desfavorables para la educación secundaria técnica (Loyalka y otros, 2015). En contraste, los resultados de un estudio sobre el Reino Unido fueron, en general, positivos para esa modalidad de educación, sobre todo en el caso de personas que adquirieron un conjunto equilibrado de habilidades (Brunello y Rocco, 2015). La importancia de que la oferta sea suficientemente flexible con respecto a las habilidades que se pueden adquirir en la educación secundaria técnica también se deduce de un estudio que encontró que esa modalidad tiende a fomentar la inserción laboral inicial, pero puede afectar negativamente las perspectivas laborales posteriores, debido a la falta de adaptabilidad a una demanda cambiante (Hanushek, Woessmann y Zhang, 2011).

considera relativamente eficaz para la formación de trabajadores calificados y técnicos no universitarios pero, en los países en que se ha tratado de introducir (como Chile, el Brasil, El Salvador y México), no se ha logrado una cobertura muy significativa. Si bien esas limitaciones no tienen una causa única, la escasez de empresas dispuestas a aplicar la modalidad dual parece ser un factor central en su modesta expansión⁴³.

Por último, los recursos disponibles para la formación profesional y la capacitación son limitados y, a menudo, son objeto de recortes en contextos de ajustes presupuestarios. Como indica van Breugel (véase el capítulo VII), las fuentes potenciales de financiamiento son múltiples, pero un esfuerzo por incrementar los recursos disponibles debe ir acompañado de reformas para mejorar su eficacia, su eficiencia y su impacto en la desigualdad.

3. Relacionadas con la interacción entre la oferta y la demanda

La idea de integrar de manera eficiente la oferta y la demanda en un mercado de formación y capacitación que orientaba las políticas en algunos países durante las décadas de 1980 y 1990 tropezó con algunos obstáculos relacionados con las características estructurales de esas actividades. Por una parte, hay un consenso bastante generalizado en el sentido de que la formación y la capacitación deberían basarse en la demanda para poder alcanzar la triple pertinencia. Por otra, las dificultades para determinar de forma adecuada la demanda de calificaciones, conjuntamente con cierta inercia de la oferta generada a partir de la especialización de las instituciones e instructores, hacen que la oferta instalada siga desempeñando un papel decisivo para determinar las actividades en ese ámbito. Esto no es completamente negativo, dado que la oferta refleja, hasta cierto punto, la experiencia del pasado que no resulta completamente irrelevante a pesar de las transformaciones tecnológicas y económicas. Con todo, el desarrollo de mecanismos dinámicos para integrar la demanda y la oferta representan un reto permanente.

En muchos países esa integración no fue exitosa, puesto que muchas personas trabajan en ocupaciones para las que están excesivamente cualificadas⁴⁴. Esto se debe, en parte, a la relativa debilidad del crecimiento económico, que no genera suficientes puestos de trabajo para poder contratar a las personas con ciertas calificaciones. Sin embargo, también refleja un problema de asimetría, dado que muchas empresas tienen problemas de dificultades para encontrar personal con las calificaciones requeridas⁴⁵.

⁴³ Véase en Labarca (2010, págs. 154 y 155) un resumen de los factores que impidieron una mayor expansión de la modalidad de educación secundaria técnica dual en América Latina.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, en el caso del Perú, Espinoza (2011) y Gamero (2015).

⁴⁵ Véanse al respecto Bassi y otros (2012) y la ya mencionada encuesta de la empresa Manpower (Manpower Group, 2015).

Por el lado de la demanda de las personas, la falta de transparencia genera incertidumbre y costos que pueden ser considerables, todo lo cual podría desincentivar la capacitación u orientarla hacia una mala asignación de recursos.

Otro problema en la integración de la demanda y la oferta de calificación es el sesgo que se observa con respecto a los grupos de personas que se benefician de las actividades de formación y capacitación. Ya se mencionó el reto de determinar y hacer valer la demanda de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, debido a sus dificultades para hacerse escuchar. Además, las evidencias indican que, sobre todo en la capacitación en las empresas, los beneficiarios suelen ser principalmente las personas con niveles más elevados de calificación (Flores-Lima, González-Velosa y Rosas-Shady, 2014). En muchos casos, esto puede reflejar políticas de compensación internas de las empresas, no necesariamente la demanda, tal como emana de la organización eficiente del proceso productivo.

Por otro lado, a pesar de ciertos avances, el mundo laboral en América Latina aún se caracteriza por una desigualdad de género que se expresa de distintas maneras y que lleva a una falta de equidad en cuanto a las “posibilidades de hacerse escuchar” por parte de las mujeres. Un elemento pertinente es el acceso diferenciado a ciertas calificaciones. Los sistemas de educación y de FPC están llamados a enfrentar esa desigualdad, como aspecto de pertinencia desde la estrategia de desarrollo y desde la demanda de las mujeres. Sin embargo, “en la mayoría de los países se prioriza la implementación de propuestas de formación según la demanda del sector productivo y no según la búsqueda de una paridad” (UNESCO, 2013, pág. 35). Esa búsqueda entrañaría, entre otras cosas, la necesidad de eliminar los obstáculos con que tropiezan muchas mujeres para que su demanda de calificaciones sea efectiva. Para ello debería facilitarse el acceso a la calificación en ocupaciones típicamente masculinas, certificar competencias adquiridas de manera informal, disponer de recursos que permiten cubrir las obligaciones domésticas (sobre todo el trabajo del cuidado) para que las mujeres puedan participar en actividades de capacitación, entre otros aspectos (Maurizio, 2011; Fawcett y Howden, 1998).

Como se destacó en la sección anterior, un instrumento que se ha generalizado recientemente en la región es la certificación de competencias (CEPAL/OIT, 2013), la cual tiene un gran potencial para: i) establecer procesos de actualización de la oferta de formación y capacitación por medio de la revisión y adaptación continua de los requisitos de las diferentes ocupaciones según la evolución de la demanda, de modo que podría convertirse en el eje de un SNFPC; ii) transparentar las calificaciones, lo que podría aumentar la eficiencia de los procesos de selección y contratación, y iii) integrar los mecanismos formales e informales de formación y capacitación, como

elemento clave de un enfoque sistémico. A pesar de los avances observados en muchos países de la región al respecto, se perciben algunas debilidades que dificultan el cumplimiento de ese papel, por ejemplo:

- La coexistencia de marcos institucionales múltiples para el otorgamiento de certificados de competencias limita la transparencia necesaria de un sistema de este tipo (Ricart, Morán y Kappaz, 2014).
- En muchos casos, los certificados otorgados todavía no son suficientemente conocidos o reconocidos, de manera que no pueden cumplir su función de facilitar el acceso a ciertos empleos, sobre todo cuando se trata de personas que adquirieron sus calificaciones de manera informal.

4. Relacionadas con aspectos institucionales

En general, en los países de América Latina las instituciones vinculadas con la FPC no están integradas de manera sistémica, aunque en muchos casos existen los componentes necesarios para ello⁴⁶. Una de las causas de la inexistencia de un SNFPC es la creciente diversidad de los oferentes de FPC que surgió en las últimas décadas. Como tal, esto es un proceso positivo en vista de que permite una mayor flexibilidad para responder a una demanda también más diversificada. Sin embargo, la falta de coordinación entre los actores impide el pleno aprovechamiento de las ventajas que esa pluralidad lleva consigo. Esta coordinación entre los actores suele ser débil, tanto entre instituciones públicas, como entre estas e instituciones privadas, organismos no gubernamentales y el sector académico. Ello tiene efectos adversos múltiples, por ejemplo, el hecho de que las actividades de capacitación estén en manos de organizaciones no gubernamentales (ONG), que suelen financiarse con recursos externos. Cuando esos recursos se agotan, las ONG se ven obligadas a terminar las actividades, en general sin transferir a otras instituciones las experiencias y lecciones, que tienden a perderse para el aprendizaje institucional.

Otro aspecto de la debilidad de coordinación interinstitucional es el desarrollo aislado del currículo de los diferentes oferentes. Ante la ausencia de un sólido mecanismo ordenador de certificación de competencias, ello limita la transparencia al dificultar la comparación de los diversos programas. Además, impide el desarrollo de trayectorias de capacitación basadas en calificaciones adquiridas en distintas instituciones. Esta es una limitación seria, dada la necesidad de adquirir constantemente nuevas habilidades en un contexto de creciente demanda de aprendizaje a lo largo de la vida. A su

⁴⁶ Véase, por ejemplo, en Amargós (2016), una propuesta de un diseño sistémico de la FPC, en el que se integran cinco subsistemas: i) estudios, información y orientación profesional; ii) marco nacional de calificaciones profesionales; iii) ofertas de programas de formación y capacitación; iv) evaluación, reconocimiento y certificación, y vi) evaluación y aseguramiento de la calidad.

vez, la falta de reconocimiento de capacitaciones previas tiende a frenar ese proceso. Por ejemplo, si bien la educación terciaria técnica se articula cada vez más con la universitaria, pocos alumnos transitan hacia la obtención de un título universitario, aparentemente, entre otras cosas, debido a la falta de coordinación curricular (Jacinto, 2013).

Las debilidades de coordinación se vinculan con problemas más amplios de la gobernanza de la FPC. Los países generalmente no tienen una estructura de gobernanza que ofrezca un espacio adecuado a los diferentes actores. Solo las organizaciones empresariales (y en menor grado las sindicales) suelen tener alguna voz en los aspectos de gobernanza de la FPC, aparte de ciertas instituciones del sector público. Si bien en muchos países hay esquemas de participación institucional, sobre todo en las instituciones tradicionales de formación profesional y alrededor de los mecanismos de certificación de competencias, la representatividad de los actores relevantes suele ser insuficiente⁴⁷. Dos factores importantes en la creación de un SNFPC son el monitoreo y la evaluación, que pueden contribuir a mejorar la calidad de los programas y ajustar la oferta a la necesidades. Si bien se han evaluado muchos programas de formación y capacitación (sobre todo los que cuentan con financiamiento externo), esta práctica está lejos de ser común como instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de la FPC (Abdala, 2014, págs. 48 a 51).

Por último, en general todavía es débil la coordinación de los programas de FPC con los sistemas de información e intermediación. En ocasiones, los programas tienen su propio componente de intermediación. Si bien esto puede hacer que mejoren las opciones de inserción de sus beneficiarios, no parece ser la mejor opción frente a un sistema general de información e intermediación que sirva a los buscadores de empleo en general, independientemente de si han sido beneficiarios de esos programas.

E. Algunos lineamientos para el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación

El análisis de los retos, avances y debilidades persistentes de la formación profesional y la capacitación en los países latinoamericanos permite plantear algunos lineamientos que son necesarios para su fortalecimiento y desarrollo hacia sistemas de FPC eficaces, eficientes e inclusivos. En este breve texto no se pretende abarcar todas las esferas en que alguna reforma podría contribuir a estos objetivos, así como su impacto en la igualdad y cohesión social. Más bien se destacan algunos aspectos que parecen clave para que las instituciones pertinentes hagan las contribuciones necesarias al desarrollo latinoamericano en términos de productividad e igualdad.

⁴⁷ Véase en Lengfelder y Schkolnik (2011) una reseña de la participación de los actores sociolaborales en las instituciones de formación profesional y capacitación de la región.

Como se recordó en la primera sección, en sus orígenes la FPC formal en América Latina estuvo estrechamente vinculada con los procesos de industrialización y tanto la demanda como la oferta estuvieron claramente definidas en torno a un número limitado de ocupaciones. La (necesaria) diversificación posterior de la oferta y de la demanda ha generado un conjunto de instituciones y actividades de FPC poco integradas y coordinadas, a pesar de los esfuerzos observados recientemente. La multiplicidad de actividades y actores, así como los procesos de cambio continuo que cada vez más caracterizan al mundo productivo hacen necesario un enfoque sistémico para organizar la FPC a nivel nacional, lo que contribuiría a poner de relieve la triple pertinencia de la FPC. De otra manera, el cumplimiento de estos objetivos enfrenta obstáculos estructurales, entre otras razones, porque:

- las fallas de mercado características de la FPC tienden a contribuir a la subinversión en esas actividades y a la orientación cortoplacista (Llisterri y otros, 2014, págs. 17 a 19);
- la desigualdad existente en cuanto a las posibilidades de hacerse escuchar entraña la exclusión de ciertos grupos de la población de los procesos de determinación de la demanda de FPC, y
- sería prácticamente imposible coordinar un conjunto de actividades aisladas de FPC que tengan en cuenta los objetivos de desarrollo de largo plazo.

Cabe destacar que los SNFPC no pueden aplicar supuestas mejores prácticas detectadas para otros países, pues su eficacia y eficiencia dependerá de la experiencia y las pautas socioculturales de cada país. Ello implica que la participación de los actores relevantes y el diálogo social deben ser el eje del desarrollo de todo SNFPC. Esto tiene que ir más allá de la participación gremial en la gobernanza de algunas instituciones de FPC⁴⁸.

Sin embargo, en términos generales podría plantearse que todo SNFPC debe contar con componentes o subsistemas encargados de: i) estudios y análisis; ii) el desarrollo de los perfiles ocupacionales y la definición de las competencias requeridas correspondientes; iii) la ejecución de las actividades de FPC; iv) el control de calidad de los oferentes, y v) la certificación de competencias⁴⁹. Entre los aspectos clave para el fortalecimiento de los SNFPC se pueden destacar:

- Una mayor precisión y separación de funciones de las diversas instituciones dentro del SNFPC. En el caso del Estado, aunque legítimamente hay distintos modelos respecto a su participación como oferente de FPC, es imprescindible que fortalezca sus funciones como regulador, controlador y evaluador.

⁴⁸ Véase al respecto Llisterri y otros (2014, págs. 50 y 51).

⁴⁹ Véase al respecto un análisis detallado en Amargós (2016).

- Una mejor identificación de las necesidades y preferencias de las personas, como el empoderamiento de los estudiantes a través de mecanismos de orientación vocacional que los ayuden a tomar buenas decisiones y de estos y los trabajadores a través de información para el mercado laboral actualizada y pertinente.
- Una mejor coordinación entre las instituciones involucradas en la FPC, no solo las relacionadas con los ámbitos de educación y trabajo, sino teniendo en cuenta las instituciones encargadas de los temas de desarrollo económico y planificación⁵⁰.
- Mayores esfuerzos de determinación de la demanda a corto y largo plazo.
- El desarrollo y fortalecimiento de sistemas de certificación de competencias como eje de las actividades de FPC y como base de la movilidad interna (reconocimiento de las actividades de FPC por parte de los diferentes actores).

Específicamente respecto a los dos últimos aspectos, cabe subrayar que la determinación de la demanda es un reto permanente. En vista de la incertidumbre sobre los futuros cambios tecnológicos y organizativos en el mundo del trabajo, la determinación de la demanda futura de FPC representa un proceso de continuo acercamiento a una meta móvil. En consecuencia, es imposible determinar de forma segura la demanda futura, lo que no significa que se trate de una tarea innecesaria, y la determinación de tendencias es de vital importancia para la toma de decisiones. Por lo tanto, el objetivo debe ser un monitoreo continuo de las tendencias que inciden en la demanda de FPC y un trabajo permanente para establecer un equilibrio entre la determinación de la demanda y la definición de normas correspondientes, así como la flexibilidad para tomar en cuenta, de manera ágil, cambios que surgen en el camino (Euler, 2013). Esto vuelve a poner de relieve la importancia de contar con procesos de diálogo y participación de los actores, incluida la colaboración del sector académico, ya que la determinación de los procesos que inciden en la demanda futura de FPC requiere del mayor número posible de fuentes de información y de participantes interesados.

Otra implicación de la previsibilidad limitada de la demanda de calificaciones es la necesidad de que el SNFPC sea flexible y dinámico para ajustarse con eficacia a cambios en la demanda. Con el avance tecnológico y organizativo surgen ocupaciones completamente nuevas, mientras otras pierden relevancia. Por ejemplo, las tendencias en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y en los esfuerzos para disminuir la huella de carbono en las economías (empleos verdes) generan

⁵⁰ Un grupo de instituciones mexicanas de FPC han enumerado distintas acciones de interés común cuya implementación conjunta contribuiría a mejorar su desempeño (Ahumada, 2014).

nuevas demandas a nivel mundial. En los países pueden surgir nuevas demandas de cambios profundos en la estructura productiva. Su temprana determinación permitiría ajustar los procesos de FPC⁵¹.

Si bien respecto de la demanda de FPC actual existe un consenso mundial sobre la importancia de que se tomen en cuenta las necesidades de las empresas, persiste el complejo reto de determinar y hacer valer las necesidades de las personas tradicionalmente poco escuchadas en la definición de las actividades de FPC. Por un lado, muchas personas necesitan ayuda (durante sus estudios generales o en actividades especializadas posteriores) para tomar consciencia de sus fortalezas y tener claridad sobre sus propias preferencias. Por otro lado, por ejemplo, las municipalidades y ONG pueden determinar esas demandas y apoyar a las personas que carecen de representación organizada propia dentro del sistema para que se tomen en cuenta también sus necesidades en el diseño de las actividades de FPC. Un componente clave al respecto es la mejora de la información sobre la situación y las tendencias del mercado laboral y su accesibilidad, sobre todo por parte de los grupos vulnerables, ya que es indispensable para determinar su demanda en el contexto específico en que viven.

En lo que respecta al último punto, la determinación y certificación de competencias, se plantea que podría ser el eje para la integración de la demanda y la oferta de FPC. Como ya se ha destacado, la definición de las competencias requeridas para una ocupación (y sus cambios) debe convocar a los actores relevantes para cada caso, ya que solo así se garantiza su pertinencia. Por otra parte, la certificación de las competencias (y también de los oferentes de FPC) es el instrumento clave para garantizar la calidad. Otra ventaja potencial de este instrumento es que, mediante la homologación de los perfiles ocupacionales a nivel regional o subregional, se puede facilitar la migración intrarregional bajo condiciones dignas.

Aunque es preferible que la definición de las competencias se integre en un solo subsistema del SNFPC al que responden los organismos certificadores, en algunos casos puede ser más eficiente aceptar que la definición y certificación de competencias surja de manera independiente en un sector específico. Ese es el caso de los nuevos perfiles ocupacionales que surgen en contextos de profundos cambios tecnológicos, cuyas competencias se validan muchas veces dentro del sector que concentra el conocimiento y que responde más ágilmente a los cambios. En esa situación, sería aconsejable establecer, en una primera fase, canales de información entre estos esfuerzos y el subsistema de competencias del SNFPC y, en una fase posterior, incorporarlos formalmente al subsistema.

⁵¹ Por ejemplo, en Panamá se definieron de manera prospectiva nuevas necesidades de formación alrededor de la ampliación del Canal y de las actividades conexas. En el marco de la cooperación internacional, la GIZ (2011) representa una propuesta que apoya los procesos de determinación de necesidades e inicialización de actividades en materia de FPC en áreas que fortalecen la sostenibilidad ecológica.

A menudo se lamenta la baja valoración de la FPC, sobre todo en comparación con la educación universitaria, pero esa situación solo puede superarse mediante resultados que reflejen un alto cumplimiento de la triple pertinencia. Con todo, un SNFPC bien integrado no bastaría para alcanzar esa meta. Es indispensable una estrecha cooperación con otros mecanismos del mercado laboral, como la intermediación y la información, y con el sistema de educación, ya que la mejor FPC no podría compensar los resultados de una educación de baja calidad.

Bibliografía

- Abdala, E. (2014), "Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 162 (LC/L.3943), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acosta, P., N. Muller y M. Sarzosa (2015), "Beyond qualifications: returns to cognitive and socio-emotional skills in Colombia", *IZA Discussion Paper*, N° 9403.
- Aedo, C. e I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ahumada Lobo, Í. (2014), "Formación profesional y capacitación en México", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 153 (LC/L.3874), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Almeida, R.K. y R. Aterido (2010), "The investment in job training: why are SMEs lagging so much behind?", *SP Discussion Paper*, N° 1004, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Amargós, O. (2016), "Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- Bassi, M. y otros (2012), *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blöchle, S. y otros (2015), *Berufsausbildung für Europas Jugend. Voneinander lernen, miteinander gestalten*, Colonia, Hans Böckler Stiftung/Institut der Deutschen Wirtschaft/ Konrad Adenauer Stiftung/Vodafone Stiftung Deutschland.
- Briascio, I. (2010), "Trends in technical and vocational education and training in Latin America", *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, C. Jacinto (ed.), París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Brunello, G. y L. Rocco (2015), "The labour market effects of academic and vocational education over the life cycle: evidence from two British cohorts", *IZA Discussion Paper*, N° 9275.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber (2015), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *NBER Working Paper*, N° 21431, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

- Casanova, F. (1999), "Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe", *Boletín CINTERFOR*, N° 146, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Desafíos e innovaciones de la formación profesional", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago.
- De Ibarrola, M. (1999), "Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina", Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [en línea] <http://www.oei.es/edytrabajo2/ibarraola2.htm>.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2015), *Capacitación Laboral y otros cursos no formales. EPH 2014*, Asunción.
- Ducci, M.A. (2001), "Training and retraining in Latin America", *Labor Market Policies in Canada and Latin America. Challenges of the New Millennium*, A. Berry (ed.), Kluwer Academic Publishers, Springer.
- Espinoza Peña, H. (2011), "Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú", *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo*, Jürgen Weller (comp.), Documento de Proyecto (LC/W.419), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Euler, D. (2013), *El sistema dual en Alemania. ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?*, Gütersloh, Fundación Bertelsmann.
- Fawcett, C.S. y S. Howden (1998), *Gender Issues in Technical Training and Vocational Education Programs*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Flores-Lima, R., C. González-Velosa y D. Rosas-Shady (2014), *Cinco hechos sobre la capacitación en firma en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Forero, D.F. (2014), "Guía metodológica para la implementación de un modelo de pertinencia del SENA", Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), inédito.
- Foro Económico Mundial (2015), *Bridging the Skills and Innovation Gap to Boost Productivity in Latin America. The Competitiveness Lab: a World Economic Forum Initiative*, Ginebra.
- Gamero, J. (2015), "Sistema nacional de formación profesional y capacitación (SNFPC) del Perú", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 163 (LC/L.3982), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García de Fanelli, A. y C. Jacinto (2010), "Tendencias sobre equidad e inserción en el mercado de trabajo de los graduados de la educación terciaria no universitaria en América Latina", *Tendencias en Foco*, N° 14, redÉtis, junio.
- GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional) (2011), "Ecological sustainability in TVET", *Beiträge aus der Praxis der beruflichen Bildung*, N° 21, Mannheim.
- Goldin, A. (2008), "Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexibilidad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 75 (LC/L.2986-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gontero, S. y J. Weller (2015), "Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Desarrollo (CEPAL).
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas-Shady (2012), "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?", *Notas Técnicas*, N° IDB-TN-305, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hanushek, E.A., L. Woessmann y L. Zhang (2011), "General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle", *NBER Working Paper*, N° 17504, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Jacinto, C. (coord.) (2013), *Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- (2010a), "Approaches and strategies for the vocational training of unemployed youth in Latin America: has anything changed in recent years?", *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, C. Jacinto (ed.), París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- (2010b), "Preparing for work in general secondary education: recent debates and approaches in Latin America", *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, C. Jacinto (ed.), París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Labarca, G. (2010), "La escuela media técnica y el entorno: en busca de soluciones realistas", *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*, M.R. Almandoz y otros, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Lengfelder, C. y M. Schkolnik (2011), "Participación de los actores socio-laborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional", *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo*, Jürgen Weller (comp.), Documento de Proyecto (LC/W.419), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Llisterri, J.J. y otros (2014), "Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad", *serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 13/ 2014, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Loyalka, P. y otros (2015), "The impact of vocational schooling on human capital development in developing countries: evidence from China", *Policy Research Working Paper*, N° 7396, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Manpower Group (2015), "2015 Talent Shortage Survey" [en línea] http://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/db23c560-08b6-485f-9bf6-f5f38a43c76a/2015_Talent_Shortage_Survey_US-lo_res.pdf?MOD=AJPERES.
- Maurizio, R. (2011), "Formación de capacidades y convergencia productiva", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad* (LC/G.2500-P), Ricardo Infante (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Mazorra, X. y otros (2013), "Jóvenes: formación y empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", *Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudios, N° 12, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Modelo de proyección de empleo para Perú* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_236122.pdf.
- Ricart, C., T. Morán y C. Kappaz (2014), *Construyendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romero-Abreu Kaup, P. y J. Weller (2006), "Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes", *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Ross, M. y otros (2015), *Unemployment among Young Adults: Exploring Employer-Led Solutions*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Samaniego, N. (2004), "México: del monitoreo informal a las evaluaciones obligatorias", *En búsqueda de efectividad. Eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM Ediciones.
- SIES (Servicio de Información de Educación Superior) (2014), *Panorama de la educación superior en Chile 2014*, Dirección de Educación Superior, Ministerio de Educación [en línea] http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Estado de situación de los Sistemas de Información (SINFO) de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en 12 países de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Van Breugel, G. (2014), "Sistemas nacionales de formación profesional y capacitación. Una revisión de experiencias de países de la OCDE", *Documentos de proyecto*, N° 604 (LC/W.604), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas Zúñiga, F. (2010), "The development of systems of competency-based training and certification in Latin America: a general review", *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, C. Jacinto (ed.), París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral (2015), "Perú: políticas activas del mercado de trabajo", presentación en el Seminario "Políticas Activas y Pasivas del Mercado de Trabajo y su Integración", Bogotá.
- Weller, J. (2011), "Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo", *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo*, Jürgen Weller (comp.), Documento de Proyecto (LC/W.419), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zúñiga, I. (2015), "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyecto* (LC/W.674), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo IX

La experiencia de la región de Asia y el Pacífico con los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional

*Jenny Grainger
Liz Bowen-Clewley
Sarah Maclean
Jim Matheson*

Introducción

Se plantea fervientemente que la enseñanza y formación profesional y capacitación (FPC) constituye una herramienta transformadora que puede beneficiar las economías nacionales, elevar el nivel de equidad social de los países y contribuir a su desarrollo sostenible. Por ello, se la considera un mecanismo que propicia una mayor productividad y bienestar, pues brinda a las personas las habilidades y los conocimientos necesarios para desenvolverse en un empleo. Con el objeto de aprovechar más eficazmente este potencial transformador, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación (SNFPC) están sustituyendo los enfoques basados en la oferta por modelos basados en la demanda, por lo que revisten importancia capital tanto los datos relativos al mercado laboral como los aportes de la industria. La información atinente al mercado de trabajo puede ayudar a quienes prestan servicios de formación profesional y capacitación a anticiparse a la demanda. Las empresas que tienen una participación activa en todos

los niveles del sistema nacional, incluidas las pymes, y que también están involucradas en la formulación de políticas, la adopción de normas nacionales y la coordinación con los proveedores pueden forjar un sendero hacia la consecución de resultados positivos. Del mismo modo, los proveedores de los sectores público y privado deben adoptar una actitud flexible y ágil para adecuarse a los cambios ocurridos en el mercado laboral.

A fin de apoyar los programas de formación profesional y capacitación, muchos países están en proceso de crear sistemas de financiamiento unificados y con una administración nacional centralizada mediante diversos mecanismos, incluidas las alianzas entre el sector público y el sector privado. El financiamiento sostenible reviste importancia crucial para que los SNFPC puedan transformar las condiciones económicas de las naciones y mejorar el bienestar de la población.

En numerosos países, se saca un provecho limitado de las oportunidades de capacitación que brindan los SNFPC, porque a menudo estos sistemas se consideran de menor calidad que otros trayectos formales, en particular los ofrecidos por las universidades. Esta valoración desigual se ve exacerbada por el tradicional y anticuado modelo didáctico que muchos proveedores de formación profesional y capacitación adoptan al impartir y evaluar las enseñanzas, que no satisface las necesidades de los alumnos actuales.

Se acepta cada vez con mayor frecuencia que en el entorno de la formación profesional y capacitación el proceso de aprendizaje resulta sumamente eficaz cuando incluye muchas oportunidades para aplicar y deducir la teoría mediante ejercicios prácticos. Se reconoce que los docentes y formadores involucrados en la formación profesional y capacitación deben contar con un alto nivel de cualificaciones y recursos adecuados. También deben ser capaces de recurrir a diversos métodos de instrucción y evaluación tanto dentro del establecimiento educativo como en el lugar de trabajo. La formación profesional y capacitación tiene como propósito formar una mano de obra calificada, objetivo que, de alcanzarse, mejorará su percepción pública de modo que ya no se la considere una opción educativa de segunda categoría.

Se observa un grado creciente de concientización acerca de la necesidad de introducir la enseñanza informal y no formal (a menudo impulsada por la economía informal o no reglamentada) en los SNFPC, incluidos los aspectos relacionados con la formulación de políticas y las modalidades de instrucción. El reconocimiento de las competencias es un mecanismo destinado a facilitar la incorporación de las modalidades informales y no formales, pues otorga créditos por los aprendizajes logrados por medio de diferentes recorridos. Este instrumento también proporciona un trayecto para ingresar a los programas formales y favorece la movilidad intrarregional de los trabajadores si los países ponen en marcha sistemas de reconocimiento mutuo.

La interconexión entre diversos trayectos de formación profesional y capacitación es un tema de creciente interés. Los países están intentando ofrecer múltiples puertas de entrada que permitan adquirir cualificaciones y facilitar la transición entre los programas académicos, técnicos y aquellos impartidos en el lugar de trabajo. Gradualmente, los programas comienzan a incorporar competencias transferibles, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y las “competencias verdes”. Las políticas activas del mercado laboral relacionadas con el favorecimiento de oportunidades de aprendizaje pueden alentar a los trabajadores a mejorar sus competencias y a adquirir nuevas cualificaciones en aras de la readaptación profesional. Los alumnos tienen que continuar formándose durante toda su vida laboral para mantener su empleabilidad en un contexto sujeto a veloces cambios en el mercado laboral.

En este capítulo se presenta un panorama de la situación actual de la formación profesional y capacitación en la región de Asia y el Pacífico, y de los componentes característicos de los SNFPC, así como de los mecanismos de financiamiento y formulación de políticas, el grado de respuesta a las necesidades de las partes interesadas y su nivel de inclusividad en diferentes sociedades. También se ponen de relieve los factores que al parecer constituyen indicadores eficaces de las buenas prácticas que caracterizan a los sistemas que funcionan correctamente.

A. Gobernanza de los sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional

En la región de Asia y el Pacífico, los gobiernos desempeñan un papel destacado en la gobernanza de los sistemas de formación profesional y capacitación en materia de financiamiento, responsabilidad, formulación de políticas, reglamentación y coordinación. En los distintos países, estos sistemas están en manos de diferentes ministerios, como las carteras de trabajo, de educación y de industria (Wahba, 2012). A menudo, también desempeñan una función de importancia distintos departamentos del gobierno, como el de educación, trabajo, agricultura, bienestar social, educación superior, transporte y comercio.

En el caso de los sistemas de formación profesional y capacitación más sólidos, participan en las actividades de administración las autoridades nacionales responsables de las cualificaciones, los órganos normativos nacionales, y diversos organismos y proveedores de formación. También participan instituciones que representan a todas las partes interesadas, incluidos los estudiantes, las empresas y los proveedores de servicios educativos de todos los niveles. En ocasiones, estas asociaciones son autónomas, mientras que a veces actúan como asesores.

En Singapur, por ejemplo, el Consejo para la Formación y Calificación de los Trabajadores (Manpower Skills and Training Council (MSTC)) se ocupa de atender las necesidades de diversos sectores industriales en materia de formación y calificación laboral. Este órgano está formado por directivos superiores y personal de compañías multinacionales, pymes y microempresas; expertos del sector industrial; representantes de sindicatos, ministerios y dependencias gubernamentales; y profesionales independientes¹. En Malasia, 16 organismos líderes del sector industrial desempeñan un papel destacado en la elaboración de las normas nacionales de cualificaciones profesionales (National Occupational Skills Standards (NOSS)), que constituyen los cimientos de las distintas categorías en que se clasifican los resultados del proceso de aprendizaje, conocidas como unidades de competencia (OIT, 2014a).

En el cuadro IX.1 se presentan datos nacionales específicos relativos a las estructuras de gobernanza y la legislación que rigen los SNFPC de los países de Asia y el Pacífico, y se mencionan los distintos agentes involucrados. La existencia de múltiples actores en el proceso de gobernanza de un SNFPC puede traer aparejadas situaciones de fragmentación e ineficacia. En Malasia, por ejemplo, dos organismos diferentes son responsables de las políticas de recursos humanos, control de calidad y certificación. Esto explica, en parte, que se apliquen diferentes criterios para determinar los niveles de cualificaciones, que exista un sistema nacional de créditos incoherente y que se carezca de una única base de datos que reúna todas las cualificaciones (OIT, 2014a).

La fragmentación y las ineficacias acarrear diversos problemas (OIT, 2012), como un desfase entre la oferta y la demanda de cualificaciones, una limitada participación de los empleadores y las organizaciones de trabajadores con miras a garantizar la pertinencia y adecuación de las actividades de formación, una capacitación de baja calidad, un acotado acceso a las oportunidades de formación y un sistema de gran complejidad con un exiguo grado de coordinación.

En varios países no se discriminan las funciones de fiscalización de las tareas relacionadas con la formulación de políticas, como en el caso de la Junta Nacional de Capacitación de Camboya (UNESCO, 2013b). La experiencia internacional permite concluir que, si bien conviene que la formulación de políticas constituya una facultad ministerial, resulta preferible que las funciones de supervisión y evaluación sean responsabilidad de organismos que actúan con independencia de los ministerios como ocurre en Malasia y Singapur. En este sentido, China realizó avances significativos en lo concerniente a la descentralización de responsabilidades sobre la base de un marco nacional definido con suma precisión (Yang y Valdes-Cotera, 2011, en citas de Marope, Chakroun y Holmes, 2015). Este enfoque apunta a evitar los conflictos de intereses que pueden surgir cuando el mismo organismo evalúa el éxito de las políticas y los programas de los que es responsable (UNESCO, 2010).

¹ Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Singapore.pdf.

Cuadro IX.1
Legislación y estructura de gobernanza de los sistemas nacionales
de enseñanza y formación técnica y profesional

País	Legislación, políticas y programas	Gobernanza
Afganistán ^a	<p>Ley de educación</p> <p>Programa Nacional de Desarrollo de Habilidades</p>	<p>Ministerio de Educación: está dividido en 34 departamentos provinciales y tiene vínculos con 5 oficinas de viceministros, incluido el Viceministro de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional</p> <p>Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados: ofrece capacitación profesional por medio de sus centros de formación y coordina la labor de las ONG</p> <p>Instituto Nacional para el Desarrollo Curricular: es responsable de la educación académica y la formación profesional</p> <p>Ministerio de Educación Superior</p>
Brunei Darussalam ^b	<p>Visión Brunei 2035</p> <p>Resolución de 2011 del Consejo Nacional de Acreditación de Brunei Darussalam, parte III, secciones 21-23</p>	<p>Consejo Nacional de Acreditación de Brunei Darussalam</p> <p>Junta Asesora para el Marco de Cualificaciones de Brunei Darussalam</p>
Camboya ^c	<p>Plan Estratégico de Educación</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo de la TVET (1996-2020)</p>	<p>Secretaría del Consejo Nacional Supremo de Educación</p> <p>Junta Nacional de Capacitación (NTB)</p> <p>Ministerio de Trabajo y Formación Profesional</p> <p>Ministerio de Educación, Juventud y Deportes</p> <p>Dirección General de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (Secretaría de la NTB)</p> <p>Autoridades educativas y laborales locales</p>
Hong Kong (China) ^d	<p>Ordenanza del Consejo de Acreditación de Cualificaciones Académicas y Profesionales</p>	<p>Consejo de Formación Profesional</p> <p>Consejo de Acreditación de Cualificaciones Académicas y Profesionales de Hong Kong</p>
Indonesia ^e	<p>Ley del sistema nacional de educación de 2003</p> <p>Ley de trabajo de 2003 (que reglamenta el sistema nacional de formación)</p> <p>Ley de docentes de 2005 (que establece normas para las cualificaciones docentes)</p> <p>La educación pública no formal es responsabilidad de los gobiernos distritales</p>	<p>Ministerio de Educación y Cultura: tiene nueve departamentos que le rinden cuentas de las actividades de FPC</p> <p>Las oficinas provinciales y distritales de educación gestionan, adaptan y llevan adelante la política del ministerio</p> <p>Ministerio de Trabajo y Transmigración: es responsable del plan nacional de formación</p> <p>Agencia Nacional de Certificación Profesional: está encargada de expedir los certificados de competencia</p> <p>Normas Nacionales de la Junta de Educación</p>
República Democrática Popular Lao ^b	<p>Decreto N° 036 del Primer Ministro (enero de 2010)</p>	<p>Consejo Nacional para Asesoramiento Profesional y Desarrollo de Habilidades</p> <p>Ministerio de Educación y Deportes</p> <p>Ministerio de Trabajo y Bienestar Social</p>
Malasia ^f	<p>Ley de desarrollo de recursos humanos de 1992</p> <p>Plan Nacional Estratégico de Educación Superior</p> <p>Ley de la Agencia de Cualificaciones de Malasia de 2007</p>	<p>Ministerio de Educación Superior</p> <p>Ministerio de Recursos Humanos</p> <p>Ministerio de Desarrollo Rural y Regional</p> <p>Ministerio de Juventud y Deportes</p> <p>Departamento de Desarrollo de Habilidades</p> <p>Agencia de Cualificaciones de Malasia</p>

Cuadro IX.1 (conclusión)

País	Legislación, políticas y programas	Gobernanza
Myanmar ^b	Ley de empleo y desarrollo de habilidades de 2013	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Autoridad Nacional de Normas de Cualificaciones
Filipinas ^a	Ley de la república N° 7796	El Consejo Nacional de Coordinación Educativa está formado por los siguientes organismos: - Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) - Comisión de Educación Superior - Departamento de Trabajo y Empleo - Comisión de Reglamentos Profesionales - Cuatro grupos de trabajo técnico (cada uno con mandatos específicos)
República de Corea ^h	Ley de desarrollo de las cualificaciones profesionales de los trabajadores Ley de fomento de la educación industrial y la cooperación entre el sector empresarial y académico Ley de fomento de la enseñanza y formación profesional Ley de seguro de accidentes laborales Ley de educación permanente Marco para el desarrollo de habilidades Visión 2020: Formación Profesional para Todos	Ministerio de Empleo y Trabajo Ministerio de Educación Ministerio de Comercio, Industria y Energía Instituto Nacional de Educación Permanente (NILE)
Singapur ⁱ	Plan maestro de Educación y Formación Continuas (CET) de 2008 (actualizado en 2014)	Agencia Singapurense para el Desarrollo de los Trabajadores Consejo para las Cualificaciones y la Formación de los Trabajadores Consejo Nacional de Productividad y Educación Continua Comités de cualificaciones técnicas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_afg_en.pdf.

^b Véase [en línea] www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_310231/lang--en/index.htm.

^c Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_khm_en.pdf.

^d Véase [en línea] <http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/Presentation%20Global%20NQF%20Developments%20ASEM%20Meeting%2012%205%2013.pdf>.

^e Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_idn_en.pdf.

^f Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UIL_Global_Inventory_of_NQFs_Malaysia.pdf.

^g Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_phl_en.pdf.

^h Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_kor_en.pdf.

ⁱ Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UIL_Global_Inventory_of_NQFs_Singapore.pdf.

B. Aspectos relacionados con las políticas

Diversos factores determinan la naturaleza de las políticas adoptadas por cada país en relación con su SNFPC, incluida la economía mundial, la economía nacional, las tecnologías emergentes, los aspectos demográficos, el mercado laboral, la demanda de competencias y los programas de FPC ofrecidos en la actualidad. Es sumamente importante determinar las necesidades que cada país tiene en materia de formación profesional y capacitación así como establecer la prioridad que se asignará a cada una de ellas. Es posible reunir esta información mediante un proceso de revisión de políticas. La profundidad y el alcance de los exámenes llevados a cabo recientemente en la región varían entre los países (véase el cuadro IX.2).

Cuadro IX.2

Revisión de las políticas en materia de enseñanza y formación técnica y profesional

País	Revisiones de políticas
Afganistán	Se examinaron y evaluaron los documentos pertinentes en materia de normativa, política y estrategia. En 2010 se llevaron a cabo consultas con los ministerios competentes y las partes interesadas del ámbito nacional e internacional.
Camboya	UNESCO llevó adelante un examen de las políticas de FPC adoptadas por Camboya. El informe correspondiente, elaborado en 2013, comprende el contexto, el sistema de educación y formación vigente, el actual sistema de formación profesional y capacitación, los vínculos entre este y el mercado laboral, la profesionalización del nivel secundario, las conclusiones, recomendaciones y temas para abordar en debates ulteriores.
República Democrática Popular Lao	UNESCO llevó a cabo un examen de las políticas de FPC vigentes en la República Democrática Popular Lao. El informe correspondiente, elaborado en 2013, comprende el contexto, el sistema de educación y formación vigente, el actual sistema de enseñanza y formación técnica y profesional, los vínculos entre este y el mercado laboral, la profesionalización del nivel secundario y las conclusiones. El documento también incluye recomendaciones y temas para abordar en debates ulteriores.
Islas del Pacífico	En 2004 se envió un cuestionario a 14 países con miras a reunir información acerca de los prestadores, la legislación, las políticas, la gobernanza, el financiamiento, las ONG, y los marcos nacionales y regionales de cualificaciones.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), National TVET Strategy: Afghanistan [en línea] www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Kabul/pdf/NationalTVetStrategyEnglish.pdf; *Policy Review of TVET in Cambodia*, Bangkok, 2013; *Policy Review of TVET in Lao PDR*, Bangkok, 2013; J. Bartram, *A review of TVET policy and planning in the Pacific Islands*, Pacific Association of Technical and Vocational Training, 2004.

Los informes de los exámenes de las políticas de Camboya y la República Democrática Popular Lao son particularmente amplios y ofrecen un análisis minucioso de la situación actual de cada país en materia de FPC. En estos documentos se presentan opciones y estrategias de política para mejorar los sistemas y las políticas de FPC sobre la base de las conclusiones extraídas a partir de entrevistas e investigaciones documentales. Las prioridades de los países en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional se suelen debatir en el seno de organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En el Congreso sobre Educación,

Ciencia y Cultura de la Organización de Ministros de Educación del Sudeste Asiático (SEAMEO) llevado a cabo en Tailandia en 2014, se identificaron varias políticas y áreas prioritarias de FPC (véase el cuadro IX.3).

Cuadro IX.3
Políticas y áreas prioritarias de la región de Asia y el Pacífico en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional

Pais	Áreas de política
Brunei Darussalam	Renovar la imagen de la FPC; alinear los programas con las necesidades del mercado laboral Orientar la gobernanza hacia el fomento de la autonomía y la flexibilidad Mejorar los entornos donde se proporciona la formación
Camboya	Fortalecer la gobernanza, ampliar el acceso e incrementar la equidad Desarrollar una economía basada en las cualificaciones e impulsada por la demanda; mejorar la imagen de la FPC
Indonesia	Competencias no técnicas Formación de formadores y control de la calidad Ampliar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) Colaborar con el gobierno y la industria
República Democrática Popular Lao	Ampliar la cobertura del programa de cheques escolares a fin de incluir a mujeres y grupos étnicos
Malasia	Elaborar una propuesta para crear la Junta Malasia de Técnicos Desarrollar certificaciones múltiples Colaborar con organismos públicos y la industria
Myanmar	Rever las políticas con miras a garantizar un crecimiento inclusivo
Filipinas	Unificar la inscripción y la acreditación de los programas de FPC Mejorar la enseñanza de competencias no técnicas Elaborar normas sobre competencias y reglamentos de capacitación
Singapur	Pasar revista al programa Revisión del Estudio Aplicado en Politécnicos e Institutos de Educación Técnica (ASPIRE) ^a Reforzar la pedagogía aplicada Incrementar la tasa de éxito de los estudiantes Aumentar las investigaciones y los emprendimientos
Tailandia	Mejorar la imagen de la FPC Fomentar las alianzas público-privadas y ampliar las alianzas mundiales Aumentar la capacidad y reforzar las estrategias de fortalecimiento de las capacidades
Viet Nam	Rever las leyes laborales Unificar la FPC a fin de crear un subsistema dentro de los ministerios de trabajo y educación Aumentar la capacidad de los docentes y los administradores de la FPC

Fuente: Congreso sobre Educación, Ciencia y Cultura de la Organización de Ministros de Educación del Sudeste Asiático (SEAMEO) [en línea] www.seameocongress.org/.

^a El examen fue llevado a cabo en 2014 por un comité presidido por el Ministro de Justicia y Educación. Se encomendó al comité la tarea de estudiar cómo se podía mejorar la educación aplicada en los politécnicos y los campos de la ingeniería de las tecnologías de la información (ITE) mediante las siguientes acciones: i) lograr un mayor grado de correspondencia entre los intereses y las capacidades de los estudiantes y los trayectos de educación aplicada para permitirles maximizar su potencial; ii) explorar la posibilidad de entablar una colaboración más estrecha entre las escuelas y la industria de modo que los institutos politécnicos y los estudiantes de ITE adquieran cualificaciones más complejas y recorran mejores trayectos en su carrera profesional, y iii) mejorar las alianzas con las empresas a fin de acrecentar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje en que participan los estudiantes de los politécnicos y de ITE. Véase [en línea] http://www.parliament.gov.sg/lib/sites/default/files/paperpresented/pdf/2014/Misc.%203%20of%202014_0.pdf.

En la bibliografía se sugiere que resulta vital que las políticas de FPC formen parte integral del marco nacional de desarrollo de los trabajadores. En un informe reciente acerca del desarrollo regional de la formación profesional y capacitación en Asia y el Pacífico (Maclean, Jagannathan y Sarvi, 2013) se recalca la importancia de avanzar hacia el alineamiento estratégico de la FPC con las metas socioeconómicas nacionales, incluidas las políticas laborales. El Afganistán, la República de Corea, el Pakistán y Bangladesh han adoptado una política global de desarrollo de cualificaciones, y las actividades de FPC se enmarcan dentro de esta política marco. Además, cada vez con mayor frecuencia se alinean las políticas de FPC con las políticas del mercado laboral, como se hizo en Camboya y en Bhután. Este segundo país cuenta con un sistema de información laboral que se aprovecha para orientar la prestación de servicios de FPC (Dorjee, 2011). Esta armonización entre la política de FPC y las políticas relativas al mercado laboral y las competencias puede propiciar que la formación profesional y capacitación deje de lado el enfoque basado en la oferta y adopte un sistema impulsado por la demanda.

C. Estructura orgánica

Muchas naciones de la región de Asia y el Pacífico han adoptado el tipo de sistema de cualificaciones habitualmente utilizado en los países anglófonos. En la mayoría de los casos, este sistema se superpuso a la estructura educativa existente con la esperanza de crear un enfoque coherente y amplio de la FPC. El objetivo de este modelo es brindar un marco inclusivo a la mayoría de las partes interesadas: las empresas, los alumnos y los proveedores de todos los niveles, tanto del sector público como privado.

Los sistemas de cualificaciones están formados por varios componentes. En general incluyen una autoridad nacional que gestiona la totalidad del sistema y el marco nacional de cualificaciones cuyas responsabilidades son: i) el diseño del sistema de cualificaciones, incluidas las normas y las trayectorias educativas; ii) la evaluación del proceso de aprendizaje, y iii) el control de calidad.

Las autoridades nacionales de cualificaciones se rigen por leyes nacionales destinadas a asegurar que las cualificaciones gocen de fiabilidad y solidez tanto en el plano nacional como internacional. Gestionan el marco nacional de cualificaciones y los procesos formales orientados a garantizar la calidad. Entre sus funciones se incluyen fijar normas, establecer los resultados de aprendizajes esperados para cualificaciones específicas, llevar un registro de cualificaciones, acreditar a los prestadores de servicios de formación y elaborar procesos que permitan reconocer las habilidades y los conocimientos adquiridos con anterioridad. En algunos países, las autoridades nacionales de cualificaciones también gestionan los establecimientos de capacitación.

En estos casos, existe un potencial conflicto de intereses, dado que el mismo organismo está encargado de fiscalizar tanto los componentes normativos del sistema como los aspectos relacionados con la instrucción propiamente dicha.

Como se ejemplifica en el cuadro IX.4, la estructura de los marcos nacionales de cualificaciones es variada. Pueden ser específicos para la FPC, como en la República de Corea²; combinar cualificaciones de nivel secundario, de la formación profesional y capacitación y la académica, como en el caso de Malasia³; o dividir los programas académicos y de FPC en dos submarcos diferentes pero con cierto grado de unificación, como se hace en Indonesia⁴. Algunos países, por ejemplo la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, todavía no cuentan con un marco nacional unificado para las cualificaciones técnicas y profesionales, pero están encaminados hacia meta.

Cuadro IX.4
Marcos nacionales de cualificaciones, procesos de control de la calidad y niveles de cualificaciones, por país

País y autoridad responsable	Marco nacional de cualificaciones	Proceso de control de la calidad	Niveles de cualificaciones
Afganistán ^a Autoridad Nacional Afgana de Cualificaciones	Marco Afgano de Cualificaciones: los niveles 1-8 comprenden la FPC.	Las unidades de supervisión y evaluación, y de control de la calidad son independientes.	Niveles 2-4: formación profesional básica a avanzada Nivel 5: diplomatura Nivel 6: licenciatura Nivel 7: maestría Nivel 8: doctorado
Camboya ^b Secretaría del Consejo Nacional Supremo de Educación	Marco Camboyano de Cualificaciones: niveles 1-8, que incluyen programas académicos y de formación profesional.	Se pusieron en marcha reformas orientadas a desarrollar un proceso de acreditación y de control de la calidad.	Certificado: cursos breves (de unas semanas a un año de duración) impartidos en centros provinciales o de formación profesional Diploma (tres niveles): formación posterior al 9º grado Diploma superior: posterior al 12º grado Técnico: diploma otorgado tras 2 a 3 años de formación Ingenieros: licenciatura
Indonesia ^c Junta Indonesia de Cualificaciones	Marco Indonesio de Cualificaciones: niveles 1-9, que incluyen las cualificaciones académicas y de FPC.	Sin especificar.	Certificado otorgado al completar la formación en los Balai Latihan Kerja (BLK) ^d Diploma y certificado de grado al completar cursos de educación superior

² Véase UNESCO, "Global Inventory of NQFs: Indonesia" [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Indonesia.pdf.

³ Véase UNESCO, "Global Inventory of NQFs: Malaysia" [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Malaysia.pdf.

⁴ Véase UNESCO, "Global Inventory of NQFs: Indonesia" [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Indonesia.pdf.

Cuadro IX.4 (conclusión)

País y autoridad responsable	Marco nacional de cualificaciones	Proceso de control de la calidad	Niveles de cualificaciones
Malasia ^a Agencia Malasia de Cualificaciones	Marco Malasio de Cualificaciones: niveles 1-8, que incluyen tres subsectores: habilidades, formación técnica y profesional, y educación académica.	Integral: procesos internos y externos de control de la calidad.	Cualificaciones profesionales Nivel 1: certificado de cualificaciones Nivel 2: certificado de cualificaciones Nivel 3: certificado de cualificaciones Nivel 4: certificado de cualificaciones avanzadas Nivel 5: diploma de cualificaciones avanzadas Enseñanza técnica y profesional: niveles 1-8 Educación académica: niveles 6-8
Filipinas ^f Consejo Nacional de Coordinación Educativa Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades	Marco nacional de cualificaciones dividido en 8 niveles y 3 submarcos: - educación básica - enseñanza técnica y desarrollo de habilidades - educación superior	Los sistemas de control de la calidad incluyen: - Normas de cualificaciones - Acreditación de los programas - Criterios de evaluación	Cinco niveles de cualificaciones profesionales: - Certificado nacional 1 - Certificado nacional 2 - Certificado nacional 3 - Certificado nacional 4 - Diploma nacional 5
República de Corea ^g Ministerio de Educación	Marco Coreano de Cualificaciones: cualificaciones técnicas nacionales, niveles 1-5	El Centro para la Evaluación de la Política de Desarrollo de Habilidades evalúa los institutos de formación.	Títulos Técnicos con múltiples cualificaciones Técnicos superiores
Singapur Sistema de Educación y Formación Continua ^h	Marco de Cualificaciones y Competencias Laborales (WSQ): niveles 1-6 Solo enseñanza y formación técnica; no incluye la educación académica.	Integral: preacreditación y acreditación continua, incluidos registros de desempeño, procesos y sistemas.	Certificado de cualificaciones y competencias laborales Certificado superior de cualificaciones y competencias laborales Certificado avanzado de cualificaciones y competencias laborales Diploma de cualificaciones y competencias laborales Diploma de especialista en cualificaciones y competencias laborales Certificado de graduado en cualificaciones y competencias laborales Diploma de graduado en cualificaciones y competencias laborales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_afg_en.pdf.

^b Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_khm_en.pdf.

^c Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_idn_en.pdf.

^d En Indonesia, los centros de formación profesional, llamados Balai Latihan Kerja (BLK), brindan servicios de formación profesional y de colocación de empleo a trabajadores del sector formal e informal.

^e Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Malaysia.pdf.

^f Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_phi_en.pdf.

^g Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_kor_en.pdf.

^h Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Singapore.pdf.

La República de Corea tiene un marco nacional de cualificaciones técnicas dividido en 5 niveles y 27 campos, y las cualificaciones apuntan a satisfacer los requerimientos tanto del sector público como del privado. También se está procurando introducir las competencias académicas y profesionales en el Marco Coreano de Cualificaciones.

Singapur puso en marcha un sistema de cualificaciones basado en las competencias que incluye competencias básicas generales así como competencias específicas de las industrias, pero no incorpora la formación académica. Comprende seis niveles, que abarcan desde los certificados básicos y los de nivel superior hasta los diplomas de estudio de grado. El Marco de Cualificaciones y Competencias Laborales (Workforce Skills Qualification Framework, WSQ) cubre más de 26 grupos de industrias, por ejemplo, el sector aeroespacial, la seguridad, la animación digital, el turismo, la administración de empresas, el liderazgo y la gestión de personal. Cuenta con un proceso sólido orientado a garantizar la calidad, que comprende la preacreditación y la acreditación continua de los prestadores de servicios de formación. No obstante, el WSQ aún no incluye los programas de FPC ofrecidos por las instituciones del sector privado.

El Marco Malasio de Cualificaciones está estructurado en 8 niveles y dividido en 3 submarcos: competencias, FPC y educación superior. Ofrece trayectos flexibles a fin de garantizar la movilidad vertical y horizontal de los alumnos entre las diferentes cualificaciones.

El Marco Indonesio de Cualificaciones está en proceso de desarrollo y tendrá como meta brindar un punto de referencia unificado a todos los proveedores de servicios de enseñanza y formación. Está dividido en nueve niveles e incluye tanto las cualificaciones académicas como las cualificaciones inherentes a la FPC. Permite el reconocimiento de los aprendizajes previos y ofrece un sistema de transferencia de créditos a fin de alentar la movilidad de los alumnos entre los trayectos educativos.

Como se muestra en el cuadro IX.4, si bien los marcos nacionales de cualificaciones vigentes en la región de Asia y el Pacífico tal vez estén sujetos a los mismos factores y tengan objetivos similares, no son idénticos, pues cuentan con diferentes estructuras institucionales de gobernanza, mantienen distintas clases de relaciones con la sociedad civil y lidian con prestadores que tienen culturas y estructuras institucionales dispares. En algunos casos, la gestión de los marcos nacionales y la gestión de los procesos de control de la calidad están en manos de autoridades diferentes, mientras que en otros se hallan bajo el control directo de los ministerios.

El punto fuerte de todo marco nacional radica en tener trayectos de progresión y niveles claramente articulados. Sin embargo, surgen dificultades a la hora de comparar diferentes marcos nacionales a fin de reconocer una

calificación en varias jurisdicciones, puesto que los marcos pueden tener mandatos académicos o profesionales distintos, descriptores de niveles dispares, créditos con valores diferentes y nomenclaturas inconsistentes. En Singapur, por ejemplo, los establecimientos públicos y privados utilizan los términos “certificado” y “diploma” como sinónimos, lo que causa confusión en el ámbito nacional e internacional.

1. Trayectos educativos

El hecho de contar con cualificaciones interrelacionadas en todos los niveles permite a los estudiantes planificar minuciosamente el trayecto que seguirán para desarrollar sus competencias. Esta cadena de valor no está presente en algunos marcos de cualificaciones que carecen de esta conectividad (OIT, 2014a). En el pasado, cuando los marcos sí ofrecían trayectos tanto para la formación profesional y la capacitación como para la formación académica, estos solían estar separados, por lo que a los alumnos en general les resultaba difícil cambiar de trayecto educativo una vez efectuada su elección. No obstante, en años recientes las autoridades responsables de los marcos nacionales de cualificaciones pusieron en práctica sistemas y procesos orientados a favorecer la movilidad vertical y horizontal entre los trayectos. Esta flexibilidad permite a quienes ya adquirieron cualificaciones de FPC progresar hacia niveles más elevados de la formación técnica y profesional, y también ingresar a programas académicos o salir de ellos. Por ejemplo en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), un número considerable de graduados de la FPC se inscriben en programas académicos (Hui y Cheung, 2014), y Singapur está en proceso de formular políticas destinadas a alentar a los estudiantes con cualificaciones académicas a emprender trayectos de FPC.

2. Cualificaciones y normas de competencia

Los módulos de cualificaciones se pueden diseñar y elaborar de diversas maneras. Según Marope, Chakroun y Holmes (2015), los países de Asia y el Pacífico utilizan cada vez con mayor frecuencia las normas de competencia —que describen los conocimientos que los estudiantes deben adquirir o los objetivos que deben alcanzar— para diseñar las cualificaciones de los programas de FPC. A menudo, a las normas de competencia se les asigna un nivel y un valor expresado en créditos.

Muchos países utilizan sus propias fórmulas para elaborar las normas que rigen las competencias. En Filipinas, por ejemplo, las normas de competencia se redactan y se aglutinan en grupos de cualificaciones⁵. En Camboya, se están produciendo documentos sobre formación basada en competencias que incluyen normas, currículos, y material de enseñanza

⁵ Véase [en línea] <http://apskills.ilo.org/resources/philippines-competency-standards>.

y evaluación. Indonesia está en proceso de elaborar normas nacionales de competencia en consulta con expertos del sector industrial, con un enfoque basado en un análisis funcional. En Singapur, las competencias abarcan tres conjuntos de cualificaciones: las cualificaciones para el empleo (destrezas laborales genéricas), las cualificaciones inherentes al sector (habilidades generales requeridas por la industria en cuestión) y las cualificaciones profesionales (cualificaciones específicas para roles determinados).

3. Evaluación del aprendizaje

Existen dos clases de evaluaciones basadas en las competencias: la evaluación u observación de tareas y la evaluación de evidencia. En el caso de la observación de tareas, el evaluador asigna a los alumnos tareas específicas mediante las que deben demostrar sus conocimientos y habilidades en función de los resultados esperados según las normas de competencia correspondientes. Este tipo de evaluación se suele llevar a cabo en las instalaciones del prestador o en un entorno de formación. En el caso de la evaluación de evidencia, el evaluador proporciona a los alumnos una guía donde se les informa qué evidencia de sus tareas laborales cotidianas deben presentar para cumplir con los criterios establecidos en las normas de competencia correspondientes. Estas evaluaciones normalmente se efectúan en el lugar de trabajo.

En numerosas ocasiones, las evaluaciones de FPC resultan un fiasco a causa de prácticas obsoletas que prestan más atención a la adquisición de conocimientos que a su aplicación práctica. En la región de Asia y el Pacífico, es necesario modificar los formatos de evaluación para abandonar el modelo sumativo y adoptar un enfoque basado en el desempeño y una evaluación formativa a fin de mejorar el proceso de aprendizaje (Hau-Fai Law y Miura, 2015). En varios países, como Filipinas, Indonesia y Camboya, las evaluaciones de la enseñanza y formación técnica y profesional se llevan a cabo en centros de evaluación, que suelen estar alejados de las instalaciones de los prestadores correspondientes. Si bien la utilización de centros de evaluación tal vez garantice cierta uniformidad en cuanto a las opiniones de los evaluadores, también puede plantear obstáculos a los alumnos en lo concerniente a la facilidad de acceso y los costos.

4. Reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje

La movilidad entre los trayectos educativos se puede ver facilitada por el reconocimiento, la validación y la acreditación de los aprendizajes logrados, que constituyen elementos significativos para comparar distintas formas de aprendizaje a fin de acabar con la discriminación de los alumnos que adquieren competencias por medios no formales o informales. Quienes han tenido un acceso limitado a la capacitación y la educación formales o han alcanzado logros

exiguos en dichos ámbitos, y quienes adquirieron sus habilidades sobre todo en el lugar de trabajo o en otros entornos fuera del sistema formal suelen estar en desventaja al ingresar al mercado laboral o al embarcarse en programas de perfeccionamiento y educación complementaria (UNESCO, 2012).

La enseñanza no formal y la enseñanza informal constituyen trayectos relevantes a los que debe darse visibilidad dentro del sistema de educación formal. Muchos países ya recurren a los marcos nacionales de cualificaciones para lograr este cometido. Los principales tres mecanismos utilizados son los siguientes: i) la acreditación de los prestadores; ii) la acreditación de los resultados educativos obtenidos a partir de programas basados en normas de competencias formales, y iii) la acreditación de la formación adquirida por los alumnos en función de normas de competencias acordadas.

En la República de Corea, el Banco de Créditos Académicos acredita los programas de enseñanza no formal. Este organismo determina si la calidad de los programas y los cursos es equivalente a la de los ofrecidos por las universidades o los establecimientos de estudios superiores en términos de los créditos otorgados. Aunque el sistema del Banco de Créditos Académicos permite otorgar títulos, este mecanismo presenta el riesgo potencial de que las credenciales otorgadas sean consideradas certificaciones de segunda calidad.

La República de Corea también creó la Cuenta de Aprendizaje Permanente (Lifelong Learning Account (LLA)), que funciona como un repositorio donde se archiva el historial educativo de los alumnos. Este sistema permite reconocer las experiencias educativas de las personas, tanto de la formación profesional y capacitación como de la formación académica. Estos aprendizajes son acreditados luego por el Instituto Nacional de Educación Permanente (National Institute of Lifelong Learning (NILE)). Los cursos no acreditados se pueden incluir en un registro de la LLA, pero el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología no puede garantizar su calidad. Por ende, el verdadero valor de la acreditación del historial educativo es objeto de cuestionamientos. No obstante, el sistema LLA también ofrece una lista de cursos de formación que fueron sometidos a un proceso de evaluación y acreditación. Si bien este sistema proporciona un repositorio de aprendizajes individuales, no queda claro cómo se acredita la educación informal ni cómo se determinan las equivalencias con la educación formal.

En Indonesia funciona un sistema de transferencia de créditos que acepta credenciales otorgadas por proveedores acreditados, pero que también puede incorporar las cualificaciones y los conocimientos que los alumnos adquirieron en el lugar de trabajo o a partir de programas impartidos por prestadores no acreditados. En Camboya se están analizando maneras de evaluar y reconocer las cualificaciones de los trabajadores migrantes que regresan al país a fin de que contribuyan más plenamente al desarrollo nacional (OIT, 2014a).

La acreditación puede convertirse en una barrera para quienes procuran acceder a los beneficios de un marco nacional de cualificaciones en países donde la educación no formal es impartida por centros comunitarios de formación, entidades benéficas y organizaciones no gubernamentales (ONG), porque los escasos recursos de estos proveedores tienden a concentrarse en el desarrollo de los programas y la instrucción en lugar del cumplimiento de los requisitos de los marcos nacionales. Si los prestadores no están acreditados, los alumnos se encontrarán en desventaja en lo que hace al reconocimiento de las cualificaciones. Sin embargo, los marcos nacionales pueden dar apoyo al reconocimiento de los aprendizajes adquiridos gracias a estos proveedores si sus programas están explícitamente alineados con competencias y normas basadas en los resultados (Björnåvold, 2000). Cuanto mayor sea la correspondencia entre estas normas y los requerimientos del sector industrial y el empleo, mayor será la probabilidad de que sean reconocidas las cualificaciones obtenidas en entornos de capacitación no formal.

5. Procesos de control de la calidad

Los procesos de control de la calidad constituyen un componente integral de los sistemas de cualificaciones. Estos procesos están diseñados para satisfacer las necesidades de todas las partes interesadas del sistema de FPC, por ejemplo, los estudiantes, las fuentes de financiamiento (incluidos los gobiernos nacionales), los empleadores, los prestadores de servicios educativos y los responsables de la formulación de políticas gubernamentales. Como se muestra en el cuadro IX.4, el alcance y la solidez de los procesos de control de calidad difieren entre los países. Algunos elementos en común son, por ejemplo, la acreditación de los prestadores de servicios educativos y el mantenimiento de la acreditación, la aprobación de programas y cualificaciones, la determinación del grado de uniformidad entre los resultados de distintos proveedores y el otorgamiento de las calificaciones.

En lo que se refiere al control de la calidad, en la región de Asia y el Pacífico predomina el “modelo de conformidad” o “modelo de compatibilidad”, que es el adoptado por Malasia, Filipinas y Singapur, entre otros países (Bowen-Clewley, Cooper y Grannall, 2010). Este modelo se concentra en la elaboración de criterios para acreditar normas, cualificaciones, prestadores de servicios educativos, evaluadores y/o cursos con el objeto de asegurar que en el ámbito de la FPC la instrucción y la evaluación sean uniformes en todo el país. Sin embargo, se trata de un modelo que resulta sumamente costoso, pues exige sistemas centralizados fuertes, y auditorías y exámenes periódicos, así como tareas de seguimiento en casos de incumplimiento con las normas de desempeño. Este enfoque es el más conveniente para los países donde la calidad de la enseñanza y formación técnica y profesional es baja o despereja, o donde existen numerosos prestadores que brindan sus

servicios educativos dentro de instituciones con diferentes requerimientos y estructuras orgánicas.

6. Marcos regionales de referencia para cualificaciones

La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) elaboro recientemente el Marco de Referencia para las Cualificaciones (ASEAN Qualification Reference Framework (AQRF)) que apunta a ofrecer en esta región un parámetro de referencia y un instrumento de equivalencia para todas las cualificaciones a fin de beneficiar mediante el reconocimiento de las cualificaciones otorgadas en la región a los empleadores, a los prestadores de servicios educativos y a quienes buscan empleo (Paryono, 2013).

El AQRF representa una herramienta que puede utilizarse para facilitar la migración transfronteriza de trabajadores, que reviste particular relevancia desde la creación de la Comunidad Económica de la ASEAN en 2015. Se espera que el marco AQRF en el futuro permita reconocer módulos o grupos menores de habilidades adquiridas por los trabajadores que no constituyen cualificaciones en el sentido estricto. El reconocimiento objetivo de estas competencias podría facilitar aún más la movilidad de la fuerza laboral.

Con estos fines, la Secretaría de la ASEAN y la Organización Internacional del Trabajo están desarrollando dos instrumentos para facilitar la transferencia de cualificaciones: los acuerdos de reconocimiento mutuo (MRA) —que se concentran en las competencias profesionales, como la ingeniería, la arquitectura, la contabilidad, la agrimensura, la enfermería, la medicina, la odontología y el turismo— y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, que se enfoca en las cualificaciones técnicas y profesionales⁶.

Los países miembros de la Cumbre de Asia Oriental también están analizando propuestas para crear un marco regional destinado a garantizar la calidad de la FPC (Paryono, 2013), que tendrá como meta proporcionar una serie de principios, normas e indicadores de calidad a fin de ayudar a estas naciones a desarrollar, mejorar, reformar, orientar y evaluar la calidad de sus sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional, y ofrecer una base para lograr la armonización de los SNFPC⁷. Los marcos regionales de control de la calidad pueden servir como una herramienta para promover y supervisar el mejoramiento de los sistemas de FPC de los países miembros. Este objetivo se puede alcanzar mediante la adopción de estos marcos a fin de delinear parámetros de referencia que luego sean utilizados para llevar

⁶ Véase [en línea] <http://apskills.ilo.org/events/ilo-national-workshop-implementation-of-mutual-recognition-of-skills-in-preparation-for-aec>.

⁷ Véase [en línea] www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-develops-framework-to-facilitate-movement-of-skilled-labor-and-professionals.

a cabo evaluaciones coherentes y uniformes, y para determinar si se han puesto en marcha y revisado las medidas necesarias para mejorar la calidad de los sistemas de FPC (Bateman y otros, 2012).

D. Prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional

Todos los países de Asia y el Pacífico cuentan con una gama de proveedores de FPC que ofrecen oportunidades de obtener una educación formal, no formal o informal por medio de distintos tipos de programas (véase el cuadro IX.5). Aunque no existen definiciones universales de estos términos, las siguientes descripciones cuentan con una aceptación generalizada:

- La educación formal se lleva a cabo en establecimientos de enseñanza y formación y conduce a la obtención de certificaciones de diferentes niveles. Esta clase de educación es estructurada, se basa en un currículo e impone a los docentes y alumnos requisitos claramente definidos.
- La educación no formal se lleva a cabo fuera de entornos formales y, si bien puede ser estructurada, suele presentar mayor flexibilidad. Los prestadores no formales actúan como complementos o suplementos de los prestadores formales y tienden a desempeñarse en entornos comunitarios, el lugar de trabajo u organizaciones de la sociedad civil.
- La educación informal se suele describir como una capacitación inintencional, que ocurre en el lugar de trabajo, en el entorno familiar o durante las actividades de ocio.

Los sistemas de FPC maduros de la región cuentan con un abanico de prestadores públicos y privados que ofrecen programas formales de FPC en los últimos años de las escuelas secundarias, centros de capacitación, institutos politécnicos y universidades. En estos sistemas, los prestadores no formales suelen ofrecer una variedad de cursos que otorgan créditos, como en la República de Corea y Singapur. Los centros comunitarios de formación prestan servicios a los alumnos que quedan fuera del resto del sistema. Con el objeto de garantizar una empleabilidad continua, en Singapur, los programas de difusión comunitaria tienen como destinatarios a los trabajadores mal remunerados, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas con discapacidades y a quienes tienen más de 40 años. No es tan habitual que los centros comunitarios de formación ofrezcan cursos que otorguen créditos, pues su centro de atención está puesto, sobre todo, en las cualificaciones requeridas para el preempleo y la transición entre un empleo y otro.

Cuadro IX.5

Prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional, por país

País	Sistemas de FPC	Prestadores
Afganistán ^a	Formales	Escuelas secundarias de FPC Establecimientos privados de FPC Establecimientos públicos de FPC
	No formales	Centros de formación Sector privado ONG
Camboya ^b	Formales	Programa de FPC en las escuelas secundarias: tres niveles diferentes de un año de duración cada uno Institutos politécnicos Establecimientos de formación profesional
	No formales	Los centros de formación provinciales y los centros de formación profesional ofrecen programas de uno a cuatro meses de duración Prestadores del sector privado y ONG
Indonesia ^c	Formales	Escuelas secundarias de formación profesional y escuelas técnicas superiores Establecimientos de educación superior que imparten FPC: - Academias terciarias (que ofrecen capacitación en un único campo de especialización) - Colegios superiores - Politécnicos - Institutos - Universidades
	No formales	Los prestadores de servicios de formación profesional no formal (Balai Latihan Kerja (BLK)) ofrecen cuatro tipos de capacitación: - Formación institucional (destinada a aumentar las cualificaciones de quienes buscan empleo) - Formación no institucional: unidades transferibles de capacitación - Programas de aprendizaje - Formación basada en la demanda
Malasia ^d	Formales	Establecimientos de FPC: escuelas secundarias inferiores y superiores Universidades técnicas Politécnicos Institutos de formación profesional
	No formales	Institutos de enseñanza superior
Filipinas ^e	Formales	Establecimientos administrados por la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) Universidades y establecimientos terciarios estatales Centros de formación regionales y provinciales de la TESDA Institutos de formación agrícola Institutos privados
	No formales	Centros comunitarios de formación
República de Corea ^f	Formales	Escuelas secundarias de formación profesional Politécnicos de formación profesional Universidad de Tecnología y Educación de la República de Corea Centros de formación que funcionan dentro de empresas
	No formales	Establecimientos de formación profesional Centros comunitarios de formación
Tailandia ^g	Formales	Establecimientos de FPC Institutos de formación profesional
	No formales	Centros comunitarios de formación
Viet Nam ^h	Formales	Establecimientos de formación técnica y profesional
	No formales	Centros comunitarios de formación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_afg_en.pdf.

^b Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_khm_en.pdf.

^c Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_idn_en.pdf.

^d Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Malaysia.pdf.

^e Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_phi_en.pdf.

^f Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_kor_en.pdf.

^g Véase [en línea] www.unescobkk.org/education/resources/resources/education-system-profiles/thailand/higher-tvet.

^h Véase [en línea] www.tvet-vietnam.org/.

Algunos países, como Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia, están fortaleciendo sus capacidades institucionales con miras a dotar a sus SNFPC de un mayor grado de inclusividad. Los programas más eficaces se basan en la demanda y tienen currículos estandarizados, modernos y pertinentes que proporcionan “competencias verdes” y empresariales transferibles que incluyen el uso de la tecnología e incorporan la formación en el lugar de trabajo. La República de Corea creó un organismo especializado que es responsable de integrar las TIC en todos los niveles del sector de la enseñanza y la formación⁸.

E. Programas de enseñanza y formación técnica y profesional

Los programas de FPC varían en extensión y temas: van de talleres de medio día sobre higiene o alfabetización, por ejemplo, a maestrías cuatrienales en tecnologías aplicadas. La mayoría de los cursos formales de FPC comienzan en el nivel secundario superior y duran de uno a tres años. Algunos establecimientos de educación superior, como las escuelas técnicas superiores o los institutos politécnicos, también ofrecen programas de uno a tres años de duración, y algunas universidades imparten cursos técnicos especializados en campos como la ingeniería. En el cuadro IX.6 se resumen las clases de programas ofrecidos por los prestadores de FPC y su articulación con la educación superior.

Cuadro IX.6

Clases de programas ofrecidos por los prestadores de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional y su articulación con la educación superior

País	Sistema de FPC	Prestadores	Programas	Articulación con la educación superior
Afganistán ^a	Formal	Escuelas secundarias de FPC Establecimientos privados de FPC Establecimientos públicos de FPC	Agricultura, ganadería, veterinaria, administración de empresas, construcción, ingeniería, arte.	El ingreso a la universidad es posible mediante el reconocimiento de créditos.
	No formal	Centros de formación Sector privado ONG	Carpintería, fontanería, mecánica de motores, reparación de televisores, ingeniería eléctrica, informática. Los prestadores privados ofrecen cursos de informática elemental, inglés, programas de contabilidad y gestión.	No existe actualmente un sistema para validar los resultados de la capacitación no formal e informal. Se está elaborando un sistema de reconocimiento.

⁸ Véase [en línea] http://english.keris.or.kr/es_ak/es_ak_100.jsp.

Cuadro IX.6 (continuación)

País	Sistema de FPC	Prestadores	Programas	Articulación con la educación superior
Camboya ^b	Formal	Escuelas secundarias superiores Programa de FPC: tres niveles diferentes de un año de duración cada uno Politécnicos Establecimientos de formación profesional	Reparación de vehículos, mecánica general, tecnología informática, mecánica agrícola, electricidad, electrónica, mecánica de sistemas de refrigeración e ingeniería civil.	Los programas de transición brindan acceso a programas de dos años de duración que finalizan con la entrega de un diploma. Quienes provienen del sistema de educación no formal pueden reingresar al sistema formal tras aprobar pruebas de equivalencia. No existe actualmente un mecanismo para el reconocimiento de las cualificaciones o créditos.
	No formal	Los centros de formación provinciales y los centros de formación profesional ofrecen programas de uno a cuatro meses de duración. Prestadores del sector privado y ONG	Agricultura básica, construcción, reparación de motores, artesanías y procesamiento de alimentos básicos.	
Indonesia ^c	Formal	Escuelas secundarias de formación profesional y escuelas técnicas superiores Establecimientos de educación superior que imparten FPC: - Academias terciarias (que ofrecen capacitación en un único campo de especialización) - Colegios superiores - Politécnicos - Institutos - Universidades	Tecnología e ingeniería, salud, arte, artesanías y turismo, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), aptitudes agroempresariales, agrotecnología, gestión de empresas.	Si el estudiante aprueba un examen nacional, podrá ingresar a establecimientos de educación superior. Los Balai Latihan Kerja (BLK) están acreditados y otorgan una certificación. En teoría, podrían articularse con la educación superior mediante un sistema de transferencia de créditos. Teóricamente, la capacitación informal también podría articularse con la educación superior mediante evaluaciones llevadas a cabo por el gobierno.
	No formal	Los BLK ofrecen cuatro tipos de capacitación: - Formación institucional (destinada a aumentar las cualificaciones de quienes buscan empleo) - Formación no institucional: unidades transferibles de capacitación - Programas de aprendizaje - Formación basada en la demanda	Educación preescolar, educación de jóvenes, empoderamiento de la mujer, alfabetización.	
Malasia ^d	Formal	Establecimientos de FPC: escuelas secundarias inferiores y superiores Universidades técnicas Politécnicos Institutos de formación profesional	Las materias de formación profesional dictadas en escuelas secundarias incluyen los servicios de ingeniería, la construcción, la economía doméstica, la agricultura y la informática. Amplias cualificaciones posescolares en todas las áreas técnicas y profesionales.	Acreditación previa al aprendizaje experiencial. Nota: las 22 materias de formación profesional dictadas en el nivel secundario se articulan con los certificados nacionales de cualificaciones.
	No formal	Institutos de enseñanza superior	Sin especificar	

Cuadro IX.6 (conclusión)

País	Sistema de FPC	Prestadores	Programas	Articulación con la educación superior
Filipinas ^a	Formal	Establecimientos administrados por la TESDA Universidades y establecimientos terciarios estatales Centros de formación regionales y provinciales de la TESDA Institutos de formación agrícola Institutos privados	Amplia variedad de programas de FPC	Programas de transición pos-FPC Sistema de formación alternativa basado en competencias, una entrevista y/o un examen escrito. Ingreso flexible a los programas nacionales de cualificaciones que otorgan certificados.
	No formal	Centros comunitarios de formación		
República de Corea ^f	Formal	Escuelas secundarias de formación profesional Politécnicos de formación profesional Universidad de Tecnología y Educación de la República de Corea Centros de formación que funcionan dentro de empresas	Ingeniería Tecnología Agricultura Comercio Sector marítimo Nota: las escuelas secundarias especializadas en formación profesional guardan un vínculo directo con las necesidades de la industria.	Los prestadores se acreditan mediante el Banco de Créditos Académicos. Los alumnos pueden acceder a la Cuenta de Aprendizaje Permanente.
	No formal	Establecimientos de formación profesional Centros comunitarios de formación	Docencia, agricultura, enfermería, ciencias marítimas, salud, arte, educación física, fisioterapia, pesca, aviación.	
Singapur ^g	Formal	El Instituto de Educación Técnica (ITE) presta servicios destinados al 25% inferior de los graduados secundarios: tres establecimientos en total. Politécnicos Universidades	El ITE ofrece 99 cursos en 11 sectores ^h . Los politécnicos ofrecen alrededor de 50 cursos en numerosos sectores industriales.	Un proceso formal de articulación vertical y horizontal permite que las personas continuamente mejoren sus cualificaciones y se readapten.
	No formal	Sin especificar (véase el cuadro IX.9).	Sin especificar (véase el cuadro IX.9).	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_afg_en.pdf.

^b Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_khm_en.pdf.

^c Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_idn_en.pdf.

^d Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Malaysia.pdf.

^e Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_phl_en.pdf.

^f Véase [en línea] www.unevoc.unesco.org/wtdb/worldvetdatabase_kor_en.pdf.

^g Véase [en línea] http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UII_Global_Inventory_of_NQFs_Singapore.pdf.

^h Véase [en línea] www.tda.edu.au/resources/Singapore_TVET_system_16_Dec_2012.pdf.

1. Recursos, pertinencia y estandarización

Son considerables los requisitos y los recursos necesarios para impartir los currículos pertinentes de la enseñanza y formación técnica y profesional. Incluyen un número acotado de alumnos por docente, equipamiento

práctico para el desarrollo de las cualificaciones, recursos relacionados con las TIC e instalaciones adecuadas que permitan reproducir las prácticas vigentes en la industria. Para muchos de los países de Asia y el Pacífico, representa un reto permanente reunir los recursos necesarios para impartir la FPC.

Se suele plantear que los graduados de programas de FPC de nivel secundario y postsecundario no logran satisfacer las necesidades de los empleadores, porque sus cualificaciones son demasiado acotadas o se basan en prácticas obsoletas. Si los currículos carecen de pertinencia, los graduados no podrán zambullirse de inmediato en la actividad y, por lo tanto, serán incapaces de cumplir con las exigencias de su empleo. En Malasia se ha llegado a la conclusión de que la pertinencia de los currículos constituye una preocupación continua.

La estandarización de los resultados obtenidos por los prestadores en función de los currículos es otro punto débil de los actuales sistemas nacionales de FPC. Varios países han emprendido acciones para mejorar este aspecto. En Malasia se creó la Junta Malasia de Técnicos con miras a estandarizar la calidad de los currículos educativos impartidos por los prestadores públicos y privados. El país también está trabajando estrechamente con los sectores productivos a fin de incrementar la pertinencia de los currículos.

2. El aprendizaje práctico en el lugar de trabajo

“En la historia de la humanidad, el aprendizaje práctico en el lugar de trabajo se destaca por ser el aspecto más sobresaliente, común y dominante del proceso que entraña aprender una ocupación” (Billett, 2013). El desarrollo profesional es un componente clave, si no el principal, de la formación profesional y capacitación. La evidencia sugiere que si se involucra a los alumnos en actividades laborales reales dentro del lugar de trabajo, se logra un aprendizaje específico para cada situación y la adquisición de cualificaciones profesionales más generales de áreas como el trabajo en equipo y la resolución de problemas. En los países de Asia y el Pacífico, se observa una demanda creciente de FPC impartida en el ambiente laboral, incluidos los programas de aprendizaje.

En la región existen diversos modelos de programas de aprendizaje. En Camboya, por ejemplo, las empresas con más de 60 empleados están obligadas a contratar a un 10% de trabajadores como aprendices o a pagar en concepto de multa el 1% de la masa salarial total. Se estima que entre el 6% y el 13% de las empresas cumplen con la ley de programas de aprendizaje. Persisten algunas dudas respecto de la calidad, la retención y la empleabilidad de los aprendices, y respecto de los salarios cobrados durante el programa de aprendizaje y su continuidad una vez finalizado el programa.

En Camboya, el 92% de los aprendices son mujeres, lo que indica que la mayoría de estos programas se llevan a cabo en el sector de la vestimenta (UNESCO, 2013b).

En Filipinas, el sistema formal de aprendizaje es bastante pequeño, pero está bien desarrollado y goza de cimientos institucionales sólidos. Las compañías que desean contratar aprendices y las instituciones que ofrecen elementos de formación fuera del puesto de trabajo tienen que estar acreditadas. El contenido de la capacitación se basa en normas nacionales de competencias elaboradas en conjunto con la industria.

3. Competencias transferibles

La formación basada en competencias técnicas es un componente vital de la FPC, pero ya no se la considera suficiente por sí misma. Ahora se atribuye importancia capital a la enseñanza de competencias transferibles, concepto del que existen diversas definiciones. En líneas generales, se trata de competencias que permiten a las personas adaptarse al cambio, de suerte que puedan llevar una vida productiva y significativa. Estos ámbitos educativos incluyen el pensamiento crítico e innovador, las aptitudes inter e intrapersonales, la ciudadanía mundial, y la alfabetización mediática e informacional (UNESCO, 2014). Hui y Cheung (2014) plantean que dichas habilidades constituyen la denominada alfabetización cultural.

En la región de Asia y el Pacífico, la inclusión de competencias transferibles en la FPC se da a ritmos diferentes y de manera despareja (UNESCO, 2014). Algunos países están introduciendo el concepto de competencias transferibles en sus políticas, mientras que otros las están sometiendo a pruebas piloto en el nivel donde se imparte la formación. En el cuadro IX.7 se brindan ejemplos de algunos de los diversos modelos utilizados por los prestadores.

Cuadro IX.7
Modelos de enseñanza de competencias transferibles

País	Enseñanza de competencias transferibles ^a
Japón	Extracurricular: programa de un día de duración que combina instrucción teórica y práctica.
Malasia	Modelo de difusión: se imparten módulos de competencias transferibles como disciplinas aisladas (por ejemplo, capacitación industrial en habilidades blandas).
Viet Nam	Modelo de infusión: las cualificaciones se introducen al proceso de aprendizaje.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Transferable Skills in Technical and Vocational Education and Training: Policy Implications*, Bangkok, 2014.

^a En el modelo de infusión, las cualificaciones transferibles se transmiten a lo largo del proceso de aprendizaje, sin plazos específicos, mientras que en el modelo de difusión, cada calificación se enseña por separado mediante módulos de duración variable.

4. "Competencias verdes" y empresariales

Además de la necesidad de que todos los alumnos desarrollen competencias transferibles, es preciso saber cuáles son las aptitudes empresariales requeridas para poner las ideas en marcha y tomar decisiones creativas e innovadoras. En la actualidad, la mayoría de los programas de formación profesional y capacitación están concebidos para preparar a los alumnos para que consigan un empleo remunerado, sobre todo en grandes empresas. Se presta menos atención a las competencias que podrían permitir a los estudiantes trabajar por cuenta propia o en alguna pyme (Badawi, 2013). La adquisición de aptitudes empresariales brinda la alternativa de embarcarse en un empleo autónomo y de fundar pequeñas empresas en el ámbito local, que representan un factor esencial en lo que hace a mitigar la pobreza y ofrecer oportunidades a los grupos vulnerables.

El cambio climático, la degradación del medio ambiente y la escasez de recursos no solo modifican la naturaleza del trabajo, sino que también exigen una respuesta de parte del sector de la FPC que garantice que las personas puedan adquirir los conocimientos y las habilidades necesarios para avanzar hacia una economía verde y una sociedad ecológica. La ecologización de la formación profesional y capacitación es uno de los principales caminos que conducen hacia el desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas (UNESCO-UNEVOC, 2013a).

F. Profesionalización de las escuelas

Se observa una tendencia mundial hacia una menor división entre la educación general, y la formación profesional y capacitación. Varios países emprendieron un proceso orientado a que las escuelas secundarias transmitan competencias profesionales a fin de garantizar que, al graduarse, los alumnos lleven consigo las destrezas que necesitarán para hallar un empleo y permanecer dentro del mercado laboral. En líneas generales, esta "profesionalización" de la educación secundaria comenzó en la década de 1970. El objetivo original era fomentar la inclusión de grupos menos privilegiados en el ámbito de la educación y la formación a fin de achicar las brechas educativas y evitar la fragmentación social (Lauglo, 2005).

Indonesia aumentó los componentes de FPC impartidos en el nivel secundario con el objeto de dotar a los estudiantes de las aptitudes laborales que facilitarán su ingreso al mercado de trabajo (Paryono, 2011). Camboya también llevó adelante un cambio radical en las escuelas secundarias: casi el 70% ahora tiene el centro de atención puesto en la formación profesional y capacitación. Esta modificación se debió a que el país se dio cuenta de

que al completar el nivel secundario los jóvenes carecían de competencias suficientes para insertarse en el mercado laboral.

Los estigmas asociados con la FPC persisten en algunos países, donde todavía se la considera una educación de segunda clase, por lo que muchos están tratando de revertir esta imagen. Indonesia ha mejorado la oferta de FPC, mientras que China incrementó los contenidos de educación general impartidos en los programas de FPC. Indonesia y la República de Corea intensificaron la articulación entre la FPC y la educación superior (Ratnata, 2013).

Durante la última década, la imagen de la FPC mejoró significativamente en Singapur. Ahora un tercio de los estudiantes se matriculan en institutos de tecnología en el undécimo año de la escolaridad, cambio que se debió a una profunda reforma del sistema de FPC en términos de infraestructura, currículos, programas innovadores y publicidad (Seng, 2011). El Instituto de Educación Técnica, que atiende las necesidades del 25% inferior de la cohorte escolar, ahora tiene una misión claramente definida: aborda las necesidades específicas de ciertas cohortes en particular y ofrece un campus con infraestructura moderna. El instituto instrumentó un proceso riguroso para el desarrollo de los currículos, ofrece un modelo pedagógico orientado a los procesos y trabaja en asociación con las empresas. En la India, se ha introducido en la enseñanza primaria el concepto de trabajo, y en el nivel secundario inferior se incorporó la formación preprofesional (Marope, Chakroun y Holmes, 2015).

G. La enseñanza y formación técnica y profesional: el personal docente

Como se ejemplifica en el cuadro IX.8, las competencias pedagógicas de los docentes de FPC varían entre los países de la región.

Cuadro IX.8
Capacitación de los docentes para desempeñarse en la formación profesional y capacitación, por país

País	Práctica vigente en el ámbito de la formación de docentes de FPC
Afganistán	Se requiere una licenciatura para ser docente en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional. Sin embargo, más del 50% de los instructores de FPC no tienen un título de este nivel.
Brunei Darussalam	<p>En Brunei Darussalam hay solo una institución dedicada a formar docentes: el Instituto de Educación Sultán Hassanah Bolkiah (SHBIE) de la Universidad de Brunei Darussalam. Recientemente fue transformado en una escuela de estudios superiores con el objeto de elevar el nivel de las cualificaciones de todos los docentes, incluidos los instructores de FPC. Los programas de capacitación de los docentes de FPC incluyen los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maestría en Educación (FPC) - Diplomatura en Educación (FPC) - Centro de Educación Continua, Universidad de Brunei Darussalam - Diploma en Educación Técnica

Cuadro IX.8 (conclusión)

País	Práctica vigente en el ámbito de la formación de docentes de FPC
Camboya	<p>En el país se imparten dos clases de formación docente: un trayecto académico y un trayecto de FPC (Instituto Nacional de Formación Técnica). Cada uno de ellos se imparte bajo la égida de un ministerio diferente. La formación de docentes de FPC es un programa anual para instructores de estudiantes del nivel inferior o superior. Los instructores del nivel inferior tienen que tener un título afín o superior, mientras que los del nivel superior deben contar con una licenciatura como requisito mínimo.</p> <p>El Instituto Nacional de Formación Técnica también capacita a un grupo selecto de graduados universitarios para que se conviertan en docentes de FPC y mejoren las competencias de los actuales formadores.</p>
Indonesia	<p>Las universidades forman docentes de FPC para las escuelas secundarias técnicas y profesionales. Para el año 2015, todos los docentes debían haber completado un proceso de certificación que les exigía tener un título de educación superior.</p> <p>La certificación de los docentes se basa en normas elaboradas por la Junta Nacional de Normas.</p> <p>Un centro de desarrollo de la formación profesional ofrece capacitación en el empleo a los instructores de FPC.</p>
República Democrática Popular Lao	La Universidad Nacional Lao ofrece formación en preservicio a quienes se están capacitando como docentes de FPC. En líneas generales, se considera que los instructores de FPC están poco calificados.
Malasia	El objetivo es llegar a un punto en el que todos los docentes de FPC hayan obtenido un primer título. El país está avanzando hacia una nueva norma nacional para la calificación de los docentes de FPC. Es preciso estandarizar la formación de los instructores de FPC entre numerosos prestadores.
Myanmar	<p>Dos centros de capacitación de docentes de FPC forman instructores técnicos idóneos. Quienes desean enseñar en una universidad técnica deben obtener un primer título.</p> <p>Los docentes de FPC que se desempeñan en instituciones, escuelas e establecimientos superiores técnicos reciben su capacitación por medio de cursos prácticos basados en las competencias.</p>
Nepal	<p>En 1991 se creó el Instituto de Formación en Enseñanza Técnica (TITI), pero la capacitación en preservicio o en el empleo no es de carácter obligatorio para los instructores de FPC. El requisito para ser contratados como docentes de establecimientos de formación profesional suele ser una diplomatura, una licenciatura o una maestría en un campo especializado. Es preciso elaborar normas de competencias para los docentes de FPC.</p> <p>Hay más de 10.000 docentes de FPC en el sector público y privado.</p>
República de Corea	Los docentes de FPC se forman en Koreateach y se los clasifica como instructores profesionales, instructores generalistas e instructores <i>in situ</i> .
Singapur	El Instituto de Educación Técnica (ITE) de Singapur imparte su propio programa de formación de docentes de FPC, que se basa en las competencias, se orienta a la práctica y está suplementado por actividades de tutoría y supervisión en el empleo llevadas a cabo por docentes experimentados.
Viet Nam	<p>La calidad de los docentes de FPC es baja y los salarios son mediocres. No existe un plan de desarrollo profesional, y los equipamientos y los materiales pedagógicos resultan insuficientes. Tampoco se han formulado programas específicos para la formación de docentes de FPC.</p> <p>Sin embargo, el país está empeñado en ayudar a estos instructores a cumplir con las normas de carácter obligatorio que rigen la industria, en los casos en que existan. Para alcanzar esta meta, los docentes deberán regresar a las empresas cada 2 a 5 años para actualizar sus habilidades prácticas y adquirir conocimientos acerca de las nuevas tecnologías.</p>

Fuente: SEAMECO VOCTECH, "The excellence of teacher education and research innovation", report from the Expert Meeting on TVET Teacher Education in Southeast Asia, Bangkok, 25-28 diciembre de 2012; *Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional* (UNEVO), World TVET Database - Country Profiles [en línea] www.unevoc.unesco.org/go.php?q=New%20country%20reports%20in%20World%20TVET%20Database.

Aunque los países de la región puedan tener modelos dispares de formación de docentes de FPC, sí comparten la expectativa de que los docentes e instructores de FPC sean expertos en su campo técnico y expertos en educación. Los docentes de FPC deben desplazarse entre el mundo de las destrezas manuales o tecnológicas —que constituyen los cimientos de numerosos empleos y ocupaciones tradicionales— y el mundo del análisis, el pensamiento crítico, la innovación y el razonamiento abstracto que viene de la mano de la industria moderna. También deben ser docentes calificados capaces de adoptar diferentes enfoques pedagógicos según convenga.

Para cumplir con estos requisitos, es menester que la formación de los docentes de FPC guarde un vínculo activo con las empresas, las investigaciones académicas y los mejores métodos de enseñanza (Gamble, 2013). Sin embargo, aunque algunos países de Asia y el Pacífico tienen procedimientos bien articulados para formar a estos docentes, otros disponen de exiguos recursos. Malasia, el Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka, por ejemplo, cuentan con institutos nacionales de formación docente. Si bien a todas luces ello constituye una ventaja, también es cierto que estos establecimientos suelen ser anticuados, por lo que requieren modernizar la pedagogía utilizada para impartir y evaluar las enseñanzas.

Filipinas cuenta con más de 23.000 formadores de FPC que cubren más de 215 competencias. En 2006 se puso en marcha el Programa Nacional de Cualificaciones de Formadores y Evaluadores de FPC (National TVET Trainers-Assessors Qualifications Programme (NTTAQP)) con el objeto de garantizar la competencia en el ámbito de las competencias en oficios y las metodologías de enseñanza y evaluación. El programa está organizado en cuatro niveles: i) formador y evaluador; ii) diseño y desarrollo de la formación; iii) tutoría y supervisión de las actividades de formación, y iv) formador máster. En Indonesia, se elaboraron y aprobaron normas para los evaluadores, y cada vez existe un mayor número de evaluadores calificados.

En 2009, universidades de China, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Malasia, Tailandia y Viet Nam crearon la Plataforma de Cooperación Regional (RCP) para la Capacitación de Docentes de Formación Profesional en Asia a fin de mejorar la formación de estos instructores. En 2013, la RCP desarrolló currículos básicos para la capacitación de docentes de formación profesional en el campo de la ingeniería mecánica y la ingeniería eléctrica en el nivel de grado universitario. Cabe esperar que la adopción de currículos básicos permita a los establecimientos intercambiar instructores y alumnos y que, en un futuro cercano, las cualificaciones gocen del reconocimiento mutuo (Hung, 2013).

1. Pedagogía de la formación profesional y capacitación

Es preciso tener en cuenta que los contenidos pedagógicos transmitidos en los cursos de formación de docentes de FPC deben reflejar el hecho de que muchos estudiantes de este ámbito tienen su propia subcultura y formas de aprender. Sin embargo, esta información no forma parte de los métodos didácticos a los que están expuestos y que perpetúan la mayoría de quienes se están formando como futuros docentes de FPC.

En un informe reciente, Hau-Fai Law y Miura (2015) se concentraron en las metodologías de formación docente que predominan en siete países de Asia y el Pacífico. Si bien se detectaron disparidades, todos los gobiernos de estas naciones admiten la necesidad de modificar el principal método de enseñanza y aprendizaje a fin de abandonar el enfoque de instrucción basada en el docente y adoptar un enfoque participativo centrado en el aprendizaje. Este tipo de metodología incluye actividades basadas en proyectos, el aprendizaje integrado basado en distintos temas y la resolución de problemas, el aprendizaje experiencial y actividades que involucran la investigación práctica, debates, trabajos en equipo, grupos de discusión y presentaciones (Hau-Fai Law y Muira, 2015).

Muchos países también han reconocido la necesidad de modificar los formatos de evaluación para dejar atrás los exámenes sumativos y mayoritariamente teóricos y adoptar evaluaciones formativas basadas en el desempeño. La capacitación profesional de los docentes de FPC también exige incorporar la investigación en su propia cultura de aprendizaje. Ahora en todo el mundo se considera que en general la investigación representa un componente esencial de la educación superior y que la FPC debería abrazar también este principio. Asimismo, en un mundo que ahora atraviesa un constante cambio tecnológico, resulta imprescindible que los docentes de FPC participen activamente en actividades de desarrollo profesional. Esto sucederá en forma natural si cada docente mantiene lazos estrechos con la industria, pues es este sector el que introduce las tecnologías más modernas en las prácticas empresariales.

2. Los docentes de enseñanza y formación técnica y profesional y su vínculo con la industria

Majumdar (2011) considera que la columna vertebral de la capacitación de los docentes de FPC es su nexa con la industria. Los docentes de FPC deben interactuar con las compañías, mejorar periódicamente sus cualificaciones con la ayuda de sus interlocutores del ámbito empresarial, forjar vínculos laborales estrechos con ellos y sacar provecho de estas experiencias a fin de influir en la elaboración de los currículos y la práctica docente. Solo entonces la creación de un equipo de docentes de FPC calificados e idóneos será una

meta realista. Es sabido que los establecimientos de FPC de países menos industrializados suelen recibir un apoyo limitado de parte de la industria (UNESCO-UNEVOC, 2012b). No obstante, países más desarrollados, como Indonesia, Malasia, Singapur y la República de Corea, mantienen vínculos laborales más estrechos con las empresas, pues los consideran vitales para contar fácilmente con una mano de obra calificada en sintonía con la realidad.

Indonesia acuñó el concepto de “fábrica escuela” como un medio para reforzar el nexo entre la industria y la capacitación de docentes de FPC. Los docentes invitan a miembros de la industria a llevar a cabo actividades de producción en su establecimiento de FPC, lo que permite a los alumnos informarse acerca del alcance y el nivel de las cualificaciones requeridas para cumplir con las normas de las empresas. También sirve para educar a los docentes de FPC acerca de estas normas y la cultura laboral de sectores específicos. Otros enfoques consisten en colocar a docentes de FPC en compañías determinadas como empleados de tiempo parcial o en designar a algunos empleadores como docentes de tiempo parcial. Ambos enfoques se usan actualmente en China.

H. La enseñanza y formación técnica y profesional y los grupos vulnerables

La mayoría de los programas de FPC no formales tienen como destinatarios grupos vulnerables, por ejemplo, los trabajadores desempleados o subempleados, los analfabetos, los jóvenes (en particular, los que no tuvieron acceso a la educación secundaria o no la completaron) y las mujeres. En los países en desarrollo, la mayoría de estas iniciativas se encauzan por medio de programas de preempleo y se concentran en la aritmética elemental y la alfabetización (véase el cuadro IX.9). En algunos casos, estos programas conducen a programas de desarrollo de habilidades laborales, algunos de los cuales son de breve duración y se centran en los resultados que garantizan una salida laboral. En sintonía con el principio de la educación permanente, todos los programas deben comprender las competencias transferibles y, en el caso de los grupos vulnerables, deben brindar, sobre todo, aptitudes empresariales.

Resulta interesante notar que, en el caso de los sistemas de FPC maduros, los programas tienen como destinatarios más específicos a subgrupos de la población vulnerable y están diseñados para garantizar la empleabilidad continua. Dichos subgrupos incluyen a los trabajadores mal remunerados, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas con discapacidades y quienes tienen más de 40 años. Los establecimientos que ofrecen programas para grupos vulnerables son tanto organismos gubernamentales como entidades privadas (ONG e interlocutores de la industria).

Cuadro IX.9
Prestadores y programas de los sistemas nacionales de enseñanza y formación
técnica y profesional para grupos vulnerables

País	Prestadores de FPC para grupos vulnerables	Programas
Afganistán	El departamento de alfabetización del gobierno supervisa las iniciativas de las ONG	Alfabetización laboral y adquisición de habilidades
Camboya	Centros comunitarios de formación	Programas de equivalencia Programas de alfabetización Destrezas para la vida activa: peluquería, costura, escultura, siembra de arroz.
Indonesia	Los prestadores de los Balai Latihan Kerja (BLK) se enfocan en los alumnos pobres que abandonaron los estudios primarios o secundarios. Los proveedores están ubicados en grandes zonas urbanas, centros urbanos más pequeños y zonas rurales. Los centros de formación provincial y los centros de formación profesional tienen como destinatarios de sus servicios las zonas rurales. El objetivo es reducir los problemas sociales y la pobreza.	Educación preescolar, educación de jóvenes, educación para el empoderamiento de la mujer, alfabetización, formación profesional y pasantías, programas de equivalencias y otras clases de capacitación destinadas a desarrollar las habilidades de los alumnos. Agricultura básica, construcción, reparación de motores, artesanías y procesamiento de alimentos básicos. Peluquería y estética Informática Turismo
República Democrática Popular Lao	Establecimientos de educación no formal	Alfabetización Formación profesional básica
República de Corea	Los alumnos de los institutos politécnicos comprenden a los desertores escolares, los desempleados y los grupos desfavorecidos. El sistema de cheques escolares Neilbaum compensa el costo de la enseñanza y formación técnica y profesional.	Currículo orientado hacia el empleo Formación adaptada a las necesidades de las empresas Destrezas prácticas El programa ESP de asistencia para el éxito laboral ayuda a los desempleados a buscar activamente un empleo.
Singapur	Singapur ofrece varios programas para diversos grupos vulnerables: - Jóvenes desocupados - Trabajadores desempleados - Trabajadores de mayor edad - Trabajadores poco calificados y mal remunerados	Programa NEXSTEP destinado a jóvenes desocupados Reconversión de las habilidades Programa Colocación y Formación (PnT) Programa ADVANTAGE! Creación de empleo
Tailandia	Centros comunitarios de formación* Iniciativa "Dirigidos por docentes experimentados" Administración local, administración gubernamental o administración de empresas	Enseñanza de una alfabetización funcional Segunda oportunidad de formación para quienes no completaron su educación formal Capacitación basada en habilidades prácticas
Viet Nam	Centros comunitarios de formación en el ámbito provincial ^b Centros comunitarios de formación en el ámbito comunal o local	Eradicación del analfabetismo Programa adaptado a las necesidades de los alumnos: alfabetización, tecnología, lenguas extranjeras Formación y reclasificación a una categoría superior Mejora de las destrezas para la vida orientada hacia la realización personal y el desarrollo comunitario

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos países.

^a Véase [en línea] www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/Literacy_and_Contrnuing_Education/Meetings_Conferences/RegionalResearchWorkshop/Presentations/Thailand.pdf.

^b Véase [en línea] www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/Literacy_and_Contrnuing_Education/Meetings_Conferences/RegionalResearchWorkshop/Presentations/Viet_Nam.pdf.

Los grupos vulnerables no logran acceder con facilidad a estos programas en ninguno de los países de Asia y el Pacífico (Caillods, 2010). Tradicionalmente, el acceso a las oportunidades de FPC suele ser una opción disponible en el nivel secundario superior (entre los 15 y los 18 años de edad). Para aprovechar estas oportunidades, los estudiantes por lo general tienen que haber completado la enseñanza primaria y secundaria inferior. Así, por numerosas y diversas razones, un número considerable de adolescentes de la región no se benefician de estas oportunidades de formación por el mero hecho de no haber estado suficiente tiempo dentro del sistema de educación formal. Entre los obstáculos con que se topan las mujeres y los jóvenes se pueden mencionar, por ejemplo, cuestiones de género, motivos socioeconómicos o étnicos, y las disparidades entre el ámbito rural y urbano.

Las niñas, en particular, están subrepresentadas en el nivel secundario en numerosos países de la región, como Camboya, la República Democrática Popular Lao y el Afganistán. A menudo, la discriminación por razones de género está enraizada en el contexto sociocultural del país. Ciertas normas socialmente aceptadas relacionadas con prácticas como el matrimonio de menores de edad, los embarazos precoces y una salud materna precaria impiden a las niñas comenzar o completar la enseñanza secundaria superior. Desde el punto de vista económico y cultural, se espera que las jóvenes permanezcan en el hogar para cuidar a los niños y cultivar alimentos. Es posible que los padres se muestren renuentes a enviar a sus hijas a la escuela debido a ciertas condiciones, como la escasez de agua, la ausencia de servicios sanitarios separados por sexo, la presencia de muy pocas mujeres en puestos docentes y las grandes distancias que deben recorrer. Las mujeres adultas que están en busca de oportunidades educativas también pueden verse constreñidas por estas restricciones, las que se exacerban en zonas rurales y entre ciertos grupos étnicos en zonas urbanas.

Los centros comunitarios de formación constituyen un proveedor común de la FPC destinada a los grupos vulnerables en el ámbito local; funcionan en 25 países de Asia y el Pacífico y en la última década experimentaron un crecimiento significativo (véase el cuadro IX.10). Ofrecen servicios de enseñanza básica; alfabetización; desarrollo de competencias y formación profesional; capacitación orientada a generar ingresos; aptitudes para el desarrollo comunitario y empresarial; formación en el ámbito de la cultura, la recreación y los deportes; e instrucción en las ciencias de la información y la conectividad (Miyazawa, 2015).

En Viet Nam, por ejemplo, los centros comunitarios de formación (CLC) ofrecen programas para grupos vulnerables, incluidos los jóvenes y adultos que buscan empleo como funcionarios públicos, en pequeñas empresas o como trabajadores rurales. También se imparten programas destinados a los ancianos con el objeto de aumentar su participación en la comunidad. La

meta general apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos y crear una sociedad aprendiente.

Cuadro IX.10
Número de centros comunitarios de formación y de alumnos, por país

País	Número de centros comunitarios de formación
Indonesia	4 513 centros
Filipinas	843 centros
República de Corea	4 992 centros y más de 27 millones de alumnos
Tailandia	8 764 centros y más de 2 millones de alumnos
Viet Nam	10 994 centros y más de 13 millones de alumnos

Fuente: I. Miyazawa, *Transforming Education and Training Systems to Create Lifelong Learning Societies in the Asia-Pacific*, Bangkok, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2015 [en línea] www.unesco.org/fileadmin/user_upload/appeal/Literacy_and_Contrniting_Education/Meetings_Conferences/RegionalResearchWorkshop/Presentations/LLL_and_education_system.pdf.

En Tailandia, los centros de bricolaje Fix-It ofrecen cursos de mantenimiento de herramientas de trabajo, maquinaria agrícola, equipamiento y electrodomésticos (Choomnoom, 2011). Sin embargo, la mayoría de estas oportunidades de formación parecen no contar con ningún reconocimiento, por lo que tampoco obtienen acreditación alguna.

Los centros comunitarios de formación afrontan diversos problemas. Los marcos nacionales de cualificaciones no reconocen las posibilidades de formación ofrecidas por estos centros; por ende, se lleva a cabo un número exiguo —o nulo— de procesos para reconocer las cualificaciones. A menudo, el personal directivo no ha recibido capacitación, los fondos resultan insuficientes y la infraestructura es limitada. La relación con los organismos gubernamentales puede ser bastante compleja cuando múltiples departamentos son responsables de la prestación de los servicios (UNESCO, 2013a). Ciertos grupos y sectores preconizan que la formación permanente proporcionada en los centros comunitarios debe ser reconocida por los marcos nacionales de cualificaciones.

I. Las alianzas público-privadas en los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación

Para asegurar que los SNFPC se basen en la demanda, se suele argumentar que las partes interesadas pertinentes de una industria actualizada deben estar involucradas en cada estrato de gobernanza y en cada nivel de la estructura orgánica. En la región de Asia y el Pacífico se ha forjado una amplia gama de alianzas público-privadas en materia de FPC (ADB, 2009). Numerosos gobiernos están en vías de analizar opciones y de elaborar mecanismos para acrecentar la participación del sector privado en la oferta y la demanda

de FPC. Los gobiernos tienen que asegurar que los organismos públicos tengan la capacidad de reglamentar, supervisar y contratar correctamente a prestadores de FPC privados; de desarrollar la capacidad de los proveedores privados de ofrecer productos de calidad; y de poner en marcha procesos que contribuyan a forjar y llevar adelante alianzas entre el sector público y el privado. Dichas asociaciones deben incluir a las pequeñas, medianas y grandes empresas a fin de que se reconozca el pleno potencial que ofrece el desarrollo de las competencias.

En varios países existen ejemplos de estas alianzas. En Camboya, al sector privado se lo invita activamente a los establecimientos de FPC para ayudar en las actividades de formación en áreas como la tecnología, la ingeniería, la electricidad y la arquitectura. En Malasia, las actividades de colaboración comprenden la investigación, las pasantías y los programas de formación de base laboral (véase el cuadro IX.11). En Singapur, la industria participa tanto en la formulación de políticas como en la elaboración de currículos con el objeto de garantizar que las cualificaciones servirán para alcanzar el objetivo deseado. En la República de Corea, las empresas se involucran en numerosos niveles del sistema nacional, mientras que en Tailandia, el Colegio de Técnicos Petroquímicos es el fruto de un emprendimiento conjunto entre la industria y el gobierno, concebido para satisfacer la necesidad de contar con técnicos calificados. La vinculación con el sector privado se traduce en un entendimiento más cabal de la demanda de formación y permite mejorar continuamente los contenidos de los programas educativos, sobre todo en el ámbito de la innovación tecnológica⁹.

Cuadro IX.11
Malasia: programas de colaboración, por clase de institución

Ministerio	Instituciones	Programas de colaboración
Ministerio de Educación Superior	Universidades técnicas	Doctorado en campo afín a la industria Investigación, innovaciones y comercialización
	Politécnicos	Formación industrial Programas de pasantías Prácticas industriales para profesores Profesores invitados
Ministerio de Educación	Institutos de enseñanza superior	Formación de base laboral
	Institutos de formación profesional	Programas de prácticas
	Escuelas de formación profesional	Nociones elementales de gestión financiera
	Establecimientos de educación general	Programas de prácticas

Fuente: KHMER Times, "Public-Private Partnership Contributes to Labor Development" [en línea] <http://www.khmertimeskh.com/news/799/public-private-partnership-----contributes-to-labor-development/>.

⁹ Véase [en línea] www.khmertimeskh.com/news/799/public-private-partnership-----contributes-to-labor-development/.

J. Financiamiento de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación

Los sistemas de FPC basados en la demanda están en sintonía con las necesidades de la población y la industria en materia de enseñanza y formación. Para que se pueda poner en práctica este tipo de sistema, se precisan fuentes de financiamiento definidas y diversificadas (Atchoárena, 2014), pues los fondos proporcionados por el gobierno suelen resultar insuficientes para llevar a cabo los cambios necesarios. Como ya se analizó, las alianzas público-privadas también desempeñan un papel de importancia. Por tratarse de un tema tan complejo, la revisión de documentos llevada a cabo para este estudio no halló la cantidad de información esperada.

En el macronivel, el financiamiento es necesario para desarrollar y poner en marcha un sistema nacional e integral de FPC. Dicho sistema debería incluir un organismo nacional responsable de las cualificaciones, marcos nacionales de cualificaciones, organismos encargados de fijar las normas y organismos de acreditación. En el micronivel, los establecimientos de formación y otros prestadores del servicio, incluidos los lugares de trabajo, precisan este financiamiento. Para garantizar su eficacia, la FPC necesita un número relativamente acotado de alumnos por cada instructor e instalaciones confiables, y debe contar con inversiones periódicas para adquirir nuevos equipos y para mantener y reparar los equipos existentes (Dubois y Balgobin, 2010). Los sistemas de FPC sólidos también requieren fondos especialmente asignados para la formación de los docentes y evaluadores y para la mejora de sus cualificaciones. Como se describe a continuación, este financiamiento puede provenir de diversas fuentes.

Los fondos nacionales de capacitación son el vehículo utilizado en muchos países para unificar distintas fuentes de financiamiento, aumentar el volumen de los recursos destinados a la formación y asignar estos capitales. Los fondos de capacitación ofrecen un marco institucional para reunir y asignar los recursos económicos. En general funcionan fuera de los canales presupuestarios habituales del gobierno. En se brindan detalles de algunos modelos actuales de financiamiento vigentes en la región de Asia y el Pacífico.

Cuadro IX.12

Asia y el Pacífico (países seleccionados): sistemas actuales de financiamiento

País	Financiamiento
Afganistán	El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción del Afganistán es financiado por donantes. Existe un sistema de financiamiento público de la FPC, pero todavía en una etapa muy incipiente.
Camboya	La Junta Nacional de Capacitación asigna el financiamiento otorgado por el Fondo Nacional de Formación (Fondo de Subsidios Educativos y Fondo para la Creación de Autoempleo). Las fuentes de financiamiento comprenden al gobierno, organizaciones internacionales, donantes y otras partes interesadas.

Cuadro IX.12 (conclusión)

Pais	Financiamiento
Hong Kong (China)	El Consejo de Formación Profesional encauza los fondos para formación en forma de becas, préstamos y subsidios otorgados a los estudiantes. Existe un fondo autofinanciado destinado a la educación postsecundaria, que cuenta con el apoyo del gobierno. Las universidades son financiadas por el Estado o por el sector privado.
Indonesia	La responsabilidad está en manos del gobierno nacional, los gobiernos locales y las comunidades. El 20% del presupuesto nacional —tras la deducción de los salarios de los docentes— se destina a la educación El financiamiento que se encauza hacia las instituciones educativas adquiere la forma de subsidios.
Malasia	El Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos depende del impuesto sobre el desarrollo de los recursos humanos, que grava a grupos específicos de empleadores. El Fondo para el Desarrollo de Habilidades también otorga préstamos a quienes están formándose para adquirir competencias, sobre todo a los alumnos que han completado la escolaridad secundaria.
República de Corea	La asignación del financiamiento público está en manos de los ministerios y los gobiernos municipales. El financiamiento otorgado por el sector privado se canaliza en forma de un seguro de accidentes laborales costado por los empleados y los propietarios de las empresas. También funcionan establecimientos privados solventados por los propios usuarios.
Singapur	La Agencia Singapurense para el Desarrollo de los Trabajadores (WDA) administra el Fondo para el Desarrollo de Habilidades. Las fuentes de financiamiento están representadas por los aportes de todos los empleadores del país.

Fuente: Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC), World TVET Database - Country Profiles [en línea] www.unevoc.unesco.org/go.php?q=New%20country%20reports%20in%20World%20TVET%20Database.

K. Conclusiones

Los países de Asia y el Pacífico han puesto en práctica estrategias diversas para adaptar los modelos de FPC vigentes a fin de satisfacer las necesidades sociales y económicas, que cambian a un ritmo vertiginoso. Reviste importancia crítica analizar la fluidez de la demanda y el grado de respuesta a ella. Este examen puede servir de motor para llevar adelante la visión estratégica, los planes operacionales y la evaluación del sistema en su totalidad. Dicho enfoque permite elaborar un modelo coherente y tal vez único de FPC en lugar de copiar sistemas y procesos de jurisdicciones que pueden tener contextos y necesidades considerablemente distintos. Si se toman prestados los sistemas de FPC de otros países y se los introduce en entornos nacionales diferentes, se pueden obtener resultados mediocres.

Cabe recordar que la FPC presta servicios a un amplio abanico de beneficiarios, incluidos los jóvenes, los trabajadores de bajos ingresos, las mujeres, las personas con discapacidades, los desempleados y los migrantes. Cada uno de estos grupos presenta características, limitaciones y contextos radicalmente diferentes, pero todos necesitan quedar comprendidos dentro

de la estrategia de FPC. La necesidad de lograr este grado de inclusividad redundó en una creciente aceptación de la idea de que se deben ofrecer múltiples caminos para llegar a la adquisición de cualificaciones profesionales y competencias laborales, y de que todos estos caminos deben contar con el reconocimiento del sistema de FPC. Existe un consenso general de que los sistemas de formación profesional y capacitación deben incluir los siguientes elementos:

- la formación en el lugar de trabajo por medio de procesos no formales (programas de aprendizaje) e informales (capacitación en el empleo);
- una formación impartida por instituciones públicas y privadas;
- marcos basados en competencias institucionales y empresariales;
- programas de capacitación destinados a grupos específicos de beneficiarios, y
- formación profesional impartida en las escuelas secundarias.

La importancia de los programas que combinan habilidades genéricas (a veces denominadas cualificaciones para el empleo o competencias transferibles), aptitudes empresariales y componentes técnicos se reconoce cada vez más. Este enfoque apunta a mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores a un entorno laboral que se diversifica a un ritmo acelerado y a facilitar la movilidad de la fuerza laboral en economías que se desarrollan a gran velocidad. Se precisa un volumen enorme de recursos para crear y poner en marcha un sistema basado en la demanda que ofrezca amplias oportunidades de educación y capacitación durante toda la vida, que satisfaga los requerimientos laborales y que esté dotado de suficiente flexibilidad como para lograr su cometido mediante múltiples mecanismos.

Además, es necesario elaborar normas comparables a fin de evaluar los resultados logrados por los alumnos independientemente del itinerario recorrido para adquirir las cualificaciones en cuestión. Este ha sido el impulso que llevó a la adopción de marcos nacionales y regionales de cualificaciones y de normas nacionales y regionales sobre competencias y cualificaciones. Estos marcos nacionales incorporan procesos formales de control de la calidad. El modelo basado en el cumplimiento del control de calidad es el utilizado con mayor frecuencia en la región de Asia y el Pacífico. En conjunto, los marcos nacionales de cualificaciones y los procesos de control de la calidad se utilizan para fijar normas, establecer los resultados esperados del proceso de aprendizaje en función de grupos determinados de cualificaciones, acreditar a los prestadores de los servicios de formación, elaborar procesos que permitan reconocer los aprendizajes previos, y llevar adelante los procesos de evaluación y certificación. Ahora se hace

gran hincapié en forjar una relación fructífera con la industria a la hora de elaborar los marcos y las normas, la que ha devenido en una característica esencial de las actividades orientadas a garantizar la pertinencia, la calidad, la reputación y la sostenibilidad de los sistemas de FPC.

El propósito de la formación profesional y capacitación siempre ha sido preparar a los alumnos para ser exitosos en su trabajo, en su comunidad y en su vida personal. Si bien este objetivo quizás haya permanecido inmutable durante siglos, el mundo que gira en torno de la FPC atraviesa una etapa de cambios sin precedentes signados por una miríada de nuevos desafíos. Entre los retos que deben afrontar los SNFPC, se encuentra la necesidad de asegurar su financiamiento y lograr su asequibilidad. Los modelos de financiamiento sostenible comparten varias características, por ejemplo, un enfoque que prioriza las alianzas público-privadas y empleadores que desempeñan un papel destacado en la gobernanza del sistema en general y, sobre todo, en lo concerniente a la asignación de los fondos para capacitación. El sistema de financiamiento debe ser transparente y basarse en funciones administrativas independientes a fin de poner coto a la posibilidad de corrupción. Se debe alentar tanto la competencia entre los prestadores como la evaluación periódica del desempeño del fondo de capacitación.

Los sistemas deben acoger a quienes tal vez ya hayan adquirido todos los conocimientos y habilidades que necesitan pero carecen de una certificación o títulos, al tiempo que también incluyen a los alumnos no tradicionales. Otras cuestiones se relacionan con la gestión de estudiantes procedentes de múltiples entornos educativos o de jurisdicciones diferentes, o con la obligación de cumplir con los objetivos del gobierno, al tiempo que se observan las restricciones impuestas por los modelos de instrucción vigentes.

En el anexo se presenta un resumen de buenas prácticas para la puesta en marcha de SNFPC, basadas en los puntos sobresalientes de diversos sistemas y países analizados en este capítulo y en un vasto material bibliográfico. No obstante, cabe recordar que todas estas buenas prácticas aún deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada país y a las características específicas de los beneficiarios a quienes estará destinada la formación técnica y profesional.

Bibliografía

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2009), *Education and Skills: Strategies for Accelerated Development in Asia and the Pacific*, Manila.
- Atchoárena, D. (2014), "Designing financing systems for lifelong learning: financing what? And by whom?", documento presentado a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- ____ (2011), *Transforming Education: the Power of ICT Policies*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- Badawi, A.A. (2013), "TVET and entrepreneurship skills", *Revisiting Global Trends in TVET: Reflections on Theory and Practice*, Bonn, Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC).
- Bartram, J. (2004), *A Review of TVET Policy and Planning in the Pacific Islands*, Pacific Association of Technical and Vocational Training.
- Bateman, A. and others (2012), "Concept paper: East Asia Summit vocational education and training quality assurance framework" [en línea] www.voced.edu.au/content/ngv%3A54484.
- Billett, S. (2013), "Learning through practice: beyond informal learning and towards a framework for learning through practice", *Revisiting Global Trends in TVET: Reflections on Theory and Practice*, Bonn, Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC).
- Bjørnåvold, J. (2000), *Making Learning Visible: Identification, Assessment and Recognition of Non-Formal Learning in Europe*, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.
- Bowen-Clewley, L., K. Cooper y R. Grannall (2010), *A Comparison of Quality Management Approaches to the Training and Vocational Sector in Seven Countries*, Asociación Internacional para la Evaluación Educativa (IAEA) [en línea] <http://selectscore.com/fullpaper/408.pdf>.
- Caillods, F. (2010), "Access to secondary education", *Asia-Pacific Secondary Education System Review Series*, Nº 2. Bangkok, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Choomnoom, S. (2011), "Thailand", *Emerging Challenges and Trends in TVET in the Asia Pacific Region*, S. Majumdar (ed.), Rotterdam, Sense Publishers.
- Dorjee, S. (2011), "Bhutan", *Emerging Challenges and Trends in TVET in the Asia Pacific Region*, S. Majumdar (ed.), Rotterdam, Sense Publishers.
- Dubois, R. y K. Balgobin (2010), "Best practice in sustaining the financing of training through continuous improvement of the levy-grant system", *TVET Best Practice Clearinghouse*, Nº 1, Bonn, Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC).
- Gamble, J. (2013), "Why improved formal teaching and learning are important in technical and vocational education and training (TVET)", *Revisiting Global Trends in TVET: Reflections on Theory and Practice*, Bonn, Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC).
- Hau-Fai Law, E. y U. Miura (2015), *Transforming Teaching and Learning in Asia and the Pacific: Case Studies from Seven Countries*, Bangkok, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Hui, S.K.F., y H.Y. Cheung (2014), "Cultural literacy and student engagement: the case of technical and vocational education and training (TVET) in Hong Kong", *Journal of Further and Higher Education*.
- Hung, H.X. (2013), "Cooperative, regional development and implementation of new curricula in vocational teacher education - experiences and reflections", *The Online Journal for Technical and Vocational Education and Training in Asia*, Nº 2.
- Lauglo, J. (2005), "Vocationalised secondary education revisited", *Vocationalisation of Secondary Education Revisited*, J. Lauglo and R. Maclean (eds.), Springer.
- Maclean, R., S. Jagannathan y J. Sarvi (2013), *Skills Development for Inclusive and Sustainable Growth in Developing Asia-Pacific*, Springer.
- Majumdar, S. (2011), "Teacher education in TVET: developing a new paradigm", *International Journal of Training Research*, vol. 9, Nº 1-2.

- Marope, P.T.M., B. Chakroun y K.P. Holmes (2015), *Unleashing the Potential: Transforming Technical and Vocational Education and Training*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Miyazawa, I. (2015), *Transforming Education and Training Systems to Create Lifelong Learning Societies in the Asia-Pacific*, Bangkok, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/Literacy_and_Conrtinuing_Education/Meetings_Conferences/RegionalResearchWorkshop/Presentations/LLL_and_education_system.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014a), *Assessment of the Readiness of ASEAN Member States for Implementation of the Commitment to the Free Flow of Skilled Labour within the ASEAN Economic Community from 2015*, Bangkok.
- _____(2014b), *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2014*, Ginebra.
- _____(2012), *“Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales”*, *Competencias para el empleo - Orientaciones de política*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_180580/lang--es/index.htm.
- Paryono, D. (2013), *“Mapping national and regional TVET initiatives in Southeast Asia and beyond in response to students and labor mobility”*, *The Online Journal for Technical and Vocational Education and Training in Asia*, N° 1 [en línea] www.tvet-online.asia/issue/1/paryono_tvvet1.
- _____(2011), *“TVET initiatives in Southeast Asian countries in response to increasing labour mobility within the region and beyond”*, *International Journal of Training Research*, vol. 9, N° 1-2.
- Ratnata, I.W. (2013), *“Enhancing the image and attractiveness of TVET”*, *The Online Journal for Technical and Vocational Education and Training in Asia*, N° 2.
- Seng, L.S. (2011), *Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2012*, Singapur, Institute of Technical Education.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2014), *Transferable Skills in Technical and Vocational Education and Training: Policy Implications*, Bangkok.
- _____(2013a), *Community Learning Centers: Asia-Pacific Regional Conference Report*, París.
- _____(2013b), *Policy Review of TVET in Cambodia*.
- _____(2012), *Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation of the Outcomes of Non-formal and Informal Learning*, Hamburgo, Instituto de Educación Permanente de la UNESCO.
- _____(2010), *Guidelines for TVET Policy Review*.
- UNEVOC (Centro Internacional de la UNESCO para la Educación y Formación Técnica y Profesional) (2013a), *Greening TVET: Qualifications Needs and Implementation Strategies: Report of the UNESCO-UNEVOC Virtual Conference, 12 to 26 November 2013*, Bonn.
- _____(2013b), *ICTs for TVET: Report of the UNESCO-UNEVOC Online Conference, 14-28 May 2013*, Bonn.
- _____(2012), *Strengthening TVET Teacher Education: Report of the UNESCO-UNEVOC Online Conference. 25 June to 6 July 2012*, Bonn [en línea] www.unevoc.unesco.org/fileadmin/user_upload/docs/Synthesis_report_eForumTVET_Teachers.pdf.
- Wahba, M.M.M. (2012), *“Significance of TVET in not being felt in developing countries”*, *PressReader*, 12 de septiembre [en línea] www.pressreader.com/india/skills-ahead/20120918/281861525703659/TextView.

Anexo IX.A1

Buenas prácticas en la adopción de sistemas nacionales de enseñanza y formación técnica y profesional

A. Política nacional de desarrollo de cualificaciones

Indicador de buena práctica 1	Los sistemas nacionales de TVET forman parte integral de la política nacional de desarrollo de cualificaciones del país y tienen un fuerte nexo con la satisfacción de las necesidades del mercado laboral y con el desarrollo social.
-------------------------------	--

B. Formulación de la política de SNFPC

Indicador de buena práctica 2	Antes de su formulación, se llevó a cabo un análisis minucioso de los principales motores que impulsan la política que rige el SNFPC, la cual es objeto de un examen periódico a fin de garantizar la vigencia y la pertinencia del sistema.
-------------------------------	--

Indicador de buena práctica 3	Los exámenes proporcionan información sólida mediante un proceso de consulta que abarca a las partes interesadas clave, como los responsables de la formulación de políticas, empleadores (pequeñas, medianas y grandes empresas), asociaciones empresariales, estudiantes, prestadores de servicios educativos, sindicatos, ONG involucradas en la materia y organismos de financiamiento.
-------------------------------	---

Indicador de buena práctica 4	Se mide el grado en que los resultados de la TVET repercuten en el mercado laboral para garantizar una correspondencia adecuada entre el nivel y la clase de cualificaciones impartidas por el SNFPC y los requerimientos del mercado de trabajo.
-------------------------------	---

C. Gobernanza y rendición de cuentas

Indicador de buena práctica 5	La gobernanza del SNFPC se basa en los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas. Se aplica un proceso sólido e inclusivo para garantizar la calidad.
-------------------------------	---

D. Estructura orgánica

Indicador de buena práctica 6	El marco nacional de cualificaciones es más que un mero sistema de clasificación jerárquica y está diseñado para garantizar la adopción de un sistema de cualificaciones coherente, unificado y fundado en las necesidades que reconoce la formación permanente y se basa en consultas con las partes interesadas.
-------------------------------	--

Indicador de buena práctica 7	Las actividades de TVET están centralizadas en una autoridad de modo que el sistema nacional sea coordinado, eficaz y eficiente.
-------------------------------	--

E. Cualificaciones

Indicador de buena práctica 8	Las cualificaciones se diseñan de modo de identificar las habilidades, los conocimientos y los atributos fundamentales que los graduados necesitan para desempeñar diversas funciones en un contexto amplio. Las oportunidades que permiten adquirir cualificaciones están presentes en distintos entornos, incluidos los lugares de trabajo y los establecimientos educativos.
Indicador de buena práctica 9	Las cualificaciones de TVET hacen hincapié en resultados claramente definidos que describen en forma explícita lo que los graduados pueden ser, hacer y saber al completar la calificación.

F. Evaluación del aprendizaje

Indicador de buena práctica 10	La evaluación se concentra en los resultados, se basa en la evidencia y considera que el aprendizaje constituye un proceso integrado y multidimensional que con el transcurso del tiempo se refleja en el desempeño.
--------------------------------	--

G. Reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje¹⁰

Indicador de buena práctica 11	Las metodologías de evaluación incluyen la oportunidad de evaluar y acreditar a quienes adquirieron competencias mediante una capacitación formal o informal.
--------------------------------	---

H. Gestión de los trayectos de formación

Indicador de buena práctica 12	Los marcos nacionales de cualificaciones incluyen sistemas y procesos que facilitan la movilidad vertical y horizontal entre los trayectos de formación.
--------------------------------	--

I. Vínculos regionales

Indicador de buena práctica 13	Los SNFPC están alineados con los marcos regionales de cualificaciones a fin de garantizar la transferibilidad y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones en la región.
--------------------------------	---

¹⁰ Los términos utilizados para describir estos procesos varían entre distintos países, por ejemplo, reconocimiento de aprendizajes previos, reconocimiento o equivalencia de competencias actuales, y acreditación de aprendizajes anteriores.

J. Prestación de los servicios de enseñanza y formación técnica y profesional

Indicador de buena práctica 14	La acreditación de los prestadores de TVET asegura que tienen la capacidad de desarrollar, impartir y evaluar los programas y de garantizar su calidad, y que cuentan con los recursos necesarios para tales fines. Estos programas cumplen con requerimientos específicos relativos a los resultados basados en las competencias.
Indicador de buena práctica 15	Los programas de TVET reflejan el lugar de trabajo y sus requerimientos, están centrados en los alumnos y se basan en los principios de las buenas prácticas de la enseñanza y formación técnica y profesional al tiempo que hacen hincapié en un enfoque participativo.
Indicador de buena práctica 16	Los prestadores de TVET forjan vínculos con la industria con el objeto de que sus docentes y alumnos estén expuestos a programas caracterizados por su vigencia y pertinencia.
Indicador de buena práctica 17	Los instructores y evaluadores del ámbito de la TVET están capacitados y son idóneos tanto en el campo de su especialización técnica como en lo concerniente a los procesos de formación y evaluación basados en competencias.
Indicador de buena práctica 18	En todos los niveles, los prestadores de TVET se interrelacionan con otros prestadores, incluidos los que se desempeñan en los lugares de trabajo y los proveedores no formales, con el objeto de fomentar la interrelación entre los diversos programas que se ofrecen.
Indicador de buena práctica 19	Los responsables de la formulación de políticas, los prestadores, los empleadores y las demás partes interesadas trabajan en conjunto para garantizar la calidad de los programas de TVET ofrecidos a los grupos vulnerables.
Indicador de buena práctica 20	Los programas destinados a grupos vulnerable abarcan la aritmética elemental y la alfabetización en el entorno laboral, las competencias transferibles y las aptitudes empresariales.

K. Financiamiento sostenible

Indicador de buena práctica 21	Se han puesto en marcha sistemas de financiamiento sostenible y responsable que propician la posibilidad de ampliar la cobertura de los programas de TVET y mejorar su calidad.
--------------------------------	---

Capítulo X

Instituciones y programas de formación profesional y capacitación en México

Ívico Ahumada Lobo

Introducción

En este capítulo se examinan las principales características de las instituciones encargadas de la formación profesional y capacitación (FPC) del Estado mexicano, que ha fomentado el desarrollo de las competencias laborales de la población mediante dos tipos de intervenciones¹. Por un lado, ha estipulado un conjunto de disposiciones legales para obligar a los patrones a capacitar a sus trabajadores y, por otro, ha implementado políticas y programas públicos que imparten FPC o proporcionan apoyos para la capacitación de los trabajadores. Los sistemas de FPC que operan estos programas pueden clasificarse en tres tipos, según la duración de sus planes de estudio y la vinculación laboral de los participantes: i) bachillerato tecnológico, con planes de estudios de tres años²; ii) capacitación para el trabajo, que puede ser

¹ Este capítulo se basa en Ahumada Lobo (2014), que presenta de manera detallada las características de las instituciones y programas que conforman los sistemas de FPC, así como todas las referencias bibliográficas en que se sustenta esta exposición.

² “Bachillerato” se refiere a la “educación secundaria alta”, segunda y última etapa de la educación secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011) (UNESCO, 2013).

escolarizada o no escolarizada, con cursos de corta duración, y iii) capacitación en el trabajo, que puede ser el propósito primordial de la intervención pública o solo un componente complementario de programas que tengan otro objetivo principal.

El Gobierno mexicano estableció los primeros sistemas de FPC con el fin de preparar los recursos humanos que requería el proceso de industrialización. Posteriormente, en períodos y regiones en que ha habido excedentes de personal calificado, esos sistemas se han desarrollado por dos razones adicionales. Por un lado, se pretende incrementar el capital humano de los trabajadores y las empresas para mejorar su productividad y competitividad, por lo que la FPC se plantea como una política de promoción del desarrollo. Por otro, se busca aumentar la empleabilidad de grupos de desempleados considerados prioritarios, por lo que la FPC se convierte en una política activa del mercado laboral.

Si bien los sistemas de FPC tienen varias décadas de existencia, sus propósitos, planes de estudio, población objetivo y vinculación con el aparato productivo se han adaptado a las condiciones económicas de cada momento. Cuando se establecieron, la economía mexicana tenía un crecimiento medio anual del 6%, y su sector industrial crecía a tasas aun más elevadas. No obstante, en el período más reciente ha registrado una tasa reducida, apenas por encima del 2% promedio anual en los últimos diez años y, entre 2013 y 2015, inferior al 2% (INEGI, 2016). Además, ese crecimiento ha sido muy desigual dentro de cada sector económico y entre distintos sectores. Por ejemplo, en manufacturas, la fabricación de equipo de transporte ha aumentado a una tasa promedio del 7% anual, mientras que la industria química se ha estancado. La desigualdad también se manifiesta por entidad federativa: mientras Querétaro, Aguascalientes y Quintana Roo tienen tasas por encima del 5% promedio anual en los últimos diez años, en Chiapas y Oaxaca son inferiores al 2%. El lento crecimiento de la economía, en particular del sector industrial, que tiene el mayor nivel de formalidad, ha provocado que en la última década el empleo informal haya constituido alrededor del 58% del empleo total. Ese contexto económico ha condicionado el desarrollo reciente de los sistemas de FPC.

El capítulo consta de seis apartados principales. Los tres primeros corresponden a cada uno de los grupos de FPC. El cuarto apartado describe el sistema de certificación de las competencias laborales, adquiridas en la FPC o en la práctica laboral. En el quinto se valora la coordinación interinstitucional entre las dependencias vinculadas a la FPC. En el último se presentan las conclusiones.

A. Bachillerato tecnológico

La educación de nivel medio superior, que por mandato constitucional será obligatoria a partir de 2022, se imparte en dos modalidades³. Por una parte, el bachillerato general, que prepara a los estudiantes para transitar a la educación superior. Por otra, el bachillerato tecnológico, que constituye la intervención pública clave del Estado mexicano para formar los recursos humanos que requiere el desarrollo económico del país. Esa modalidad es bivalente en el sentido de tener una orientación propedéutica, que otorga a sus egresados el certificado académico exigido para continuar sus estudios de nivel superior, a la vez que les proporciona una carrera técnica que los prepara para incorporarse de manera inmediata a una actividad productiva.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), es la responsable de normar el bachillerato tecnológico, que se ofrece a través de cuatro sistemas: los bachilleratos tecnológicos en materia agropecuaria, industrial y marítimo-pesquera, así como las escuelas de educación profesional técnica (INEE, 2011).

La Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) coordina 284 centros de bachillerato tecnológico agropecuario (CBTA) y 6 centros de bachillerato tecnológico forestal (CBTF).

La Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) opera 168 centros de estudios tecnológicos industrial y de servicios (CETIS) y 284 centros de bachillerato tecnológico industrial y de servicios (CBTIS). En complemento, coordina los colegios de estudios científicos y tecnológicos de los estados (CECyTES), ubicados en 29 de las 32 entidades federativas, que operan 288 planteles de manera descentralizada.

La Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGEcYTM) coordina 35 centros de estudios tecnológicos del mar (CETMar) y 2 centros de estudios tecnológicos en aguas continentales (CETAC).

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) coordina la operación de 307 planteles, que forman profesionales técnicos con estudios de bachillerato.

Para cursar el bachillerato tecnológico se requieren estudios terminados de secundaria. La modalidad presencial que se imparte en los cuatro sistemas de bachillerato tecnológico solo se dirige a jóvenes, quienes la cursan en seis semestres. Esos sistemas también ofrecen modalidades de educación

³ La "educación de nivel medio superior" se refiere a la "educación secundaria alta", de acuerdo con la UNESCO (2013).

abierta, semipresencial o a distancia, para jóvenes y adultos que no tienen la posibilidad de inscribirse en la modalidad escolarizada y asistir diariamente a los planteles, ya sea por su edad, la ubicación de su localidad de residencia o sus obligaciones familiares y laborales. Se debe tener presente que el bachillerato tecnológico no escolarizado implica un desarrollo más limitado de las actitudes y aptitudes asociadas a la escolaridad, tales como sociabilidad, trabajo en equipo, creatividad, disciplina, motivación y puntualidad.

En el ciclo escolar 2015-2016, aproximadamente 1,8 millones de estudiantes se inscribieron en los sistemas de bachillerato tecnológico, que representaban alrededor de la tercera parte de la matrícula de ese nivel. Entre los jóvenes de 15 a 17 años residentes en el país, alrededor de la cuarta parte cursa el bachillerato tecnológico (SEP, 2015). El porcentaje de egresados de esos sistemas sigue siendo relativamente reducido en comparación con la población económicamente activa, a pesar de que su matrícula ha crecido de manera sostenida.

En diversos países de América Latina, la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se dificulta porque no poseen las competencias laborales requeridas por el mercado laboral (CEPAL/OIT, 2013). Por el contrario, en México existen varios sectores y regiones, sobre todo los que no están ligados a la economía exportadora, en que la oferta de trabajadores calificados excede a la demanda laboral de la economía formal, por lo que una proporción significativa de jóvenes egresados de los sistemas de bachillerato tecnológico con adecuadas competencias laborales tienen que ocuparse en la economía informal (INEGI, 2013).

Las similitudes entre los diferentes sistemas de bachillerato tecnológico se han acentuado debido a la tendencia a enfatizar las competencias genéricas y a otorgar menor importancia a las específicas, asociadas a ocupaciones en particular. Además, se ha buscado fortalecer el componente propedéutico de todos los sistemas, con miras a reducir las diferencias con el bachillerato general. Estos cambios se enmarcan en las tendencias registradas en otros países de incorporar el componente propedéutico en los sistemas de bachillerato tecnológico y uniformar sus contenidos curriculares con los del bachillerato general (Banco Mundial, 2005; Benavot, 2006).

La DGETA, la DGETI, la DGECyTM y el CONALEP han establecido normas y mecanismos para operar los planteles que dependen directamente de ellas, así como para coordinarse con los organismos descentralizados dependientes de los gobiernos estatales. Si bien cada organismo estatal tiene un marco normativo distinto y se inserta de manera diferente en la estructura orgánica del gobierno estatal, la dependencia del Gobierno federal encargada de la respectiva coordinación ha establecido políticas y criterios comunes a cada sistema para realizar, entre otras tareas, el diseño curricular, la definición de la oferta de cursos, la profesionalización del personal docente y la mejora

de la calidad. Ello aporta una base que, entre otros beneficios, facilita dentro de cada sistema la colaboración entre escuelas, el intercambio académico, la movilidad entre planteles y la vinculación con el aparato productivo.

Debido a su diversidad de origen y evolución, así como a sus diferentes objetivos, cada sistema tendía a funcionar de manera independiente, sin considerar los objetivos y características de los otros sistemas y sin coordinación entre ellos. Ello provocaba escasa compatibilidad y complementariedad entre programas de estudio, duplicidades y falta de aprovechamiento de sinergias, por ejemplo, en las tareas de planeación y evaluación, la utilización de infraestructura y otros recursos y el seguimiento a egresados.

En respuesta a esas deficiencias de coordinación interinstitucional la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), iniciada en 2007 por la SEMS, ha avanzado en la articulación de los diferentes sistemas, incluido el bachillerato general, mediante la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). La RIEMS tiene como estrategias: i) la construcción de un Marco Curricular Común (MCC), que establece 11 competencias genéricas comunes a todos los sistemas, así como competencias disciplinares y profesionales⁴; ii) la redefinición de las características de los distintos sistemas para regularlos e integrarlos en el SNB; iii) el establecimiento de mecanismos de gestión para formación docente, apoyo a los estudiantes y evaluación integral, y iv) el desarrollo de una certificación adicional que sea común a todos los sistemas (SEP, 2012 y 2013b).

En apoyo a la RIEMS, la SEMS ejecuta desde 2010 el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM) Fase II. Este programa se ha enfocado en la articulación curricular de los diferentes sistemas; el desarrollo de competencias genéricas, disciplinares y profesionales; la formación docente basada en competencias, y la participación de los sectores productivos en el proceso de definición de los estándares de competencia laboral (BID, 2013).

En la redefinición de los programas de estudio sustentada en una educación basada en estándares de competencia se ha enfatizado la correspondencia del contenido de cada materia con los requerimientos del aparato productivo. Sin embargo, los aspirantes a cursar el bachillerato tecnológico tienden a seleccionar su especialidad a partir de sus preferencias, sin darle mayor relevancia a la distribución de la demanda laboral por especialidades. En su mayoría, cuando comienzan ese bachillerato consideran que, al terminarlo, continuarán sus estudios e ingresarán en la educación superior, por lo que están más interesados en la orientación propedéutica que en la terminal. Incluso, una proporción significativa estudia el bachillerato

⁴ En el caso de las competencias profesionales solo se indica cómo deben definirse, pero no se busca homogeneizarlas, o al menos articularlas, cuando son comunes a varios sistemas escolares (Kis, Hoeckel y Santiago, 2009).

tecnológico porque no fue admitida al bachillerato general. Además, al considerar la posibilidad de requerir trabajar al terminar su bachillerato, en general tienen una apreciación optimista sobre sus perspectivas de inserción laboral, pues consideran que será mejor que la del promedio de sus compañeros.

B. Capacitación para el trabajo

El Gobierno mexicano desarrolla dos tipos de capacitación para el trabajo: escolarizada, coordinada por la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) de la SEP, y no escolarizada, que se dirige a trabajadores desempleados y es responsabilidad de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) de la STPS, a través de los servicios estatales de empleo (SEE), que dependen de los gobiernos estatales.

1. Capacitación de manera escolarizada

Si bien la trayectoria escolar promovida por el Gobierno implica que todas las personas terminen su bachillerato, solo el 72% de los jóvenes de 15 a 17 años accedió a ese nivel educativo en el ciclo 2014-2015 (SEP, 2015). Para quienes no se incorporan al bachillerato, el Gobierno ofrece la capacitación para el trabajo escolarizada, que es la principal opción para adquirir en cursos cortos las competencias laborales que se requieren para el desempeño adecuado de una actividad productiva.

La DGCFT de la SEP coordina el sistema de formación para el trabajo, conformado por dos subsistemas que imparten capacitación de manera escolarizada en cursos de corta duración, de 120 a 600 horas en un máximo de seis meses: por un lado, el subsistema de centros de capacitación para el trabajo industrial (CECATI), pertenecientes al Gobierno federal, y, por otro, el subsistema de institutos de capacitación para el trabajo (ICAT), organismos descentralizados adscritos a los gobiernos estatales.

Para propiciar que los conocimientos impartidos sean pertinentes a las demandas del mercado laboral, las especialidades y cursos de los CECATI y los ICAT se basan en normas técnicas de competencia laboral (NTCL) o normas de institución educativa (NIE), definidas conjuntamente con representantes de los empleadores.

Aunque el contenido de los planes de estudio busca responder a los requerimientos del aparato productivo, sobre todo en las regiones y sectores de mayor dinamismo económico, la matrícula de cada especialidad no corresponde necesariamente a la estructura de la demanda laboral de los posibles empleadores. Esto sucede cuando no existen mecanismos de orientación e inducción de la demanda de capacitación y cuando es mayor

el desconocimiento de las condiciones del mercado laboral por parte de los estudiantes, quienes deciden las especialidades que cursarán en función de sus preferencias y no de sus opciones efectivas de inserción laboral. Para solicitar la admisión a alguno de los cursos solo se requiere saber leer y escribir y tener más de 15 años. La mayoría de los asistentes no ha terminado la secundaria, aunque pueden asistir quienes tienen estudios de bachillerato.

Si bien la capacitación para el trabajo es el componente principal de esos subsistemas, también realizan acciones de capacitación en el trabajo a solicitud de empresas dispuestas a pagar por ella. En esos casos, el contenido y la duración de los cursos se adaptan a las necesidades de los empleadores.

El subsistema de los CECATI, iniciado en 1963, cuenta con 199 planteles en todo el país. En complemento, 27 gobiernos estatales (de un total de 32 entidades federativas en el país) han establecido su correspondiente ICAT, con 279 unidades de capacitación. En el año escolar 2015-2016, 1,8 millones de personas (el 58% mujeres) se inscribieron en algún curso de capacitación para el trabajo de estos subsistemas (SEP, 2015)⁵.

Los CECATI y los ICAT ofrecen diversos tipos de cursos. Los cursos regulares pueden impartirse con programas de estudio basados en criterios de competencia ocupacional o en educación basada en competencias (EBC). Los cursos de extensión son de corta duración y su finalidad es ampliar o perfeccionar los conocimientos y habilidades técnicas, así como la difusión de nuevas tecnologías. La capacitación acelerada específica se dirige a empresas privadas o entidades públicas que pagan para que sus trabajadores reciban la capacitación que requieren, en el marco de un convenio de colaboración. Con el fin de facilitar que los estudiantes lleven a cabo prácticas laborales en empresas, tanto los CECATI como los ICAT les otorgan becas de pasantía (Fernández Gutiérrez, 2012).

Los CECATI y los ICAT también desarrollan acciones móviles de capacitación, con la finalidad de impartir cursos en las regiones de difícil acceso y carentes de escuelas que proporcionen formación para el trabajo. Los participantes tienden a ser personas de reducida escolaridad y buscan capacitarse para mejorar su desempeño en micronegocios o actividades de autoempleo. Existen tres opciones de acciones móviles de capacitación: traslado del docente para impartir los cursos en las instalaciones y equipo del solicitante; desplazamiento del instructor y el equipo para impartir los cursos en instalaciones proporcionadas por el interesado, e impartición de los cursos en el sitio del solicitante dentro de una unidad móvil acondicionada como aula-taller.

⁵ Una misma persona puede contabilizarse varias veces si se inscribe en varios cursos durante el año.

Ante el escaso dinamismo de la demanda laboral por parte del sector formal de la economía, sobre todo en algunas regiones, los egresados de los cursos de capacitación para el trabajo han recurrido al autoempleo como opción para incorporarse a la actividad productiva (Pieck Gochicoa, 2012). Con el fin de apoyar a grupos de egresados a establecer un negocio propio, tanto los CECATI como los ICAT ejecutan el Programa Emprendedores, que brinda los conocimientos y herramientas necesarios para crear, operar y consolidar una microempresa. También realizan acciones para propiciar el desarrollo y la permanencia de los negocios de sus egresados, por ejemplo, mediante la celebración de congresos nacionales de empresarios y el establecimiento de incubadoras de negocios. En 2012 existían 14 incubadoras de negocios (12 de CECATI y 2 de ICAT), en las que se habían incubado más de 100 proyectos de negocios (SEP, 2013a).

Los egresados que acreditan los cursos de capacitación de los CECATI y los ICAT reciben un diploma de Reconocimiento Oficial de la Competencia Ocupacional (ROCO) que certifica que han adquirido los conocimientos y habilidades correspondientes. La DGCFT también otorga ese diploma a quienes aprueban una evaluación teórico-práctica que confirma que han adquirido los conocimientos y habilidades directamente en el trabajo o mediante el autoaprendizaje.

2. Capacitación de trabajadores desempleados

El subprograma Bécate, en su origen, Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), se ha mantenido durante más de tres décadas como la principal intervención pública para la capacitación de desempleados, como parte las políticas activas del mercado de trabajo (Ahumada Lobo, 2007).

El Bécate proporciona a sus beneficiarios una beca de uno a tres salarios mínimos mensuales y un curso de capacitación por un período que varía entre uno y tres meses, con un mínimo de seis horas de asistencia diarias de lunes a viernes. El Bécate es uno de los subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que otorga subsidios para propiciar que los desempleados se ocupen en una actividad productiva. El PAE también incluye diversos subprogramas de empleo temporal, fomento del autoempleo e intermediación laboral.

Actualmente el Bécate tiene cuatro modalidades. En la Capacitación Mixta las empresas participan en el diseño de los cursos, facilitan sus instalaciones y se comprometen a contratar a un porcentaje mínimo de becarios. Con la Capacitación en la Práctica Laboral los becarios adquieren competencias laborales trabajando en pequeños negocios. En la modalidad Vales de Capacitación las personas desempleadas reciben tanto su beca

como el pago parcial de cursos en cualquier institución privada o pública. En la Capacitación para el Autoempleo los becarios adquieren o mejoran las competencias laborales que requieren para trabajar por cuenta propia.

Durante 2014, el Bécate capacitó a 531.000 personas, de las cuales 402.000 se colocaron en una ocupación productiva (STPS, 2015). En la Capacitación Mixta y la Capacitación en la Práctica Laboral, más de la mitad de los beneficiarios tienen menos de 26 años. En la Capacitación en la Práctica Laboral y Capacitación para el Autoempleo es preponderante la presencia de mujeres.

Dado que el Bécate se concibe como una política activa del mercado de trabajo, su principal propósito es facilitar la inserción de los trabajadores desempleados en una actividad productiva, por lo que la tasa de colocación es el criterio clave para valorar su éxito, por encima del nivel salarial y las condiciones laborales de sus beneficiarios, o la mejora en sus competencias laborales. El Programa ha incrementado paulatinamente sus tasas de colocación, en la medida en que ha orientado sus recursos hacia las modalidades más eficaces en términos de inserción laboral.

Puesto que en las modalidades Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral no se requiere que los capacitados obtengan certificados de competencias laborales que validen los conocimientos y habilidades adquiridos, el subprograma no opera estrictamente como una política de FPC, sino que tiende a funcionar como un mecanismo subsidiado de reclutamiento, que apoya la captación y valoración de solicitudes de empleo, así como la inducción a las empresas.

En cambio, en la modalidad Vales de Capacitación los beneficiarios asisten a cursos en instituciones, privadas o públicas, que tienen como propósito la FPC. Aunque en esas instituciones sí se otorga algún tipo de comprobante de las competencias adquiridas, se prevé mantener la reducida participación de esa modalidad dentro de la población atendida, dado que su tasa de colocación es considerablemente inferior a la de las otras modalidades.

Por la propia orientación de la modalidad Capacitación para el Autoempleo, no existen evidencias que muestren hasta qué punto mejoraron las competencias laborales de sus beneficiarios. Más que vincularse con la política de FPC, esa modalidad comparte el propósito de la política social de reducir la pobreza de los hogares al apoyar proyectos productivos de sobrevivencia y facilitar a beneficiarios de otros programas sociales el trabajar por cuenta propia. Las evaluaciones muestran que los beneficiarios de esa modalidad tienden a ubicarse en ocupaciones de baja calidad, lo que afecta preponderantemente a las mujeres, que constituyen el 85% de los participantes (Van Gameren, 2010).

C. Capacitación en el trabajo

1. Marco normativo y su cumplimiento

El Estado mexicano estableció en la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 1970 la obligación de las empresas de capacitar a sus trabajadores. Posteriormente, en 1977 se decidió elevar esa obligación a rango constitucional. La reforma de la LFT de 2012 confirmó la obligación patronal de proporcionar a todos los trabajadores capacitación o adiestramiento en su trabajo. También especifica que: i) la capacitación puede darse dentro o fuera de la misma empresa, por conducto de personal propio, instructores externos u organismos especializados; ii) los planes de capacitación deberán basarse, si las hubiere, en las normas técnicas de competencia laboral de la ocupación, y iii) el trabajador recibirá una constancia de competencias o habilidades laborales que acredite que realizó el curso de capacitación (STPS, 2013).

La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) es la responsable de vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones laborales, entre las que se encuentran las relativas a la impartición de la capacitación. De forma concomitante, desde 2014 la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral (DGCAPL) de la STPS tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y operar los procedimientos y trámites para que las empresas cumplan la normativa en materia de capacitación en el trabajo (STPS, 2014). Para ello, registra los planes de capacitación que hayan acordado las empresas con sus trabajadores. Además, integra un padrón de todos los trabajadores que hayan sido capacitados por las empresas.

A pesar de que la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores ha existido desde hace más de cuatro décadas, su nivel de cumplimiento todavía es reducido. Para fines de 2012, únicamente el 68% de los patrones inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (sector formal de la economía) habían registrado ante la STPS el cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de capacitación. En junio de 2015, solo 7 millones de trabajadores estaban integrados al Padrón de Trabajadores Capacitados, lo que representa menos de la mitad de los trabajadores permanentes inscritos en el IMSS (trabajadores formales) y solo un 14% de los 52 millones de ocupados del país (STPS, 2015). Además, la inscripción en el Padrón de Trabajadores Capacitados es una formalidad que no necesariamente implica que los inscritos posean las competencias laborales documentadas, pues no existe ningún tipo de examen ni mecanismo de verificación.

Los datos sobre la proporción de trabajadores capacitados en el trabajo revelan que, por un lado, las empresas evitan invertir en capacitación porque prefieren que sus trabajadores mejoren sus competencias mediante el desempeño cotidiano de sus labores. Por el otro, las acciones de la STPS no han sido suficientes para asegurar que se cumplan las normas en materia de capacitación, debido a la carencia de recursos humanos y mecanismos eficaces para detectar el incumplimiento o exigir que se acate la normativa.

2. Programas de capacitación en el trabajo

Ante el reconocimiento de la dificultad para imponer el cumplimiento de las disposiciones legales sobre capacitación en el trabajo, el Gobierno mexicano ha optado por establecer un conjunto de apoyos que incentiven a los patrones y les faciliten la tarea de proporcionar capacitación a sus trabajadores.

En 2015, el Gobierno mexicano reestructuró todos sus programas públicos mediante la adopción de un presupuesto base cero. Como consecuencia de esa reestructuración, la DGCAPL ejecuta el Programa de Capacitación para Incrementar la Productividad, que agrupa diversos programas que hasta 2015 operaban de manera separada, entre ellos el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST) y el Programa de Apoyo para la Productividad (PAP), que siguen funcionando sin modificaciones sustanciales.

El PROCADIST imparte cursos cortos de capacitación en línea, de diez horas como máximo, a trabajadores en activo y a personas en situación de vulnerabilidad laboral. La mayoría de los cursos fueron diseñados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), como parte del plan de estudios de la secundaria no presencial destinada a quienes no terminaron su educación básica. En el primer semestre de 2015, solo 4.000 personas concluyeron alguno de los cursos ofrecidos por el PROCADIST (STPS, 2015).

El PAP se estableció en 2009, en sustitución del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), con el mismo objetivo de fortalecer los conocimientos, habilidades y aptitudes de los trabajadores en activo. El PAP cuenta con cuatro componentes. El componente Capacitación Específica por Competencias subsidia parcialmente el costo de los cursos acordados entre la empresa y el Programa. En 2014 este componente apoyó a 13.000 trabajadores, una cantidad ínfima en comparación con los 300.000 trabajadores anuales que apoyaba el PAC. Los otros tres componentes del PAP no comprenden procesos de enseñanza-aprendizaje, sino que se refieren a tareas de apoyo a las acciones de capacitación y productividad (STPS, 2015).

3. Programas de desarrollo económico y social que apoyan la capacitación

El Gobierno federal ejecuta múltiples programas de fomento de empresas y actividades de autoempleo que, sin ser su objetivo principal, subsidiariamente promueven la capacitación de trabajadores en activo. En esos programas los apoyos destinados a la FPC son complementarios a otras ayudas, principalmente los subsidios y créditos para financiar inversiones en actividades productivas. A manera de ilustración, en este apartado se consideran los principales programas operados por las dependencias encargadas del fomento económico y la política social⁶.

Destaca por su dimensión presupuestal, el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) de la Secretaría de Economía (SE), anteriormente Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), que complementa su financiamiento a las empresas con apoyos para cursos de capacitación. El objetivo de esa capacitación no es mejorar en general las competencias laborales de los beneficiarios, sino ayudarlos a adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar adecuadamente el proyecto específico financiado por el FNE.

Como consecuencia de la reestructuración programática resultante del presupuesto base cero, la SE opera el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) y la Innovación y el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial (PPCI). Este último agrupa a los anteriores Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND) y Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT). Si bien las poblaciones objetivo de estos programas tienden a contar con un elevado nivel de escolaridad y de especialización en aspectos técnicos, no necesariamente poseen todos los conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar sus empresas. Por ello, se consideró conveniente complementar el financiamiento ofrecido por esos programas con apoyos para cursos destinados a mejorar la planeación y gestión de las empresas.

En las evaluaciones del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), agrupados actualmente en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIMUR) de la SE, se detectó que la probabilidad de éxito de los proyectos productivos dependen de las competencias laborales de sus beneficiarios. Dado que este programa se dirige a emprendedores de bajos ingresos y a mujeres pobres de

⁶ Ahumada Lobo (2014) presenta las características básicas, incluidos el presupuesto y la población atendida, de los programas de apoyo a empresas y a actividades de autoempleo que tienen la mayor incidencia en la formación profesional de sus beneficiarios.

las zonas rurales, que tienden a poseer escasos conocimientos y habilidades, los apoyos para capacitación que acompañan al financiamiento son cruciales.

A partir de la reestructuración programática resultante del presupuesto base cero, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) es responsable de los programas de fomento a productores rurales, incluidos los que anteriormente proporcionaba la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Estos programas tienen como principio orientador la conveniencia de implementar intervenciones integrales, que proporcionan conjuntamente todos los apoyos requeridos para el desarrollo e incremento de la productividad de las unidades económicas agropecuarias y pesqueras, los cuales incluyen apoyos para capacitación.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ejecuta el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, que unificó todas las intervenciones de la CDI que ofrecían subsidios para establecer proyectos productivos o fortalecer los ya existentes. Estos subsidios se complementan con apoyos para cursos de capacitación cuando los beneficiarios carecen de algunos conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades productivas.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), principal responsable de la política social, ejecuta el Programa de Fomento a la Economía Social, que integra el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y el Programa Opciones Productivas (POP), que funcionaron hasta 2015. Al igual que sucede en otros programas de fomento económico y del autoempleo, la posibilidad de sobrevivencia de los proyectos productivos depende, entre otros factores, de que los beneficiarios tengan las competencias laborales requeridas para desempeñar adecuadamente sus labores, sobre todo las tareas clave de planeación y gestión. Cuando se considera que los trabajadores tienen deficiencias al respecto, el financiamiento y los subsidios se acompañan con apoyos para que adquieran los conocimientos o habilidades requeridas.

D. Certificación de competencias laborales

La gran mayoría de las personas que tienen algún tipo de certificación de competencias laborales son egresadas de las instituciones educativas, ya que reciben por parte de la SEP constancias de su formación profesional. Algunos egresados de cursos de capacitación también reciben ese tipo de constancia, aunque son un grupo muy reducido. En esos documentos solo se confirma que los egresados de las instituciones educativas o de los cursos de capacitación han terminado sus estudios, pero no se valoran las competencias laborales (Banco Mundial, 2013).

Con el fin de certificar las competencias laborales adquiridas tanto en instituciones educativas como fuera de ellas, ya sea en cursos de capacitación (en o para el trabajo) o mediante la experiencia en el desempeño de su ocupación, el Gobierno mexicano estableció el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER). Se trata de una entidad pública controlada por la SEMS, organismo responsable de regular y coordinar la certificación de competencias laborales, independientemente de la manera en que se adquirieron. El CONOCER se estableció en 1996, dejó de operar en 2003 y reinició sus operaciones en 2005 (Ricart, Morán y Kappaz, 2014).

El CONOCER coordina el Sistema Nacional de Competencias, que desarrolla estándares de competencia laboral y determina mecanismos de capacitación, evaluación y certificación mediante comités sectoriales de gestión por competencias, conformados por expertos y representantes de los empresarios y del Gobierno vinculados a cada sector (CONOCER, 2013). El otorgamiento de los certificados corresponde a entidades de certificación y evaluación, así como organismos certificadores, coordinados por el CONOCER.

El CONOCER estableció y mantiene actualizados tres registros que facilitan la consulta de la información clave del Sistema Nacional de Competencias: el Registro Nacional de Estándares de Competencia, el Registro Nacional de Cursos de Capacitación Basados en Estándares de Competencia y el Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas. De 2008 a 2015 se han inscrito 600.000 personas en el Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas, lo que equivale a alrededor del 1% de los 52 millones de integrantes de la PEA a fines de 2015 (SEP, 2015; INEGI, 2015).

E. Coordinación interinstitucional

Tanto la DGCAPL como la CGSNE contratan, de manera directa o por conducto de sus beneficiarios, a instructores e instalaciones para cada curso o taller que imparten, dado que no cuentan con ellos de forma interna. Estas dependencias se podrían vincular con instituciones que tienen recursos humanos y materiales para proporcionar capacitación, como los CECATI, los ICAT y los sistemas de bachillerato tecnológico. Como no existen acuerdos de colaboración con esas instituciones, no se aprovechan sistemáticamente las posibles complementariedades. No obstante, a nivel local, de manera casuística, sí se realizan acciones conjuntas, que son menos frecuentes en la medida en que la CGSNE ha ampliado sus modalidades de Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral, en las que se aprovechan los recursos de las propias empresas.

Las acciones del Gobierno encaminadas a mejorar la integración de los diferentes sistemas adscritos a la SEMS se han concentrado en el nivel

medio superior, sin atender la escasa vinculación que tiene la DGCFT con el resto de los sistemas. Si bien el PROFORHCOM apoya tanto el bachillerato tecnológico como la capacitación de manera escolarizada, plantea acciones separadas para cada nivel educativo, debido a la imposibilidad de integrar proyectos conjuntos en los temas que promueve (por ejemplo, desarrollo de competencias comunes, articulación curricular y portabilidad de competencias entre sistemas) dado que, por su tipo y nivel, las competencias de la capacitación de manera escolarizada son diferentes a las del bachillerato tecnológico. Sin embargo, de manera independiente al PROFORHCOM, sí se podrían aprovechar las complementariedades en el uso y el mantenimiento de maquinaria y equipo, la detección de necesidades de recursos humanos por especialidades o regiones, el seguimiento de egresados y otras tareas similares.

El PROFORHCOM busca incrementar la relevancia de los estándares de competencia laboral dentro de los sistemas de bachillerato tecnológico y de capacitación de la SEMS, que utilizan escasamente los estándares emitidos por el CONOCER como base de sus planes de estudio. Estos sistemas prefieren los estándares desarrollados por ellos mismos, pese a que un número significativo de sus escuelas se han acreditado como entidades de certificación y evaluación de las competencias laborales del CONOCER.

Por otra parte, el CONOCER ha establecido acuerdos con la DGCAPL para facilitar que las normas de competencia laboral emitidas por ese Consejo sean, cuando existan, la base de las actividades de capacitación que subsidia y para propiciar la certificación de trabajadores con base en dichas normas.

En la medida en que la demanda de recursos humanos se deriva de la evolución y las condiciones de la economía, los requerimientos de personal calificado y sus oportunidades de empleabilidad dependen en parte de las políticas y programas de las dependencias encargadas del desarrollo económico. Sin embargo, no existen acuerdos de colaboración entre esas dependencias y los sistemas de FPC de la SEP y la STPS. Esta carencia también impide no solo que los responsables de los sistemas de FPC incidan en la formulación de políticas y programas de desarrollo económico, sino que conozcan con oportuna anticipación su orientación, a fin de prever sus implicaciones sobre la demanda de trabajadores calificados.

F. Conclusiones

Más allá de estipular la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores, el Estado mexicano tiene un compromiso reducido con la capacitación en el trabajo. Se privilegia la capacitación para el trabajo, principalmente escolarizada, y sobre todo el bachillerato tecnológico, que tiene un importante componente propedéutico para transitar a la educación superior. De manera subsidiaria, se otorgan apoyos a la capacitación en el trabajo, que puede

tener como objetivo el incremento de la productividad o el mejoramiento de actividades productivas de autoempleo y sobrevivencia. No se enfatiza el fortalecimiento del sistema de certificación de competencias laborales. Las prioridades del Estado mexicano se reflejan en el presupuesto del Gobierno federal para 2016 vinculado a la FPC (SHCP, 2016):

- i) 23.711 millones de pesos mexicanos para el bachillerato tecnológico;
- ii) 2.718 millones de pesos mexicanos para la capacitación para el trabajo escolarizada coordinada por la DGCFT;
- iii) 1.727 millones de pesos mexicanos para el Bécate y los demás subprogramas del PAE;
- iv) 84 millones de pesos mexicanos para la DGCAPL, que ejecuta el PROCADIST, el PAP y otros programas de esa dependencia, y
- v) 82 millones de pesos mexicanos para el CONOCER.

La política del Estado mexicano en materia de FPC ha respondido a la estructura y comportamiento de la economía. Por el reducido dinamismo económico experimentado en las últimas tres décadas, la participación del empleo formal en el conjunto del empleo es de solo el 43% (INEGI, 2015). Ante ello, los egresados que no pueden incorporarse al sector formal se han visto en la necesidad de aceptar empleos informales o emplearse por cuenta propia. Con el fin de mejorar las condiciones en que realizan sus actividades productivas, el Gobierno ha implementado políticas de fomento del autoempleo para los egresados de todos los niveles. En consecuencia, el interés por atender los requerimientos de las empresas de la economía formal, aunque todavía presente en los principales sistemas de FPC, ha perdido relevancia, a la vez que tiende a aumentar el interés por impartir las competencias laborales que requieren los trabajadores por cuenta propia. En los sistemas de FPC se tiene que considerar que, mientras no se recupere el dinamismo de la economía formal y se mantengan las difíciles condiciones del mercado laboral y la necesidad del autoempleo como opción laboral, la mayoría de la población atendida se ubicará en ocupaciones que no requieren competencias laborales complejas o sofisticadas.

En general, con excepción de algunos sectores de alto dinamismo, la disponibilidad de trabajadores calificados es una limitante menos relevante para el desarrollo económico que otros factores, tales como el reducido nivel de inversión, la deficiente infraestructura, el elevado costo de los servicios y la inseguridad pública. A pesar de la situación de subempleo de los egresados de los sistemas de FPC, tanto los aspirantes a la capacitación como los empresarios demandan que esos sistemas tengan mayor cobertura. Por una parte, los posibles participantes en programas de FPC desean capacitarse para mejorar su probabilidad de acceder a un empleo formal o mejorar su

desempeño como autoempleados. Por otra, los empleadores manifiestan que requieren una mayor cantidad de trabajadores calificados y con mejores competencias laborales, porque ello les permitiría reducir los costos, debido al aumento de la productividad que se generaría y el control de los aumentos salariales que propiciaría la mayor oferta de trabajadores calificados.

Si bien los sistemas de bachillerato tecnológico se han mantenido como las instancias de formación de los recursos humanos que requiere el sector formal de la economía, las características de los otros sistemas de FPC se han readecuado a la falta de dinamismo de sector formal. Instituciones que tenían una larga experiencia de atención a ese sector han tenido que reconvertirse para dar mayor importancia a los apoyos para el autoempleo. Cada tipo de sistema ha respondido de distinta manera a este reto.

En el sistema de capacitación para el trabajo escolarizada se atiende a las empresas que presentan demandas específicas de capacitación sin que tengan que integrarse en un programa más amplio de FPC. También se ofrecen apoyos complementarios, como las incubadoras de negocios, a los egresados que deciden organizarse para establecer micronegocios.

En el Bécate se ha avanzado en dos vertientes. Por un lado, con el fin de aprovechar en la medida de lo posible las opciones laborales en el sector formal, se ha involucrado de manera más directa a empresas en el diseño y operación de los cursos, aunque ello implique que los apoyos se conviertan parcialmente en un subsidio para las tareas de reclutamiento de las empresas, en menoscabo de la formación de recursos humanos. Por otro lado, se han ampliado considerablemente las acciones de apoyo a la capacitación de quienes buscan trabajar por cuenta propia.

Las acciones de capacitación en el trabajo que apoya el Gobierno federal prácticamente no se realizan de manera independiente, sino que se han subsumido dentro de programas que no tienen como objetivo principal el desarrollo de competencias laborales, sino facilitar el aprovechamiento adecuado de otros apoyos, principalmente financieros.

El universo actual de instituciones y programas de FPC también se ha ido conformando a partir de respuestas puntuales del Gobierno mexicano a las limitaciones de las políticas públicas en materia de formación de recursos humanos.

En principio, el Estado mexicano se propuso mejorar las competencias laborales de los trabajadores mediante dos intervenciones básicas, según la existencia de vinculación laboral de su población objetivo.

En el caso de los trabajadores en activo, los resultados sobre la proporción de personas que son capacitadas por las empresas han mostrado la reducida eficacia de la legislación laboral para propiciar la formación de un contingente

de trabajadores con competencias laborales adecuadas. Ello ha limitado el éxito de los programas públicos de promoción económica y el desarrollo de las empresas. Ante las dificultades para hacer cumplir la obligación patronal de capacitar, el Gobierno mexicano implementó un conjunto de programas para incentivar y facilitar la capacitación por parte de los patrones. Algunos programas requieren el involucramiento directo del Gobierno en las acciones de capacitación. Además, en diversos programas de promoción económica se ha encontrado que los trabajadores no poseen las competencias laborales adecuadas para aprovechar los apoyos que se les proporcionan, por lo que se ha incorporado un componente de capacitación que los prepare para utilizar de mejor manera esos apoyos. La capacitación no está articulada en torno a necesidades globales de formación de recursos humanos, sino que se limita a acciones restringidas a la solución de deficiencias específicas.

En el caso de las personas que carecen de vinculación laboral, la cobertura limitada de las instituciones de FPC en relación al tamaño de la PEA, así como la insuficiente pertinencia de las competencias de sus egresados debido en parte a su propia elección de cursos, ha dificultado la incorporación de ciertos grupos de trabajadores desempleados al aparato productivo. Ello ha propiciado que la STPS también ejecute un programa de capacitación como política activa del mercado laboral.

Debido a las deficiencias en el cumplimiento de la legislación laboral y en la cobertura y pertinencia de los sistemas de FPC, existen múltiples programas y acciones públicas involucradas en la capacitación de trabajadores desempleados y en activo que no tienen como objetivo principal la formación de recursos humanos.

Ante el reconocimiento de la existencia de un universo heterogéneo de instituciones y programas de FPC, el Gobierno mexicano ha realizado diversos intentos por establecer mecanismos de coordinación institucional que vinculen los diversos programas y acciones con el fin de evitar duplicidades y aprovechar las complementariedades y sinergias.

Esos esfuerzos se han visto limitados por la diversidad de objetivos y criterios de éxito de los distintos programas. En su origen, los diferentes sistemas de FPC atendían a poblaciones distintas y operaban con diversos mecanismos de intervención, pero coincidían en el objetivo de ampliar y mejorar los conocimientos y habilidades de sus beneficiarios. Sin embargo, las adecuaciones que han realizado en los últimos años han implicado que la adquisición de competencias laborales ya no sea su objetivo primordial. Ahora tienen otros criterios de valoración de su desempeño, ya sea la eficiencia terminal de los alumnos que atienden, la tasa de colocación de sus beneficiarios o la tasa de sobrevivencia de los proyectos de autoempleo que apoyan.

Los programas que buscan que se cumplan las normas laborales valoran sus logros en función de la proporción de empresas que elaboran planes de capacitación y otorgan constancias de capacitación a sus trabajadores, sin examinar si mejoraron sus competencias laborales.

Los logros de los programas de promoción económica que tienen un componente de capacitación se valoran en función del impacto de sus apoyos en el aumento de la productividad de las empresas apoyadas, sin considerar de manera específica en qué medida mejoran las competencias laborales del personal ocupado.

Las políticas activas de empleo que tienen un componente de capacitación buscan incrementar la empleabilidad de los trabajadores, por lo que sus logros se valoran en función de la proporción de trabajadores que obtienen empleo, sin examinar si mejoraron sus competencias laborales como resultado de la capacitación. Cabe reiterar que la mayor eficacia en términos de empleabilidad se presenta cuando los empleadores se involucran en la capacitación y tienen la posibilidad de observar atributos de los trabajadores sin relación directa con las competencias laborales objeto de la capacitación, pero que son importantes para su desempeño laboral, tales como la disciplina, la sociabilidad, la creatividad y la motivación.

Incluso los logros de los programas de FPC no se evalúan en términos de la adquisición de competencias laborales por parte de sus egresados sino de su eficiencia terminal. Por esa razón se mide la proporción de participantes en estos programas que obtienen un certificado de terminación de estudios, aunque ello no implique necesariamente que hayan mejorado sus competencias laborales, su empleabilidad o su capacidad productiva.

Con el fin de facilitar y fortalecer la articulación de instituciones y programas de FPC con diversidad de objetivos, existen dos opciones complementarias de intervención pública.

Por una parte, estimular la capacitación en el trabajo sin que sea necesario que la STPS se involucre en su impartición. Cabe destacar que el Gobierno mexicano casi ha eliminado los recursos públicos destinados a la capacitación directa de trabajadores en activo, lo que es congruente con esa opción de intervención pública. No obstante, también se han reducido los recursos públicos para, por un lado, supervisar el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y, por otro, motivar y facilitar la capacitación de los trabajadores por parte de sus empleadores, por lo que es previsible que siga siendo reducido el cumplimiento de esa obligación legal. En consecuencia, persistirá el reto de lograr que los trabajadores en activo mejoren sus competencias laborales.

Por otra parte, para evitar que los programas que no tienen como objetivo principal la FPC se involucren en tareas de capacitación, es importante que los sistemas de FPC respondan a las necesidades específicas de dichos programas, tanto en términos de cobertura como de calidad y pertinencia. Para ello, se requiere una mejor coordinación entre las instituciones encargadas de la FPC y las dependencias responsables de mejorar el funcionamiento del mercado laboral, el desempeño de las empresas y el bienestar de los trabajadores empleados y autoempleados. Mientras sus beneficiarios no cuenten con adecuadas competencias laborales, estas dependencias implementarán sus propias acciones de capacitación, por lo que se mantendrá el universo heterogéneo y desarticulado de instituciones y programas vinculados a la FPC.

Bibliografía

- Ahumada Lobo, Í. (2014), "Formación profesional y capacitación en México", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 153 (LC/L.3874), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2007), "Requerimientos para una efectiva política de capacitación de los trabajadores", *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el Desarrollo*, vol. 10, J. L. Calva (coord.), Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Banco Mundial (2013), "Analysis of the Skill Development Sector in Mexico" [en línea] http://www.productividadlaboral.gob.mx/Presentacion/Archivo/PublicacionesEspecializadas/SkillsDevelopmentMexico_FINAL.pdf.
- _____(2005), *Expanding Opportunities and Building Competences for Young People. A New Agenda for Secondary Education*, Washington, D.C.
- Benavot, A. (2006), "The diversification of secondary education: school curricula in comparative perspective", *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, vol. 10, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), *ME-L1039: Skills-Based Human Resources Development Program (PROFORHCOM) II*. [en línea] <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?page=2&id=ME-L1039>.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Desafíos e innovaciones de la formación profesional", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago, octubre.
- CONOCER (Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales) (2013), *Manual de organización del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Fernández Gutiérrez, A. (2012), "Hablemos de los ICAT", *En el camino ... formación para el trabajo e inclusión ¿Hacia dónde vamos?*, E. Pieck Gochicoa (coord.), Ciudad de México, Universidad Iberoamericana/Institutos de Capacitación para el Trabajo/Secretaría de Educación Pública (SEP).

- Ibarrola, M. (2007), "La formación para el trabajo en México", *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el Desarrollo*, vol. 10, J. L. Calva (coord.), Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2011), *La educación media superior en México*, Ciudad de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016), Banco de Información Económica [en línea] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- ____ (2015), *Encuesta de Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, 4º trimestre de 2015, Ciudad de México.
- ____ (2013), *Encuesta de Nacional Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior 2012 (ENILEMS)*. Principales resultados, Ciudad de México.
- Kis, V., K. Hoeckel y P. Santiago (2009), *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Training*, Ciudad de México, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pieck Gochicoa, E. (coord.) (2012), "Entre caminos de la formación para el trabajo, un relato", *En el camino ... formación para el trabajo e inclusión ¿Hacia dónde vamos?*, E. Pieck Gochicoa (coord.), Ciudad de México, Universidad Iberoamericana (UIA).
- Ricart, C., T. Morán y Ch. Kappaz (2014), *Construyendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en México*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015), *Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública, 2014-2015*, Ciudad de México.
- ____ (2013a), *Primer Informe de Labores, 2012-2013*, Ciudad de México
- ____ (2013b), *Programa sectorial de educación, 2013-2018*, Ciudad de México
- ____ (2012), *Informe de rendición de cuentas, 2006-2012*, Ciudad de México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2016), *Presupuesto de Egresos de La Federación para 2016. Apartados Educación Pública y Trabajo y Previsión Social*, Ciudad de México.
- STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2015), *Tercer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014-2015*, Ciudad de México.
- ____ (2014), *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, Ciudad de México.
- ____ (2013), "Ley Federal del Trabajo. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2012", Ciudad de México.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011*, Montreal.
- Van Gameren, E. (2010), "Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo", *Documento de trabajo*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Capítulo XI

La agenda de desarrollo de la República Dominicana a 2030: articulación de las políticas públicas de educación y formación técnico-profesional

Oscar Amargós

Introducción

Desde el inicio de los años noventa, se ha argumentado en diversos documentos oficiales, así como entre investigadores, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros sectores, sobre la conveniencia de que la República Dominicana cuente con un sistema de educación y formación técnico-profesional articulado, coherente, inclusivo, equitativo y de calidad, que responda a los desafíos actuales y futuros en materia de preparación y capacitación permanente de la fuerza de trabajo que se requiere para impulsar el desarrollo económico y social del país¹.

Si bien se registran avances significativos en el proceso de desarrollo de lo que en este documento se denominará sistema nacional de educación

¹ Véanse, por ejemplo, la Ley Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030, el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030) y el Decreto 237-15 de agosto de 2015, en virtud del cual se crea la Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional.

y formación técnico-profesional, se perciben debilidades y retos que atender en varios de los subsistemas que lo conforman, muy especialmente en lo que tiene relación con la organización e integración de las ofertas disponibles desde una perspectiva sistémica.

Las instituciones que integran el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional enfrentan nuevos desafíos, muchos de ellos derivados de la diversificación de la demanda que se origina en los oferentes de empleos, así como en las personas que aspiran a mejorar sus cualificaciones y, por esa vía, acceder a un empleo o autoempleo decente.

La educación y la formación técnico-profesional es reconocida como uno de los factores que ejercen una alta influencia en el mejoramiento de la productividad y la competitividad de los países; de igual manera, se le reconoce influencia en el aumento de la empleabilidad de las personas que acceden a ella y, por su intermedio, en su desarrollo social.

Desde una visión macro, la República Dominicana, como otros países latinoamericanos, requiere de un sistema de educación de calidad que garantice el derecho que tienen todos sus habitantes de lograr el nivel de educación obligatoria que consagra la Constitución; y requiere, en particular, de un sistema nacional de educación y formación técnico-profesional que sea pertinente en tres sentidos: con respecto a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, y en consonancia con la estrategia de desarrollo del país.

En este capítulo se abordan la demanda y la oferta de cualificaciones de la República Dominicana y se describe su posición en la clasificación mundial de competitividad en relación con el capital humano acumulado de su fuerza de trabajo y los servicios vinculados con su desarrollo educativo. Además, se examina la oferta de educación y formación técnico-profesional disponible y su nivel de organización y articulación, tomando como referencia el concepto de marco nacional de cualificaciones (OIT, 2004). Por último, se pasa revista al estado de avance hacia el desarrollo del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional y se formulan un conjunto de recomendaciones que podrían formar parte de la agenda nacional sobre la articulación de las políticas públicas en materia de educación y formación técnico-profesional hacia el año 2030².

² El capítulo es un resumen de un estudio más amplio que incluyó la consulta de documentos oficiales en que se exponen las políticas generales y particulares de las instituciones que tienen responsabilidad directa en el diseño e implementación de las acciones asociadas con los servicios de educación y formación técnico-profesional, leyes y otras normativas, informes oficiales de organismos nacionales e internacionales, bases de datos y estudios de demanda y oferta, así como la realización de entrevistas o consultas a actores relevantes vinculados con el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional. Véase Amargós (2016).

A. Sobre educación y formación técnico-profesional y el sistema que la provee: una breve conceptualización

Tomando en cuenta el caso específico de la República Dominicana, la tradición y las denominaciones oficiales, conviene especificar en qué sentido se utilizarán los dos conceptos nodales presentes a lo largo de este documento: el concepto de educación técnico-profesional y el de formación técnico-profesional.

En la Ley General de Educación 66-97 de la República Dominicana, se denomina educación técnico-profesional a la modalidad del nivel secundario orientada a la formación de los estudiantes “para el desempeño de profesiones calificadas del nivel medio”. Se define como la modalidad que combina la educación general y técnico-profesional conducente a desarrollar competencias básicas generales, específicas y transversales, aplicables en el mundo del trabajo. Habilita para el empleo y para continuar la progresión educativa formal superior. Cuando se ofrece en la educación terciaria o superior, se denomina educación tecnológica o educación técnica superior.

La formación técnico-profesional tiene los mismos propósitos que la educación técnico-profesional en cuanto al empleo, pero se concentra en el desarrollo de competencias laborales específicas y presupone que la población que accede a ella cuenta con la educación general mínima. Con frecuencia también se la llama capacitación laboral, capacitación vocacional o formación para el trabajo, entre otras denominaciones. Tanto la educación técnico-profesional como la formación técnico-profesional se consideran previas al empleo, cuando están focalizadas básicamente en la población joven que aún no se ha integrado al trabajo.

En resumen, en este capítulo se entenderá por educación y formación técnico-profesional el conjunto de modalidades de aprendizaje sistematizado que tienen como objetivo la formación para el trabajo (previa al ingreso al mercado laboral), así como la formación que se imparte en el trabajo o empleo.

La República Dominicana cuenta con un número significativo de actores en el área de la educación y la formación técnico-profesional. Los organismos oficiales directamente vinculados con este servicio son el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP). Cada entidad, conforme con la ley que la sustenta, se define como rectora ya sea del sistema de educación preuniversitaria o universitaria, o de formación técnico-profesional; sin embargo, el contexto actual impone y reclama que se asuma una visión meta del sistema más allá de la particular misión de cada entidad rectora.

Se propone asumir como idea central que la educación y la formación técnico-profesional forman parte de un sistema particular que se puede reconocer como “sistema mayor”, que trasciende el ámbito propio de cada institución. Este sistema es una estructura conformada por las instituciones rectoras identificadas, cuyo propósito fundamental es definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y cualificación del capital humano requerido por el país mediante procesos de normalización, formación, evaluación y certificación de las competencias laborales de las personas en un contexto de aprendizaje a lo largo de la vida.

Además de las especializadas en educación y formación técnico-profesional, son parte integrante del sistema las entidades gubernamentales relacionadas con las políticas de desarrollo económico y social, el empleo, los gremios empresariales y de trabajadores, y las proveedoras directas públicas y privadas de ese servicio; en el futuro, probablemente serán también parte de él organismos certificadores de competencias laborales y cualificaciones profesionales. Estos actores también tienen que estar involucrados en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas relativas a la educación y la formación técnico-profesional.

B. Contexto general: desempeño de los principales sectores de la economía, el empleo y la demanda de cualificaciones

Satisfacer las demandas de cualificaciones profesionales, de manera oportuna y con la calidad debida, es un imperativo del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional. Los responsables del diseño de políticas tienen que observar permanentemente el comportamiento de factores como las tendencias tecnológicas, ocupacionales, sociales y demográficas que ejercen una influencia directa en la configuración de las demandas (CEDEFOP, 2011, pág. 19), sobre todo si se toma en cuenta el papel clave que una fuerza de trabajo educada desempeña para la competitividad de los países.

A partir del sujeto que la genera (el empleador o la población que está trabajando o aspira a conseguir un trabajo), en este capítulo se identifican dos tipos de demanda: la demanda de cualificaciones originada en el sector empleador y la demanda social de cualificaciones, procedente de la población. Como ejes transversales a esta clasificación, las demandas pueden ser analizadas desde las dimensiones cuantitativa (cantidad de ocupados y potenciales vacantes disponibles) y cualitativa (ocupaciones, niveles de cualificación y denominación de la acción formativa). De igual manera, se puede construir una matriz de análisis que permita estratificar la demanda según sectores y ramas de la economía, campos, familias y ocupaciones, y territorio, entre otros aspectos. En el caso específico de la demanda social de

calificaciones, se pueden establecer distinciones según tipo de población, curso, especialidad o mención.

1. Sobre la demanda y la oferta de cualificaciones profesionales

La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2014 (ENFT) ofrece información sobre la población ocupada y desocupada, desagregada hasta un nivel de tres dígitos³, según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88). De acuerdo con esta fuente, los campos ocupacionales presentes en el contexto nacional serían 112⁴, como por ejemplo “mecánicos y ajustadores de equipos eléctricos y electrónicos” y “personal de enfermería y partería de nivel medio”, entre otros. Los campos ocupacionales o subgrupos están clasificados también según niveles de competencias o cualificación.

En 2014, un total de 2.513.682 personas en la República Dominicana desempeñaban ocupaciones vinculadas a los 27 campos ocupacionales con mayores perspectivas de crecimiento⁵. En 2020, se estima que habrá un total de 3,0 millones de personas en estos campos ocupacionales, lo que permite anticipar un aumento de la demanda de fuerza de trabajo con niveles de cualificación 2 (técnicos medios) y 3 (técnicos superiores, no universitarios). Esa cifra representa la demanda cuantitativa de cualificaciones para los cuatro años comprendidos entre 2016 y 2020.

En cuanto a la demanda social de cualificaciones, se han identificado cinco segmentos poblacionales⁶: i) jóvenes (categoría definida básicamente por su edad), ii) jóvenes vulnerables, iii) jóvenes con discapacidad, iv) micro y pequeños emprendedores y v) personas adultas.

En el caso de los jóvenes, es decir, personas de entre 15 y 24 años⁷, que se declaran económicamente activos, la tasa de desocupación es el doble de la registrada para la población económicamente activa (PEA) total. Esa alta proporción es indicativa de las dificultades que enfrentan para lograr su inserción laboral, sobre todo en empleos de calidad. Los programas de educación técnico-profesional y formación técnico-profesional se consideran un medio para aumentar su probabilidad de inserción laboral (véase el cuadro XI.1).

³ Campos ocupacionales (o subgrupos, según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)).

⁴ Un campo ocupacional está compuesto por una o más ocupaciones. Corresponde al subgrupo (tres dígitos) del nivel jerárquico que utiliza la CIUO de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁵ Se puede obtener información más detallada en Amargós (2016).

⁶ Las cifras estimadas a continuación para cada segmento poblacional son indicativas de su tamaño; no deben necesariamente considerarse como equivalentes a la demanda cuantitativa potencial de educación y formación técnico-profesional.

⁷ De acuerdo con la definición de juventud de las Naciones Unidas.

Cuadro XI.1
República Dominicana: algunos indicadores laborales de la población
económicamente activa total y de aquella de entre 15 y 24 años de edad, 2015
(En cantidades y porcentajes)

Indicadores	Población de 15 y más años de edad económicamente activa	Población económicamente activa de entre 15 y 24 años de edad	
Tasa de ocupación <i>(en porcentajes)</i>	55,8	34,8	
Tasa de desocupación <i>(en porcentajes)</i>	14,0	30,5	
		Cantidad	Porcentaje
Población de entre 15 y 24 años de edad		1 982 855	-
Personas que no asisten a la escuela		830 745	41,9 (del total de la población de entre 15 y 24 años de edad)
Personas laboralmente activas que no asisten a la escuela		613 811	73,9 (de los que no asisten a la escuela)
Personas ocupadas que no asisten a la escuela		439 762	52,9 (de los que no asisten a la escuela)
Personas que no estudian ni trabajan, pero buscan trabajo		174 049	21,0 (de los que no asisten a la escuela)
Personas que no estudian ni buscan trabajo (escolar y laboralmente inactivas)		216 934	26,1 (de los que no asisten a la escuela)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2015 del Banco Central de la República Dominicana.

Entre los jóvenes vulnerables, destacan los que no asisten a la escuela y no trabajan, que en 2015 sumaron alrededor de 390.000 personas. A ese grupo habría que agregar a aquellos que, aunque pueden estar trabajando, no han completado la educación secundaria: 386.000 personas en riesgo de no poder acceder a un empleo decente.

El tercer segmento considerado es el de los jóvenes con discapacidad. Del total de personas con discapacidad, el 43% tiene 60 o más años y su formación no sería prioritaria, mientras que el 27% es población de entre 10 y 39 años, lo que representa 189.000 personas. Esta población, además de ser objeto de atención de otras políticas, debería ser considerada como grupo de especial atención de los programas de educación y formación técnico-profesional.

La demanda de cualificaciones por parte de los micro y pequeños emprendedores, por corresponder a un sector generador de empleos, ha de ser objeto de atención desde la educación y la formación técnico-profesional. De acuerdo con los resultados de la Encuesta FondoMicro 2013, en el país había un total de 791.236 micro, pequeñas y medianas empresas. De esa cantidad, 18.337 se clasifican como pequeñas y medianas empresas y el resto como microempresas.

El quinto segmento, el de las personas adultas, conformado por aquellas que sobrepasan los 24 años de edad y son laboralmente activas. Este grupo se puede dividir en: i) ocupados que requieren actualizar sus habilidades técnicas y ii) desocupados que estarían buscando su reinserción laboral.

La demanda cualitativa se refiere básicamente al perfil profesional requerido para cada posición en una empresa o entidad pública de servicios. Los empleadores del sector formal están requiriendo que los aspirantes a ocupar las plazas que ofrecen tengan como mínimo un nivel de escolaridad correspondiente a la educación media o secundaria. Además, en estudios recientes (Amargós, Hasbún y Pérez, 2015) se estima que aproximadamente un 20% de los empleadores prefieren que el candidato tenga formación específica o capacitación (educación y formación técnico-profesional). Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, del total de trabajadores vinculados al sector formal de la economía (1,8 millones) un 38,8% tienen menos de 12 años de educación, de manera que no cuentan con el nivel de capital humano requerido por los empleadores.

2. Género y demanda de cualificaciones

Las estadísticas indican que es mayor la cantidad de mujeres que participan en la educación y la formación técnico-profesional. Del total de estudiantes matriculados en la educación técnico-profesional de nivel medio o secundario en el año lectivo 2012-2013, el 61,8% eran mujeres; por otra parte, del total de participantes en las acciones formativas del Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional correspondientes a 2014, el 54,4% era de sexo femenino.

Varias razones pueden considerarse al momento de explicar la participación mayoritaria de las mujeres en la educación y la formación técnico-profesional. Una primera hipótesis sugiere que, conforme aumenta la edad de los adolescentes y jóvenes, una proporción importante de los varones, sobre todo los más pobres, abandonan la escuela para integrarse al mundo del trabajo en procura de contribuir al sostenimiento de su familia. La segunda hipótesis se vincularía con el tipo de especialidades o cursos disponibles en la actual oferta de educación y formación técnico-profesional.

Según la oferta de cursos y carreras disponibles, hay mayores oportunidades para estudiar áreas relacionadas con las denominadas “manualidades”, enfermería, contabilidad, confección, comercio y servicios, es decir, capacitaciones para oficios u ocupaciones estereotipadas como “para mujeres”. De hecho, cuando se mira la composición por sexo de los participantes en las áreas vinculadas a las llamadas “tecnologías duras” (mecánica industrial y automotriz, electricidad y electrónica, entre otras), se observa que la presencia de las mujeres es significativamente minoritaria.

3. Competitividad nacional y educación y formación técnico-profesional

En un contexto de globalización económica, disponer de una fuerza de trabajo educada y capacitada, con aptitudes técnicas y habilidades blandas, es uno de los factores considerados relevantes para mejorar la competitividad de los países. De acuerdo con el Índice de Competitividad Mundial de 2014-2015, la República Dominicana se situó en la posición 101 de un total de 144 países incluidos en el informe que patrocina el Foro Económico Mundial.

El Índice de Competitividad Mundial utiliza 12 pilares para clasificar a cada país. El pilar 5 se focaliza en la valoración de la disponibilidad y el efecto que deberían producir los servicios de educación secundaria y superior y de capacitación en la mejora de la competitividad nacional. En una escala que va de 1 (muy baja) a 7 (muy alta), la República Dominicana registró en el pilar 5 una puntuación de 3,7 y ocupó la posición 99 en el conjunto de los 144 países considerados.

En el cuadro XI.2 se muestran los resultados por cada componente del pilar 5. En relación con la disponibilidad y la calidad de los servicios de formación y capacitación, el país ocupó la posición 74 y logró una puntuación de 4,1; respecto al nivel de inversión de las empresas en materia de capacitación de su capital humano, se aleja a la posición 86, con una puntuación de 3,9 en la escala.

Cuadro XI.2

República Dominicana: puntuación y posición en el pilar 5, sobre educación superior y capacitación, del Índice de Competitividad Mundial, 2014-2015
(Puntuación en una escala de 1 a 7 y posición entre 144 países)

Componente del pilar	Puntuación	Posición
5.01 Tasa bruta de matrícula en educación secundaria (<i>porcentaje</i>)	75,9	97
5.02 Tasa bruta de matrícula de educación superior o terciaria (<i>porcentaje</i>)	24,1	75
5.03 Calidad del sistema educativo	2,6	132
5.04 Calidad de la educación en matemáticas y ciencias	2,1	142
5.05 Calidad de las escuelas de negocios (o de administración de empresas)	3,6	109
5.06 Acceso a Internet en las escuelas	3,5	104
5.07 Disponibilidad y calidad de los servicios de investigación y capacitación	4,1	74
5.08 Nivel de inversión de las empresas en la formación y capacitación de su fuerza de trabajo	3,9	86
Puntuación del pilar	3,7	99

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, 2015, Ginebra, 2015, pág. 102.

Nota: La puntuación se expresa en una escala que va de 1 (muy baja) a 7 (muy alta).

En comparación con los países de América Latina, la puntuación lograda por la República Dominicana está por debajo del promedio (4,1), es solo ligeramente superior a la de Nicaragua (3,2), el Paraguay (3,3), Haití (3,4), Guatemala (3,6) y Honduras (3,6) y se encuentra distante de la de Chile (5,1) y Costa Rica (5), que lideran entre los países de la región (véase el cuadro XI.3).

Cuadro XI.3
América Latina (19 países): posición y puntuación en el pilar 5, sobre educación superior y capacitación, del Índice de Competitividad Mundial, 2014-2015
(Puntuación en una escala de 1 a 7 y posición entre 144 países)

País	Posición y puntuación en el pilar		Posición y puntuación en dos subíndices del pilar			
			5.07 Disponibilidad y calidad de los servicios de investigación y capacitación		5.08 Nivel de inversión de las empresas en la formación y capacitación de su fuerza de trabajo	
	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación
Argentina	45	4,8	65	4,2	95	3,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	97	3,7	97	3,7	115	3,5
Brasil	41	4,9	47	4,5	44	4,3
Chile	32	5,1	46	4,5	52	4,2
Colombia	69	4,4	71	4,1	83	3,9
Costa Rica	37	5,0	28	4,9	21	4,7
El Salvador	94	3,9	43	4,5	71	4
Guatemala	103	3,6	54	4,4	28	4,6
Haití	109	3,4	140	2,7	130	3,2
Honduras	100	3,6	80	4,0	38	4,4
Jamaica	83	4,1	86	3,9	59	4,1
México	87	4,0	60	4,3	74	4
Nicaragua	114	3,2	123	3,3	88	3,8
Panamá	66	4,4	63	4,2	47	4,3
Paraguay	112	3,3	133	3,0	105	3,7
Perú	83	4,1	87	3,9	93	3,8
República Dominicana	99	3,7	74	4,1	86	3,9
Uruguay	49	4,7	75	4,1	80	3,9
Venezuela (República Bolivariana de)	70	4,3	132	3,1	124	3,3
Promedio de la puntuación		4,1		4,0		4,0

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2015, Ginebra, 2015, pág. 102.

Nota: La puntuación se expresa en una escala que va de 1 (muy baja) a 7 (muy alta).

La posición y la puntuación de la República Dominicana, comparadas con las del resto de los países de América Latina, sugieren que el país tiene el reto de incrementar sus esfuerzos orientados a mejorar la educación y la preparación del capital humano. En cuanto a la posición alcanzada, solo está por encima de Honduras (100), Guatemala (103), Haití (109), el Paraguay (112) y Nicaragua (114), y a una distancia de 67 posiciones respecto de Chile (32), que lidera la región, y 62 respecto de Costa Rica.

C. Oferta de educación y formación técnico-profesional: organización, certificaciones, cobertura y articulación

La educación técnico-profesional de nivel medio o secundario está bajo la supervisión y control del Ministerio de Educación, en tanto que la superior o postsecundaria está bajo la tutela del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. La formación técnico-profesional está a cargo del Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP). Para la descripción y análisis de los dos modelos, se utilizan tres dimensiones: i) organización curricular, ii) titulaciones o certificaciones y iii) cobertura.

Tradicionalmente la educación y la formación técnico-profesional se organizan según sectores y ramas de actividad económica (sector industrial, comercio y servicios); sin embargo, en la actualidad el criterio ordenador es el concepto de familia profesional, entendido como el puente que vincula el mundo productivo y la educación.

En el caso del nivel medio o secundario, la oferta disponible abarca 16 familias profesionales y 25 menciones o titulaciones; el ciclo formativo tiene una duración de dos años lectivos y un total de 2.880 horas. Al egresado se le otorga el título de bachiller técnico en la especialidad. Con esa credencial, si así lo desea, puede continuar estudios superiores.

La educación técnico-profesional de nivel medio se ofrece en los denominados centros politécnicos o liceos técnicos, supervisados y acompañados por la Dirección de Educación Técnico Profesional. A diferencia de la modalidad general, para la enseñanza de la mayoría de las familias profesionales o especialidades los centros deben disponer de laboratorios y talleres específicos donde los estudiantes deben realizar sus prácticas. En todo el territorio nacional existen 189 de estos centros, de los cuales 125 son centros públicos, que en su mayoría ofrecen exclusivamente la modalidad de educación técnico-profesional.

Con alrededor de un 7% de la matrícula total, la cobertura de la educación técnico-profesional en la República Dominicana es relativamente

baja (véase el cuadro XI.4). En varios países de América Latina, la proporción de estudiantes de nivel secundario matriculados en educación técnica se acerca o sobrepasa el 20%; por ejemplo, en la Argentina es del 35%, en Chile del 25%, en Costa Rica del 18% y en El Salvador del 51%⁸.

Cuadro XI.4
República Dominicana: estudiantes matriculados en el nivel medio, por sexo,
según modalidad, año lectivo 2012-2013
(En números y porcentajes)

Modalidad	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	Porcentaje del total de la modalidad	Número	Porcentaje del total de la modalidad	Número	Porcentaje del total
General	253 341	47,6	279 155	52,4	532 496	92,7
Técnico-profesional	15 840	38,2	25 621	61,8	41 461	7,2
Artes	195	31,8	419	68,2	614	0,1
Total	269 376	46,9	305 198	53,1	574 571	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Anuario Estadístico 2012-2013*.

Durante el período comprendido entre 2011 y 2014 egresaron de la educación secundaria un total de 386.228 jóvenes, es decir, un promedio de 96.557 por año; en el año lectivo 2013-2014, del total de egresados 76.186 provinieron de la modalidad general y 17.499 de la educación técnico-profesional (véase el cuadro XI.5).

Por su parte, la organización de la educación técnico-profesional de nivel superior sigue la lógica tradicional del plan de estudios de una carrera universitaria. Sería ideal que la oferta curricular de los institutos técnicos superiores se diseñara y estructurara sobre la base de normas técnicas de competencia laboral.

En total, 19.800 jóvenes son atendidos por medio de la educación técnico-profesional de nivel secundario y superior en este tipo de programa formal previo al empleo. Tomando en consideración el número anual de personas que ingresan al mercado de trabajo y que aproximadamente al 36% de esos nuevos entrantes se les piden niveles de cualificación 2 y 3, se estima en 43.000 la demanda potencial de formación inicial que el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional debería satisfacer por año; en consecuencia, la actual oferta cubre solamente el 46% de los requerimientos del país (Amargós, 2016).

⁸ Véanse los respectivos anuarios estadísticos de educación de los países citados.

Cuadro XI.5
República Dominicana: estudiantes promovidos del cuarto grado del nivel medio, según modalidad, 2010–2014
(En números y porcentajes)

Modalidad	2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		Total del período	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
General	80 240	81,3	78 077	80,8	78 655	80,9	76 186	81,3	313 158	81,1
Técnico-profesional	18 462	18,7	18 554	19,2	18 555	19,1	17 499	18,7	73 070	18,9
Total	98 702	100	96 631	100	97 210	100	93 685	100	386 228	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Sistema de Gestión de Centros Educativos del Ministerio de Educación, 17 de marzo de 2015.

En cuanto a la formación técnico-profesional, la oferta curricular del INFOTEP contempla tres tipos de planes de formación y capacitación: i) cursos técnicos, ii) carreras técnicas y iii) formación de maestros técnicos. Lo común es la forma modular de organización de los contenidos y la aplicación del principio de “aprender haciendo”.

A los participantes que completen un módulo del itinerario de formación preestablecido se les otorga el certificado de aptitud profesional o de técnico, según sea el tipo de plan de formación y capacitación. La duración de los planes de estudios varía de acuerdo a la especialidad u ocupación y al tipo de formación. Los cursos modulares tienen una extensión de 30 a 250 horas de instrucción; los de itinerario completo, de 400 a 1.600 horas.

En 2014, un total de 601.000 personas participaron en las acciones formativas patrocinadas por el INFOTEP, cuya duración promedio fue de 77 horas. El 68% de los inscritos informaron que estaban desocupados y procuraban mejorar su empleabilidad, mientras que el 32% restante de los participantes aspiraban a complementar o ampliar sus competencias para el desempeño de sus funciones y tareas⁹.

En relación con la capacitación en el empleo, si se acepta que en promedio alrededor de un 20% de la población económicamente activa debería ser atendida, la oferta de formación técnico-profesional (modelo INFOTEP) en 2014 solo cubrió el 65,8% de la demanda potencial. Si se considera también la educación técnica (media y superior), el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional está atendiendo, a través de los programas de formación previa al empleo y durante el empleo, aproximadamente el 67% de la demanda potencial, que se estima en 1 millón de personas, según cifras de 2014¹⁰.

En la dimensión cualitativa, actualmente se registra en la República Dominicana un desbalance entre la demanda y la oferta. Los empleadores manifiestan que enfrentan dificultades para conseguir el capital humano que precisan a fin de cubrir plazas disponibles en especialidades como electrónica, mecánica, controles y climatización, entre otras.

Finalmente puede destacarse que existe un alto de desconexión o fragmentación en cuanto a la articulación de las ofertas en una misma área o familia profesional, comparando el contenido, la duración y la denominación de los programas de estudios. La carencia de un Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales, avalado por todos los oferentes de educación y formación técnico-profesional, dificulta los esfuerzos de construcción conjunta de itinerarios formativos entre las instituciones del

⁹ Datos no publicados del Departamento de Investigación y Estadísticas de Mercados Laborales del INFOTEP.

¹⁰ Se refiere a la proporción de la PEA con doce o más años de escolaridad, con lo cual tendría el requisito educativo mínimo de entrada exigido por los empleadores del sector formal.

sistema. Sin embargo, tanto la Dirección de Educación Técnico Profesional del Ministerio de Educación como el INFOTEP están desarrollando un proceso de revisión curricular de una parte importante de su oferta, bajo el enfoque de competencias laborales y según familias profesionales. Esta decisión es una noticia alentadora y puede ser el punto de partida para la futura articulación y homologación de los itinerarios de formación.

D. Hacia una nueva visión meta del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional

El sistema nacional de educación y formación técnico-profesional se entiende como una estructura cuyo propósito fundamental es definir e implementar políticas y estrategias para la preparación y actualización del capital humano que requiere niveles de cualificación 2 y 3, mediante procesos de normalización, formación, capacitación, evaluación y certificación, en un contexto de aprendizaje a lo largo de la vida. Cinco son los componentes o subsistemas que lo integran, como se indica en el diagrama XI.1.

Diagrama XI.1
Sistema nacional de educación y formación técnico-profesional



Fuente: Elaboración propia.

Considerando las entidades que tienen interés común en el objetivo que lo justifica, el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional integrado podría estar conformado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el INFOTEP, las escuelas vocacionales, las escuelas laborales y las entidades de capacitación

privadas acreditadas, representantes de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores y organizaciones no gubernamentales con programas de educación y formación técnico-profesional. También serían parte de él otras entidades del Estado cuya responsabilidad es proveer insumos para la definición de las políticas y otros servicios como los de orientación y empleo que brinda el Ministerio de Trabajo.

Al realizar un examen de los intentos que se han promovido en los últimos años en las tres instituciones rectoras (el Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el INFOTEP) en relación con la articulación y construcción de una visión sistémica común¹¹, tomando como referencia sus respectivos planes decenales (2008-2018), se observa una concepción más bien endógena y hasta cierto punto excluyente.

En cada una de las instituciones se sabe que existe un único propósito: responder a la demanda del sector empleador y a la demanda social de cualificaciones profesionales, para respaldar el desarrollo económico y social de la República Dominicana. Sin embargo, a pesar de las declaraciones formales que con cierta frecuencia realizan estas entidades, en que se expresaría la voluntad de avanzar en la construcción de una nueva visión, pareciera que sus actuaciones en los ámbitos de interés común se inspiran, quizás sin proponérselo, en su particular visión corporativa, sin tomar en cuenta lo que una está haciendo y que podría agregar valor a lo que hace la otra; por ejemplo, la definición común de los planes de estudios en lo referente a la formación específica (competencias técnicas), según los niveles de cualificación.

Una revisión del estado de desarrollo de cada componente o subsistema permite valorar los avances y desafíos pendientes para lograr la nueva visión meta del sistema.

1. Subsistema de estudios, información y orientación profesional

Este subsistema es clave para la estructuración del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional. Su responsabilidad es proporcionar los datos y el conocimiento necesario para la toma de decisiones informada por parte de la población, los empleadores y las entidades que proveen educación y formación técnico-profesional.

Sobre la base del examen de estudios realizados (ENDECA, 2003; INFOTEP, 2012 y 2013; Ministerio de Trabajo, 2004; Guzmán, 2008; Amargós, Hasbún y Pérez, 2015), se puede afirmar que la República Dominicana cuenta

¹¹ Por ejemplo, el congreso del Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana, realizado en enero de 2007, que recomendó la elaboración de un plan decenal para el desarrollo estratégico del sistema educativo dominicano, tomando en cuenta los tres subsistemas (educación técnica media y superior, y formación técnico-profesional).

con experiencia en la aplicación de métodos de determinación de la demanda de cualificaciones profesionales. Sin embargo, desde el punto de vista de los enfoques, se observa que la mayoría se concentran en ofrecer información de tipo cuantitativo, mientras que el análisis de la dimensión cualitativa de la demanda presente y futura es relativamente reciente.

En relación con la toma de decisiones a partir de los resultados de estos estudios, se puede afirmar que las entidades oferentes los han tomado en cuenta. Sin embargo, en el ámbito de la educación técnico-profesional, la inclusión o exclusión, por ejemplo, de determinada oferta es relativamente lenta. La mayoría de las especialidades que actualmente se ofrecen se imparten desde 1995, cuando se aprobó la Ordenanza 1-95, o incluso antes. Veinte años después de la puesta en vigencia de la citada normativa, se están revisando los programas y evaluando la posibilidad de incorporar nuevas ofertas.

En el caso del INFOTEP, la entidad realiza esfuerzos por alinear su oferta a partir de las señales que, según sus propios estudios, indican sobre la pertinencia y oportunidad de incluir o excluir determinadas ofertas (Amargós, 2016).

2. Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales

En los últimos 20 años se registra una tendencia mundial a reestructurar la formación y la capacitación al amparo de lo que se denominan marcos nacionales de cualificaciones. Esa tendencia generalizada recibe un impulso importante a partir de la Recomendación 195 de 2004 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que trata sobre el desarrollo de los recursos humanos.

En el caso de la República Dominicana, la pertinencia y necesidad de desarrollar dicho marco se viene planteando desde 2003, cuando. A través del Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012 se propuso por primera vez la idea central de un marco nacional de cualificaciones y en la actualidad existe un alto nivel de consenso sobre la necesidad de avanzar en su desarrollo.

3. Subsistema de ofertas de cualificaciones profesionales

Como ya se ha descrito, este subsistema constituye el componente operativo y está conformado por todas las entidades oficiales y privadas oferentes de educación y formación técnico-profesional.

El principal desafío para los próximos años es desarrollar la capacidad para responder, en términos cuantitativos y cualitativos, a las demandas de los jóvenes y adultos, de los empleadores y empresarios, y de la sociedad en general. Respecto a la demanda en términos cuantitativos, la distancia a la que se encuentra este subsistema de la meta ideal se desarrolló en secciones

anteriores. El sistema nacional de educación y formación técnico-profesional requiere duplicar con creces la oferta actual de formación previa al empleo, en razón de que solo estaría cubriendo el 46% de la demanda potencial, y aumentar en un 52% la formación complementaria o permanente, que en la actualidad cubre el 65,8% de la demanda estimada.

4. Subsistema de evaluación, reconocimiento y acreditación de las cualificaciones y competencias profesionales

Este subsistema se refiere a un conjunto de instrumentos y acciones dirigidos a evaluar, reconocer y acreditar las cualificaciones profesionales adquiridas por las personas mediante procesos formales e informales de formación y capacitación y/o a través de la experiencia laboral acumulada.

No se trata de la validación, homologación o convalidación de títulos académicos expedidos por las entidades educativas facultadas para ello. Tales titulaciones pueden, en determinadas circunstancias, solicitarse como requisitos previos para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones.

Desde su creación, el INFOTEP entrega certificaciones y títulos de cualificación profesional a quienes participan de sus acciones formativas; también está facultado para otorgar similares acreditaciones a las personas que decidan someterse a las evaluaciones correspondientes, con independencia de la institución donde hayan adquirido su cualificación. La experiencia desarrollada por esa entidad, a través de su servicio de reconocimiento de aprendizajes, se puede considerar como un avance en el proceso de desarrollo de este subsistema.

La República Dominicana aún no cuenta con un instrumento de referencia que permita identificar las categorías laborales en que se estructura el empleo de cada sector y ocupación. Este instrumento sería un catálogo de cualificaciones que, entre otras ventajas, permitiría verificar si los diplomas y certificaciones otorgados por el INFOTEP, el Ministerio de Educación y las instituciones de educación superior acreditadas por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología referidos a la educación y la formación técnico-profesional corresponden a los requerimientos del mercado laboral, según niveles de cualificaciones.

5. Subsistema de evaluación y aseguramiento de la calidad del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional

La calidad de la educación y la formación técnico-profesional es un tema de permanente atención por parte de las entidades que participan en su regulación, control y provisión, de los empleadores y otros sectores. En el

caso de la educación técnico-profesional de nivel medio, desde hace más de diez años el Ministerio de Educación lleva adelante procesos orientados a mejorar la calidad mediante la redefinición de todos los planes de estudios y la incorporación del enfoque de diseño curricular por competencias laborales.

En 2005, el INFOTEP obtuvo la certificación ISO 9001¹², lo que evidencia su preocupación por cumplir con los estándares que un aval de este tipo supone. Sin embargo, representa una exigencia diferente comprobar que los egresados cuenten con las habilidades técnicas, cognitivas y socioafectivas requeridas para el desempeño de determinadas funciones y tareas.

Entre los principales actores del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional hay acuerdo sobre la necesidad de asegurar la calidad de los servicios de educación técnico-profesional y formación técnico-profesional y su adecuación permanente a las necesidades del mercado de trabajo. En el caso de la evaluación y certificación de los oferentes de educación y formación técnico-profesional, las entidades rectoras (Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e INFOTEP) disponen de los estándares correspondientes sobre la base de los cuales evalúan y certifican si la entidad o centro, público o privado, está en condiciones de ofrecer programas de educación y formación técnico-profesional.

E. El financiamiento de la educación y la formación técnico-profesional

La oferta de educación y formación técnico-profesional en la República Dominicana se financia básicamente a partir de tres fuentes: i) con contribuciones parafiscales de destinación específica (art. 24 de la Ley Núm. 116, que creó el INFOTEP); ii) con cargo al presupuesto general de la nación, y iii) a través de donaciones, préstamos y contribuciones, tanto de los empleadores como de los beneficiarios.

El país está invirtiendo anualmente 6.250 millones de pesos dominicanos (136,6 millones de dólares) para atender a 690.778 personas; es decir, destina 9.047 pesos dominicanos (200 dólares) por cada beneficiario directo de los programas de educación y formación técnico-profesional.

Si se establece como meta atender la potencial demanda (previa al empleo y en el empleo), estimada en 1 millón de personas, en 2015 la República Dominicana debería haber invertido alrededor de 9.893 millones de pesos dominicanos (216,5 millones de dólares). Sobre la base de esta

¹² Norma internacional de gestión de la calidad aplicable a las organizaciones, de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

premisa, en 2016 los fondos presupuestados cubrirían el 70,3% de los requerimientos estimados.

F. Recomendaciones para avanzar hacia la visión meta del sistema

En este apartado se resumen las principales recomendaciones originadas a partir de los hallazgos expuestos en este capítulo.

1. Sobre la demanda y la oferta de educación y formación técnico-profesional

- La primera recomendación es de carácter instrumental. A fin de estimar la demanda de educación y formación técnico-profesional desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, se deberían utilizar los clásicos criterios de clasificación (dimensiones como ocupación según sectores y ramas de actividad, familias profesionales, campos ocupacionales y ocupaciones, y distribución espacial de la demanda, entre otros). Sin embargo, se recomienda examinarla tomando en cuenta tanto la demanda de cualificaciones proveniente de los empleadores como la demanda social de cualificaciones, lo que contribuiría a lograr una mejor comprensión de la naturaleza de la demanda y, en consecuencia, mejores criterios para focalizar la oferta.
- En la dimensión cuantitativa, el reto es incrementar progresivamente la oferta disponible hasta lograr el equilibrio con la demanda potencial.
- Respecto a la dimensión cualitativa, para disminuir las posibles brechas entre la demanda y la oferta, se impone, por un lado, afinar las metodologías de determinación de demandas de formación y capacitación y, por otro, renovar las menciones o especialidades, incorporando nuevas denominaciones, actualizando los programas de estudios y mejorando la infraestructura o los recursos para la enseñanza de aquellas especialidades de mayor impacto en el desarrollo económico y social del país.
- En relación con la articulación de las ofertas curriculares, lo fundamental es que para su diseño se tenga como referente la norma de competencia del rol profesional. Se debería identificar, desarrollando los procesos metodológicos apropiados, el conjunto de competencias profesionales fundamentales y técnicas específicas según las diferentes familias profesionales y los niveles de cualificación.

- Respecto de la equivalencia y acreditación de las titulaciones y certificaciones, el contexto actual sugiere analizarlas en relación directa con los requerimientos del mercado de trabajo. No se trata, necesariamente, de comparar las paridades y el valor que tendrían para la progresión académica en el marco de lo establecido por las normativas del sistema educativo dominicano, sino también de valorar si títulos similares otorgados por distintos organismos tienen el mismo valor ante el mercado de trabajo.
- En términos generales, la educación y la formación técnico-profesional deben estar orientadas por la demanda de los empleadores. En el contexto actual del país, este tipo de oferta educativa genera resultados o externalidades favorables para la población que acude a ella. Favorece la inclusión social y la disminución de la desigualdad social, al mismo tiempo que también puede aumentar la empleabilidad de las personas y/o proveerlas de cualificaciones para el autoempleo. La oferta deseada es aquella que reconoce que los demandantes de cualificaciones —considerando tanto la demanda proveniente de los empleadores como la demanda social de cualificaciones— son heterogéneos.

2. Sobre la visión meta del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional

a) En relación con el subsistema de estudios, información y orientación profesional

- Utilizar métodos y fuentes combinados para la previsión de las necesidades de cualificación profesional. Esos estudios deberían combinar la dimensión cuantitativa y la de tipo cualitativo, que permita identificar las nuevas ocupaciones y sus respectivos perfiles y qué cambios se prevén en los perfiles de las ocupaciones existentes.
- Establecer acuerdos entre las unidades especializadas de las entidades públicas que realizan frecuentemente estudios relacionados con el mercado de trabajo (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, INFOTEP, Oficina Nacional de Estadística (ONE) y Banco Central de la República Dominicana) sobre las variables que interesan, a fin de proveer la información que precisan todas las entidades y personas con interés común en el sistema nacional de educación y formación técnico-profesional.

- Actualizar de forma prioritaria el Diccionario Nacional de Ocupaciones, con el fin de contar con una herramienta de referencia para realizar los estudios sectoriales prospectivos de demandas de cualificaciones.
- Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo, incorporando los servicios de información de las entidades oferentes de educación y formación técnico-profesional y de los agentes que proveen servicios de información y orientación.

b) En relación con el Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales

- Apoyar la propuesta elaborada por el Ministerio de Educación con el concurso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esa iniciativa incluye las dimensiones y las implicaciones de naturaleza técnica, social y política que conlleva el desarrollo de dicho Marco e identifica las acciones que se deberían llevar adelante para ello.

c) En relación con la evaluación, el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones y competencias profesionales

Tomando como punto de partida la experiencia internacional en curso y el avance logrado por el INFOTEP, muy especialmente a través del servicio de reconocimiento de aprendizajes, los principales desafíos en este subsistema son:

- Definir progresivamente el referente objetivo para la evaluación, reconocimiento y acreditación de las cualificaciones. Ese referente lo constituirán las normas técnicas de competencias laborales.
- Preparar un Catálogo Nacional de Cualificaciones, que permita la identificación de las cualificaciones profesionales presentes en el sistema productivo nacional, y un Catálogo Modular de Educación y Formación Técnico-Profesional, que identifique la formación asociada con las cualificaciones del primer catálogo.

d) En relación con la evaluación y el aseguramiento de la calidad

- Definir y asumir entre el conjunto de las entidades con facultades regulatorias un marco común de aseguramiento de la calidad que permita compartir estándares e indicadores en los diferentes procesos, desde la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados, hasta la retroalimentación para la

redefinición o ampliación de las políticas públicas de educación técnico-profesional y formación técnico-profesional.

- Evaluar la factibilidad de contar con una entidad vinculada al Estado a la que se asigne la responsabilidad de construir un catálogo de las cualificaciones presentes en el sistema productivo, así como de la formación asociada a las mismas, y que tenga competencia para evaluar y proponer mejoras continuas de la calidad de la educación y la formación técnico-profesional.

3. Sobre el financiamiento

Se debería aumentar la inversión, con cargo al presupuesto general de la nación, en los programas de educación técnico-profesional de nivel secundario y postsecundario; al mismo tiempo, crear mecanismos efectivos de monitoreo que permitan evaluar que tanto los recursos provenientes del presupuesto de la nación como los generados por la contribución de destinación específica que consigna la Ley Núm. 116, invertidos en los programas, sean congruentes con la demanda de cualificaciones existente y previsible procedente de los empleadores y permitan atender la demanda social de cualificaciones.

4. Recomendación general

Se propone la creación de una mesa de concertación que se vincule con la Asamblea Plenaria del Pacto Nacional para la Reforma Educativa. Su tarea inmediata, sobre la base de la valoración de las recomendaciones específicas aquí formuladas, sería definir la hoja de ruta del sistema nacional de educación y formación técnico-profesional al año 2030.

Bibliografía

- Amargós, O. (2016), "Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Amargós, O., D. Hasbún y J. Pérez (2015), *Estudio prospectivo sobre demandas de cualificaciones técnico-profesionales en República Dominicana*, Santo Domingo, Alerta Joven.
- Arbizu Echávarri, F.M. (2015), *Marco Nacional de Cualificaciones para la República Dominicana*. Bases, Santo Domingo, Ministerio de Educación.
- Banco Central (2015), *Informe de la economía dominicana*. Enero-marzo 2015, Santo Domingo.
- Casanova, F. (2003), *Formación profesional y relaciones laborales*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Internacional (CINTERFOR).

- Castro, C.D., K. Schaack y R.E. Tippet (2002), *Formación profesional en el cambio de siglo*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Internacional (CINTERFOR).
- Catalano, A.M. (2004), *Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/ Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) (2011), *Prioridades a medio plazo, 2012-14*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- ____ (2011), *Desafíos para una educación con equidad en América Latina y el Caribe. Encuentro Preparatorio Regional 2011*, Buenos Aires, Consejo Económico y Social.
- ____ (2001), *Marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá*, Santiago.
- CES (Consejo Económico y Social) (2014), *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana 2015-2030*, Santo Domingo.
- CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Internacional) (2015), *Formación, trabajo y conocimiento. La experiencia de América Latina y el Caribe* [en línea] http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/rct/34rct/doc/casanova/capi_1.htm.
- DGETP (Dirección General de Educación Técnico-Profesional) (2015), *Dirección de Educación Técnico Profesional* [en línea] <http://dgetp.edu.do/mision-vision-valores>.
- Donoso D.S. y O. Corvalán (2012), "Formación técnica y el aseguramiento de la calidad: enfoque de desarrollo de competencias", *Cadernos de Pesquisa*, vol. 46, N° 142.
- Duro, E.V. (2010), "La enseñanza secundaria en la región. Logros y desafíos", *Educación Secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- ENDECA (Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación) (2003), Santo Domingo.
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo", *Juventud: realidades y retos para el desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guzmán, R. (2008), *Competitividad y desarrollo de la fuerza laboral. Oferta y demanda de capacitación en la República Dominicana*, Santo Domingo, Consejo Nacional de Competitividad/ Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP).
- INCUAL (Instituto Nacional de las Cualificaciones) (2015), "Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP)" [en línea] http://www.mecd.gob.es/educa/incual/ice_ncfp.html.
- INFOTEP (Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional) (2013), *Demanda de formación profesional por regiones*, Santo Domingo.
- ____ (2012), *Estudio de necesidades de formación y capacitación profesional en los sectores hotelería, construcción y comunicaciones*, Santo Domingo.
- ____ (2008), *Plan Decenal de Educación para el Trabajo 2008-2018*, Santo Domingo.
- MESCyT (Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología) (2014a), *Memorias 2013*, Santo Domingo.
- ____ (2014), *Informe general sobre estadísticas de educación superior 2010-2011*, Santo Domingo.
- ____ (2008), *Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018. Una educación superior de calidad, para el país que soñamos los dominicanos*, Santo Domingo.

- MINERD (Ministerio de Educación de la República Dominicana) (2014), *Anuario de indicadores educativos. Año lectivo 2012-2013*, Santo Domingo.
- _____(2008), *Plan Decenal de Educación 2008-2018*, Santo Domingo.
- Ministerio de Trabajo de la República Dominicana (2013), "Plan Estratégico 2013-2016" [en línea] http://transparencia.mt.gob.do/images/docs/plan_estrategico/Plan_Estrategico_2013-2016.pdf.
- _____(2004), *Prioridades de capacitación y mercado de trabajo en República Dominicana*, Santo Domingo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004), *Recomendación 195. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*, Ginebra.
- Schwab, K. (2014), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Ginebra, Foro Económico Mundial.
- SEE (Secretaría de Estado de Educación) (2003), *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012*, vol. 2. Santo Domingo.
- _____(2000), *Plan Decenal en Acción. Nivel medio. Transformación curricular en marcha. Modalidad general*, Santo Domingo, Ministerio de Educación.
- SENA (2015), *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia: avances y desafíos* [en línea] http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-155564_archivo_pdf.unknown.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2011), "Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional". *Actas de la Conferencia General*, París.

Capítulo XII

El sistema nacional de enseñanza y formación técnica y profesional de Filipinas: examen y recomendaciones para una reforma

*Aniceto C. Orbeta, Jr.¹
Emmanuel F. Esguerra*

Introducción

El desarrollo y el perfeccionamiento de las competencias profesionales desempeñan un papel destacado, tanto en el corto como en el largo plazo, en lo atinente a la creación de capacidades. El desarrollo de competencias a largo plazo entraña necesariamente una mejora continua de dichas aptitudes, lo que adquiere incluso mayor importancia en un contexto signado por la presencia de tecnologías que cambian a un ritmo vertiginoso. En

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones a las cuales están vinculados profesionalmente. Los autores agradecen la ayuda proporcionada por el personal del departamento de servicios sociales de la NEDA, dirigido por la Directora Erlinda Capones, al igual que la asistencia brindada por la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas y, en particular, por la Directora Ejecutiva, Marissa Legaspi (Oficina de Planificación); la Directora Ejecutiva, Maria Susan de la Rama (Oficina de Certificación); y por los miembros de sus equipos de trabajo. Los autores también desean expresar su gratitud a Jenny Grainger, a Liz Bowen Clewley y a quienes participaron en las reuniones de las partes interesadas y en la conferencia nacional por sus inestimables comentarios. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

la medida en que la enseñanza y formación técnica y profesional (TVET) aumenta la productividad y los ingresos de los pobres, también permite alcanzar el objetivo a largo plazo de lograr mayor igualdad. En el corto plazo, el perfeccionamiento de las competencias mejora la empleabilidad de los desempleados y facilita el ingreso a nuevas ocupaciones de trabajadores que sí tienen un empleo pero que exhiben un exiguo nivel de productividad. Así, el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (NSTVET) cumple una función de relevancia crucial en todas estas áreas.

En este trabajo se examina el estado del NSTVET de Filipinas y sobre la base de este examen y del análisis del desempeño del sistema vigente, se efectúan las siguientes recomendaciones: i) la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) debería hacer mayor hincapié en la reglamentación y la difusión de información; ii) es preciso poner más énfasis en los programas empresariales de formación; iii) es necesario adaptar continuamente la formación para garantizar su pertinencia con las necesidades de la industria; iv) el acceso a los fondos públicos destinados a las actividades de formación debe basarse en mayor medida en el desempeño; v) se debe mejorar el proceso de selección de los beneficiarios de la ayuda financiera para la TVET y asegurar un financiamiento adecuado; vi) es preciso garantizar la calidad de la capacitación de base comunitaria; vii) se deben mejorar la generación y la difusión de datos; viii) es necesario fortalecer la capacidad de supervisión y evaluación, y ix) se debe mejorar la imagen de la TVET.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección se describen las características de un mejor NSTVET propuestas en los exámenes sectoriales. A continuación, se describen estas características y se efectúa un análisis del desempeño del actual NSTVET de Filipinas. En la conclusión se resumen diversas recomendaciones para llevar a cabo una reforma del sistema nacional.

A. Características de un sistema mejorado

En esta sección se describen los que se consideran los objetivos ideales que debería perseguir el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (NSTVET) de Filipinas, sobre la base de las recomendaciones surgidas de los exámenes sectoriales.

1. Una estimación precisa de la demanda de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional

Una planificación eficaz solo se puede basar en una estimación fiable de la demanda de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional (TVET) en el nivel de las competencias profesionales. No obstante, las competencias están en constante evolución, al igual que estos servicios, por lo que resultan esenciales la supervisión continua y las consultas permanentes con las empresas —los usuarios finales de estas competencias—.

La información sobre los mercados laborales y los estudios retrospectivos de seguimiento constituyen insumos clave para estimar con precisión la demanda de servicios de TVET, pues brindan datos sobre las competencias requeridas y cómo se las pone en práctica en los mercados laborales (BASD, 2004). Además, es probable que el NSTVET deba ampliar el alcance de los servicios que proporciona. En el tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional (UNESCO, 2012), se recalcó que la demanda de TVET ya no se limita a las competencias requeridas por un puesto de trabajo, sino que también comprende la educación permanente. Asimismo, es preciso adaptar los servicios de TVET a las exigencias de un mundo cada vez más impredecible y cambiante. Por consiguiente, se debe hacer mayor hincapié en aprender a aprender y a adaptarse, en lugar de centrar la atención en la clase de aprendizaje necesario para ocupar puestos específicos. También es necesario equilibrar la adquisición de habilidades generales, competencias sociales y calificaciones profesionales. Conforme avanza el proceso de mundialización, las competencias sociales requeridas para trabajar satisfactoriamente en entornos multiculturales revestirán cada vez mayor importancia. Por último, también es preciso desarrollar trayectorias múltiples para abordar la transición entre la escuela y el trabajo, que faciliten el traspaso de la enseñanza general a la formación profesional, y entre sistemas formales, informales y no formales.

2. El acceso de los trabajadores en general

El sistema de TVET debe resultar accesible a tres categorías de beneficiarios: i) los desempleados; ii) quienes actualmente tienen un empleo pero desean aumentar sus ingresos, y iii) los trabajadores que persiguen una reconversión profesional. Para resultar eficaz, el sistema nacional de enseñanza y formación técnica y profesional debe satisfacer esta variedad de necesidades. El acceso no entraña solamente la disponibilidad de formación, sino que abarca la disponibilidad de financiamiento para quienes desean capacitarse. El financiamiento puede encauzarse por medio de subvenciones destinadas a los más carenciados o mediante préstamos otorgados a quienes no se encuentran en situación de pobreza.

3. El acceso de trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables

Los sistemas de TVET basados en el cobro de aranceles resultan discriminatorios para quienes no pueden costear el servicio, lo que ofrece un fundamento para crear programas de financiamiento orientados a otorgar mayor acceso a los grupos vulnerables, como los desempleados, los subempleados y los pobres. El sistema nacional de TVET también debe ser accesible a grupos específicos de la población, como las mujeres, los jóvenes, las personas con un bajo nivel educativo y quienes tienen alguna discapacidad.

4. El acceso de las pequeñas y medianas empresas

Una de las características fundamentales de un buen sistema de TVET es una marcada orientación hacia la industria. El sistema debe estar diseñado de forma tal que brinde apoyo al incremento de la productividad de las empresas. Una inquietud habitual es que las pequeñas y medianas empresas (pymes) tal vez no dispongan de la capacidad financiera o de los recursos de formación necesarios para impartir el tipo de capacitación que les permita aumentar su productividad a fin de tornarse competitivas y crecer. El acceso de las pymes constituye una de las características particularmente ideales de los sistemas de TVET.

5. Mecanismos de control de calidad, incluida la certificación de programas y competencias

Cuando el principal encargado de impartir la TVET es el sector privado, surge la necesidad de contar con mecanismos eficaces de control de calidad: esta es la función primordial del Gobierno en materia de enseñanza y formación técnica y profesional. Sin embargo, el Gobierno no puede lograr este cometido por sí solo. Para que los mecanismos de control de calidad y de certificación resulten eficaces, las empresas deben entender el valor que les aportan. Por ello, será infructuoso todo mecanismo sofisticado de certificación que no convenza a las empresas de su utilidad. Es preciso supervisar continuamente la eficacia de los mecanismos de certificación mediante un indicador primordial del éxito: el valor que las empresas les atribuyen a estos mecanismos en sus procesos de contratación de personal y en otras operaciones.

6. Financiamiento del sistema

El sistema de financiamiento debe establecer en forma inequívoca qué actividades contarán con financiamiento público y cuáles se solventarán con fondos privados. La formación recibida con posterioridad a la enseñanza básica beneficia sobre todo a las personas que la reciben, lo que refuerza el argumento de que la TVET debería, en general, costearse con fondos

privados y que el papel del Gobierno debería restringirse a los componentes que proporcionan bienes públicos. La provisión de servicios reglamentarios eficaces y la difusión de información sobre el sistema de TVET a todas luces constituyen bienes públicos. Este enfoque goza cada vez de mayor aceptación como el medio más eficaz para delimitar la función principal del Gobierno en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional (UNESCO, 2012). Si un Gobierno necesita tomar medidas que trasciendan estas funciones básicas, entonces sus actividades deberán regirse por los principios de las finanzas públicas. La intervención gubernamental tiene dos causas: la igualdad y la eficiencia. Los objetivos relacionados con la igualdad justifican que el Gobierno brinde financiamiento a fin de aumentar la empleabilidad y los ingresos de los pobres y quienes pertenecen a grupos vulnerables. Además, se suelen esgrimir los objetivos relativos a la eficiencia, por ejemplo, para justificar el financiamiento de actividades onerosas de formación en materia de tecnología de punta que claramente constituyen una fuente de bienes públicos, así como también para ayudar a los trabajadores a pasar de empleos de baja productividad a puestos de alta productividad. Por supuesto, aunque se justifique la intervención del Gobierno, las autoridades deben demostrar que dichas acciones se llevaron a cabo al menor costo posible.

Una de las tareas importantes que se deben emprender para propiciar una planificación financiera eficiente es el desarrollo y la estandarización de los costos unitarios de la TVET, sobre todo en el caso de las competencias transmitidas con mayor frecuencia (BASD, 2009a). La transparencia en función del costo de la formación ayudará a los estudiantes a determinar qué clase de capacitación profesional pueden costear, lo que también ayudará a las empresas y los encargados de formulación de políticas a decidir a qué clases específicas de formación profesional les conviene dar apoyo.

El uso de fondos para capacitación basados en los resultados puede resultar eficaz para fomentar la pertinencia, la igualdad y la flexibilidad (BASD, 2004).

Dada la mayor demanda de servicios de TVET, es primordial aprovechar al máximo los recursos disponibles. Conviene analizar exhaustivamente la posibilidad de utilizar sistemas en línea para impartir la capacitación (UNESCO, 2012).

7. Estructura orgánica y coordinación interinstitucional

Es conveniente que el Gobierno se involucre sobre todo en las actividades de control y de difusión de la información en lugar de concentrarse en los servicios destinados a impartir la capacitación, que en general deberían quedar en manos del sector privado. Este es el principio básico que subyace a la organización de los sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional.

La interacción entre el sector gubernamental, los establecimientos de TVET, las empresas y los trabajadores debe darse en todos los ámbitos, incluidos los niveles locales y sectoriales, y el sector industrial, en vez de estar limitada a los organismos nacionales, como el Comité Directivo de la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA). En el plano nacional y sectorial, el mandato general debe apuntar a la adquisición de competencias y contenidos básicos, sin dejar de lado la adaptación de dichas competencias y contenidos a las necesidades locales (Kis y Park, 2012).

8. Vínculos con otras políticas laborales

Dada la naturaleza de la enseñanza y formación técnica y profesional, es conveniente que esté en sintonía con las señales que envía el mercado de trabajo, lo cual presupone que se puede acceder fácilmente a información útil sobre este mercado. También entraña que los representantes de las empresas, los institutos de enseñanza y formación técnica y profesional (TVI), y el Gobierno se deben reunir en forma periódica con el objeto de rever las normas sobre capacitación a fin de asegurar que guarden pertinencia con las necesidades de la industria. En estas reuniones, los participantes también deben evaluar qué módulos de formación profesional es necesario ampliar y a cuáles conviene quitarles prioridad en respuesta a las señales del mercado (como la tasa de ocupación y los niveles salariales).

La reforma de los servicios de enseñanza y formación técnica y profesional no debe abordarse como un emprendimiento aislado, sino como un componente integral de una respuesta coordinada a los numerosos retos que la sociedad afronta en materia de economía, igualdad y transformación (UNESCO, 2012). El propósito de la TVET es contribuir al crecimiento económico, la igualdad social, la inclusión y la transformación sostenible de la sociedad.

B. Análisis de las características del Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional de Filipinas

1. Estructura básica

a) Modalidad de instrucción y tipos de programas

Existen tres modalidades principales para impartir la enseñanza y formación técnica y profesional: i) los servicios institucionales (institutos y centros de capacitación); ii) los servicios brindados por empresas, y iii) los servicios de base comunitaria. Los programas institucionales involucran la prestación directa de los servicios de TVET por parte de proveedores públicos

y privados, incluidos institutos y centros administrados por la TESDA. Los programas empresariales son programas de TVET que se instrumentan dentro de compañías o firmas, por ejemplo, los programas de aprendizaje, los de formación dual y los de pasantías. Los programas comunitarios de TVET se llevan a cabo principalmente en asociación con las dependencias de los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, y suelen tomar como base las necesidades locales en materia de competencias profesionales y los recursos disponibles en la zona.

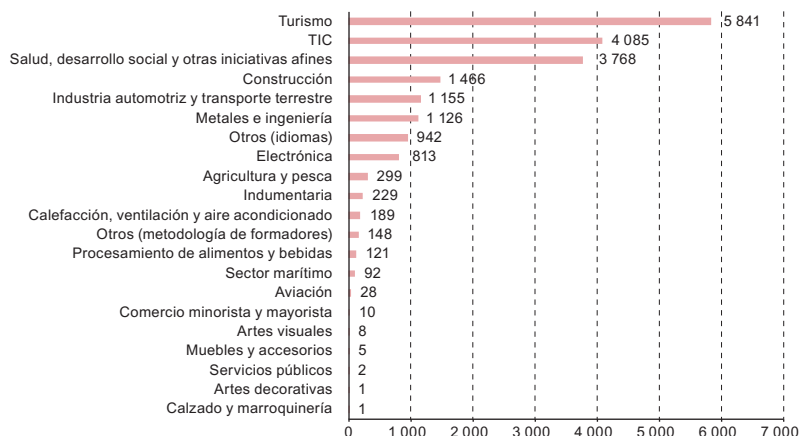
Habría resultado revelador obtener datos acerca de los diferentes tipos de cursos ofrecidos en cada modalidad. Desafortunadamente, no existen bases de datos fácilmente asequibles que brinden información sobre los cursos de formación clasificados según la modalidad en la que se los imparte. La TESDA dispone de datos sobre la oferta de los establecimientos de TVET, pero en general no publica los cursos ofrecidos por los prestadores comunitarios. No obstante, la TESDA recalcó que la mayoría de los proveedores de base comunitaria se asocian con prestadores institucionales para llevar adelante la capacitación. Por consiguiente, es factible suponer que los cursos de los prestadores institucionales son en general similares a los ofrecidos por los proveedores comunitarios. En julio de 2015, la lista de prestadores institucionales con programas acreditados elaborada por la TESDA incluía 4.609 establecimientos que ofrecían 20.329 programas². En el gráfico XII.1 se muestra que, en lo concerniente a la oferta de cursos, los principales tres sectores son el turismo; las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); y la salud, el desarrollo social y otras iniciativas relacionadas con el desarrollo de las comunidades. A propósito, estos son algunos de los sectores que crecieron a mayor velocidad en años recientes. El segundo grupo de cursos más populares guarda vínculos con sectores de TVET más tradicionales: la construcción, la industria automotriz y el transporte terrestre, y los metales y la ingeniería.

La TESDA tiene una base de datos con información sobre proveedores empresariales de educación y formación, y sobre matriculación correspondiente a 2014 y 2015. Si bien los datos abarcan solo dos años, estas empresas ofrecen los programas de capacitación en forma periódica. En la base de datos figuran 421 empresas, que ofrecen 1.208 programas. La distribución de los programas por sector difiere levemente de la distribución de los prestadores institucionales. Los módulos de formación empresarial también comprenden la salud, el desarrollo social y otras iniciativas relacionadas con el desarrollo de las comunidades (32%), y el turismo (27%), que constituyen los cursos más populares (véase el gráfico XII.2), pero las TIC —la otra opción más popular entre los programas de base empresarial— se encuentran en la mitad inferior de la distribución. En cuanto a las clases de programas, es lamentable que

² Las diferentes sucursales de una misma institución se tratan como instituciones separadas.

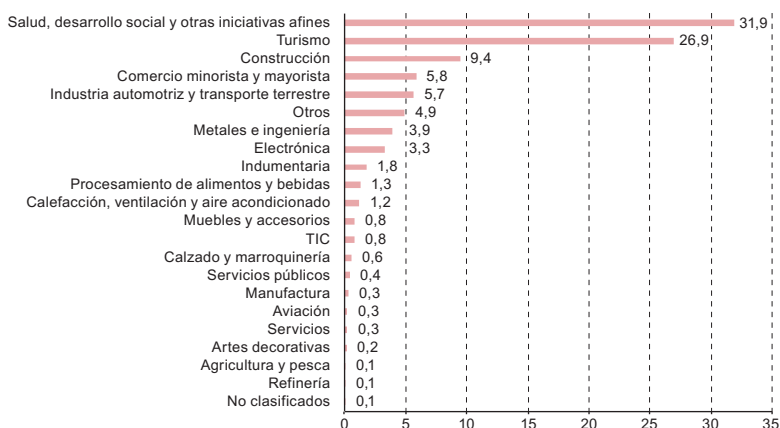
el 39% no haya sido categorizado (véase el gráfico XII.3). Del 61% que sí fue objeto de una clasificación, el 36% representa programas de pasantías, mientras que el 25% constituye programas de aprendizaje. Los programas de formación dual no figuran descritos como tales en la base de datos.

Gráfico XII.1
Distribución de los programas de prestadores institucionales, por sector, 2015
(En números)



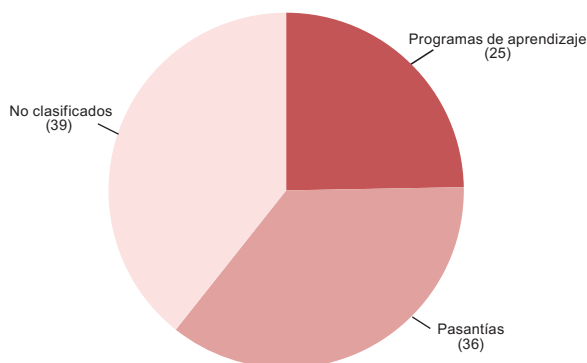
Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

Gráfico XII.2
Distribución de los programas empresariales, por sector, 2014-2015
(En porcentajes)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

Gráfico XII.3
Distribución de los programas empresariales, por tipo, 2014-2015
(En porcentajes)



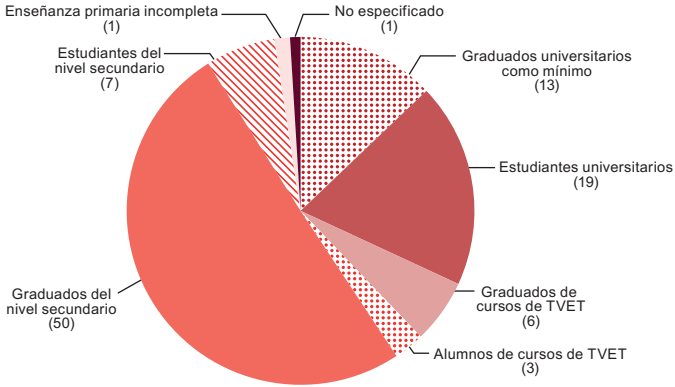
Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

b) Usuarios de la TVET

¿Quiénes son los principales usuarios de los servicios de TVET? En Filipinas, al igual que en el resto del mundo, se suele considerar que la enseñanza y formación técnica y profesional se imparte por medio de cursos postsecundarios, aunque algunos de los cursos ofrecidos como parte de los programas, como se muestra a continuación, tal vez no requieran que los alumnos hayan completado la educación secundaria. La validez de esta generalización habitual se ve ratificada en gran medida por los datos obtenidos a partir del estudio de evaluación del impacto (IES) más reciente, que comprende a quienes se graduaron en 2012³. Como cabía esperar, los alumnos inscritos en los cursos de TVET eran en su mayoría graduados del nivel secundario (50%), aunque incluían un número considerable de estudiantes de nivel terciario (19%) e, incluso, de graduados universitarios (13%) que también tomaron estos cursos. Alrededor del 9% de los alumnos había completado un curso de TVET (6%) o estaba asistiendo a alguno (3%). Incluso entre el alumnado se encontraban algunos estudiantes de escuelas secundarias (7%) (véase el gráfico XII.4). Así, quienes participan en los programas de TVET cubren prácticamente todos los niveles educativos, aunque la mayoría han completado la enseñanza secundaria.

³ Si bien las tasas de matriculación representarían los mejores datos, esta información no es de fácil acceso.

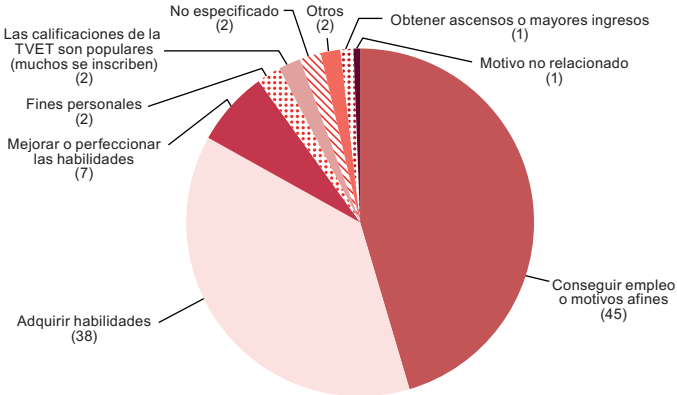
Gráfico XII.4
Distribución de los graduados de TVET, según el grado de instrucción alcanzado antes de la capacitación, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), “2013 Impact Evaluation Survey (IES)”, Manila, 2013.

Los alumnos se inscriben en los cursos de enseñanza y formación técnica y profesional por variados motivos. Según el IES de 2013, la causa más frecuente (45%) está relacionada con el empleo, seguida en segundo lugar por el deseo de adquirir habilidades (38%), mientras que en un distante tercer puesto (7%) se halla el objetivo de perfeccionar las competencias (véase el gráfico XII.5). Las razones mencionadas explican en parte por qué también se inscriben en los cursos de TVET alumnos del nivel universitario.

Gráfico XII.5
Distribución de los graduados de TVET, según el motivo que los impulsa a inscribirse en estos cursos, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), “2013 Impact Evaluation Survey (IES)”, Manila, 2013.

c) Matriculación y graduación

El desglose de las tasas de matriculación y graduación de 2014 muestra que la formación mediante programas institucionales da cuenta de aproximadamente la mitad de todos los estudiantes que se matriculan (51%) y se gradúan (50%) (véase el cuadro XII.1). A estos cursos los siguen de cerca los programas de base comunitaria (46% y 50%, respectivamente), mientras que los programas empresariales representan solo un porcentaje ínfimo (3%) del total de matriculados y graduados.

Cuadro XII.1
Alumnos matriculados y graduados, por modalidad de instrucción

Modalidad de instrucción	2005		2010		2014	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Matriculados	1 683 382	100,0	1 568 617	100,0	2 003 417	100,0
Programas institucionales	487 086	28,9	860 919	54,9	1 028 005	50,6
Programas empresariales	59 003	3,5	86 978	5,5	69 138	3,4
Programas comunitarios	1 137 293	67,6	620 720	39,6	936 274	46,0
Graduados	1 154 333	100,0	1 344 371	100,0	1 785 679	100,0
Programas institucionales	334 757	29,0	671 488	49,9	833 659	46,7
Programas empresariales	101 550	8,8	73 352	5,5	57 417	3,2
Programas comunitarios	718 026	62,2	599 531	44,6	894 603	50,1

Fuente: Oficina de Asuntos Empresariales y División de Información sobre el Mercado Laboral de la Oficina de Planificación, Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA).

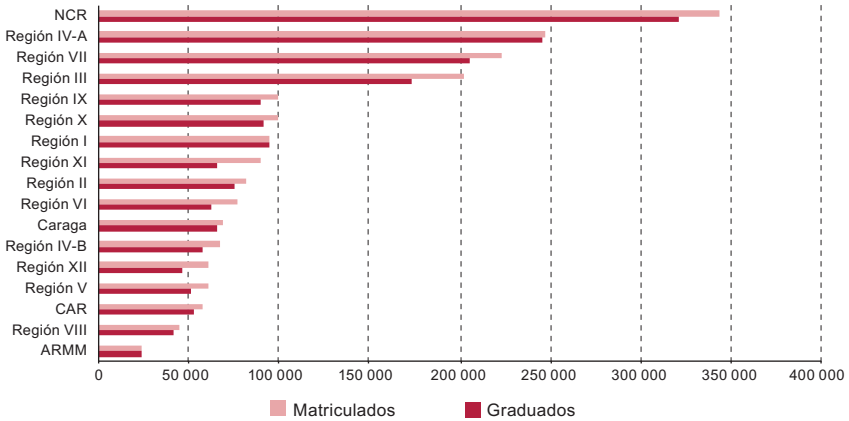
Al parecer, una proporción creciente de matriculados y graduados asisten o han asistido a cursos impartidos por instituciones. En lo concerniente a la matriculación, el porcentaje que representa esta metodología de formación aumentó del 29% (2005) al 51% (2014), mientras que la proporción de los alumnos de cursos comunitarios se contrajo del 68% (2005) al 46% (2014). Según la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades, este declive se debió a dos motivos diferentes⁴. El primero es que quizá se hayan reclasificado algunos de los programas comunitarios ofrecidos por las dependencias de los gobiernos locales (LGU) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) a fin de satisfacer los requisitos estipulados por los

⁴ Información proporcionada por Marissa Legaspi, Directora Ejecutiva de la Oficina de Planificación de la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA).

reglamentos de capacitación, en cuyo caso ahora se incluyen en la categoría de servicios institucionales. La otra explicación plantea que la difusión de la oferta educativa llevada a cabo por las ONG y las dependencias gubernamentales puede haber modificado el grado de cobertura con el correr de los años. Como cabría esperar, se observa un patrón similar en el caso de los graduados.

En cuanto a la distribución geográfica, la mayor parte de los matriculados y graduados se concentran en la Región de la Capital Nacional, las regiones cercanas de Tagalog Meridional (Región IV-A) y Luzón Central (Región III), y en las Bisayas Centrales (Región VII) (véase el gráfico XII.6).

Gráfico XII.6
Distribución de los alumnos de TVET, matriculados y graduados,
por región, 2013
(En números)

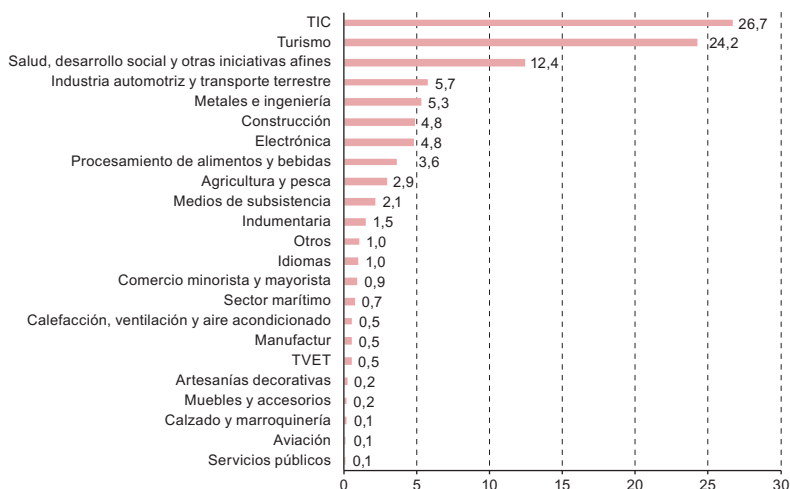


Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.
Nota: NCR: Región de la Capital Nacional; CAR: Región Administrativa de la Cordillera; ARMM: Región Autónoma del Mindanao Musulmán.

d) Orientación sectorial

Los datos del estudio retrospectivo de seguimiento sobre los graduados del año 2012 revelan que la orientación sectorial de los graduados recientes de cursos de TVET corresponde a los sectores económicos que crecen a mayor velocidad, a saber: las TIC (26,7%), el turismo (24,2%), y la salud, el desarrollo social y otras iniciativas relacionadas con el desarrollo de las comunidades (12,4%) (véase el gráfico XII.7). Cabe notar que la distribución sectorial no se modifica, ya sea que los alumnos se inscriban en los cursos de TVET para adquirir competencias o para hallar un empleo.

Gráfico XII.7
Orientación sectorial de los graduados, 2012
 (En porcentajes)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), "2013 Impact Evaluation Survey (IES)", Manila, 2013.

e) Establecimientos de enseñanza y formación técnica y profesional

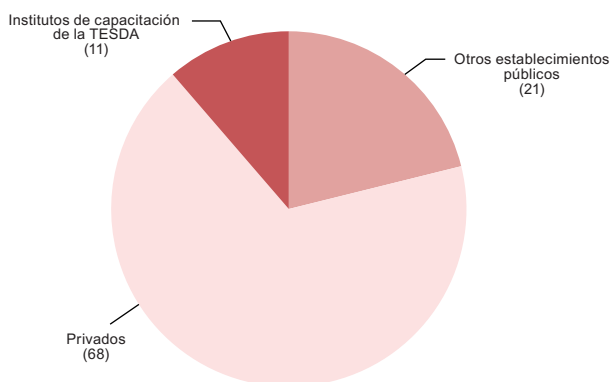
El número de instituciones privadas de enseñanza y formación técnica y profesional (TVI) creció de 3.096 en 2001 a 4.600 en junio de 2015 (véase el cuadro XII. 2), lo que tal vez da cuenta del mayor porcentaje de alumnos matriculados y graduados de cursos de formación institucionales. En el cuadro XII.2 también se muestra que la industria de la TVET está dominada por el sector privado, tendencia que se afianzó en años recientes conforme la proporción de instituciones privadas de enseñanza y formación técnica y profesional trepó del 61% en 2001 al 90% en 2015. No obstante, al comparar el número de graduados se observa que la participación de los establecimientos públicos representa el 32% del total, mientras que los institutos de formación de la TESDA dan cuenta del 11% y que otros establecimientos públicos constituyen el 21% de dicha cifra (véase el gráfico XII.8). Ello indica que los establecimientos públicos de TVET son sustancialmente más grandes que los privados.

Cuadro XII.2
Número de establecimientos de TVET, por tipo

	2001		2010		Junio de 2015	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Públicos	1 220	39	422	10	440	10
Privados	1 876	61	3 906	90	4 160	90
Total	3 096	100	4 328	100	4 600	100

Fuente: Oficina de Certificación de la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), *Philippine TVET Statistics 2005-2011*, Manila.

Gráfico XII.8
Distribución de los graduados, por tipo de establecimiento de TVET, 2012
(En porcentajes)

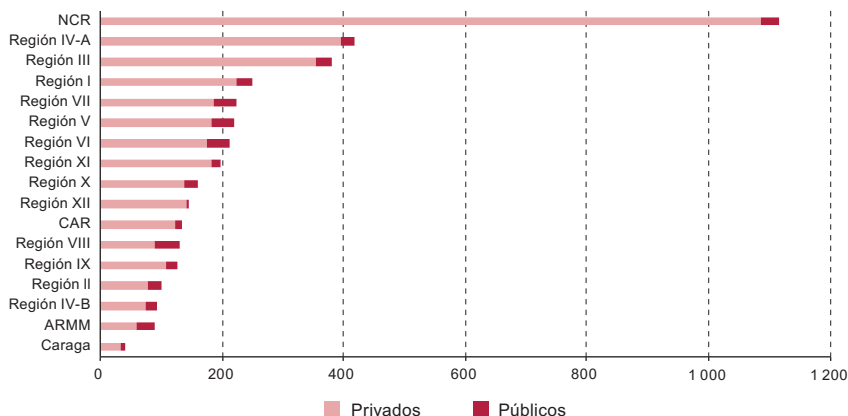


Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), "2013 Impact Evaluation Survey (IES)", Manila, 2013.

Respecto de la distribución geográfica, se observa una marcada concentración de estudiantes en la Región de la Capital Nacional (28%) y las provincias cercanas de la Región IV-A (10%) y la Región III (9%) (véase el gráfico XII.9). Esto da cuenta en parte de la distribución de los matriculados y graduados presentada en el gráfico XII.4, donde se muestra que las regiones con el mayor número de estos alumnos son las que también tienen el mayor número de establecimientos.

Cabe señalar que, según Peano y otros (2008), solo el 53% de los establecimientos de base comunitaria cuentan con sus propios centros de formación. Sin embargo, también se debe tener presente que, como ya se mencionó, los prestadores comunitarios suelen asociarse con proveedores institucionales para impartir la capacitación.

Gráfico XII.9
Establecimientos de TVET, por región y tipo, 2013
 (En números)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), *Philippine TVET Statistics 2005-2011*, Manila.

Nota: NCR: Región de la Capital Nacional; CAR: Región Administrativa de la Cordillera; ARMM: Región Autónoma del Mindanao Musulmán.

2. Gestión y gobernanza

En virtud del marco jurídico, la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) tiene como mandato ser el órgano encargado de reglamentar el funcionamiento de los establecimientos de enseñanza y formación técnica y profesional. La Ley de la República N° 7796 autoriza al Consejo Directivo de la TESDA a ser sobre todo el organismo responsable de formular y dar continuidad a políticas, planes y programas de educación técnica y desarrollo de habilidades que estén coordinados y plenamente integrados. Por ende, el Consejo Directivo de la TESDA, formado por 22 miembros, encarna el órgano normativo de mayor jerarquía en este ámbito⁵. Es presidido por el Ministro de Trabajo e incluye representantes del Gobierno, empresas privadas y organizaciones de trabajadores. El Consejo Directivo orienta el desarrollo del sector de la TVET sobre la base del Plan Nacional para el Desarrollo de la Educación Técnica y las Competencias (NTESDP). El tercer y último ciclo del plan comprende el período 2011-2016.

⁵ La Ley de la República N° 7796 originalmente creó un órgano constituido por 12 integrantes, pero también permitía ampliar el número de miembros. En la actualidad, el Comité Directivo de la TESDA está conformado por 8 representantes del Gobierno *ex officio*, 6 representantes de los trabajadores, 4 representantes del sector patronal, 2 representantes del sector empresarial e inversionista, y 2 representantes de los establecimientos de enseñanza y formación.

La TESDA gestiona la enseñanza y formación técnica y profesional mediante la fiscalización de los establecimientos privados en este ámbito (TVI). También participa en forma directa en las actividades destinadas a impartir la formación, puesto que dirige varios institutos de capacitación propios (TTI). En 2015, la TESDA gestionaba 122 institutos de formación, formados por 16 centros regionales de capacitación, 45 centros provinciales, 18 escuelas de agronomía, 7 escuelas de pesca, 31 de comercio y 5 institutos especializados. La fiscalización de los TVI se basa en un requisito de cumplimiento obligatorio que exige inscribir los programas en un registro, y antes de la emisión del Certificado de Inscripción se inspeccionan las instalaciones.

La TESDA también brinda asistencia técnica a los programas comunitarios de capacitación. En cooperación con las dependencias de los gobiernos locales, las ONG y otras organizaciones o personas físicas, imparte módulos de formación; proporciona equipos, suministros y materiales afines; recomienda formadores calificados; y cosuscribe los certificados de capacitación.

3. Garantía de la calidad⁶

La Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades utiliza varios instrumentos para garantizar la calidad de los servicios de TVET prestados por los proveedores, por ejemplo: i) la inscripción obligatoria de los programas en un registro; ii) la publicación de las normas que rigen la capacitación, y iii) la certificación de los formadores. En la etapa de posgrado, la TESDA supervisa los procesos de certificación y evaluación de las competencias así como la acreditación de los evaluadores y de los centros de evaluación.

a) Inscripción obligatoria de los programas

La Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades desempeña en diversos niveles funciones destinadas a garantizar la calidad. La ley de 1994 que dio origen a la TESDA (Ley de la República N° 7796) faculta a este organismo a crear e instrumentar un sistema destinado a acreditar, coordinar, integrar, supervisar y evaluar los programas formales y no formales de enseñanza y formación técnica y profesional. A fin de cumplir con este mandato, el Comité Directivo de la TESDA puso en marcha el Sistema Unificado para el Registro y la Acreditación de Programas de TVET (UTPRAS), que exige la inscripción en un registro de todos los programas ofrecidos por los establecimientos públicos y privados, independientemente de que estén sujetos a reglamentaciones en materia de formación.

⁶ Las ideas planteadas en esta sección se basan en gran medida en los trabajos de Orbeta y otros (2015).

Antes de que un TVI pueda ofrecer un nuevo programa de capacitación, tiene que cumplir los requisitos de inscripción. Además de los permisos comerciales exigidos, el examen de la solicitud de inscripción del programa incluye inspecciones de las instalaciones y evaluaciones de los currículos. Una vez que se hayan satisfecho todos los requisitos, se expide un Certificado de Inscripción.

b) Publicación de las normas sobre capacitación

La Oficina de Normas de Calificaciones Profesionales de la TESDA reúne expertos de las industrias pertinentes para redactar las normas que regirán la capacitación. Estas reglamentaciones constituyen un conjunto de normas mínimas sobre competencias, calificaciones nacionales y formación, que van de la mano de los sistemas de evaluación y certificación. Esta normativa es objeto de revisiones y actualizaciones cada 3 a 5 años, o incluso con mayor frecuencia si los programas sufren modificaciones sustanciales. Tras la publicación de estos reglamentos, los programas de formación se clasifican como “sujetos a un reglamento de capacitación (WTR)” o “no sujetos a un reglamento de capacitación (NTR)”. En el cuadro XII.3 se muestra que en julio de 2015, de los 20.329 programas inscritos, 18.466 (91%) estaban sujetos a estas reglamentaciones, una cifra más alta que el 85% correspondiente a 2010 (TESDA, 2011).

Cuadro XII.3
Programas de TVET inscritos, 2015

Tipo	Número	Porcentaje
Sujetos a un reglamento de capacitación	18 466	91
No sujetos a un reglamento de capacitación	1 863	9
Total	20 329	100

Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

c) Certificación de formadores

Los formadores deben someterse a un proceso de certificación. Como mínimo, se espera que hayan obtenido el Certificado Nacional y que luego obtengan una certificación como formadores. La formación de formadores se divide en varios niveles: i) Metodología de Formadores, nivel I (Formador/Evaluador); ii) Metodología de Formadores, nivel II (Responsable del Diseño y el Desarrollo de la Formación); iii) Metodología de Formadores, nivel III (Mentor de Formadores), y iv) Metodología de Formadores, nivel IV (Formador Máster). Según los datos de la Oficina de Certificación de la TESDA, hasta julio de 2015 se habían expedido 20.816 certificados de capacitación. Sin

embargo, la TESDA explica que ello no significa que se disponga de ese número de formadores, porque cada uno de ellos puede haber obtenido varias certificaciones.

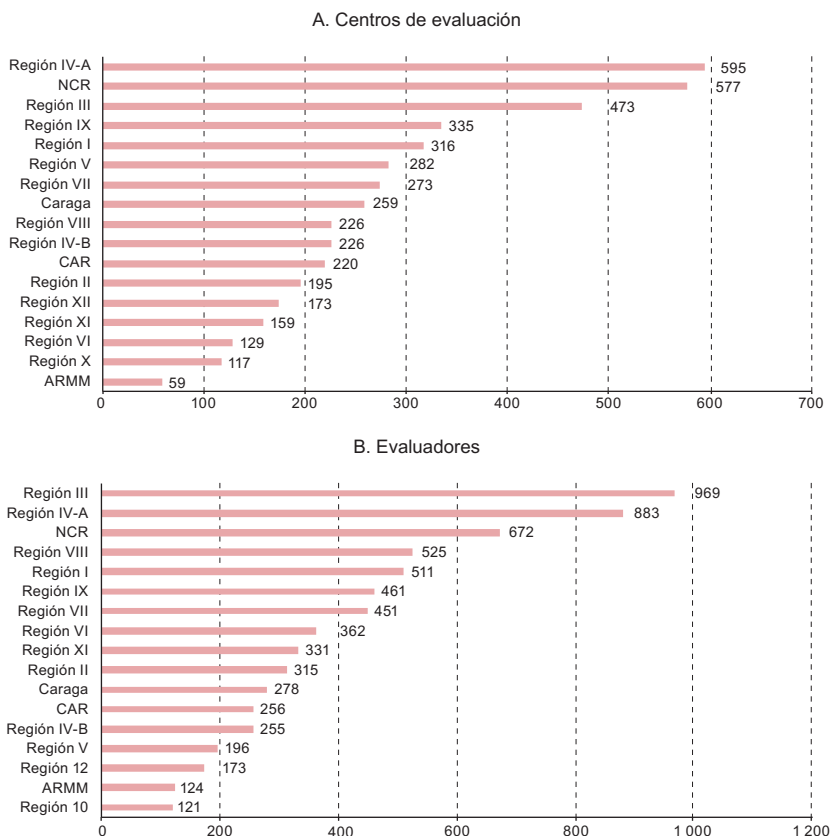
El proceso de evaluación cumple la función de validación externa. A los graduados se los alienta a obtener el Certificado Nacional, que acredita que han adquirido un conjunto de competencias específicas.

d) Evaluación y certificación

Las competencias de trabajadores medianamente calificados se examinan por medio del Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de TVET (PTCACs), que está diseñado para garantizar que los trabajadores calificados posean las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas pertinentes de conformidad con los requerimientos de la industria. Las áreas de evaluación y la metodología utilizada están definidas en los reglamentos de formación. La TESDA expide el Certificado Nacional cuando el candidato ha demostrado el nivel de competencia exigido mediante una evaluación que comprende las competencias requeridas para la calificación profesional en cuestión. Si el candidato no demuestra ser competente en todas las unidades o grupos de unidades exigidos, se le otorgará un Certificado de Competencia para las unidades específicas en las que exhibió ser competente. El candidato podrá someterse dentro del plazo de dos años a una nueva evaluación de las áreas reprobadas. A quienes no aprueban el examen dos veces consecutivas se les aconseja tomar un curso de repaso antes de presentarse nuevamente a una evaluación.

La TESDA acredita los centros de evaluación y a los evaluadores que determinan el nivel de las competencias. Las evaluaciones solo se pueden llevar a cabo en centros de evaluación acreditados o en sitios especialmente designados para tal fin. Además, únicamente es posible tomar las evaluaciones en presencia de un representante de la TESDA. En julio de 2015, había 4.614 centros de evaluación y 6.883 evaluadores acreditados. En el gráfico XII.10 se presenta la distribución regional de los centros de evaluación y los evaluadores. Como puede observarse, las tres regiones que tienen el mayor número de alumnos matriculados y graduados (la Región de la Capital Nacional, la Región IV-A y la Región III) también son las principales regiones en función de la cantidad de centros de evaluación y evaluadores acreditados. La Región VII, una de las principales fuentes de graduados, ocupa un lugar mucho menos destacado en estas listas en cuanto al número de centros de evaluación y evaluadores.

Gráfico XII.10
Distribución de los centros de evaluación y los evaluadores, por región, 2015
(En números)



Fuente: Departamento de Certificación de la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

Nota: NCR: Región de la Capital Nacional; CAR: Región Administrativa de la Cordillera; ARMM: Región Autónoma del Mindanao Musulmán.

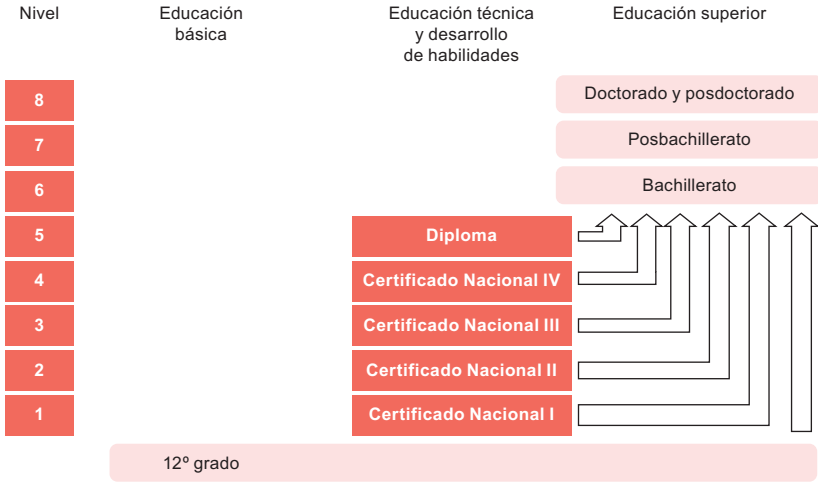
C. La enseñanza y formación técnica y profesional, y el Marco Filipino de Calificaciones

El Marco Filipino de Calificaciones (PQF) fue creado por medio del Decreto N° 83 de 2012⁷. Este decreto también autorizó la puesta en marcha del Comité de Coordinación Nacional del PQF, que debía ser presidido por el

⁷ Véase [en línea] <http://www.gov.ph/2012/10/01/executive-order-no-83-s-2012/>.

Viceministro de Educación e incluir representantes de la TESDA, la Comisión de Educación Superior, el Departamento de Trabajo y Empleo, y la Comisión de Reglamentación Profesional. La instrumentación del marco persiguió los siguientes objetivos: i) adoptar normas y niveles nacionales para los resultados del proceso educativo; ii) apoyar el desarrollo y el mantenimiento de trayectorias y equivalencias que brinden acceso a calificaciones y ayuden a los estudiantes a trasladarse fácilmente y sin dificultad entre los diferentes sectores de la educación y la formación, y entre estos ámbitos y el mercado laboral, y iii) alinear el Marco Filipino de Calificaciones con las normas internacionales a fin de propiciar la movilidad nacional e internacional de los trabajadores mediante un mayor reconocimiento del valor y la comparabilidad de las calificaciones filipinas. El marco está dividido en ocho niveles, que se presentan en el diagrama XII.1. Los certificados de enseñanza y formación técnica y profesional corresponden a los niveles 1 al 5.

Diagrama XII.1
El Marco Filipino de Calificaciones



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) de Filipinas.

A raíz de la publicación del marco, una de las principales reformas llevadas a cabo por la TESDA fue la adopción de sistemas de TVET basados en competencias. En conjunto con la industria, elaboró normas sobre competencias y las transformó en componentes oficiales de las reglamentaciones sobre capacitación. Estas normas toman como parámetro las normas internacionales y las de la industria. También sirven como base para desarrollar currículos, impartir capacitación, evaluar las competencias y otros factores, y llevar a cabo las certificaciones.

D. Evaluación del desempeño del sistema vigente

1. Estimación de la demanda de servicios de TVET

Desafortunadamente, parece no existir una estimación de la demanda de los servicios de TVET que goce de aceptación general. No obstante, sí se dispone de datos sobre matriculación y graduación publicados por la TESDA, que reflejan la oferta y la demanda de estos servicios. En el cuadro XII.2 se muestra que en 2014 el número de alumnos matriculados superó por poco los 2 millones y que el número de graduados fue de alrededor 1,8 millones. Como se explicó en las secciones anteriores, la distribución geográfica de los matriculados y de los graduados refleja la distribución de los establecimientos de enseñanza y formación técnica y profesional (véanse los gráficos XII.6 y XII.9). Además, la distribución por sector también demuestra que la mayoría de los graduados se encuentran en las áreas en crecimiento, como las TIC, el turismo, y los servicios sanitarios y sociales (véase el gráfico XII.7).

Además de los datos sobre matriculación y graduación, otra fuente que permite calcular la demanda de servicios de enseñanza y formación técnica y profesional es el número de estudiantes que han completado algún curso en este ámbito. Fue recién en 2012 cuando por medio de la Encuesta de Trabajadores (LFS) se comenzó a reunir información sobre los encuestados en edad laboral (a partir de los 15 años) que se graduaron de un curso de TVET⁸. Anteriormente, la única base para efectuar una estimación consistía en los datos relativos al mayor nivel educativo alcanzado por los encuestados, que solían subestimar el número de personas que seguían cursos de TVET, debido a que quienes han cursado estudios superiores al menos en forma parcial o han completado el nivel terciario no mencionan los cursos de TVET al describir el mayor nivel de instrucción alcanzado. Los resultados de la ronda de la Encuesta de Trabajadores de 2013, llevada a cabo en enero, indicaron que el número de personas que habían completado un curso de TVET comprendía 3,2 millones (4,8%) de los 66,2 millones de individuos en edad de trabajar. Esta estimación es superior a la citada por Orbeta y Abrigo (2013), según la cual, sobre la base de datos de la Encuesta Anual de Indicadores de Pobreza (APIS) de 2008, solo el 3,1% de la población en edad laboral había completado un curso de TVET. Otra prueba de esta subestimación es que los datos de la APIS 2008 permiten calcular que

⁸ Las versiones anteriores de la Encuesta de Trabajadores (LFS) no incluían los cursos de TVET como una posible respuesta para describir el mayor nivel de instrucción alcanzado. Incluso si se hubiese incorporado esta opción, como ocurre en el caso de la Encuesta Anual de Indicadores de Pobreza (APIS), los resultados aún habrían subestimado el número de estudiantes que tomaron cursos de TVET, porque los que han cursado estudios superiores al menos en forma parcial o han completado el nivel universitario o posterciario no mencionan la TVET al describir el mayor nivel de instrucción alcanzado. Como se describió, los datos relativos a los graduados de programas de TVET en 2010 indican que hasta el 19% eran estudiantes o graduados universitarios antes de matricularse en estos cursos.

solo 147.000 estudiantes se matricularon para realizar estudios postsecundarios en 2008, mientras que la estimación de la TESDA correspondiente al mismo año llega a los 2 millones de alumnos. No obstante, incluso esta estimación supuestamente más fiable parece ser baja, ya que el número de graduados de TVET supera el millón por año.

2. Acceso de los trabajadores

Al parecer no existe una estimación directa y de fácil consulta que cuantifique el acceso de los trabajadores a la TVET. Un indicador eficaz sería el perfil de los matriculados y graduados, pero lamentablemente no se dispone de datos de fácil acceso que sirvan de base para elaborar un perfil de los alumnos matriculados. Los únicos datos disponibles que podrían utilizarse para medir el grado de acceso de que gozan los trabajadores es el perfil de los graduados proporcionado por el estudio IES de la TESDA. Como se explicó, los usuarios de los servicios de TVET no son solamente graduados de escuelas secundarias, sino que incluyen una proporción considerable de estudiantes y graduados universitarios. En función de la situación laboral previa a la capacitación, los datos relativos a los graduados de 2012 revelan que el 74% estaba desempleado antes de tomar los cursos de capacitación⁹. Como se muestra en el gráfico XII.5, la mayoría de los matriculados en cursos de capacitación tienen como meta hallar un empleo (45%) o adquirir habilidades (38%).

3. Acceso de grupos vulnerables

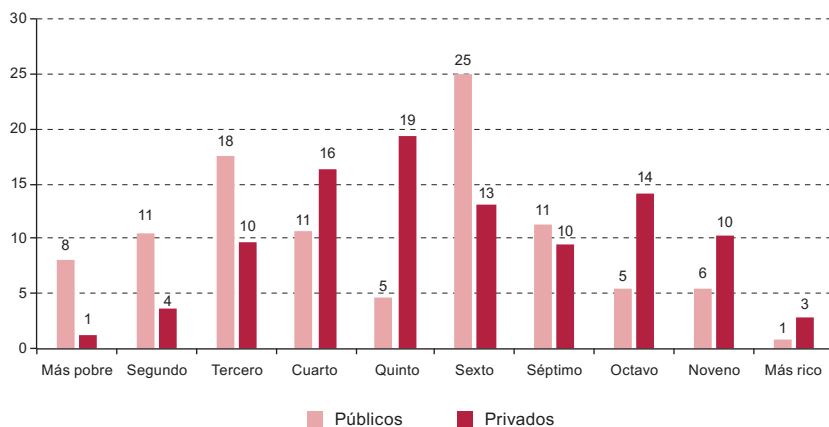
Aparentemente, no se da ninguna discriminación de género en lo relativo al acceso a los cursos de TVET, puesto que el número de hombres y de mujeres graduados en 2012 fue casi el mismo (50,6% y 49,4%, respectivamente). Como cabía esperar, la mayoría de estos graduados eran jóvenes —entre los 15 y los 24 años de edad (61%) y entre los 25 y los 34 (23%)—. La distribución por nivel socioeconómico de los inscritos en estudios postsecundarios y de quienes ya recibieron una educación postsecundaria exhibe un sesgo claramente definido contra los grupos de bajos ingresos (véanse los gráficos XII.11 y XII.12)¹⁰. Si bien en los TVI se observa cierta tendencia a una mayor inscripción de

⁹ Los resultados de la ronda de la Encuesta de Trabajadores (LFS) llevada a cabo en octubre en Filipinas reveló que la población incluía alrededor de 63,3 millones de personas en edad laboral (a partir de los 15 años) y que el 63,9% (40,5 millones) formaba parte de la fuerza de trabajo. De los integrantes de la población activa, el 93,2% (37,7 millones) estaba ocupado y el 6,8% (2,8 millones) no tenía un empleo.

¹⁰ Cabe tener en cuenta la explicación anterior de que este conjunto de datos parece subestimar el número de estudiantes que han tomado cursos de enseñanza y formación técnica y profesional. Desafortunadamente, los datos obtenidos a partir de la Encuesta Anual de Indicadores de Pobreza (APIS) son los únicos que pueden utilizarse para desagregar en función del nivel de ingresos los resultados correspondientes a la matriculación y al mayor nivel de instrucción alcanzado por quienes han seguido cursos de TVET.

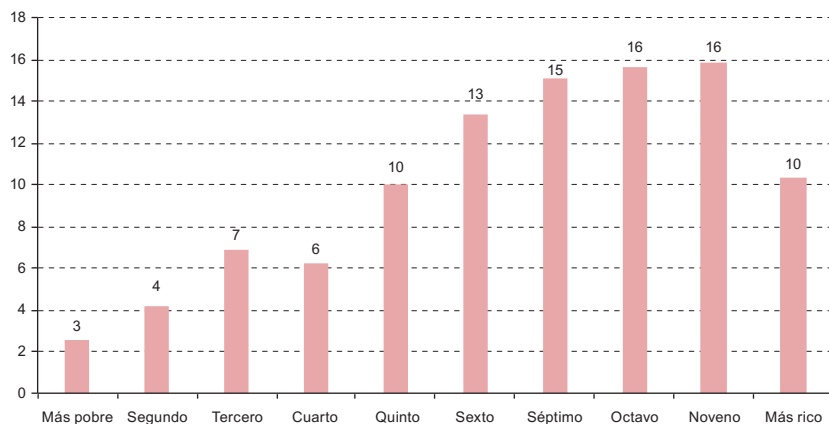
alumnos procedentes de los sectores de menores ingresos, el mayor porcentaje de matriculados aún proviene de los estratos de ingresos medios. Los datos relativos al mayor nivel alcanzado presentan un sesgo incluso más marcado hacia grupos de ingresos más altos. La explicación obvia es que en el nivel primario las tasas de deserción entre los pobres son mucho más elevadas que entre los grupos más acomodados.

Gráfico XII.11
Distribución de la matriculación en cursos postsecundarios de establecimientos públicos y privados, por decil de ingresos per cápita, 2013



Fuente: Autoridad de Estadísticas de Filipinas (PSA), *Annual Poverty Indicators Survey (APIS) 2013*, Manila.

Gráfico XII.12
Distribución de la población de 15 años o más cuyo máximo nivel de instrucción es el postsecundario, por decil de ingresos per cápita, 2013



Fuente: Autoridad de Estadísticas de Filipinas (PSA), *Annual Poverty Indicators Survey (APIS) 2013*, Manila.

4. Acceso de las pequeñas y medianas empresas

Como se explicó, el acceso de los propietarios y los empleados de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a la enseñanza y formación técnica y profesional reviste importancia crítica para aumentar su productividad y competitividad. Desafortunadamente, al parecer no se dispone de datos al alcance de la mano para cuantificar el grado de acceso a las TVET del que gozan estas empresas.

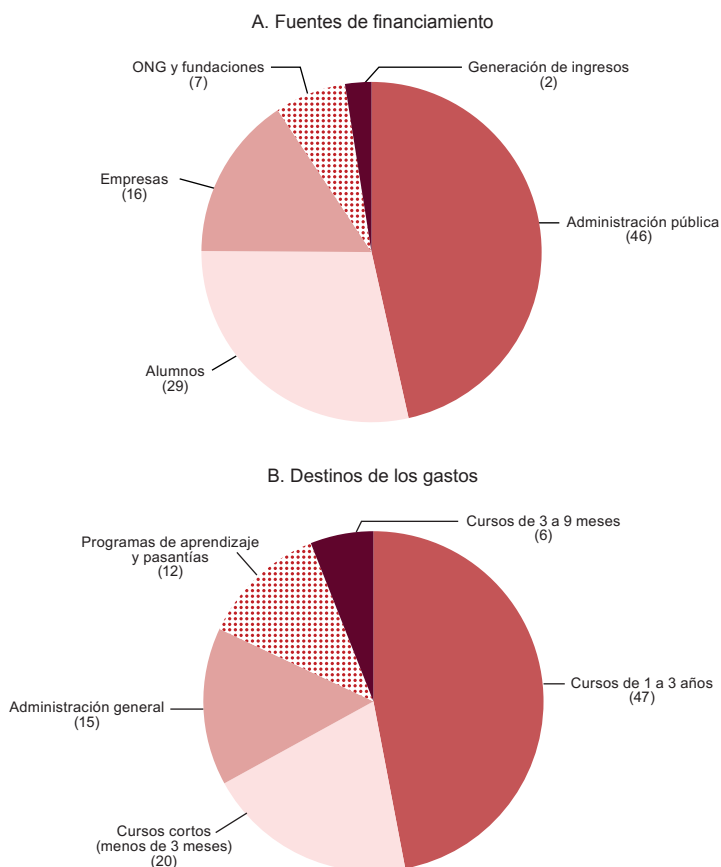
E. Financiamiento del Sistema Nacional

El único estudio llevado a cabo sobre las fuentes y la utilización del financiamiento de la enseñanza y formación técnica y profesional en Filipinas es el análisis efectuado por Peano y otros (2008). En lo que concierne a las fuentes de financiamiento, hallaron que el 46,5% de los recursos proviene del sector público y que el aporte de las dependencias de los gobiernos locales (LGU) ronda el 14% (véase el gráfico XII.13). El 53,5% aportado por fuentes privadas provino de estudiantes (28,6%), empresas (15,6%), y ONG y fundaciones (6,8%), así como de iniciativas de generación de ingresos (2,5%). En cuanto a la utilización de los fondos, los estudios revelan que en su mayoría se encauzan hacia los cursos de mayor duración —de 1 a 3 años— (47%), seguidos de cursos cortos de menos de 3 meses (20%), tareas administrativas (15%), programas de aprendizaje y de pasantías (12%), y cursos de mediana duración —entre 3 y 9 meses— (6%) (véase el gráfico XII.13).

Casi un tercio (30,4%) de quienes se graduaron en 2012 había obtenido una beca (IES, 2013), cifra que representa un aumento sustancial en comparación con el 17% de 2007 (Orbeta y Abrigo, 2013). La mayoría de los beneficiarios recibieron becas del Programa de Becas y Formación para el Trabajo (TWSP) (56,8%), y del Fondo de Ayuda a Estudiantes en Educación Privada (PESFA) (10,3%), mientras que el resto (32,9%) se vio beneficiado por una larga lista de becas, algunas de las cuales fueron solventadas por legisladores, dependencias de los gobiernos locales y organizaciones privadas.

El financiamiento de los programas de la Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades tiene como origen diversas fuentes. Según los expertos asociados al Plan Nacional para el Desarrollo de la Educación Técnica y las Competencias (NTESDP) de 2011-2016, en el período 2008-2010 la mitad (50,4%) de los fondos provino de aportes de legisladores y menos del 1% se originó directamente en consignaciones del presupuesto gubernamental. Un componente significativo del financiamiento privado estuvo representado por los aranceles de capacitación (28,6%). Otras fuentes de financiamiento privado consisten en las compañías que financian programas de aprendizaje y de pasantías, y en las ONG y las fundaciones que imparten cursos de corta duración.

Gráfico XII.13
Fuentes de financiamiento de TVET y destino de los gastos, 2002
 (En porcentajes)



Fuente: S. Peano y otros, *Investment in Technical Vocational Education and Training (TVET) in the Philippines*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2008.

El grado en que la estructura de financiamiento de la TESDA dependió de los aportes efectuados por legisladores en años recientes despierta preocupaciones: es posible que dicho financiamiento no apoye los esfuerzos destinados a alcanzar los objetivos generales de eficiencia e igualdad, pues probablemente los legisladores se preocuparán más por satisfacer las necesidades de los votantes de su comunidad local que en basar sus contribuciones en un examen minucioso de las necesidades en materia de TVET. Otra causa de inquietud radica en el hecho de que esta estructura quizá no resulte sostenible.

F. Mecanismos de control de calidad

Al parecer, los principales componentes del sistema de control de calidad funcionan correctamente. Como ya se describió, el primer componente de este sistema es la inscripción obligatoria en un registro de todos los establecimientos de enseñanza y formación técnica y profesional. Antes de que se emita el Certificado de Inscripción, se verifica que se haya dado cumplimiento a todos los requisitos de la normativa vigente en materia de capacitación. También se ha elaborado y puesto en marcha el proceso de evaluación y certificación que conduce al otorgamiento de los Certificados Nacionales una vez que los estudiantes se gradúan.

Uno de los temas planteados en un estudio anterior de Orbeta y Abrigo (2013) es que menos de la mitad de los graduados de programas de TVET en 2007 tomó el examen de aptitud. Parece que esta situación se ha subsanado, pues, como se muestra en el gráfico XII.14, la proporción de graduados que procura obtener la certificación aumenta sin cesar año a año, lo que prueba que se fomenta correctamente este componente del mecanismo de control de calidad. De hecho, el Comité Directivo de la TESDA impuso la obligatoriedad de certificar las aptitudes, por lo que las tasas de certificación ahora son muy elevadas.

Gráfico XII.14
Matriculación, graduación, evaluación y certificación, 2005-2013
(En números)

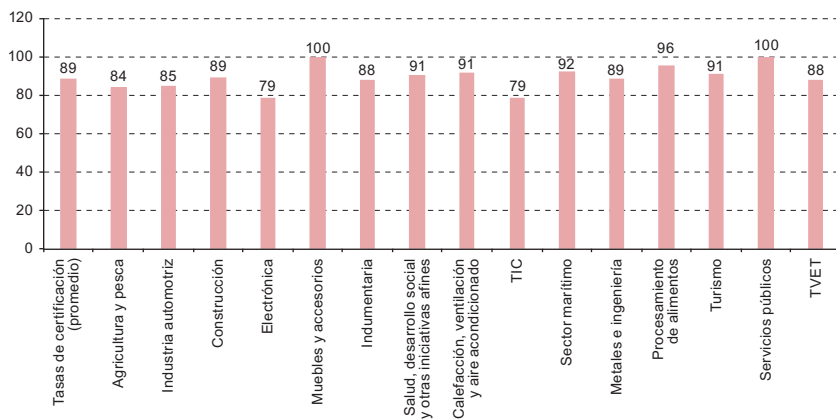


Fuente: Autoridad de Estadísticas de Filipinas (PSA)/Oficina de Estadísticas sobre Trabajo y Empleo (BLES), *Yearbook of Labor Statistics 2014*, Manila.

En general, las tasas de certificación parecen elevadas en todos los sectores. Los datos actuales reunidos por la Oficina de Estadísticas sobre Trabajo y Empleo (BLES) muestran que, con excepción de las TIC

y la electrónica, que tienen tasas de certificación inferiores al 80%, todos los demás campos exhiben cifras muy altas y dos sectores —muebles y accesorios, y servicios públicos— gozan de tasas de certificación perfectas (véase el gráfico XII.15).

Gráfico XII.15
Tasas de certificación, por sector, 2013
(En porcentajes)



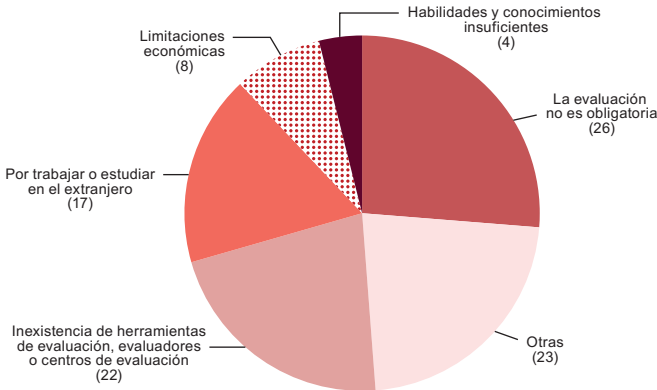
Fuente: Oficina de Estadísticas sobre Trabajo y Empleo (BLES), Current Labour Statistics, junio 2015 [en línea] <http://www.bls.gov/ces/>.

Al parecer, el sistema que regula el contenido curricular funciona en forma satisfactoria desde la creación del Sistema Unificado para el Registro y la Acreditación de Programas de TVET (UTPRAS), en el que deben estar inscritos todos los programas ofrecidos por establecimientos públicos y privados de enseñanza y formación técnica y profesional. El próximo paso consiste en lograr una meta del 100% tanto en el caso de la inscripción de los cursos como de la elaboración de reglamentos de formación para cada uno de ellos. Los datos obtenidos a partir del estudio sobre los graduados del año 2012 muestran que, si bien el número de cursos de capacitación sujetos a estas normas ya alcanzó el 68% del total, aún quedan cursos que carecen de reglamentos por más que estén inscritos en el registro (19%) y algunos que todavía no han cumplido con la obligación de inscribirse (14%). Los datos publicados por los proveedores de TVET muestran una proporción sustancialmente mayor, ya que según esta fuente el 91% de sus cursos ya cuenta con reglamentos de formación.

Resulta interesante el hecho de que los datos del IES relativos a los graduados de 2012 indiquen que las principales razones esgrimidas por los estudiantes para justificar por qué no rinden los exámenes de aptitud

son que estos no revisten carácter obligatorio (26%) y que en su zona no existen instrumentos de evaluación, o evaluadores o centros de evaluación calificados (22%). Un menor número de encuestados sostuvo que esta decisión se debió a que ya se habían insertado en el mercado laboral o se encontraban en el ámbito escolar, o a que estaban en el extranjero (17%). Otros motivos son que se habían visto imposibilitados por factores de índole económica (8%) o porque creían que su nivel de competencias era insuficiente (4%) (véase el gráfico XII.16). Por ende, sería conveniente empeñarse en lograr que los mecanismos de evaluación sean más fácilmente accesibles tanto en términos de su cobertura geográfica como de las áreas que abarcan las competencias.

Gráfico XII.16
Razones para no rendir los exámenes de aptitud, 2012
(En porcentajes)

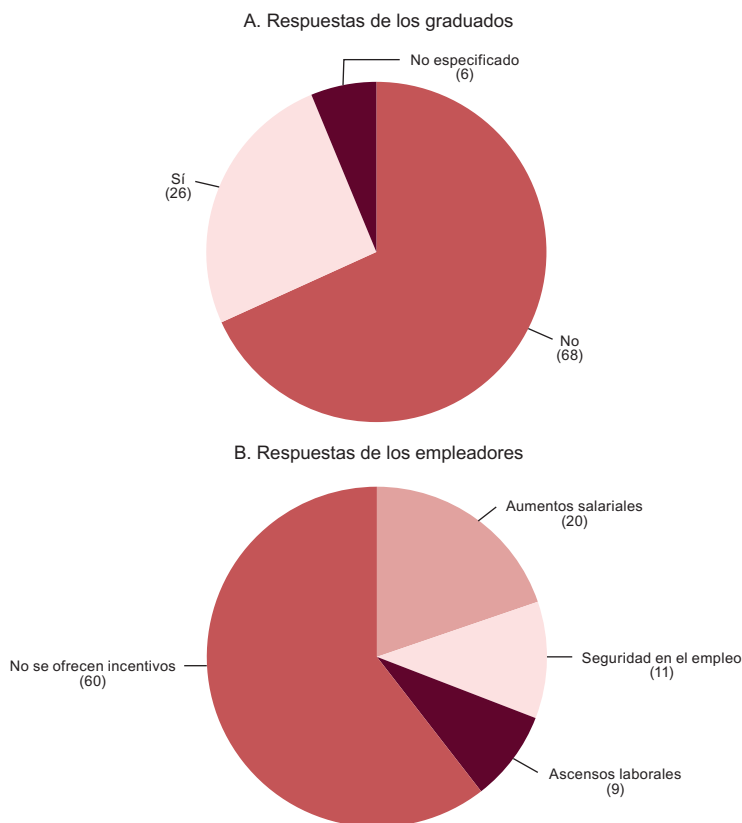


Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), “2013 Impact Evaluation Survey (IES)”, Manila, 2013.

No existe ningún mecanismo que permita estimar en forma directa cuán relevante resulta la certificación para las empresas y los empleadores. Sin embargo, la pregunta incluida en el IES que pide a los graduados responder si sus empleadores otorgan incentivos a quienes han obtenido un certificado, ya sea el Certificado Nacional o el Certificado de Competencia, brinda una aproximación. Los datos del IES de 2013 indican que el 68% de las empresas y empleadores no ofrece incentivos, mientras que solo el 26% sí lo hace (véase el gráfico XII.17). A todas luces, esta situación apunta a la necesidad de esforzarse más para transformar la certificación en un instrumento que el sector empresarial y patronal considere valioso. La Encuesta de Satisfacción Patronal (ESS), donde se formula una pregunta parecida, proporciona otro indicador indirecto. La ronda de 2014 demostró que una proporción de empleadores (40%) mayor a la declarada en el IES

ofrece incentivos a quienes obtuvieron certificados, por ejemplo, aumentos salariales (20%), mayor seguridad en el empleo (11%) y más oportunidades de ascenso (9%) (véase el gráfico XII.17B).

Gráfico XII.17
Empleadores que ofrecen incentivos a quienes obtuvieron certificados, 2012 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA), “2013 Impact Evaluation Survey (IES)”, Manila, 2013 y “2014 Employer’s Satisfaction Survey”, Manila, 2014.

Un ámbito donde resta mucho por hacer es el desarrollo del registro de formadores y evaluadores y de sus perfiles. Hasta ahora, los datos requeridos para elaborar estos perfiles, que deben ser puestos a disposición del público, no están disponibles.

Aparentemente, aún no se han compilado o publicado los datos sobre el desempeño de los TVI en función de las tasas de graduación y de aprobación de los exámenes de aptitud, desagregados por programa. Esta información

reviste importancia crucial como insumo para que los organismos de control, los encargados de la formulación de políticas y los posibles estudiantes puedan tomar decisiones fundamentadas.

G. Estructura orgánica y coordinación interinstitucional

La ley impone a la TESDA la obligación de gestionar la totalidad del sistema de TVET. Este organismo también gestiona 122 institutos de formación distribuidos por todo el país. Por lo tanto, es al mismo tiempo un actor y un fiscalizador, situación que ha sido objeto de duras críticas (por ejemplo, de parte de Lanzona, 2008) fundadas en la idea de que así se favorece indebidamente a los institutos de formación de la TESDA por sobre los TVI privados.

En el plano de la formulación de políticas, el Comité Directivo de la TESDA, el órgano normativo supremo, está formado por representantes del Gobierno y del sector privado. El sector gubernamental está representado por el Ministro de Trabajo y Empleo, en calidad de presidente; el Ministro de Educación, como copresidente; el Ministro de Comercio e Industria, el Ministro de Agricultura, el Ministro del Interior y Gobiernos Locales, el Ministro de Ciencia y Tecnología, el Presidente de la Comisión de Educación Superior y el Director General de la TESDA. Los representantes del sector privado abarcan empleadores, trabajadores, el sector educativo, empresas e inversionistas. El Comité Directivo constituye el principal mecanismo de coordinación de las políticas.

En cuanto al aspecto operativo, desde el punto de vista de los institutos de formación, la coordinación se logra mediante el desarrollo y la revisión permanente de las normas de capacitación llevados adelante por expertos de la industria a pedido de la TESDA, que también acredita a los formadores.

En el caso de los estudiantes, la evaluación y la certificación se llevan a cabo en centros privados de evaluación acreditados, bajo la supervisión de la TESDA, la autoridad que de hecho expide los certificados.

La TESDA ha organizado varias rondas consecutivas de evaluaciones del impacto, que en realidad se asemejan a estudios retrospectivos de seguimiento. Esta es la fuente de los datos básicos utilizados para describir el sistema en el presente informe. Para afinar permanentemente este instrumento y fomentar análisis más exhaustivos de los datos, la TESDA debería publicar un archivo de uso público e invitar a investigadores a que examinen los datos a fin de compilar información más minuciosa sobre el sistema de TVET de Filipinas. Al igual que con muchas de las encuestas organizadas por la Autoridad de Estadísticas de Filipinas (PSA), un acceso más generalizado a los datos suele traducirse en una mejora de su calidad, pues un mayor número de analistas

y especialistas en encuestas se familiarizarán con el procedimiento de instrumentación y sondeo. El principal nexo entre la TVET y otras políticas del mercado laboral es el Comité Directivo de la TESDA. También vale la pena reiterar que el Comité Directivo es presidido por el Ministro de Trabajo y Empleo, que es el principal responsable de la aprobación y publicación de las políticas laborales.

Si bien existe una presión constante por contar con mejor información relativa al mercado de trabajo, no queda en claro qué porcentaje de dicha información de hecho se ha difundido. Lógicamente, lo que resulta incluso más incierto es determinar en qué medida la información que se divulga se utilizó para fundamentar las decisiones relativas a las normas de capacitación, los cursos ofrecidos por los TVI y la selección de los estudiantes.

H. Propuestas para mejorar el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional de Filipinas

En esta sección se resumen algunas recomendaciones para mejorar el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (NSTVET). Algunas de estas recomendaciones son el fruto de revisiones sectoriales recientes y presentaciones en congresos de TVET, mientras que otras reflejan propuestas efectuadas en la bibliografía más reciente o se basan en la evaluación llevada a cabo como parte de este examen. Por último, otras recomendaciones surgieron de consultas organizadas con las partes interesadas a fin de conocer sus opiniones acerca de las versiones preliminares de este informe.

1. La Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades debería hacer mayor hincapié en la reglamentación y la difusión de información

La Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades (TESDA) es actualmente la autoridad encargada de regular el NSTVET, pero al mismo tiempo dirige 122 establecimientos de formación distribuidos por todo el país. Por lo tanto, es tanto un actor como un órgano de fiscalización. Varios expertos han solicitado a la TESDA que se concentre más en los aspectos relativos a la reglamentación y la divulgación de información (Lanzona, 2008; Orbeta y Abrigo, 2013), que constituyen las principales funciones del Gobierno en el ámbito de la TVET. Solo debe encargarse de prestar servicios de capacitación cuando el sector privado opta por no brindar servicios esenciales. Si el Gobierno desea prestar estos servicios en forma activa, también debería asegurarse de que otros proveedores puedan competir con sus programas (es decir, que estén abiertos a las críticas) de modo que queden

sujetos a la disciplina del mercado al igual que los programas del sector privado. El problema que plantean los programas inmunes a las críticas es que continuarán vigentes aunque itengan un desempeño de calidad dudosa, porque su financiamiento no está atado a su desempeño.

2. Mayor énfasis en los programas empresariales de formación

En líneas generales se considera que la formación de base empresarial representa la mejor metodología para prestar este servicio. En su presentación ante el segundo Congreso de Educación y Formación Técnica y Profesional, celebrado en octubre de 2013, la ministra Baldoz explicó que la mejora de los programas de aprendizaje y pasantías constituía un punto clave de la agenda. Numerosos analistas, como Lanzona (2008); di Gropello, Tan y Tandon (2010); y Orbeta y Abrigo (2013), han planteado la importancia de hacer mayor hincapié en la capacitación empresarial y las modalidades de TVET que involucran la participación de las empresas pertinentes —como los sistemas de formación dual—. Una razón obvia radica en que este enfoque se traduce en tasas de ocupación elevadas: el objetivo final de la capacitación. Sin embargo, los datos muestran que este modo de impartir la formación también continúa representando la menor proporción de estudiantes (el 3% de los matriculados y el 3% de los graduados en 2014) (véase el cuadro XII.1).

Esta situación desconcertante se debe a una multiplicidad de razones. Una causa fundamental se relaciona con las incompatibilidades de los incentivos subyacentes y las posibles fuentes de financiamiento. Otro motivo atendible es que la formación otorgada de este modo puede estar influenciada por conductas empresariales estratégicas, dado que los contratos de formación en la firma son difíciles de controlar y por ende difíciles de hacer cumplir. En consecuencia, es posible que las empresas los utilicen para evitar pagar salarios y beneficios legales.

La recomendación de hallar maneras de promover la formación de base empresarial representa una propuesta de larga data. Como corolario, se recomienda rever la legislación que rige los programas de aprendizaje y formación dual. De hecho, la Cámara de Representantes recientemente aprobó un proyecto de ley (HB 5303) que propone enmiendas a la ley de programas de aprendizaje.

Es preciso entender más cabalmente la capacitación en la firma para elaborar métodos que permitan fomentar esta metodología. Se espera que se acreciente la importancia de esta metodología conforme los rápidos cambios tecnológicos ocurridos en el lugar de trabajo desplazan la frontera tecnológica y así dejan a las escuelas cada vez más rezagadas. Las empresas también pueden aprovechar esta metodología para desarrollar competencias que estén en sintonía con sus propias necesidades y les permitan mantener la competitividad.

3. Adaptar continuamente la formación para garantizar su pertinencia con las necesidades de la industria

Esta recomendación ya se formuló en diversas formas, muchas de las cuales se articularon en el segundo Congreso de Educación y Formación Técnica y Profesional. Por ejemplo, la ministra Baldoz y representantes de los sectores turístico y agrícola solicitaron una revisión continua de los currículos y los reglamentos de capacitación. Otra recomendación que apunta al mismo objetivo propone crear o convocar comités industriales con el objeto de garantizar que el mercado laboral emita señales en forma periódica. Otra recomendación es que la TVET aborde la necesidad de adquirir habilidades específicas sobre la base de hojas de ruta y la detección de cadenas de valor relevantes. También se recomienda forjar más vínculos entre la industria y los TVI. Por último, di Gropello, Tan y Tandon (2010) señalaron que un modo sencillo de asegurar que la industria ofrezca un flujo continuo de insumos en materia de TVET consiste en aumentar el número de representantes de este ámbito que forman parte del Comité Directivo de la TESDA. En última instancia, la importancia de la capacitación se debe medir en función de las tasas de ocupación entre los graduados que han completado estos cursos.

4. El acceso a los fondos públicos destinados a las actividades de formación debe basarse en mayor medida en el desempeño

El Gobierno tiene algo de experiencia con la prestación de servicios de contratación, como en el caso del acuerdo con la Asociación de Procesos Empresariales e Informáticos de Filipinas (IT-BPAP), destinado a brindar capacitación a trabajadores del campo de los procesos empresariales y las tecnologías de la información. Cuando el Gobierno subcontrata la prestación de servicios, el proveedor se debe seleccionar mediante un proceso de licitación competitiva y parámetros de desempeño bien definidos. Ello presupone la existencia de normas de desempeño claras a las que se puede recurrir para determinar si un beneficiario debe o no continuar recibiendo subsidios estatales. También presupone que se encuentran en vigor mecanismos sancionatorios eficaces que impedirán el otorgamiento de subsidios gubernamentales a proveedores con un desempeño inferior al estipulado (Lanzona, 2008; di Gropello, Tan y Tandon, 2010).

Hay disponible un porcentaje considerable de financiamiento para prestar servicios de capacitación. Se puede aprovechar esta situación para ayudar a los servicios de TVET a alcanzar ciertos objetivos estratégicos de desarrollo. Por ejemplo, se puede aprovechar para aumentar la participación de la industria en el ámbito de la formación por medio de contratos como el

celebrado con la IT-BPAP, entre otros. No obstante, todas estas intervenciones estratégicas deberían ser objeto de evaluaciones independientes rigurosas y tener una clara orientación hacia el desempeño.

5. Mejorar el proceso de selección de los beneficiarios de la ayuda financiera para la TVET y garantizar un financiamiento adecuado

En el segundo Congreso de Educación y Formación Técnica y Profesional, la ministra Baldoz abogó por la prestación continua de ayuda financiera en aras de la formación profesional. Mientras tanto, Orbeta y Abrigo (2013) han propugnado un proceso de selección de beneficiarios dotado de mayor transparencia. Argumentan que la adopción de criterios más transparentes minimizará el tráfico de influencias durante este proceso. El objetivo de la asistencia económica consiste en ayudar a los pobres a adquirir las competencias que necesitan brindándoles acceso a una capacitación que, de lo contrario, no podrían costear. También debería analizarse la posibilidad de otorgar préstamos a las personas que padecen limitaciones financieras pero no son pobres. La práctica de brindar este tipo de ayuda a quienes no aprueban los exámenes de ingreso restringe la probabilidad de que los beneficiarios completen los programas exitosamente y fomenta el despilfarro de inversiones.

Otro aspecto de la asistencia financiera en el campo de la formación es el grado en que dicha ayuda alcanza a satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Muchas de las subvenciones destinadas a ayudar a estudiantes pobres no bastan para cubrir sus necesidades. Cuando el financiamiento resulta insuficiente, los pobres no logran extraer ningún beneficio por más que sean los principales destinatarios, pues carecen de los recursos necesarios para cubrir la brecha entre sus necesidades y las exiguas subvenciones o becas que reciben.

6. Garantizar la calidad de la capacitación comunitaria

La capacitación de base comunitaria compite con la institucional para ser considerada la mejor metodología para transmitir las habilidades. Como ya se mencionó, numerosos prestadores comunitarios no disponen de sus propias instalaciones para proporcionar la capacitación, lo que despierta inquietudes acerca de su calidad. Algunos expertos están preocupados de que estos prestadores estén impartiendo sobre todo una formación impulsada por la oferta. Sin embargo, datos recientes del IES relativos a los graduados de 2012 muestran que, de las tres metodologías, esta logra la mayor tasa de ocupación (72,5%) e incluso supera a la capacitación en la firma (72,2%). Una explicación posible de este resultado aparentemente desconcertante es que esta metodología está más en sintonía con las necesidades de la

comunidad que la metodología institucional. Otra posibilidad es que, dado que la capacitación comunitaria se imparte en colaboración con proveedores institucionales, en realidad ofrezca el mismo nivel de calidad que los TVI con los que coopera el proveedor comunitario. No obstante, estas representan meras hipótesis, por lo que se requiere un mayor número de estudios para hallar una respuesta más satisfactoria a estos interrogantes. Por el momento, convendría emprender una labor sistemática a fin de garantizar que la calidad de la capacitación comunitaria sea aceptable, al menos porque los prestadores de base comunitaria producen aproximadamente la misma cantidad de graduados que los proveedores institucionales. La asistencia brindada por la TESDA de manera congruente constituye un paso en la dirección correcta.

7. Mejorar la generación y la difusión de datos

La propuesta de que la TESDA se concentre más en los aspectos reglamentarios debería estar acompañada de la divulgación de información más integral y precisa de parte del NSTVET. Como se demuestra en el presente informe, la TESDA parece tener datos sobre numerosos componentes del NSTVET, por ejemplo: i) los graduados, incluidos sus perfiles, basados en los IES; ii) los prestadores institucionales de servicios de TVET, incluidos los programas ofrecidos, y iii) los evaluadores y los centros de evaluación acreditados. Una de las áreas en las que el NSTVET divulga la menor cantidad de información se relaciona con las características de los TVI, los formadores, y los evaluadores y los centros de evaluación. Tampoco se puede acceder con facilidad a los datos sobre matriculación, desagregados por establecimiento y programa. Es preciso ampliar las bases de datos sobre prestadores empresariales a fin de incorporar datos sobre los matriculados, los graduados y los resultados de los exámenes de aptitud. También es necesario elaborar una lista de proveedores comunitarios. Resulta fundamental llenar estos huecos del sistema de información del NSTVET para que la TESDA cumpla adecuadamente su función primordial: regular la industria de la enseñanza y formación técnica y profesional.

Otro elemento funcional ausente de la base de datos del NSVET es la integración de los datos necesarios para facilitar los análisis. Si bien se dispone de datos acerca de los principales componentes del NSTVET, esta información no está por el momento organizada de forma que facilite el examen de relaciones esenciales, tarea que reviste suma importancia para que la TESDA lleve a cabo como debe su función normativa. Por ejemplo, los datos sobre los establecimientos de TVET se registran en forma independiente de los datos relativos a los instructores acreditados, y los referentes a los evaluadores y los centros de evaluación acreditados también están separados. Si el NSTVET contara con un mejor sistema de información, sería posible

efectuar un seguimiento de los estudiantes desde su matriculación hasta su evaluación y graduación, datos que podrían desglosarse por programa y por formador. Los datos sobre los prestadores de los servicios de TVET deberían estar relacionados con los datos relativos a los formadores acreditados y los recursos de capacitación. De igual modo, sería conveniente que los datos sobre los centros de evaluación estén vinculados con la información relativa a los evaluadores y demás recursos; además, los formadores y los evaluadores deberían tener acceso a la información de los perfiles.

Por último, además de las necesidades internas de la TESDA, los usuarios de los servicios de formación, los establecimientos de capacitación, las partes interesadas y los encargados de la formulación de políticas también requieren un acceso continuo a la información que les permita tomar decisiones fundamentadas. Es preciso publicar y difundir periódicamente información acerca de temas como los siguientes: i) qué clases de programas de formación se ofrecen; ii) cuánto cuesta formarse en campos determinados, y iii) qué nivel de desempeño alcanzan los prestadores de servicios de capacitación en función de los exámenes de aptitud y las tasas de ocupación correspondientes al nivel del programa en cuestión.

8. Fortalecer la capacidad de supervisión y evaluación

Conforme la TESDA se concentre más en los aspectos reglamentarios y el financiamiento estratégico, surgirá la necesidad permanente de crear y evaluar instrumentos en estas dos áreas. Por lo tanto, es preciso fortalecer sistemáticamente la capacidad de que goza la TESDA para embarcarse en un desarrollo continuo y la evaluación de mejores instrumentos, y en un examen riguroso de sus resultados. Este objetivo incluye la capacidad de efectuar análisis del impacto normativo tanto *ex ante* como *ex post*.

9. Mejorar la imagen de la TVET

En la actualidad, la enseñanza y formación técnica y profesional tiene una mala imagen en comparación con la educación terciaria y universitaria. Convendría elaborar un plan de comunicación estratégica a fin de mejorar la imagen de la TVET; también sería beneficioso esclarecer el papel que desempeña en el proceso de desarrollo.

Bibliografía

- BASD (Banco Asiático de Desarrollo) (2014), *Sustainable Vocational Training Toward Industrial Upgrading and Economic Transformation* [en línea] <http://www.adb.org/publications/sustainable-vocational-training-toward-industrial-upgrading-and-economic-transformation>.
- _____(2009a), *Good Practice in Technical and Vocational Education and Training*.
- _____(2009b), *Financing Technical and Vocational Education and Training in the People's Republic of China*.
- _____(2004), *Improving Technical Education and Vocational Training Strategies for Asia* [en línea] <http://adb.org/sites/default/files/pub/2004/tech-educ-voc-training.pdf>.
- Di Gropello, E., H. Tan y P. Tandon (2010), *Skills for the Labor Market in the Philippines*, Banco Mundial.
- Kis, V. y E. Park (2012), *A Skills beyond School Review of Korea. OECD Reviews of Vocational Education and Training*, París, OECD Publishing.
- Lanzona, L. (2008), "Technical and Vocational Education and Training in the Philippines", inédito.
- Orbeta, A. y M. Abrigo (2013), *An Assessment of TESDA Scholarship Programs*, Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Orbeta, A. y otros (2015), "Quality assurance in Philippine education: a review", inédito.
- Peano, S. y otros (2008), *Investment in Technical Vocational Education and Training (TVET) in the Philippines*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- TESDA (Autoridad de Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades) (2013), "2013 Impact Evaluation Survey (IES)", Manila.
- _____(2011), *Investing in the 21st Century Skilled Workforce. The National Technical Education and Skills Development Plan 2011-2016* [en línea] http://www.tesda.gov.ph/uploads/File/LMIR2011/nov/NTESDPFinal%20asofSept29_1_pg1-40.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2012), "Third International Congress on TVET" [en línea] <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/education-building-blocks/technical-vocational-education-and-training-tvet/third-international-congress-on-tvet/>.

Reseña biográfica de los autores

Ívico Ahumada Lobo

Doctor en Políticas Públicas y Economía por la Universidad Carnegie Mellon (Estados Unidos). Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México desde 2003. Director de 18 tesis de maestría o doctorado. Coordinador o autor individual de más de 100 proyectos de investigación y consultoría, entre los que se incluyen 21 estudios sobre empleo y capacitación.

Oscar Amargós

Ciudadano dominicano, posee un Diploma de Estudios Avanzados y es candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Sociólogo y profesor-investigador de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de la República Dominicana. Especialista en políticas educativas y, en particular, educación y formación técnico-profesional.

Graciela Bensusán

Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Xochimilco (México) y profesora de tiempo parcial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en instituciones, organizaciones y políticas laborales desde una perspectiva comparativa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ha realizado estancias de investigación en la

UNAM, la CEPAL, el Instituto de Estudios de América y el King's College de la Universidad de Londres.

Liz Bowen-Clewley

Directora General de la empresa Competency International Ltd, en Nueva Zelanda. Sus servicios son solicitados a nivel internacional por ser una de las profesionales más importantes en materia de diseño de sistemas de cualificación y evaluación, así como de evaluación del aprendizaje en el empleo. Se destaca por su innovación en las metodologías de evaluación integrada, sobre todo en el ámbito del reconocimiento de la competencia actual y el aprendizaje anterior.

John Carter

Tiene 34 años de experiencia en el programa de seguro de desempleo del Canadá, en cargos directivos a nivel nacional como el de Director de Capacitación y Director de Servicios de Gestión de Seguros; trabaja actualmente en calidad de consultor independiente sobre programas de protección del desempleo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas. Ha prestado asistencia en el desarrollo de planes de protección contra el desempleo en Bahrein, China, el Estado de Palestina, Filipinas, Jordania, Malasia, Myanmar, Omán y Viet Nam.

Michael Dominic del Mundo

Profesor de la Facultad de Estadística de la Universidad de Filipinas. Actualmente cursa un doctorado en Estadísticas Sociales y Demografía en la Universidad de Southampton (Reino Unido). Entre sus intereses de investigación figuran la demografía estadística, la econometría y la evaluación del impacto de programas sociales.

Rosemarie Edillon

Directora General Adjunta de Política y Planificación de la Entidad Nacional de Economía y Desarrollo de Filipinas. Es titular de un doctorado en Economía de la Universidad La Trobe (Australia), una maestría en Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de Filipinas y una maestría en Ciencias Estadísticas de la Facultad de Estadística de la Universidad de Filipinas. Impartió Economía en la Universidad La Trobe y Economía y Estadística en la Universidad de Filipinas. Anteriormente, fue Directora Ejecutiva del Centro de Políticas de Asia y el Pacífico, especializado en investigaciones sobre políticas de desarrollo. Es presidenta de la Sociedad Económica de Filipinas y Vicepresidenta del Comité Económico del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).

Emmanuel F. Esguerra

Profesor de Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de Filipinas (UPSE). Ha sido miembro del cuerpo docente de la UPSE desde 1993, fue adscrito a la Entidad Nacional de Economía y Desarrollo de Filipinas en julio de 2012, donde desempeñó el cargo de Director General Adjunto de Política y Planificación y, posteriormente, de Director General y Secretario de Planificación Socioeconómica hasta junio de 2016. Fue editor de la revista *Philippine Review of Economics* de 2001 a 2007 y nuevamente de 2008 a 2010. Entre sus intereses de investigación figuran la economía del trabajo y la microeconomía del desarrollo.

Sonia Gontero

Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cursó sus estudios de maestría en Economía en la Universidad de Montreal (Canadá) y de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Ha trabajado como investigadora para el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social del Canadá, el Instituto de Estadística de la UNESCO en Montreal, el Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (Argentina).

Jenny Grainger

Con más de 15 años de experiencia en el ámbito de la formación y la capacitación vocacionales, gran parte de su trabajo reciente se ha centrado en el desarrollo de las cualificaciones, el diseño de planes de estudios y las estrategias innovadoras para su puesta en marcha, incluido el aprendizaje en línea. Uno de sus temas principales ha sido el diseño de procesos de reconocimiento de aptitudes que permitan la acreditación del aprendizaje en el empleo. Recientemente ha participado en la elaboración y puesta en práctica de programas de capacitación en Papua Nueva Guinea. Debido a su interés en las metodologías de evaluación integrada, sobre todo en el sector de la salud, cursó una maestría en Ciencias de la Salud.

Alberto Isgut

Economista de la División de Política Macroeconómica y Financiación para el Desarrollo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), donde ha sido uno de los autores principales del *Estudio Económico y Social de Asia y el Pacífico* y otras publicaciones emblemáticas de la CESPAP, como el *Informe sobre los países de Asia y el Pacífico con necesidades especiales de desarrollo*, de 2016. Ha sido Profesor Auxiliar del Departamento de Economía de la Universidad

Wesleyan (Estados Unidos). Durante su carrera profesional, ha realizado investigaciones sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, como las corrientes de capital, la inversión, la productividad, las exportaciones, la cooperación e integración económica regionales, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación para el desarrollo. Es titular de un doctorado en Economía por la Universidad de Toronto (Canadá).

Sarah Maclean

Editora y escritora por cuenta propia sobre temas de negocios desde 2005, especializada en el uso del inglés simplificado. Su meta es aportar claridad a la información escrita, tanto en Internet como en versión impresa. También es evaluadora registrada en el empleo para los niveles 1 a 6 del Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda. Con su experiencia en magisterio y ventas, ha trabajado con niños pequeños y familias y en el ámbito de la educación de adultos, incluidos los desempleados.

Jim Matheson

Consultor en temas de educación con experiencia en liderazgo, gobernanza y planificación estratégica. Recientemente llevó a cabo un examen analítico del sistema de educación de Kiribati y desarrolló la estrategia de enseñanza superior de las Islas Cook. Ha sido directivo superior del Ministerio de Educación de Nueva Zelanda. Entre sus proyectos actuales figura el estudio de cómo las comunidades pueden tener mayor influencia en la calidad de la educación.

Aniceto C. Orbeta, Jr.

Investigador Superior del Instituto de Estudios de Desarrollo de Filipinas y Profesor Conferenciante de la Facultad de Economía de la Universidad de Filipinas. Entre sus intereses de investigación figuran las cuestiones relacionadas con la enseñanza y el mercado de trabajo, la evaluación de los efectos, la modelización económica aplicada y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Posee un doctorado en Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de Filipinas, seguido de estudios de postdoctorado en la Universidad de Harvard (Estados Unidos). Se desempeñó como consultor del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, la Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional, la Organización Internacional del Trabajo y la Millenium Challenge Corporation.

Sharon Faye Piza

Economista de la oficina en Filipinas del Banco Mundial. Es licenciada en Ciencias Estadísticas y máster en Economía por la Universidad de Filipinas. Antes de desempeñar sus funciones actuales, trabajó como consultora para

varios organismos de desarrollo, entre los que se incluyen el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); para centros de investigación como el Centro de Políticas de Asia y el Pacífico y la fundación UPecon, y para varias entidades públicas del Gobierno de Filipinas, incluidos el Departamento de Agricultura y el Departamento de Reforma Agraria.

Gerla van Breugel

Investigadora y conferenciante sobre negocios internacionales en la escuela Avans Hogeschool de los Países Bajos, con amplia experiencia en cuestiones relacionadas con la enseñanza y el mercado de trabajo, obtenida mediante sus cargos investigativos y docentes en el Centro de Investigaciones sobre la Enseñanza y el Mercado de Trabajo (ROA) de los Países Bajos y la Universidad de Chile, entre otras instituciones. Es titular de una maestría en Economía por la Universidad de Maastricht (Países Bajos).

Mario D. Velásquez Pinto

Chileno, licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial, con mención en Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como consultor en análisis económico, economía del trabajo y protección social de organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y como asesor en el diseño de políticas públicas en los ministerios de hacienda, trabajo y previsión social y desarrollo social de Chile y de otros países de la región.

Jürgen Weller

Jefe de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Es máster en Ciencias Políticas y doctor en Economía por la Universidad Libre de Berlín. Ha trabajado en la Universidad Libre de Berlín, la Universidad Nacional de Costa Rica y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT. En sus trabajos recientes sobre los mercados laborales de América Latina y el Caribe abordó la inserción laboral juvenil, la calidad del empleo, las políticas e instituciones del mercado de trabajo, el empleo agropecuario, el crecimiento económico, el empleo y la productividad.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 242 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 230 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015, 150 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2015, 140 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015, 235 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015, 104 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2015, 98 p.
- Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo, 68 p.
Social Panorama of Latin America 2015. Briefing paper, 66 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015, 102 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 98 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.
- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, 2016, 90 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015, 2016, 74 p.
- Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015, 58 p.
Economic and Social Panorama of the Community of Latin American and Caribbean States 2015, 56 p.
- Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, 180 p.
Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean, 2015, 172 p.
- Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2015, 146 p.
Operational guide for implementation and follow-up of the Montevideo Consensus on Population and Development, 2015, 139 p.
- América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, 88 p.
Latin America and the Caribbean: Looking ahead after the Millennium Development Goals. Regional monitoring report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean, 2015, 88 p.

- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2015, 98 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2015, 98 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados de la CEPAL (2010-2014), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados de la CEPAL (2012-2014), 2015, 148 p.
- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.
Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.
Structural Change for Equality: An integrated approach to development, 2012, 308 p.
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.
Time for Equality: Closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.
A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena Ibarra, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.
- 137 Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad, Daniela Trucco, Heidi Ullmann (eds.), 2015, 282 p.
- 136 Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), 2015, 510 p.
- 135 *Rising concentration in Asia-Latin American value chains: Can small firms turn the tide?* Osvaldo Rosales, Keiji Inoue, Nanno Mulder (eds.), 2015, 282 p.
- 134 Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Pablo Jiménez (ed.), 2015, 172 p.

Copublicaciones / Co-publications

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / Co-editions

- Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China, 2015, 240 p.
Latin American Economic Outlook 2016: Towards a new Partnership with China, 2015, 220 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de proyecto / *Project documents*

- Complejos productivos y territorio en la Argentina: aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015, 216 p.
- Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social, Teresita Escotto Quesada, 2015, 168 p.
- La economía del cambio climático en el Perú, 2014, 152 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / *ECLAC Series*

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo/ Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales/ Macroeconomía del Desarrollo/ Medio Ambiente y Desarrollo/ Población y Desarrollo/ Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.
- 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Carlos Sandoval, Andrea Sanhueza, Alicia Williner, 2015, 74 p.

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC publications are available at:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

Protección y formación

Instituciones para mejorar
la inserción laboral
en América Latina y Asia

ALBERTO ISGUT
JÜRGEN WELLER

Editores

Desarrollo Económico

El mundo del trabajo es objeto de grandes transformaciones. Los cambios tecnológicos —de un alcance solo comparable al de la revolución

industrial—, la formación de cadenas mundiales de valor y la creciente integración de los mercados de bienes y servicios influyen en los procesos de producción y en el consumo. Estas transformaciones causan un fuerte impacto en los mercados laborales y generan nuevos retos para sus instituciones, entre ellas, las relacionadas con la protección contra el desempleo y con la formación profesional y capacitación, que son clave para la creación de empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas y todos.

Por una parte, la constante transformación de los mercados de trabajo y la heterogeneidad creciente de las relaciones laborales generan grandes desafíos para el diseño de instrumentos de protección contra el desempleo. Por otra parte, una adecuada cualificación de la fuerza de trabajo es un elemento clave para cualquier estrategia de desarrollo que aspire a centrar el crecimiento económico en la innovación y el conocimiento. Esto implica un gran reto para los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación, que deben hacer frente a una diversidad creciente tanto de las demandas del sector productivo como de las personas que buscan integrarse de manera digna al mercado laboral.

Mediante un análisis de las experiencias recientes de los países de América Latina y Asia en relación con los sistemas de protección contra el desempleo y la formación profesional y capacitación, así como de los retos que enfrentan para el desarrollo de estas instituciones laborales, este libro procura contribuir al debate sobre el perfeccionamiento de instituciones laborales que fomenten el desarrollo sostenible en un mundo del trabajo cambiante.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121921-0



9 789211 219210