

1. CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Regina Galhardi

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de adquirir cada vez más conocimientos y nuevas habilidades para respaldar la empleabilidad en la economía del conocimiento, hace que el acceso a la **inversión en capital humano** sea un tema importante a considerar para un número cada vez más grande de personas, empresas y gobiernos. A pesar del creciente interés prestado a tal inversión, es poco lo que sabemos sobre ella con una base sistemática. Si no contamos con información sistemática, es muy difícil lograr una visión realista acerca de la **magnitud y naturaleza** de las inversiones en capital humano. Además, sin esta información cuantitativa sobre una base comparativa, es muy difícil alentar a países, empresas o empresarios y personas en general a incrementar sus esfuerzos actuales en la inversión en formación.

Como fue propuesto por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en la sesión N° 88 de su reunión anual en el año 2000, la OIT debería sugerir una serie de parámetros sobre inversión en formación, en lo posible diferenciados para las distintas regiones del mundo, tamaño de las empresas o sectores de la industria, como reflejo y punto de referencia para países, sectores y empresas (OIT, 2000).

Tanto internacionalmente como en la región de América Latina y el Caribe, los países están en diferentes etapas de una reforma de sus sistemas de educación y formación profesional con el fin de lograr la ambiciosa meta de asegurar oportunidades equitativas de formación a lo largo de la vida para todos, y proveer el capital humano necesario para el crecimiento social y económico.

Desde la década de los años ochenta, y particularmente en la década de los noventa, el panorama de la formación y educación profesional en América Latina y el Caribe registró cambios profundos e importantes. De ser una región en la cual la oferta de formación profesional estaba caracterizada por la participación de instituciones, que eran generalmente públicas, ha evolucionado gradualmente hasta convertirse en una región con una variedad de modelos para el

financiamiento y la oferta de educación profesional.

A pesar de que el financiamiento público tradicional continúa existiendo¹ a través de los sistemas de educación técnica y formación profesional remanentes, han surgido nuevos esquemas de financiamiento. Estas nuevas fuentes que tienen que ver con sectores industriales clave, financiamiento directo de fuentes internacionales, y/o exoneración de impuestos e incentivos fiscales para la inversión en formación, son algunas de las experiencias que se están poniendo en práctica actualmente.

Como fuera acordado en la reunión tripartita interamericana sobre formación, productividad y trabajo decente (Río de Janeiro, 15-17 de mayo de 2002): “Es necesario aumentar las inversiones en formación profesional tanto públicas como privadas”.

El diálogo social fue considerado una herramienta útil para el desarrollo de nuevos sistemas de financiamiento y la promoción de la inversión en formación. La promoción de la inversión privada en formación profesional permanente en el lugar de trabajo fue abogada como una estrategia posible y viable.

Una de las experiencias más novedosas a nivel regional está relacionada con el proceso de descentralización llevado a cabo por las instituciones de formación profesional tradicionales, con el objetivo de responder mejor a las demandas de formación local y/o sectorial y propulsar la innovación tecnológica y el desarrollo. A través de la adopción de estrategias sectoriales, varias instituciones de formación profesional (IFP) han convertido sus centros de formación multidisciplinarios en centros especializados que apuntan a áreas o líneas de producción específicas y/o establecieron acuerdos y alianzas con institutos de tecnología y universidades, centros de formación de empresas y empleados, y en algunos casos abrieron centros de formación en parques industriales. En este abordaje, fuentes adicionales y alternativas de financiamiento también se obtienen a través de estas nuevas formas de asociarse con empresas y clientes.

Por otro lado, agentes del Estado relacionados a la formación profesional se han diversificado; hay nuevos roles desarrollados por el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Bienestar Social o entes públicos especializados, quienes se han tor-

1 En este sistema, los fondos de financiamiento para las instituciones de formación profesional (IFP) provienen de tributos o contribuciones parafiscales de empresas. Estos impuestos son específicamente gravados para la formación profesional, y son casi siempre calculados como un porcentaje sobre el monto de la nómina de pago de sueldos. Las contribuciones se organizan de distinta forma en los diferentes países pero el sistema cubre todas las empresas con más de diez empleados, y en algunos casos, también empresas públicas y organismos del Estado. El monto de la contribución varía del 0,5 al 2% de la nómina de pagos (Galhardi, R., 2002).

nado fuentes de financiamiento públicas, sacando ventaja de y/o estimulando el surgimiento de “mercados de formación” que involucran a numerosos proveedores tanto públicos como privados.

Varios sistemas de formación profesional en la región tales como los de Brasil, Chile, Colombia, Jamaica y México han adoptado los arreglos antes descritos. Al enfocarse más en los sectores económicos o las líneas de producción, crean alianzas con nuevos socios y clientes (universidades, empresas, institutos tecnológicos, etc.) con el fin de satisfacer, al mismo tiempo, las necesidades de la sociedad y las economías, de una manera integral, eficiente y oportuna. A través de la estimulación del “mercado de la formación” diseñan nuevos arreglos que se caracterizan por estar orientados hacia la formación permanente, el reconocimiento de aprendizajes/conocimientos previos, la normalización y certificación de competencias, etc.

En la presente obra presentamos cinco casos de estudio nacionales y un caso internacional sobre la participación y gastos en formación profesional. El caso internacional compara la información disponible y procesada por una base de datos pionera y original sobre inversión en formación, y revela algunas interesantes tendencias sobre el gasto y participación en la formación en distintos países y regiones, basadas en una serie de variables que el banco de datos incluye. Los casos nacionales fueron elegidos por ser innovadores, tener resultados destacados o haber promovido el diálogo social y el trabajo decente a nivel local, regional o sectorial. Pueden ser presentados como ejemplos de “buenas prácticas”, cuyas estrategias de inversión podrían ser imitadas por otros. Los estudios proporcionan información **cualitativa** y **cuantitativa** sobre la formación brindada, los factores determinantes y los costos, y por lo tanto constituyen parámetros de referencia en materia de formación. Los estudios se basaron en información secundaria (estadísticas, encuestas, estudios, etc.) y fueron complementados con fuentes primarias siempre que no se obtuvieron estadísticas oficiales. Cada estudio describió y analizó el sistema nacional de educación y formación profesional (EFP) en su totalidad, con especial atención en los enfoques más innovadores, resaltando los siguientes puntos:

- Las políticas y mecanismos de financiamiento e incentivos que respaldan el nuevo enfoque.
- Serie de datos/fecha específicos sobre la participación y gastos en actividades de formación de los diez últimos años (si están disponibles) para ilustrar, por ejemplo, los cambios en el abordaje político o incentivos existentes.
- Indicadores que pudieran ser útiles para hacer comparaciones interna-

cionales y/o establecer puntos de referencia normativos.

- Beneficios e impedimentos/limitaciones de cada arreglo desde el punto de vista de los interlocutores sociales.
- Los puntos a favor y en contra de los arreglos innovadores de financiamiento, comparados con los tradicionales.

2. ESTRUCTURA DEL PRESENTE ESTUDIO

Este libro está organizado en ocho capítulos y dividido en dos partes: la analítica y la empírica. La parte I comprende dos capítulos en los cuales se establece el marco analítico para el análisis de la inversión en formación y el rol de los interlocutores sociales en este proceso. El capítulo 2 está dedicado al marco conceptual de la inversión pública y privada en capacitación. Describe diferentes mecanismos y maneras de proceder usadas internacionalmente en esta área y los ilustra con datos empíricos. Se analizarán las formas y medios tradicionales de financiamiento públicos y los arreglos innovadores, caracterizados por mecanismos de cofinanciamiento en los cuales la persona, el Estado y el sector privado contribuyen a la formación de la mano de obra, re-capacitando e incrementando la empleabilidad. Se brindan ejemplos de estos arreglos, montados con el fin de impulsar la formación dirigida a la demanda de las personas y empleadores. Los autores abogan por la necesidad de compartir las responsabilidades entre el gobierno y los interlocutores sociales para el financiamiento de la formación. El capítulo 3 nos da una visión más amplia e internacional de la inversión en formación; se estudian indicadores del desarrollo de habilidades de la mano de obra y se comparan tendencias entre países y regiones del mundo durante el período 1995-2002. En este capítulo se explica cómo se construyen los indicadores; su importancia y aplicabilidad así como sus limitaciones. Teniendo en cuenta estas pautas, el autor usó los indicadores para comparar las tendencias en los gastos y la participación en EFP entre países y regiones del mundo. Los países latinoamericanos, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), los países del Sudeste Asiático, los nuevos Estados miembros y los países candidatos a la Unión Europea (UE) fueron algunos cuyas tendencias se analizaron dentro del grupo y entre ellos a la vez. También se señalan algunas tendencias en países menos desarrollados y en otros con altos ingresos. Este capítulo resalta las divergencias entre países en términos de participación y gastos en la formación y enfatiza la necesidad del relevamiento continuo y actualización de datos estadísticos sobre la participación y gastos en capacitación, no sólo para las naciones desarrolladas sino, en especial, para los países en vías de desarrollo. No tenemos estadísticas com-

parables internacionalmente sobre EFP en este aspecto. Éstas son de primera necesidad para promover políticas y programas activadores o correctivos, para elevar los niveles de desarrollo humano y aumentar la productividad y competitividad laboral a largo plazo. Este estudio pone énfasis en el análisis profundo de las evidencias regionales de América Latina y el Caribe para entender las limitaciones de participación y financiamiento en la formación, en este contexto en particular.

Las datos empíricos de la región son analizados y discutidos en los siguientes cinco capítulos. El capítulo 4, que trata sobre el mercado de EFP brasileño, describe las características del sector en términos de tamaño, perfil, financiamiento y administración, de una manera amplia. Presenta una clasificación del sector que incluye las IFP tradicionales y los actores más nuevos en esta área, lo que ilustra la diversidad del mercado. Incluye una variedad de proveedores públicos y privados que ofrecen EFP a los sectores formales e informales, los trabajadores empleados y desempleados, en sectores económicos y ocupacionales diferentes, desde una empresa y localidad pequeña hasta una grande. Se ha estimado que el mercado de EFP brasileño comprendía alrededor de 35 mil escuelas y centros (públicos y privados); inscribió 32 millones de estudiantes; y gastó alrededor de US\$ 13 billones en actividades de formación por año durante el período 1999-2000. Esta última cifra correspondía al 40% del gasto total en educación. Este capítulo describe y analiza los “pro y contra” de las dos más grandes fuentes de financiamiento del sistema EFP brasileño, como son los impuestos sobre la nómina de empleados que existen desde comienzo de la década de los cuarenta, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) desde los años noventa. El estudio concluye que las fuentes públicas de inversión en capacitación son importantes, complementarias y necesarias en un país donde la inequidad es alta y las oportunidades de EFP no están distribuidas equitativamente. Las fuentes privadas por sí solas no alcanzan para lograr los objetivos en la educación y la formación de las políticas públicas orientadas a los grupos más desfavorecidos, la promoción de justicia social y equidad, y la mejora del nivel de educación de la Población Económicamente Activa (PEA).

El quinto capítulo, sobre el sistema de formación profesional y su financiamiento en Chile, describe el modelo de capacitación tanto público como privado y en particular analiza los efectos y la lógica de un incentivo para la capacitación en las empresas: la franquicia tributaria. Se analiza el crecimiento explosivo de la demanda privada de capacitación según el tamaño de la empresa, áreas de especialidad, categoría de trabajadores así como la diversificación y descentralización de la oferta de capacitación. Se destaca que más de 800.000

trabajadores participan anualmente en cursos de perfeccionamiento y actualización que organizan las empresas con una inversión de US\$ 170 millones, de los cuales un 80% se financian a través de la franquicia tributaria. Por otra parte, los programas públicos de formación para trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, atienden anualmente más de 45.000 personas en cursos de formación inicial mayoritariamente. A partir de modelos de simulación de la oferta y demanda de capacitación, el autor concluye que la actual franquicia tributaria puede producir efectos indeseables como el otorgamiento de subsidios a empresas que no lo necesitan y/o normalmente invierten en capacitación. Se propone un modelo alternativo que permita aumentar la inversión de las empresas y la demanda de los trabajadores en capacitación con menor costo para el Estado.

En el capítulo 6, se analiza el sistema de financiamiento de la formación para el trabajo en Colombia. Este estudio ofrece un panorama general de la base institucional y la oferta de servicios asociada al mismo. Se concentra en detallar el financiamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública cuyos recursos provienen principalmente de una contribución parafiscal pagada por las empresas. Se presentan algunas alternativas a este modelo de financiamiento que están siendo objeto de discusión actualmente entre los diversos actores sociales del país.

El capítulo 7 presenta el estudio de caso de Jamaica, sobre cómo una serie de proyectos de inversión ponen a prueba un sistema de formación que se encuentra en plena reforma. Este estudio analiza las inversiones en la formación y desarrollo de calificaciones de los trabajadores dentro del contexto regional e internacional, y sus repercusiones sobre la competitividad de la economía del país en el mercado global. Además de describir los contextos sociales y económicos nacionales y regionales, este estudio proporciona detalles de la evolución de las políticas existentes y mecanismos de financiamiento para la formación, y en particular, las políticas clave del HEART Trust/NTA, una agencia estatutaria del gobierno de Jamaica que financia la formación institucional mediante tributos gravados a empresas. El estudio muestra cómo el esquema de franquicia tributaria se transformó en un plan generador de ingresos públicos, permitiendo el crecimiento de la agencia y su confiabilidad sobre una base de formación institucional en oposición a la formación en el lugar de trabajo. Se examina también la incidencia y gastos en formación a través del HEART Trust así como otro tipo de proveedores de formación. Se calcula que las inversiones públicas y privadas en formación para el empleo corresponden a alrededor de US\$ 92,9 millones por año. Lo que es más, el autor analiza los impedimentos y limitaciones del sistema tributario e incentivos aplicados por el HEART para la formación así como las ventajas

y desventajas de este arreglo de financiamiento. El desafío que actualmente enfrenta este sistema parece ser, por el lado de la demanda, llevar a las personas a un nivel de formación más alto, el cual ha sido típicamente el caso del HEART Trust/NTA y, por el lado de la oferta, diversificar la referida a formación y extenderla a empresas, escuelas, programas de educación terciaria y otros proveedores privados de formación para aumentar su impacto en la economía.

El caso de los costos de la formación profesional en sus diversas modalidades en México, se encuentra analizado en el capítulo 8. El estudio indaga sobre los costos de la hora de formación por estudiante y de la hora por curso. También se describe el marco institucional y el contexto del financiamiento de la formación técnica profesional, y analiza los costos de la formación por tipo de aprendizaje. Además, presenta algunos casos específicos de formación impartida por el sector privado. Finalmente, el autor realiza un análisis comparativo del costo de la formación técnica inicial y para el trabajo en el país. El estudio concluye que el financiamiento de la formación no puede obedecer a un criterio de costo estándar ya que las variables institucionales, la calidad, la economía de escala y el retorno esperado influyen en el costo de referencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Galhardi, R., (2002) *Financing Training: Innovative Approaches in Latin America*, Working Paper, N° 12, IFP/SKILLS, OIT, Ginebra.
- OIT, (2000) *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión N° 88, Ginebra.

PARTE I
EL MARCO ANALÍTICO

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Eduardo Martínez y Regina Galhardi

INTRODUCCIÓN

Una de las características sobresalientes de la formación profesional (FP) –y de la educación para el trabajo en general– es su capacidad para generar beneficios a largo plazo para la persona misma y el resto de la sociedad, y es en este sentido que la FP puede verse como una inversión en capital humano. En general, los beneficios de la FP consisten en satisfacciones personales, mejora de ingresos y aumento de la productividad laboral de los individuos, así como también beneficios indirectos para otras personas. Estos últimos corresponden a las llamadas “externalidades” positivas, las cuales parecen ser especialmente importantes en el caso de la FP.

El valor económico de la FP se enmarca en el concepto de la rentabilidad de la educación, que resulta de comparar los beneficios de largo plazo con los costos de educar a un individuo. Más aún, según la forma en que se distribuyen dichos beneficios y costos entre los particulares y la sociedad es posible distinguir entre rentabilidad privada y social de la educación.

La rentabilidad privada de la educación se refiere a los mayores ingresos que puede percibir una persona con más educación comparados con el costo personal de su educación, incluyendo entre éstos los ingresos sacrificados durante el período de estudios. A su vez, la rentabilidad social de la educación se refiere a la mayor productividad social de un individuo con mayor educación, comparada con el costo social de educarlo, incluidos el aporte productivo a la sociedad sacrificado durante el tiempo de sus estudios y, eventualmente, la menor producción de otros trabajadores desplazados hacia empleos inferiores (o al desempleo) por el aumento de la oferta de trabajadores calificados. Por cierto, la rentabilidad privada puede ser diferente de la rentabilidad social como consecuencia, entre otras cosas, de las externalidades positivas de la educación; de las imperfecciones del mercado de trabajo que producen diferencias entre la productividad y los ingresos de los trabajadores; y del hecho de que los ingresos de los trabajadores no siempre reflejan el verdadero costo laboral para los empleadores. Con todo, de-

jando de lado la cuestión de las externalidades y admitiendo que los salarios pueden ser indicadores aceptables de la productividad laboral, los beneficios económicos de la educación para la sociedad se reflejan en los ingresos adicionales del trabajador en virtud de su mayor productividad. Por otro lado, hay que señalar que los beneficios económicos de una mayor educación para el individuo pueden no ser sólo consecuencia de su mayor productividad, sino también de las ventajas que da la educación para acceder a los empleos mejores y más escasos; ello plantea un debate –no resuelto aún– entre el valor de la educación como medio para aumentar la productividad o como un mecanismo para seleccionar a los individuos más aptos para un determinado trabajo, aunque sus conocimientos excedan los requisitos del empleo. Pero ya sea que la educación configure un requisito técnico del empleo o una ventaja para obtenerlo, para la persona igualmente es una forma de inversión en capital humano. Inclusive desde un punto de vista social, esta función credencialista de la educación no es necesariamente un desperdicio, ya que contribuye a disminuir el costo de seleccionar el personal en las empresas. Con todo, la eficacia de la educación como mecanismo de selección para el empleo depende de la medida en que exista una verdadera igualdad de oportunidades educativas en la sociedad. Por último, hay que tener presente que las diferencias de ingresos entre las personas no son atribuibles sólo a diferencias de educación, especialmente si hay una correlación entre el nivel educativo de los individuos, por una parte, y su aptitudes naturales o su estatus social, por otra.

En cuanto al costo de la inversión en capital humano, éste se refiere al valor de los recursos que se destinan a la educación sustrayéndolos de usos alternativos. Y tales costos tienen que ver no sólo con los gastos específicos de los servicios educativos (por ejemplo, el salario de los docentes, los costos de los materiales de estudio y los gastos de transporte de los estudiantes), sino también con el costo del capital utilizado en la educación (por ejemplo, terrenos, locales, talleres, laboratorios y bibliotecas). Y a los costos directos hay que agregarles el costo de oportunidad de la educación, esto es, la producción y los ingresos laborales sacrificados cuando las personas estudian en vez de trabajar, y los costos generados por la movilidad laboral incluidos, entre éstos, el desplazamiento de otros trabajadores a empleos de menor productividad y el costo para el empleador de reemplazar a los trabajadores capacitados que emigran a otros empleos.

1. ¿POR QUÉ INTERVIENE EL ESTADO EN EL MERCADO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL?

Si el trabajador y la empresa pueden capturar los beneficios de la educación para el trabajo, ¿por qué interviene el Estado en el mercado de estos servicios?

Dos son las razones principales: la primera, el deseo de los gobiernos de atenuar las desigualdades sociales; la segunda, la necesidad de mejorar la eficiencia social de las inversiones en educación. En el primer caso, se trata de dar oportunidades a personas excluidas de la educación por sus carencias económicas y la falta de créditos educativos. En general, son jóvenes que ingresan al mercado de trabajo prematuramente, apremiados por la pobreza de sus hogares; adultos sin calificación, desempleados; operarios especializados cuyas competencias han quedado obsoletas por los cambios tecnológicos, la reestructuración económica y la reducción del tamaño del Estado; también como trabajadores subempleados en el sector informal de la economía. En el segundo caso, se trata de corregir la comúnmente baja inversión privada en formación profesional, derivada de los fallos del mercado en la provisión de los servicios educativos, como se explica a continuación.

La inversión privada en educación para el trabajo es, a menudo, insuficiente desde el punto de vista del interés social, porque los agentes privados no toman en cuenta los eventuales beneficios indirectos (externalidades positivas) de la educación para otras personas. Eso crea una divergencia entre el beneficio privado y el social. Por ejemplo, los efectos favorables de la formación profesional en áreas estratégicas como la seguridad industrial, la seguridad social, la salud pública y la protección del medio ambiente; la difusión del conocimiento técnico entre los trabajadores; los beneficios para un país de contar con recursos humanos calificados para adaptarse a las turbulencias de la economía mundial y atraer inversiones. Ésos son beneficios indirectos –que no tienen retornos para el causante– que parecen ser especialmente importantes en el caso de la educación para el trabajo, como lo sugieren las teorías más modernas del crecimiento económico.

Por otra parte, los mercados de trabajo suelen adolecer de imperfecciones que inhiben o deforman la demanda y la oferta privadas de educación para el trabajo; entre éstas, las principales son: la desinformación de los agentes económicos, las restricciones a la movilidad de los trabajadores y la entrada a ciertos mercados ocupacionales, los salarios desvinculados de la productividad, la discriminación en el empleo, la segmentación del mercado laboral y, por último, el desempleo y el subempleo. En virtud de estos fallos, las empresas y los trabajadores perciben señales falsas respecto a la rentabilidad de la inversión en capital humano, y no hay ninguna garantía de que ese problema se pueda resolver mediante las políticas públicas.

Debemos también tomar en cuenta que los trabajadores y las empresas suelen preferir opciones de educación para el trabajo con retornos inmediatos, frente a aquellas que ofrecen expectativas de beneficio a largo plazo. Esta preferencia

por los retornos inmediatos se explica por diversas razones. En primer lugar, por el hecho de que el capital humano –a diferencia del capital físico o financiero– es un activo intransferible: no se puede enajenar, asegurar contra riesgos ni constituir como garantía; por consiguiente, la inversión en capital humano tiene un mayor riesgo de iliquidez para el inversionista. En segundo lugar, porque una mayor educación no garantiza un aumento de los ingresos y la productividad a las personas, sólo mejora la probabilidad de lograrlo. De este modo, las preferencias educativas con visión de corto plazo que suelen tener las empresas y las personas, contribuyen a concentrar la demanda privada de servicios de formación profesional en cursos cortos dirigidos a enfrentar problemas puntuales en los puestos de trabajo o necesidades inmediatas de las personas.

Por último, los incentivos del mercado son a menudo ineficaces para inducir a las empresas a invertir en la “capacitación general” de sus trabajadores, esto es, en desarrollo de competencias laborales que puedan ser transferibles a otras empresas. En general, las pequeñas y medianas empresas son las más reacias a invertir en capacitación debido al riesgo de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo. Cuando un trabajador (o una u otra empresa) se beneficia a expensas de la empresa que asume el gasto, se genera una externalidad, que en el caso de la formación profesional parece ser un importante disuasivo de las inversiones de las empresas en la formación profesional de sus trabajadores.

2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En los últimos años la financiación pública de la formación profesional ha ido usando fórmulas cada vez más variadas y complejas, tanto en cuanto a las fuentes de los fondos como a las formas de asignarlos a los programas de formación. En lo que se refiere a las fuentes del financiamiento público de la formación profesional, es posible distinguir dos vías principales:

1. Los fondos generales del Estado, que se recaudan mediante el sistema tributario general y se administran a nivel nacional, regional o local. Estos recursos se asignan a los programas de formación de manera discrecional a través de los presupuestos anuales de las instituciones del Estado.
2. Los fondos destinados específicamente para la formación profesional que se recaudan en virtud de diversos mecanismos, como ser: (i) contribuciones a instituciones oficiales de formación profesional (esquema común en América Latina); (ii) contribuciones a “fondos nacionales” de capacitación; (iii) partidas para capacitación incluidas en los aportes a

la seguridad social; y (iv) cuotas obligatorias de capacitación en las empresas. Los fondos para la formación profesional están, en este caso, preasignados en virtud de leyes especiales.

Ambas fuentes de financiamiento tienen ventajas y limitaciones. El uso de fondos generales es más ventajoso desde el punto de vista de la unidad y flexibilidad de la política fiscal del país, aunque implica mayor incertidumbre sobre la sostenibilidad del financiamiento para los programas de formación. A su vez, los fondos con un destino específico son menos volátiles, lo que los hace más apropiados para las políticas de formación con visión de largo plazo; pero, en cambio, son un factor de rigidez en la política fiscal de la nación y, si se trata de recursos provenientes de impuestos a la masa salarial, pueden afectar el empleo y la competitividad del sector productivo.

Desde la perspectiva de la asignación de fondos públicos para la formación profesional cabe distinguir dos mecanismos principales: 1. los subsidios por el lado de la oferta, en virtud de los cuales los proveedores beneficiarios producen servicios formativos de acuerdo a su visión de las necesidades del sector productivo; y 2. los subsidios por el lado de la demanda, en virtud de los cuales los usuarios usan el subsidio de acuerdo a sus necesidades y preferencias.

Los subsidios por el lado de la oferta se usan para financiar instituciones de formación profesional oficiales (públicas o semipúblicas) o para subsidiar a múltiples proveedores de servicios formativos, privados o públicos. El financiamiento de las instituciones oficiales de formación profesional presenta muchas ventajas derivadas de su operación en gran escala, pero estas instituciones a menudo adolecen de los inconvenientes propios de los monopolios del Estado, especialmente cuando disponen de financiamiento seguro y escaso control social. A su vez, el financiamiento público mediante subsidios a múltiples proveedores posee ventajas derivadas de la competencia entre los proveedores, aunque puede propiciar una atomización excesiva de la oferta, que impide aprovechar economías de escala y desalienta las inversiones necesarias para ofrecer capacitación en tecnologías duras de producción. Una variante moderna de los subsidios por el lado de la oferta, es la financiación pública de centros de formación manejados por las empresas, de manera individual o colectiva. Este esquema favorece una mayor articulación de la oferta formativa con las necesidades del sector productivo.

Los subsidios a la demanda de formación profesional se entregan a los usuarios de los servicios formativos: las empresas o los trabajadores. En el primer caso, las fórmulas más comunes de estímulo a la capacitación en las empresas son: (i) las exenciones (Brasil, Corea, Francia), los subsidios directos (Singapur) y el reembolso de gastos (Malasia) con cargo a impuestos específicos para la ca-

pacitación que gravan a las empresas; (ii) los incentivos tributarios con cargo a recursos generales del Estado (Chile), y (iii) los esquemas de costos compartidos entre el Estado y las empresas obligadas a realizar programas de formación (India). El mayor mérito de estos mecanismos es su eficacia para ajustar la oferta formativa a las necesidades del sector productivo; por el contrario, sus limitaciones tienen que ver con el riesgo de subsidiar a empresas que no lo necesitan, el acceso restringido a estos programas (trabajadores en servicio) y el carácter cortoplacista de la capacitación que se imparte.

Estos **problemas con los impuestos para la capacitación** han sido superados a través del establecimiento de esquemas de impuestos o subvenciones sectoriales y/o nacionales regidas en forma bipartita o tripartita, las que pueden ser una vía, tanto para aumentar el nivel de formación más allá de lo que las empresas voluntariamente provean, como también para conciliar los intereses adversos entre las empresas y los empleados.

En Bélgica, por ejemplo, un acuerdo colectivo firmado en diciembre del año 2000, y que abarca a todo el país, reafirma el compromiso de los interlocutores sociales a contribuir hasta un tope del 1,9% sobre el monto de la nómina de pago de sueldos a un fondo de formación, suma que podría variar según acuerdos sectoriales, con un porcentaje mínimo especificado del gasto en “grupos de riesgo”, como lo son, por ejemplo, trabajadores menos calificados y mayores, mujeres empleadas en PYME, etc. Un acuerdo en el ramo de la industria textil, firmado en mayo de 2001, determinó el destino del 0,4% del monto de la nómina de pagos para formación para la promoción del empleo de “grupos de riesgo” entre los empleados y los desempleados a más largo plazo. En España, empleadores pagan el 0,7% sobre la nómina de pagos a un fondo de formación administrado por una Fundación Tripartita de Formación, en la cual comisiones sectoriales que son integradas por representantes de empleadores y trabajadores deciden y administran las subvenciones otorgadas para capacitación. Otros países tienen también fondos sectoriales establecidos a través de acuerdos colectivos en cada ramo, además de sus normas tributarias nacionales. En Dinamarca y Holanda,¹ hay también un enfoque tributario a nivel sectorial impuesto por acuerdos colectivos el cual está complementado por subvenciones del Estado (con un 0,7% de tasa de contribución promedio en Holanda, pero variando considerablemente en los distintos ramos de actividad).

1 La mitad de la mano de obra en Holanda, y un tercio en Dinamarca, está cubierto por tributos sectoriales y fondos de formación establecidos por acuerdos colectivos los cuales se complementan con subvenciones del Estado.

En la mayoría de los países europeos, la participación en formación promovida por empleadores es significativamente más grande en empresas con acuerdos conjuntos que en empresas sin ellos. Las diferencias en cifras de participación en formación son especialmente grandes en los países del Mediterráneo (para los cuales la tasa de participación en empresas con acuerdos negociados es más del doble que en otras firmas). Por lo tanto, acuerdos colectivos y la participación de los gremios obreros a nivel de la empresa o lugar de trabajo, parecen jugar un papel importante para asegurar la distribución equitativa de los gastos para la formación, no solamente difundiendo la información y definiendo en forma conjunta el currículo, sino también aumentando y entrelazando la oferta al empleo guiado a tipos más generales de capacitación.

Además de los ya nombrados, está siendo probada, en algunos países de la UE, una nueva iniciativa o esquema político de beneficios dirigidos a incentivos tributarios para reducir la subinversión en formación de las empresas causada por externalidades debidas a las imperfecciones del mercado de trabajo. Las autoridades públicas en varios países han intentado recientemente consignar este asunto, permitiendo deducir a los empleadores más del 100% del costo de la formación profesional continua (FPC) del ingreso bruto a la hora de determinar el monto imponible.

Esta deducción de impuestos extra llega al 10% de los gastos en formación en Luxemburgo, al 20% en Austria y Holanda, y hasta el 50% en Italia (Tabla 1). En Austria, por ejemplo, a partir del año 2000, los empleadores han podido deducir hasta el 120% del costo de la FPC, que es proporcionada externamente por otro proveedor, del ingreso bruto, y a partir de 2003 el costo proveniente de una unidad de formación dentro de la compañía también. Este incentivo le permite a las empresas deducir no sólo el costo real de formación como un gasto transaccional de su ingreso bruto sino también como un “gasto virtual” adicional de un 20%. Las deducciones de impuestos no dan ningún incentivo al aumento de la formación si los empleadores no reciben un beneficio positivo en el año fiscal en curso. Para usar este beneficio, las empresas que no tengan ganancias suficientes durante un determinado año como para beneficiarse de esta reducción de impuestos, pueden, como alternativa, pedir un crédito para gastos de capacitación de un 6% del gasto real; éste puede ser, tanto sustraído como deducido de las obligaciones tributarias de la empresa en el año previo o subsiguiente, o pagado a la empresa. De igual manera, en el caso de Luxemburgo, donde la deducción del costo de FPC puede llegar al 110% del ingreso bruto desde 1999, las deducciones en gastos de formación pueden ser postpuestas hasta un máximo de diez años si el ingreso imponible en un determinado año es negativo. En Italia,

Tabla 1
Deducción de impuestos de gastos en formación del ingreso bruto
en países OCDE seleccionados

PAÍS/AÑO	DISPOSICIONES PRINCIPALES	RESTRICCIONES
Austria (2000)	Deducción del 120%. Si no ha habido ganancias en un año determinado, las empresas pueden reclamar un crédito para gastos de formación de un 6% del costo de la misma, que es deducido de impuestos correspondientes o pagados directamente a la empresa.	Para formación provista externamente que es relevante para los intereses de la empresa (desde 2000) y formación organizada dentro de la empresa (desde 2003).
Italia (2001)	Deducción del 150%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la reducción puede ser aplazada hasta un máximo de cuatro años.	El 150% de deducción solamente para gastos que normalmente se registran como gastos operacionales (como los sueldos de estudiantes y formadores). Deducciones pueden incluirse hasta el 20% de la nómina de pagos.
Luxemburgo (1999)	Deducción de hasta el 110%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la deducción puede ser pospuesta hasta un máximo de diez años.	
Holanda (1998)	Reducción del 120%. Existen esquemas más generosos para pequeñas empresas y trabajadores de bajo nivel educativo.	Solamente para formación que está relacionada con las tareas actuales de los estudiantes. En el caso de formación dentro de la empresa, solamente el costo del tiempo del formador puede deducirse, y también salarios de trabajadores y costos indirectos (como los costos de supervisión extra y modificaciones de planes de producción) pero exclusivamente en el caso de formación para trabajadores previamente desempleados (de 23 años o más) que se formen en habilidades básicas.

disposiciones similares fueron implementadas, y desde 2001 las empresas pueden deducir el 150% del costo de FPC del ingreso bruto o posponer la deducción hasta un máximo de cuatro años si no se reportara ingreso imponible. Otro asunto clave es si solo los costos directos son elegibles para la deducción extra de impuestos o si los salarios de los pasantes también se tienen en cuenta. En el caso de Italia, los sueldos de los pasantes también se incluyen hasta el 20% de la nómina de pagos. En el caso de Holanda, se permiten deducciones de hasta el 120% del ingreso bruto. En el caso de capacitación a trabajadores anteriormente desempleados, de 23 años o más, los empleadores pueden también deducir sus salarios. A pesar de que la mayoría de estos esquemas políticos son bastante nuevos y que no tenemos evaluaciones ni pruebas rigurosas de sus repercusiones, podemos concluir de manera tentativa que el uso eficaz de los incentivos tributarios para reducir la subinversión de las empresas en capacitación requiere de deducciones extra en los gastos de formación, más que de deducciones de impuestos de la nómina de pagos. También parece deseable que estas deducciones se puedan posponer por varios años si las empresas no tuvieron saldo positivo en los ingresos del año en el cual hacen el gasto.

Por otro lado, en los esquemas de **subsidio a los trabajadores**, el Estado contribuye al financiamiento de cursos de capacitación que pueden elegir libremente los usuarios dentro de un menú de programas acreditados, pagando directamente a los proveedores (sistema de capitación) o entregando “vales” de capacitación a los usuarios (sistema de “*vouchers*”). Esta modalidad de subsidio tiene la ventaja de contribuir a ajustar la oferta formativa a la demanda de las personas, a la vez que permite focalizar mejor la ayuda del Estado en los sectores más necesitados de la población y en las áreas con mejores perspectivas de empleo; además, favorece la competencia entre los proveedores de servicios formativos. Por el contrario, sus mayores limitaciones tienen que ver con la necesidad de implementar sistemas costosos de información y el riesgo de alentar una demanda exagerada de formación profesional que no tenga relación con las oportunidades de empleo. Una nueva modalidad de financiamiento, dirigida a incentivar la demanda de los individuos, son las iniciativas recientes de cofinanciamiento de la formación profesional que se describen a continuación.

3. EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Desde la década de los noventa, varias iniciativas de cofinanciamiento a través de las cuales los individuos pagan o comparten el gasto de las actividades de aprendizaje, han surgido en distintos países europeos. Algunos reflejan intentos de abordar problemas financieros que no fueron adecuadamente abordados anteriormente, como es el caso de ciertos grupos de individuos en condiciones desventajosas.² En un sentido más amplio, reflejan el deseo de las autoridades públicas, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales de probar nuevos abordajes de la educación permanente que sean coherentes con la orientación dirigida a la demanda y centrada en el alumno. Apuntan a fortalecer los incentivos y fondos financieros públicos y/o privados para que los individuos puedan acceder al aprendizaje –especialmente aquéllos para quienes el costo ha sido una barrera para la participación–. Tratan de abordar, simultáneamente, restricciones a préstamos para individuos y tasas bajas o inestables de retorno para grupos específicos quienes habitualmente no se benefician de la formación financiada por el empleador.

Una diferencia fundamental entre los mecanismos de cofinanciamiento y otras formas de financiamiento, es el rol interactivo que juegan los individuos. La base racional del cofinanciamiento es que si los individuos juegan un rol activo en el financiamiento de la inversión en ellos mismos, jugarán un rol activo también en decidir dónde y cómo vale la pena invertir en capital humano. Sin embargo, las imperfecciones del mercado y las asimetrías de información pueden restringir este rol si las personas no están bien informadas sobre la oferta y demanda para la formación. Las iniciativas pueden agruparse de acuerdo a tres objetivos generales: *reducir el costo directo a los individuos, reemplazar ganancias, compartir riesgos*.

i. Reduciendo el costo directo a los individuos

El objetivo de la mayoría de los esquemas de cofinanciamiento de este tipo es el de complementar los recursos que los individuos destinan al aprendizaje (en dinero o tiempo) con una contribución igual y/o elegibilidad para tarifas reducidas. El abordaje adoptado es, generalmente, establecer cuentas para ayudar a pagar el costo directo de educación o formación, incluyendo cuotas de los cursos, materiales de estudio y transporte. Las **Cuentas Individuales para el Aprendizaje**

| 2 Proyecto de cuentas para el aprendizaje europeo.

je (ILA por su sigla en inglés) aparecieron a fines de la década de los noventa como una alternativa a los subsidios tradicionales y esquemas de préstamos.

Entre los casos de los cuales poseemos evidencia, está el **Programa de Aprendizaje Individual** lanzado en el Reino Unido en setiembre del año 2000. Bajo este esquema, una autoridad de formación local suplementaba las contribuciones por individuo a una cuenta para formación que era administrada por el banco local, cuando los individuos gastaban dinero en gastos reconocidos para la formación. Por ejemplo, cuando una persona contribuía con £25 para abrir una cuenta, esa cantidad se incrementaba con £150 de dinero público que podía ser usado para comprar cursos a proveedores de formación autorizados. Después de una etapa inicial, lenta al comienzo, el gobierno complementó el esquema compensando a los proveedores de formación para ofrecer un 80% de descuento a aquellos poseedores de cuentas que tomaran cursos en TIC y matemáticas, y 20% de descuento en otros cursos.³ Se planificó originalmente para que funcionara hasta marzo de 2002, y se esperaba inscribir un millón de poseedores de cuentas. Esta iniciativa fue discontinuada cuatro meses antes debido a reportes de proveedores falsos que recibían el subsidio sin proporcionar ningún contenido real a los cursos –esto ilustra una dificultad general con estos subsidios a la hora de definir qué constituye o se considera “aprendizaje”–. Variaciones de este modelo han sido puestas en marcha, también, en varios lugares tales como el País Vasco, Canadá,⁴ y Holanda, por ejemplo. La característica en común de estas iniciativas es que implican el financiamiento compartido por parte de individuos y por lo menos otra parte más, ya sea el gobierno o el empleador.

En algunos casos, la contribución del gobierno es complementada por aportes del empleador o fondos para la formación sectoriales como es el caso de siete proyectos en Holanda. Éstos difieren, sin embargo, en lo que respecta al grupo objetivo, la escala de las finanzas y la administración. Esta última ha sido bastante diferente: puede ser un banco o institución financiera como en algunos casos piloto en Holanda y en el Reino Unido, o una autoridad en educación/formación ya existente que asuma un papel aparte administrando la cuenta para el aprendizaje, como en el País Vasco en España. Este esquema incluye pagos directos de cuentas a instituciones de educación/formación elegidas por el individuo al proveedor del bien y el servicio comprado, como es el caso de Canadá o, como en el Reino Unido, donde el gobierno ofrece un complemento casi igual a los pagos

3 20% de descuento en tarifa de cursos normales hasta 200 libras esterlinas por año y 80% de descuento en cursos de más alta tasa hasta 200 libras esterlinas por año.

4 El caso canadiense es diferente porque cubre educación y formación y también otras actividades de desarrollo individual, incluido el establecimiento de pequeñas empresas.

individuales al momento de comprar el servicio mientras que le da también al individuo, acceso a los cursos ofrecidos con descuentos. En el caso del Reino Unido, las cuentas pueden ser abiertas por adultos mayores de 19 años y en Canadá por aquellos que tengan entre 21y 65 años, o entre 18 y 21 años y que hayan estado fuera de la enseñanza por lo menos por dos años. La elegibilidad se extiende también a adultos que no son alumnos de tiempo completo o que tengan ahorros líquidos menores al 10% de su ingreso anual, y a hogares con ingresos brutos por debajo de un determinado límite. En Holanda y Suecia, el esquema de las ILA está destinado a trabajadores con baja educación o poco capacitados. Sus características más importantes y diferencias, como por ejemplo, las proporciones tributarias y la suma total involucradas son resumidas en la Tabla 2.

Tabla 2
Cofinanciamiento de costos directos:
participación en contribuciones y montos totales

Iniciativa	Contribución			Montos totales
	Individuo	Empleador	Público	
País Vasco/ España (2000) Proyectos piloto	25%		75%	Derecho sin límite a crédito académico 5 (para usarse dentro de dos años)
Canadá Aprender/Ahorrar (<i>Learn/save</i>) Proyecto piloto	25% 1 dólar canadiense (CAD)		75% 3 dólares canadienses	1000 EUR Ind. CAD 1500 + Gov. CAD 4500 = CAD 6000 (tres años)
Holanda (MOE) (2001) 8 proyectos piloto	2.5-19%	Hasta 50%	50-71%	454-900 euros
Reino Unido (2000) Programa nacional en suspense	14% 25 libras esterlinas	Voluntaria y con derecho a exoneración fiscal	86% 150 libras esterlinas	280 EUR (para usarse durante el primer año)
Suecia Esquema basado en Skankia	50%		50%	

A pesar de la poca evidencia disponible sobre el impacto de tal esquema en el comportamiento del aprendizaje y los resultados en el mercado de trabajo, parecería que las ILA han logrado alcanzar gente de mediana edad de ambos sexos con pocas calificaciones, a pesar de que hasta ahora, los trabajadores jóvenes y mayores no han sido bien representados en evaluaciones. La focalización, así como la rendición de cuentas y la transparencia parecen ser los problemas cruciales para la implementación de este esquema.

Otras iniciativas basadas en el principio de compartir los costos de formación entre empleados y empleadores, son las llamadas "*cuentas de tiempo de trabajo*". Si un empleado es capaz de trabajar más o menos horas que el tiempo de trabajo estándar establecido en el contrato de trabajo, él o ella entonces, acumulan créditos o débitos de tiempo de trabajo en una cuenta individual, la cual más tarde será usada para compartir los costos de formación. En Francia, donde este tipo de cuentas fue establecido por ley en 1994, el crédito de tiempo acumulado (capital de tiempo) fue usado en formación sólo por un pequeño número de empleados. La mayoría de los que tenían crédito acumulado lo gastaban en la jubilación gradual o más temprana y para tomar trabajos de medio tiempo. Los interlocutores sociales están actualmente tratando de incentivar el uso de las cuentas de tiempo de trabajo para el propósito de capacitación. Están considerando el establecimiento de una categoría nueva de cuentas que se dirija a este fin específicamente, por ejemplo la "*cuenta de ahorro para formación*". Parecería que, con el fin de que sea un instrumento eficaz de formación, el cofinanciamiento entre empleadores y empleados, éste debe ser el resultado de una negociación efectiva entre los interlocutores sociales.

Otro abordaje es **reducir el costo del capital para la inversión en aprendizaje** a través de subsidios de tasa de interés o concesiones tributarias. Un ejemplo de esto es la iniciativa establecida por el Ministerio de Desarrollo de Educación y Recursos Humanos en Corea en 2002, que ofrece subsidios a tasas de interés para adultos (27-64 años de edad) que saquen préstamos para cubrir el costo de tutelaje durante capacitación a largo plazo (más de un año) en instituciones técnicas privadas. Los alumnos están autorizados a sacar préstamos de bancos privados para cubrir el costo completo. Los costos de los intereses son divididos entre el gobierno y el individuo. Estos préstamos paralelos están disponibles a través del Programa de Desarrollo de Capacidades Profesionales operado por el Ministerio de Trabajo como parte del Programa de Seguridad Social que fuera implementado en 1995. Los alumnos pagan el 1% de interés, y la duración del pago es igual a la duración de los estudios.

ii. Reemplazando ganancias por cuentas de aprendizaje o cuentas de tiempo de trabajo

Hay dos abordajes generales para el reemplazo de los ingresos de aquellos individuos que dejan el trabajo para seguir actividades de aprendizaje de tiempo completo: uno, es guardar una proporción de horas de trabajo (horas extras, por ejemplo) en una **“cuenta de horas de trabajo”** que se puede usar para seguir cobrando mientras la persona estudia; el otro, es ahorrar una porción de las ganancias en una **“cuenta financiera”**, para ser usada de nuevo, eventualmente para reemplazar las ganancias durante el período de educación o formación. Éstos son, generalmente, esquemas de “cofinanciamiento privado” establecidos en acuerdos colectivos.

Las **“cuentas de horas de trabajo”** se ven actualmente en acuerdos colectivos en Alemania. Bajo este esquema, los individuos están autorizados a guardar las horas reducidas en una cuenta de tiempo que continuará pagando sus sueldos mientras los trabajadores participan en formación que no tiene que estar necesariamente conectada a su actual trabajo. En 2001, Auto 5000 GmbH, una filial de Volkswagen AG, negoció un acuerdo para una nueva planta de ensamblaje que había contratado anteriormente trabajadores desempleados. Bajo un acuerdo, que incluía un fuerte énfasis en formación, los individuos pueden gastar un promedio de tres horas por semana en formación, la mitad pagado por el empleador, y la otra mitad de su tiempo personal. Arreglos similares fueron puestos en marcha por las autoridades del aeropuerto de Frankfurt am Main, en los cuales los individuos tienen derecho a un *voucher* de 600 euros en formación que puede ser usado para pagar la que ellos elijan, con la condición de que lo hagan en su tiempo libre.

Cuentas financieras para sustituir ganancias durante los períodos de aprendizaje, son difíciles de encontrar: todavía algunos países/empresas están probando este esquema. Un buen ejemplo de esto es Skandia, una compañía multinacional de seguros con su oficina central en Suecia, que en 1999 estableció un esquema bajo el cual los empleados pueden aportar hasta un 10% de su salario anual por año, o un 20% en caso de haber empleados menos calificados o menos pagados, en un **esquema de aseguramiento de competencias**; y la compañía aporta una suma igual a su contribución. Los fondos en el esquema son usados para sustituir ganancias cuando los empleados dejan de trabajar para participar en las actividades de común acuerdo. El esquema fue modificado con el tiempo (para facilitar la movilidad dentro de la firma), y fue eventualmente adoptado por otras empresas suecas, como parte de la línea de productos financieros de Skandia.

iii. Compartiendo los riesgos

Un último grupo de estrategias de cofinanciamiento incluye aquellas que apuntan a reducir el riesgo de la persona al invertir en aprendizaje, a través de compartirlo con otros. Por ejemplo, en 1989, Australia introdujo el Esquema de Contribución a la Educación Superior (HECS por su sigla en inglés), que consiste en *préstamos dependientes del ingreso para tarifas de educación superior*, para estudios preuniversitarios. Bajo los actuales arreglos HECS los estudiantes pagan alrededor del 30% del costo promedio de la formación. El costo varía según el campo de estudio. Los estudiantes pueden elegir, tanto pagar el HECS directamente a la universidad cuando se inscriben y reciben un 25% de descuento, o diferir el pago. Los estudiantes que diferir el pago comienzan a pagar nuevamente su deuda a través del sistema de impuestos a los ingresos cuando éstos llegan al tope mínimo (el cual era de 24.365 dólares australianos, o alrededor de 14.000 euros, en 2002-2003). Los pagos se inician al 3% del ingreso imponible, y cuanto más altos los ingresos, más acelerado será el ritmo de pagos (hasta un máximo del 6%). De este modo, el gobierno asume el riesgo de aquellos individuos cuyos ingresos son especialmente bajos después de su egreso (quienes no llegan al mínimo establecido para pagar). En el año 2002, el gobierno extendió el sistema *préstamos dependientes del ingreso* a un grupo más amplio del estudiantado, estableciendo el Esquema de Préstamos para la Educación Postgrado (PELS por su sigla en inglés). Tales esquemas pueden ser, sin embargo, bastante onerosos para el gasto público.

Además del riesgo para los individuos del bajo retorno económico de las actividades de aprendizaje, hay un riesgo para el empleador de bajo rendimiento debido a los llamados “depredadores”; empleados que dejan el empleo antes de que el empleador saque el provecho de su inversión en formación. Como parte de sus “estrategias de desarrollo de los trabajadores” el Consejo de Aprendizaje y Habilidades (*Learning and Skills Council*) del Reino Unido esta considerando lanzar un proyecto piloto que incluye “*préstamos de formación transferibles*” para abordar el problema de la disminución de los beneficios para el empleador debido a la “depredación” (así como el suministro de dinero líquido para las pequeñas empresas). Un *préstamo transferible para formación* está destinado a solucionar estos problemas a través de la creación de una deuda que corresponde al individuo que recibe la educación o formación, y la cual está ligada al individuo durante el período en que ésta es amortizada. Si el individuo permanece con la compañía, ésta se hará cargo del pago total del préstamo como un tipo de depreciación. Si el individuo deja la compañía, su nuevo empleador se encargará de pagar la deuda bajo este esquema considerado.

La razón para hacer esto es que sería mas barato pagar la deuda restante de este trabajador que buscar nuevos trabajadores menos capacitados en el mercado laboral. Se proyecta que si el esquema es implementado, sería probado en un sector dominado por pequeñas empresas, en el cual hay un número limitado de ocupaciones autorizadas y en donde los empleadores pueden acordar un mecanismo regulador para monitorear los trabajadores que integren el sistema.

Las estrategias para el cofinanciamiento de la formación profesional son relativamente nuevas, limitadas en número y aún muy lejos de ser probadas en términos de costos y beneficios a largo plazo. La mayoría de los esquemas mencionados han sido puestos en marcha como proyectos piloto con el propósito expreso de evaluar si las iniciativas debían ser continuadas y expandidas. Lo que queda por ver es si los distintos mecanismos novedosos de cofinanciamiento de la formación profesional son suficientemente amigables para el usuario, sobre todo en la medida en que estos esquemas apuntan a alcanzar a personas que usualmente no participaban de las actividades de aprendizaje; si son bien financiados; y si son beneficiosos para todas las partes, como para lograr incentivar a los individuos a invertir en aprendizaje.

4. CONCLUSIONES

Por diversas circunstancias, el libre mercado tiende a propiciar una situación crónica de subinversión privada en capital humano, a la vez que excluye de las oportunidades formativas a los grupos sociales de menores recursos. Pero la intervención correctora del Estado tampoco garantiza la solución de esos problemas ya que, por una parte, dicha intervención se financia con impuestos que constituyen una carga para la sociedad; y por otra, las políticas públicas suelen adolecer de problemas que limitan su eficacia. Además, la acción del Estado contribuye a distorsionar las señales de mercado respecto al valor social de la educación (por ejemplo, la gratuidad de los servicios formativos puede alentar una demanda excesiva de los mismos, que no guarda relación con las oportunidades de empleo). Por todo ello, las estrategias extremas para la financiación de la educación para el trabajo (privada o pública) no parecen ser las más convenientes. De hecho, las tendencias modernas apuntan a lograr un equilibrio sensato entre las responsabilidades públicas y privadas, en esta materia.

Estrategias para el cofinanciamiento de la formación y formación continua son relativamente recientes, limitadas, y están aún muy lejos de ser probadas en términos de costos a largo plazo y beneficios. La pregunta clave es si los esquemas de cofinanciamiento pueden aumentar la probabilidad de que aquellos que

están menos calificados, y menos representados en la educación más avanzada y la capacitación, contribuyan y participen más en sus propias actividades de aprendizaje.

La experiencia sugiere que, en contraposición con sus inconvenientes potenciales y reales, los impuestos y fondos de formación podrían ayudar a expandir la provisión de formación y, siempre y cuando sean administrados conjuntamente por los interlocutores sociales para incluir grupos de trabajadores con bajos niveles de representación, también podrían ayudar en la mejora de la distribución de las oportunidades de formación. La administración compartida de los fondos para la formación parecería ser una opción para promocionar “más y mejor” inversión en formación.

Los acuerdos colectivos son también otro medio a través del cual los interlocutores sociales promueven más y mejores incentivos financieros para la formación. En general, estos acuerdos tienen que ver con la definición conjunta de las necesidades en la materia de formación en una empresa y sector, la formulación de los planes de formación, el reconocimiento y la certificación del aprendizaje, y el derecho a la licencia por estudio. Consejos de trabajo u otras organizaciones para la participación de los empleados están siendo establecidos en muchos países y se les han otorgado los derechos legales necesarios como para tener influencia en los planes y estrategias para la formación dentro de las empresas. Estos arreglos pueden ayudar a solucionar los problemas de baja inversión en aprendizaje a lo largo de la vida y de las inequidades existentes en el acceso a la formación.

Una característica común de todos estos instrumentos para el financiamiento de la formación para el trabajo es que dependen bastante de la cooperación entre los distintos ministerios responsables de las políticas de la educación en general, formación profesional, política económica, empleo y seguridad social, con el fin de asegurar la articulación equilibrada de sus responsabilidades políticas respectivas, instrumentos políticos y las medidas específicas adoptadas.

Podría ser conveniente tratar de lograr una participación más estructurada de los representantes de los empleados y los interlocutores sociales a distintos niveles de negociación concernientes a la formación. Esto puede ayudar a superar las carencias en la provisión de formación y el acceso a ésta, por lo menos en los países en los cuales las prácticas tradicionales de relaciones laborales y el marco institucional del trabajo apoyan tal cooperación.

En suma, no existe una única solución política para promover la inversión necesaria, el financiamiento y los incentivos que aseguren una amplia provisión y participación en la formación profesional. Parecería ser que la respuesta es una

mezcla en el uso de políticas que ayuden a resolver algunos de los problemas de subinversión y acceso, en particular incrementando los incentivos económicos e institucionales para la oferta y la demanda de formación.

3. INDICADORES DE HABILIDADES DE LA FUERZA DE TRABAJO (IHFT): Tendencias entre países y regiones

Regina Galhardi

INTRODUCCIÓN

A pesar de la creciente atención prestada a la inversión en capital humano, tenemos muy poco conocimiento sobre ésta generado de manera sistemática. Sin tal información es muy difícil obtener un panorama claro de la magnitud y naturaleza de este tipo de inversiones. Asimismo, sin esta información cuantitativa sobre una base comparativa, es muy difícil alentar a los países, empresas e individuos a aumentar los esfuerzos actuales de inversión en formación y desarrollo de habilidades. La participación y gastos en formación relacionados al trabajo pueden ser tomados como indicador de trabajo decente y ganancias futuras. Si no podemos medir el progreso hacia un trabajo decente, es difícil avanzar más allá de la retórica y entrar en el área de decisiones políticas definitivas.

En el año 2000, el Comité de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos de la Conferencia Internacional del Trabajo pidió a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) que desarrollara una base de datos sobre los gastos actuales en la formación profesional inicial y continua, y sugiriera una serie de parámetros de inversión en formación, diferenciados según regiones del mundo, tamaño de las empresas o sector industrial.

Al comienzos del año 2002, la OIT, a través del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (IFP/SKILLS), condujo la primera encuesta piloto sobre las estadísticas sobre inversión en formación, en la cual veintiséis de los treinta y dos países de África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe, indicaron que eran capaces de suministrar estos datos a la OIT. La encuesta fue diseñada para identificar qué tipo de estadísticas en gastos y participación en formación estaban disponibles y/o se recogían regularmente por las oficinas de estadísticas nacionales y otras agencias tales como ministerios de trabajo y/o educación y autoridades nacionales de formación profesional y/o instituciones en países menos industrializados. La compilación y análisis de estas respuestas están incluidas en Galhardi (2004). El estudio de seguimiento sobre los resultados de la encuesta concluyeron que había información disponible

para diecinueve países distribuidos como sigue: cinco de Asia y el Pacífico, siete de América Latina, tres del Caribe, tres del continente Africano y uno del Oriente Medio. El análisis descriptivo de los datos recibidos y las fortalezas y limitaciones de los distintos proveedores y fuentes de datos por país son incluidos en Galhardi y Mangozho (2005).

Los datos recibidos de los países estudiados, suplementados con la información de fuentes nacionales e internacionales y/o agencias regionales de otros países, en particular los países desarrollados, fue ordenada, organizada y procesada en una base de datos “preliminar” concluida en 2004. Esta base de datos incluye información sobre participación y gastos en formación para ochenta y cinco países de cinco continentes (Galhardi, 2004b). Este fue el primer intento de la OIT de recoger estadísticas a nivel mundial de manera integral, sistemática y de forma comparable, y de desarrollar una base de datos sobre gastos y participación en educación y formación profesional (EFP) diferenciada según países y regiones del mundo.

Este capítulo comparará la información original disponible y procesada en una “Base de Datos Preliminar de Inversión en Formación”, y resaltará algunas tendencias interesantes sobre gastos y participación en formación de países y regiones basadas en una serie de variables incluidas en la base de datos de Indicadores de Habilidades de la Fuerza de Trabajo (IHFT). En el segundo punto se presentan los datos utilizados; en el tercero, se analizan los resultados según países y/o regiones; y en la parte final resumiremos los resultados más importantes.

1. LOS DATOS USADOS Y ANALIZADOS

La información y los datos sobre participación y gastos en formación profesional utilizados en este estudio fueron obtenidos de una encuesta de la OIT y de fuentes internacionales y regionales disponibles, los cuales constituyeron las bases de la “Base de Datos Preliminar de Inversión en Formación”.

La primera encuesta sobre estas estadísticas fue diseñada con el fin de identificar qué tipo de estadísticas sobre gastos en formación y participación están disponibles y/o son recogidas regularmente, o que han sido recabadas por lo menos una vez, desde 1990, por las oficinas nacionales de estadísticas y otras agencias encargadas de actividades de formación tales como ministerios de trabajo y/o empleo, y agencias de recursos humanos y formación profesional, directorios y consejos de instituciones de formación profesional en algunos países menos industrializados seleccionados para la muestra. Para los propósitos de la

encuesta, la formación fue definida como *aprendizaje formal y estructurado relacionado al trabajo, incluyendo el aprendizaje en programas escolares formales de carácter técnico y en centros e institutos de formación, así como en el lugar del trabajo, dentro o fuera del empleo, para individuos económicamente activos o inactivos*. La formación recibida como parte de la educación escolar obligatoria o en preparación para la educación más avanzada no fue incluida, como tampoco lo fueron las actividades de formación sin conexión alguna con el empleo actual o el posible empleo futuro. Se recibió información de diecinueve países, la cual fue examinada en un estudio de seguimiento a la primera encuesta de la OIT (ibídem, 2005).

Por otra parte, fue llevada a cabo una revisión de las bases de datos internacionales y regionales existentes sobre las estadísticas relacionadas a la formación en otros países dentro y fuera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta revisión aportó datos importantes relacionados al gasto y la participación en EFP para un número importante de países. La mayoría de ellos estaban concentrados en la Unión Europea (incluyendo los países recién ingresados) y otros miembros de la OCDE, el sureste y este de Europa, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y la región mediterránea. Además de esto, fueron recogidas cifras de algunas naciones asiáticas y africanas. Las fuentes principales revisadas fueron: la base de datos de educación de la OCDE; los estudios generados por la Fundación Europea de Formación (ETF por su sigla en inglés); varias encuestas de la Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea (EUROSTAT) tales como la segunda Encuesta de la Formación Profesional Continua en las Empresas (CVTS por su sigla en inglés); la Encuesta de la Fuerza de Trabajo Europea, y el Cuestionario sobre la Educación y Formación Profesional; la Encuesta Internacional sobre Alfabetismo de Adultos (IALS por su sigla en inglés); los indicadores de desarrollo del Banco Mundial y la Base de Datos Común de las Naciones Unidas (UNCDB), además de algunas encuestas de hogares.

Combinando estas fuentes (las cifras recibidas directamente de los diecinueve países, más los datos secundarios obtenidos de otros países, de fuentes nacionales y de agencias internacionales) se estructuró la base de datos sobre inversión en la formación. Incluye los datos disponibles para cada país de todas las variables pertinentes y años de los que tenemos información. A partir de esto tenemos tres grupos de datos: (i) por país; (ii) por variables sobre EFP seleccionadas/comparables; y (iii) Indicadores de Habilidades de la Fuerza de Trabajo (IHFT) (ibídem, 2004b).

Los datos por países fueron usados como base para la construcción de las variables sobre EFP. Las variables obtenidas de las encuestas y de las bases de

datos externas fueron agrupadas en dos secciones: (i) gastos, y (ii) participación. Se puso especial énfasis en la organización de la información de acuerdo a definiciones y metodologías similares. Con el propósito de permitir al usuario tomar decisiones informadas con respecto a la relevancia y comparabilidad de los datos, un conjunto integral de metadatos (unidad de medida, fuente, cobertura y observaciones importantes) fue incluido como parte de la base de datos. Una

Tabla 1
Variables seleccionadas sobre gasto y participación en EFP

Nombre	Definición	Unidad	Desagregación incluida	Período de tiempo disponible	Número de países representados
Gasto en EFP	Monto total gastado en actividades relacionadas con EFP en el país. Puede referirse a gasto público, privado o combinado.	Moneda local y US\$ a PPA	Ninguna	1995-2002	37
Número de estudiantes inscritos en EFP	Número de personas participando en actividades de EFP durante el año correspondiente. Puede referirse a la educación profesional en liceos (comparable, en principio) o a una definición diversa de EFP (no estrictamente comparable).	Número de personas	Por género	1994-2002	77
Número de personas inscritas en programas de aprendizaje	Número de personas participando en programas de aprendizaje durante un año específico. (Esta variable representa un tipo específico de actividad EFP; por lo tanto incluye solamente una parte del número total de estudiantes incluidos en la variable anterior).	Número de personas	Por género	1995-2002	18
Número de graduados de instituciones EFP	Número de personas completando actividades EFP en un año específico.	Número de personas	Por género	1995-2002	45
Fuerza de trabajo/población empleada que recibió EFP	Número (o porcentaje) de personas económicamente activas (total, empleadas y/o desempleadas) que recibió formación profesional	Número de personas o %	Por situación en la fuerza de trabajo	1995-2002	29

tabulación completa fue construida para cada país, incluyendo toda la información y los metadatos relevantes y pertinentes.

Se preparó una serie de cinco variables que incluyen los datos disponibles sobre gasto y participación en EFP desde mediados de la década de los noventa hasta el año 2002. En la Tabla 1 se presenta una lista de estas variables con su definición, desagregación disponible, años y países que se representan. Ellas son: (i) gasto en EFP en moneda local y/o gasto en EFP en US\$ a PPA (Paridad de Poder Adquisitivo); (ii) número de personas inscritas en EFP; (iii) número de personas inscritas en programas de aprendizaje; (iv) número de graduados de instituciones EFP; y (v) mano de obra o población empleada que ha recibido EFP.

Debería notarse que estas variables tienen que ser usadas con discreción para hacer comparaciones entre países. Una comparación desinformada puede llevar a malentendidos debido a algunos problemas metodológicos y conceptuales. Diferencias en definiciones, períodos de referencia, sistemas de clasificación, etc., entre las distintas encuestas restringen la comparación de datos entre países. Por ejemplo, el concepto “participación en EFP” presenta algunas restricciones debido a las diferencias en la definición entre las encuestas. Una encuesta puede que cubra la participación de adultos en cursos de formación profesional (para los países en la IALS), personas que se inscriben en cursos para desempleados, y algunos alumnos en centros de formación privados, etc. El concepto de “institución EFP” también puede referirse a la EFP basada en liceos como lo es en la base de datos de la OCDE y ETF, o a los distintos cursos de formación relacionados al trabajo como es el caso de la República Dominicana, Hong Kong, China y Perú. Por lo tanto, la variable del “número de graduados de instituciones EFP” puede arrojar algunos resultados confusos si estas consideraciones no son tenidas en cuenta. Otra aclaración similar se aplica a la variable “número de estudiantes inscritos en actividades EFP”. En este caso la información fue suministrada, dependiendo del país y/o fuente, sobre el número de estudiantes que participaban en EFP escolarizada y/o no escolarizada y/o sistemas no definidos de EFP. Con el fin de hacer la comparación más fácil, la información fue agrupada en dos tablas. Una tabla incluye los datos sobre inscripción en la EFP escolarizada, que fue la información provista por la mayoría de los países en la base de datos. En la otra tabla se presenta la información no comparable, que es la inscripción en otros tipos de cursos de EFP. Considerando estas limitaciones de los datos, se recomienda comparar tendencias y no niveles absolutos de participación en formación a menos que los metadatos confirmen la similitud de la información.

Consideraciones similares son aplicadas a los datos sobre el gasto público en la formación, cuyas fuentes principales son los informes de las instituciones de

Tabla 2
Indicadores de Habilidades de la Fuerza de Trabajo: características principales

Nombre	Definición	Unidad	Período de tiempo disponible	Número de países representados
Gasto en EFP, US\$ per cápita a PPA	Monto total gastado en EFP por habitante, expresado en US\$ a PPA	US\$ (a PPA) por persona	1995-2002	37
Gasto en EFP como % de PBI	Monto total gastado en EFP dividido por Producto Bruto Interno total (PBI)	%	1995-2002	37
Gasto en EFP como % de gasto público total	Monto total gastado en EFP dividido por presupuesto público total	%	1995-2001	32
Gasto en EFP como % de gasto público en la educación	Monto total gastado en EFP dividido por el gasto público en la educación	%	1995-2001	30
Inscripción en EFP como % de población juvenil	Número de personas inscritas en EFP escolarizada como % de población juvenil (15-24 años)	%	1995-2001	67
Participación en aprendizaje como % de población juvenil	Número de personas inscritas en programas de aprendizaje como % de población juvenil (15-24 años)	%	1995-2001	18
Número de graduados de instituciones EFP como % de población juvenil	Número de personas que terminaron programas EFP escolarizados como % de población juvenil (15-24 años)	%	1995-2001	39
Participación en EFP como % de mano de obra	Número de personas económicamente activas que recibieron EFP laboral dividido por fuerza de trabajo total	%	1995-2002	5
Participación en EFP como % de población empleada	Número de personas empleadas que recibieron EFP laboral dividido por empleo total	%	1995-2002	36
Participación en EFP como % de población desempleada	Número de personas desempleadas que recibieron EFP laboral dividido por desempleo total	%	1995-2002	4

formación a las autoridades pertinentes, seguidos por otros registros administrativos y, por último, encuestas oficiales. La comparación de los datos recibidos sobre gastos en EFP no es un ejercicio libre de inconvenientes: en algunos casos los datos correspondían al destino de fondos públicos de un presupuesto central a EFP; en otros casos, los datos correspondían al destino de fondos de un ministerio o tributos sobre la nómina de pagos de los trabajadores de empresas públicas y/o privadas de los países que aplican este sistema. Por ejemplo, el concepto de “gasto público en EFP” puede incluirse en el gasto general (Armenia, Chile, la República Checa o Rusia), el presupuesto para centros de formación (Colombia o Lituania) o el gasto de la agencia de formación (la República Dominicana, Líbano o Mauricio). A pesar de que no siempre es evidente, hay una línea que separa estos conceptos. Además, las cantidades pueden referirse a la EFP en su totalidad, educación profesional formal a un nivel particular, o al mercado de capacitación laboral (formación para desempleados o cursos de actualización). Sin embargo, la variable puede usarse para comparar *tendencias* entre países o regiones. Por ejemplo, podría servir para proclamar que el gasto público en EFP ha ido creciendo en forma importante en un país en particular, mientras que ha decaído en el otro.

Teniendo en cuenta estas dificultades, las variables fueron usadas selectivamente para construir indicadores que nos proporcionen información comparable sobre inversión en formación o países y/o regiones. Son los Indicadores de Habilidades de la Fuerza de Trabajo (IHFT), y fueron construidos como la razón entre dos variables. Los denominadores fueron obtenidos a partir de los indicadores de desarrollo mundiales (Banco Mundial), la Base de Datos Común de las Naciones Unidas, LABORSTA (Oficina Internacional del Trabajo), EUROSTAT y distintas fuentes nacionales. La “Base de Datos Preliminar de Inversión en Formación” incluye diez IHFT. Las características generales son presentadas en la Tabla 2.

La importancia y aplicabilidad de los IHFT calculados como instrumento de políticas públicas puede ser resumido de la siguiente manera:

- Para facilitar la comparación de inversiones en educación y formación profesional y relacionarla al trabajo entre países.
- Para ayudar a los gobiernos a establecer a qué nivel están en términos de inversiones en habilidades en comparación con otros países.
- Para monitorear de forma efectiva el progreso y los resultados en la adquisición de las habilidades relacionadas al trabajo de las diferentes situaciones de aprendizaje.
- Para hacer más visible y estimular la discusión sobre aspectos del desa-

rrollo de habilidades de la fuerza de trabajo dentro y fuera de las organizaciones sectoriales entre los interlocutores sociales y gobiernos a nivel nacional e internacional.

- Para abogar por una política para alentar mayores inversiones en habilidades de parte de los gobiernos, empresas e individuos.

2. ANÁLISIS DE LOS IHFT: TENDENCIAS INTERESANTES ENTRE PAÍSES Y REGIONES

Como ya hemos mencionado, el análisis comparativo de los IHFT debe ser interpretado con cuidado ya que la definición de las variables puede ser distinta entre un país y otro, o entre una fuente y otra. Por lo tanto, en esta sección, los usamos para comparar tendencias sobre gastos y participación en EFP entre países y regiones más que sus niveles absolutos.

En las siguientes secciones, describimos el cálculo de los indicadores, sus puntos fuertes y sus limitaciones. Además de esto, son destacadas algunas tendencias interesantes observadas entre países y regiones para los cuatro IHFT relacionados con los gastos en formación profesional. En cuanto a la participación, nos concentramos en el análisis de “número de egresados de instituciones EFP como porcentaje de la población juvenil”.

2.1 El indicador “*Gasto en EFP en US\$ per cápita a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)*” se calculó a partir de la variable “Gasto en EFP”. Este IHFT es una razón del gasto en EFP en US\$ sobre la población de los países correspondientes. Las tasas de cambio usadas para construir el indicador son promedios anuales al nivel de PPA. La ventaja de usar estas tasas de cambio en vez de las oficiales es que aquéllas eliminan las diferencias en el nivel de precio entre países, por lo tanto permiten comparaciones de volumen significativas. Como denominador se usó la población total del país. Ambas variables fueron obtenidas de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Este IHFT básico establece el número comparable de dólares norteamericanos gastados en EFP por cada habitante de un país. Sus ventajas son que permitiría una comparación directa entre países, y puede incluir gasto público, privado o mixto. Una desventaja posible de este indicador es que penaliza los países de alto nivel de población que han logrado un cierto nivel de economías de escala en sus servicios educacionales. Como bien se sabe, el gasto e inversión por participante decrece cuando el número absoluto de estudiantes aumenta. Esto ocurre

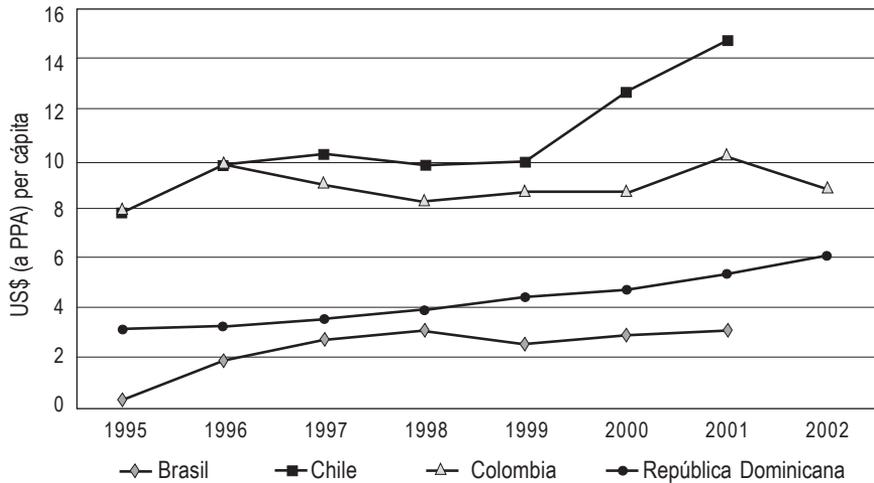
porque, hasta cierto nivel, un incremento en el número de alumnos no requiere un incremento en el número de centros de estudio, docentes o servicios administrativos para los cursos de EFP.

Como hemos señalado anteriormente, la definición del denominador “gasto en EFP” puede variar de un país al otro. Por lo tanto, el indicador no está siempre midiendo el mismo concepto en un nivel absoluto. Con el fin de minimizar este problema, hemos dividido los datos en tres partes: público, privado y mixto. Los gastos públicos incluyen todos los desembolsos hechos por el gobierno en cualquier actividad de EFP, variando desde la educación profesional basada en liceos o colegios (a nivel 3 de ISCED, por ejemplo), a la formación de adultos ya empleados, o grupos poblacionales con desventajas. Los gastos privados incluyen las actividades de formación financiadas por el sector privado, principalmente bajo la forma de formación en el lugar de trabajo o formación para una tarea específica requerida por la empresa. Los gastos mixtos incluyen combinaciones de ambos.

En lo que respecta solamente a los gastos públicos, una tendencia notable en los países en vías de desarrollo, es que las **economías de América Latina y el Caribe**, como son Brasil, Chile, Colombia y la República Dominicana, habían aumentado constantemente su gasto en EFP por persona desde el año 1995 hasta 2002. Chile es un buen ejemplo: este país gastó más que los otros tres en EFP durante este período, y especialmente desde el año 1999; se informó que Chile invirtió US\$ 7,8 per cápita en actividades de EFP en el año 1995, y aumentó hasta US\$ 9,8 per cápita en 1996, y mantuvo este nivel de inversión hasta 1999. Desde entonces, el país comenzó a aumentar los esfuerzos en esta área, incrementando sus inversiones a casi US\$ 13 per cápita en el año 2000 y alcanzó a la cifra máxima de US\$ 14,7 en 2001 (Figura 1). Colombia, por el contrario, registró un resultado más errático: presentó el mismo aumento que Chile de 1995 a 1996 y, luego, una caída hasta el año 1998 (US\$ 8,2 per cápita) cuando las inversiones comenzaron a aumentar, hasta el año 2001; en 2002, mostró otra caída, alcanzando una inversión de US\$ 8,8 per cápita. Brasil demostró una tendencia al alza pero a un nivel más bajo: comenzó con una inversión de US\$ 0,24 per cápita en 1995, y aumentó de manera importante hasta 1998, alcanzando el nivel de US\$ 3,1 por persona en el año 2001. Se podría decir que la República Dominicana busca la meta de aumentar las inversiones en esta área, como lo demuestra su constante incremento en gastos públicos en actividades de EFP per cápita desde 1995 hasta el año 2002 (US\$ 3,1 y US\$ 5,4 respectivamente).

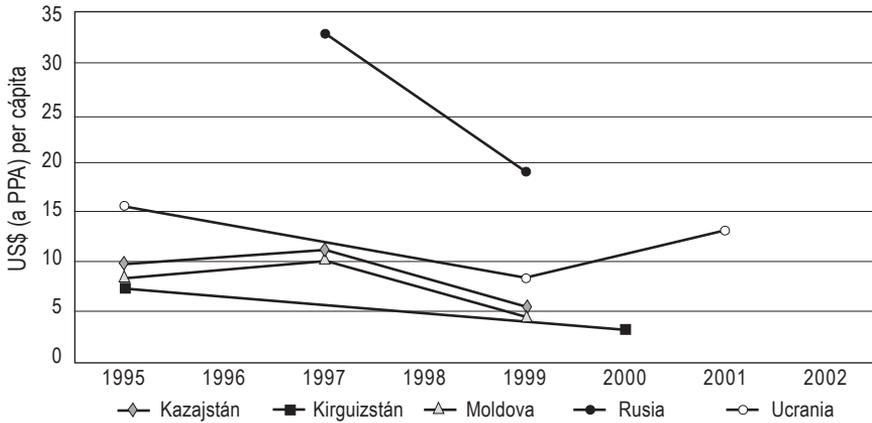
Figura 1. Gasto público en EFP en US\$ per cápita (PPA)

a) Países de América Latina



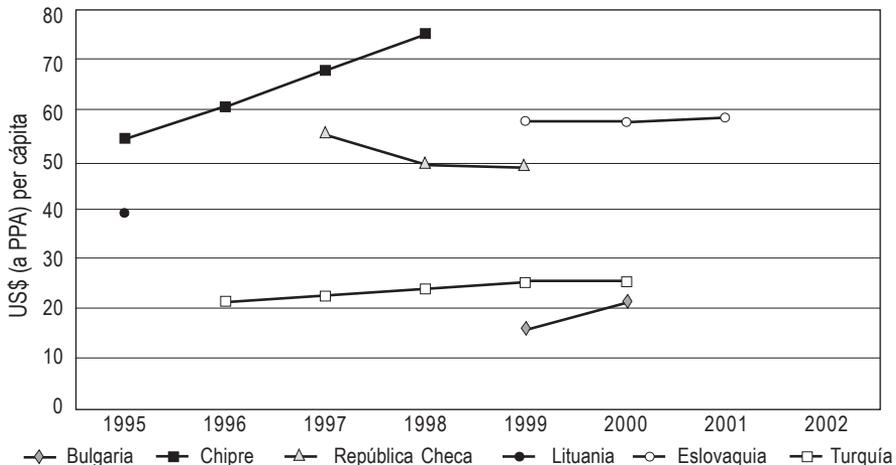
En contraste con esto, muchos de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que eran anteriormente repúblicas soviéticas fuera de la Unión Europea (UE), países tales como Kazajstán, Kirguizstán, Moldova, Rusia y Ucrania, han mostrado una tendencia descendente, especialmente después de 1997 (Figura 2). Moldova comenzó con inversiones de alrededor de US\$ 8,5 per cápita en EFP en 1995, llegando a US\$ 10,2 per cápita en 1997 y, luego, US\$ 4,8 en 1999. Una tendencia similar se observa en el caso de Kirguizstán, donde las inversiones en EFP variaron desde US\$ 6,7 en 1995 a US\$ 3,7 en el año 2000. Rusia y Ucrania presentaron alguna recuperación después de 1999. Rusia redujo el desembolso de dinero público en actividades de EFP de US\$ 33,1 per cápita en 1997 a US\$ 19,1 en 1999, e incrementó este gasto a US\$ 21,7 per cápita en el año 2000. Ucrania mostró una reducción en inversión en actividades de EFP de US\$ 15,8 en 1995 a US\$ 8,3 per cápita en 1999, llegando a gastos de alrededor de US\$ 13,3 per cápita en 2001. Kazajstán redujo casi a la mitad el gasto público en EFP durante el período 1995-1999 (de US\$ 10,1 a US\$ 5,2 respectivamente). Es interesante notar que a pesar de este decrecimiento en la inversión en las actividades de EFP por las instituciones públicas en los países CEI analizados, el nivel de gasto es, por lo general, más elevado que el nivel de gastos de la economías latinoamericanas mencionadas anteriormente.

Figura 2. Gasto público en EFP en US\$ per cápita (PPA)
(b) Países de la CEI



Esta realidad es muy diferente de la situación de los nuevos miembros de la Unión Europea como son Chipre, la República Checa, Lituania, Eslovaquia o inclusive hasta del caso de los países que están accediendo o son candidatos a la Unión Europea tales como Bulgaria y Turquía, respectivamente. Todos ellos han mantenido su nivel de gasto en EFP, o han mostrado solamente una reducción muy moderada (Figura 3).

Figura 3. Gasto público en EFP en US\$ per cápita (PPA)
(c) Estados nuevos miembros y países candidatos de la UE

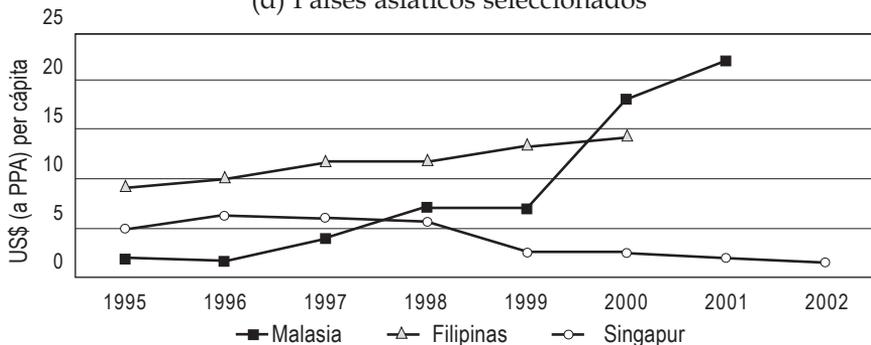


Es interesante notar la magnitud de las inversiones públicas en la EFP hecha por los nuevos Estados miembros. Entre ellos, Lituania fue el país que tuvo el menor gasto en EFP per cápita en 1995 (US\$ 39,7). Fue seguido por Chipre con US\$ 56,4 en el mismo año. Durante el período analizado, estos países aumentaron sus gastos en EFP en más del 30%. A pesar de que ha habido una ligera reducción en la inversión en actividades EFP en la República Checa y Eslovaquia, ambos países han mantenido un alto nivel de gastos en formación. En el caso del primero, los gastos per cápita variaron de US\$ 57 en 1997 a US\$ 50 en 1998 y US\$ 49,3 en el año 1999. En Eslovaquia, el nivel fue aún mayor, variando de US\$ 90,2 en 1998 a US\$ 87,5 en 1999 y US\$ 82,5 en el año 2000. Los países nuevos integrantes y candidatos invirtieron menos en EFP en el período estudiado: alrededor de US\$ 20 per cápita. Turquía incrementó la inversión por persona en EFP, de alrededor de US\$ 21 en 1996 a US\$ 25 en el año 2000. Durante el período 1999-2000, la inversión de Bulgaria en EFP aumentó de US\$ 16,5 a US\$ 21 por cabeza, una mejora del 27% en gastos públicos para la EFP. Aun en estos casos, la magnitud de la inversión en formación es más alto que el nivel alcanzado por los países latinoamericanos analizados anteriormente.

En lo que tiene que ver con los países asiáticos (Figura 4) para los cuales los datos en gastos públicos en EFP per cápita están disponibles y son comparables, es interesante notar el comportamiento de Singapur y Malasia. Ambos países han estado incrementando sus inversiones en EFP sistemáticamente desde 1995. Malasia demostró un cambio mucho más acentuado en 1999. Las inversiones en actividades de EFP se incrementaron a más del triple en este país, aumentando de US\$ 6,8 per cápita en 1999 a US\$ 18,1 en 2000 y, luego, a US\$ 20 en el año 2001. La situación de las Filipinas, por el contrario, muestra retrasos, especialmente desde 1998 a 1999 cuando los gastos por persona cayeron alrededor de 50%, de

Figura 4. Gasto público en EFP en US\$ per cápita (PPA)

(d) Países asiáticos seleccionados



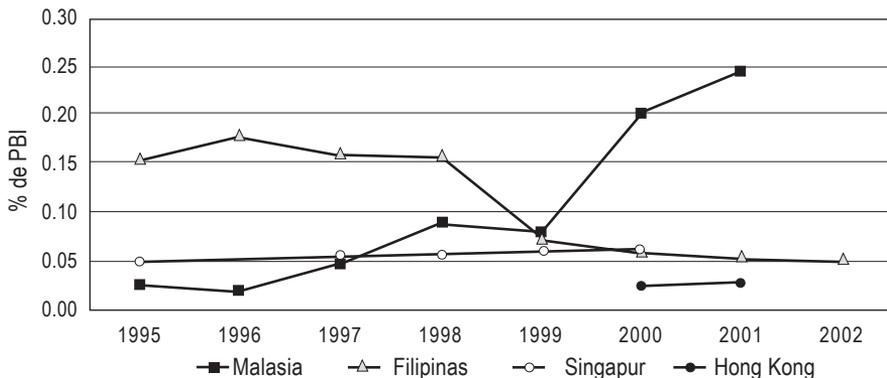
US\$ 5,6 a US\$ 2,7 respectivamente, y cayendo más aún, llegaron a un nivel de inversión en EFP más bajo que el de Brasil al final del período observado.

2.2 El IHFT sobre “Gasto en EFP como porcentaje del PBI” es la razón de los gastos en educación profesional sobre el total del PBI del país correspondiente. Compara el gasto en EFP con el producto total del país. El denominador empleado fue el PBI actual en la moneda local, también obtenido de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Este IHFT tiene la ventaja de ser inmediatamente comparable entre países. También puede incluir el gasto público, privado y mixto. Sin embargo, una desventaja de éste es que no toma en cuenta la escala de las economías en la provisión de EFP y, consecuentemente, puede penalizar a los países de altos ingresos. A pesar de que el indicador es comparable teóricamente, los contrastes deben ser interpretados con cuidado ya que la definición de las variables puede ser diferente entre un país y otro.

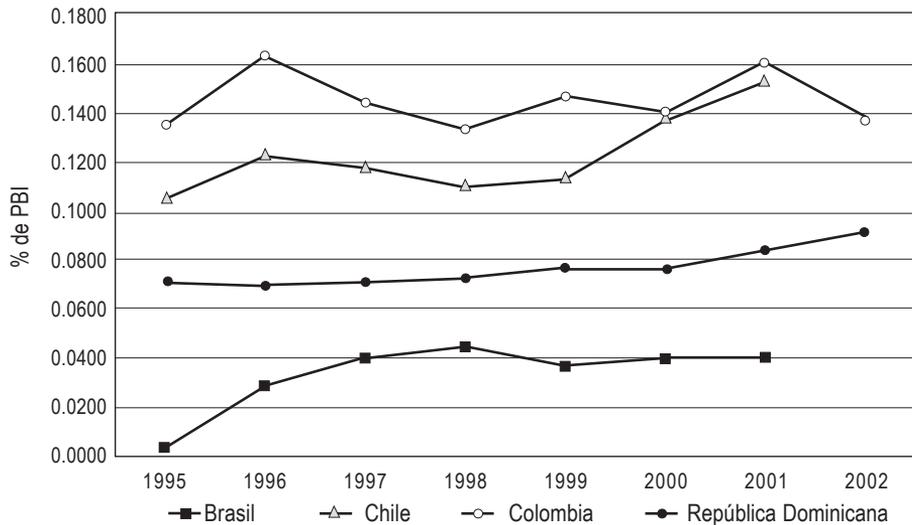
Este indicador subraya, por ejemplo, la discrepancia de los países del sureste de Asia en la muestra. Por un lado, Malasia mostró un crecimiento explosivo entre 1995 y 2001, período en el cual los gastos en actividades de formación como porcentaje de PBI incrementaron diez veces. Por otro lado, las Filipinas experimentaron una reducción importante de inversión en EFP como porcentaje de PBI. Este IHFT decreció de un 0,15% a apenas un 0,05% durante el mismo período. Singapur, Hong Kong (después de la reunificación con China) mantuvieron niveles estables de gastos relativos durante estos años, experimentando solamente incrementos moderados (Figura 5).

Figura 5. Gastos en EFP como porcentaje de PBI
Países del Sureste asiático seleccionados



En el caso de gastos en EFP como porcentaje de PBI, los países de América Latina y el Caribe comparados previamente, mostraron una tendencia diferente, como se puede apreciar en la Figura 6. A pesar de que ellos siguen el mismo patrón, los gastos de Chile son más bajos que los de Colombia durante el período 1995-2001. Las inversiones de este último en EFP como porcentaje de PBI casi duplican los de la República Dominicana durante el período 1995 a 2001.

Figura 6. Gastos en EFP como porcentaje de PBI
Países de América Latina y el Caribe seleccionados



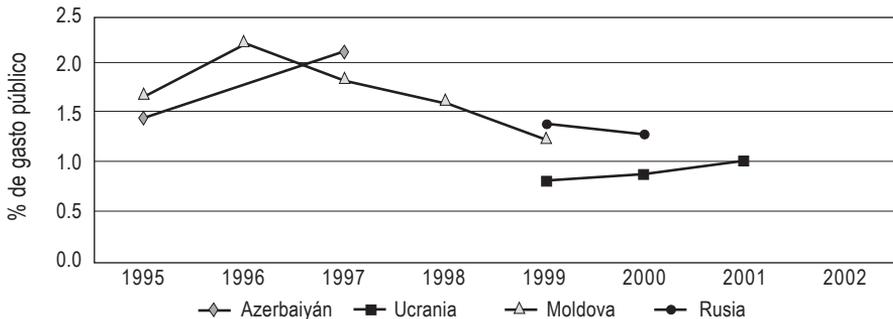
2.3 El IHFT "Gasto en EFP como porcentaje de gasto total público" también intenta suministrar una cifra comparable para el gasto en EFP. En vez de usar la población o el PBI total como denominadores, como lo hace el indicador anterior, éste evalúa el peso relativo de los gastos en EFP como parte del gasto público total del gobierno. Los datos necesarios son también obtenidos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Mientras que este IHFT tiene la ventaja de generar una medida comparable directamente, tiene también algunas desventajas serias. Primero que nada, ya que involucra el gasto gubernamental, puede solamente ser usado para el gasto público en EFP, dejando afuera los esfuerzos privados y mixtos. En segundo lugar, mantiene una parcialidad negativa hacia las economías o países de altos ingresos en donde el gobierno tiene un papel importante ya que deja de lado los

beneficios de las economías de escala en educación. Además, puede producir resultados inestables cuando el gasto no social del gobierno varía considerablemente de un año al otro. Como ya señalamos, los resultados tienen como fin solamente, hacer comparaciones en términos relativos. Se sugiere contrastar únicamente las tasas de crecimiento.

Una conclusión que podemos sacar del análisis de los IHFT tiene que ver con el efecto de la crisis que afectó a la CEI (Comunidad de Estados Independientes) a lo largo de la década de los noventa. El colapso del comunismo, la introducción de reformas económicas dolorosas y la crisis financiera rusa del año 1997, causaron una recesión continua en la mayoría de estas repúblicas. Mientras que sus PBI siguieron bajando, el rol económico jugado por el gobierno central cambió. Había una tendencia hacia la descentralización de muchas empresas y un énfasis en la función social de los gobiernos. Esto puede explicar por qué el gasto en EFP como porcentaje del gasto público total incrementó en Azerbaiyán y Ucrania, y solamente pequeñas reducciones se registraron en Moldova y Rusia (Figura 7).

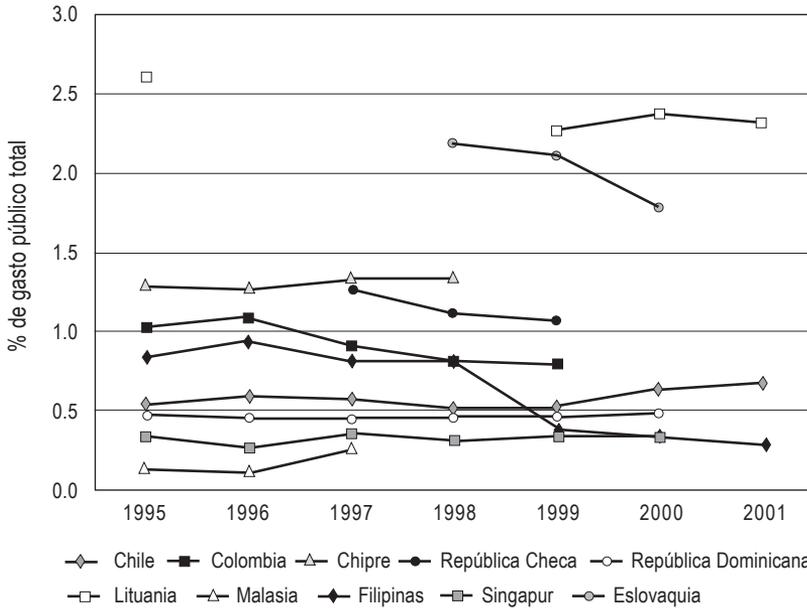
Figura 7. Gasto en EFP como porcentaje de gasto público total
Países de la CEI seleccionados



La Figura 8 presenta las tendencias observadas de acuerdo a este indicador de otros países de la muestra. Entre los nuevos Estados miembros de la UE, podemos percibir el peso superior que tiene el gasto en EFP como parte del gasto público total de los gobiernos de Lituania y de Eslovaquia. Estos dos países están entre aquellos de la muestra que gastan en EFP más del 1,5% y menos del 2,5% del gasto público total. Países que se encuentran en un rango intermedio son Chipre y la República Checa, los cuales mostraron tendencias descendientes. Los países que solían invertir en EFP entre el 0,5% y el 1,0% del gasto público son Colombia y Chile. Las Filipinas integraron esta categoría de países entre 1995 y

1998, pero en el año 1999, cayeron a la última categoría, es decir, la de aquellos que invierten menos del 0,5% del gasto público total en EFP, como son Malasia, Singapur y la República Dominicana.

Figura 8. Gasto en EFP como porcentaje de gasto público total
Países seleccionados



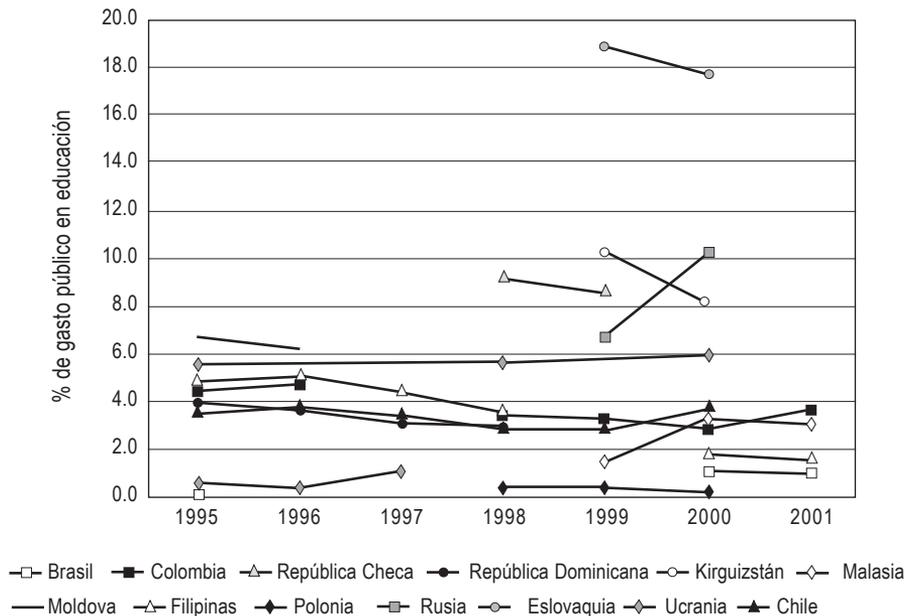
2.4 El IHFT sobre “Gasto en EFP como porcentaje del gasto público en educación” fue construido usando el gasto en educación como denominador (obtenido de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial). El resultado es un indicador que nos da la idea del peso de la EFP en el gasto educacional total. En este sentido, no compara el nivel de EFP en sí mismo, sino su importancia dentro del sistema educacional del país.

Este IHFT tiene la ventaja de que visualiza el gasto en EFP de una perspectiva distinta que los indicadores anteriores y, por lo tanto, nos da información adicional. Sin embargo, tiene dos desventajas importantes: primero, está restringido por sí mismo al gasto público; y en segundo lugar, la información sobre los gastos gubernamentales en educación no siempre está disponible.

A pesar de no contar en la base de datos de este indicador con una larga serie de datos en el tiempo para la mayoría de los países, la Figura 9 nos muestra

algunas características que pueden ser de interés cuando comparamos los gastos en EFP como porcentaje del gasto público total en educación. Entre los nuevos Estados miembros de la UE para los cuales tenemos alguna información, como por ejemplo Eslovaquia, la República Checa y Polonia, se puede apreciar que el primero es el país líder con gastos en EFP de alrededor del 18% de gasto público en educación; seguido por la República Checa la cual aplica en este campo alrededor del 9%; y luego Polonia, el país que tiene el indicador más bajo.

Figura 9. Gasto en EFP como porcentaje del gasto público en educación
Países seleccionados

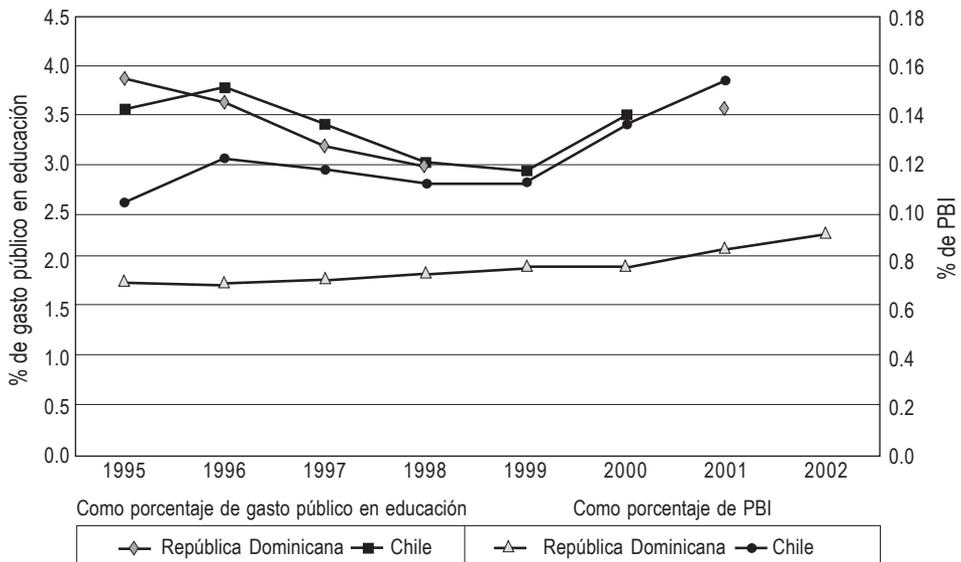


Países que aplican entre un 6 y un 10% de gastos públicos en educación en EFP son los CEL, por ejemplo, Kirguizistán, Moldova, Rusia y Ucrania. Estos países, con la excepción de Rusia, parecían haber reducido la importancia de EFP dentro del sistema educativo durante el período observado. Las tendencias de las Filipinas y de Malasia son análogas a los indicadores anteriores. Después de 1998, Malasia mostró un mejoramiento y Filipinas un declive. Los países de América Latina y el Caribe representados en esta figura muestran una tendencia uniforme a lo largo de todo el período. Chile, Colombia y la República Dominicana asignaron alrededor del 3,5% de los gastos públicos en educación a la EFP.

Brasil aplicó menos del 1% de los gastos en educación a la EFP de acuerdo a la información disponible para los años 1995, 2000 y 2001. A la luz de estas estadísticas, podría parecer natural concluir que esta área ha sido descuidada por el financiamiento público de la educación.

Además de esto, otros hechos complementarios pueden ser deducidos cuando analizamos este IHFT. Por ejemplo, mientras que el gasto en EFP de la República Dominicana por persona o como un porcentaje del PBI total se incrementó entre 1995 y 1998, su peso real en el gasto total en educación cayó. Esto significa que, aunque estaba creciendo en relación a la población o al PBI, el gobierno estaba favoreciendo otras formas de educación. Ésta es la razón por la cual su proporción del gasto en educación total cayó en ese período. Parece que el gobierno trató de corregir el desequilibrio reconociendo la importancia de la EFP, y asignando más fondos a ésta desde finales de los años 1990. Chile no presenta mayores diferencias cuando se comparan estos dos indicadores. Este hecho parece implicar que las prioridades del gobierno chileno en materia de EFP no han cambiado durante el período analizado y, mientras que aumentaban los gastos per cápita, aquéllas permanecieron estables en la estructura educacional del país. Las tendencias de ambos países están incluidas en la Figura 10.

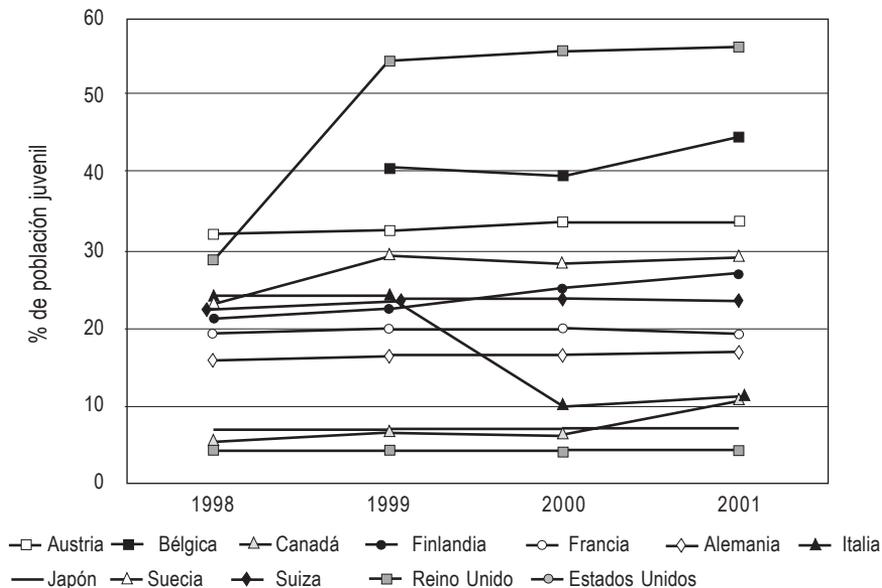
**Figura 10. Gasto en EFP como porcentaje del PBI
y como porcentaje del gasto público en educación**
República Dominicana y Chile, 1995-2002



2.5 “Inscripción en EFP como porcentaje de la población joven”. Este IHFT sobre la participación en EFP fue calculado usando la variable “Número de estudiantes inscritos en EFP”. Para poder tomar en consideración las diferencias en la población de edad estudiantil, la variable fue dividida por número de habitantes entre 18 y 24 años de edad. Esta razón nos da un indicador estándar de participación en EFP basada en centros de formación en los diferentes países de la muestra.

El denominador, la población de entre 18 y 24 años, fue obtenido fundamentalmente de los ministerios nacionales de estadísticas, aunque en algunos casos los datos vienen de agencias internacionales, tales como EUROSTAT, las Naciones Unidas o la Oficina Internacional del Trabajo. Los datos incluyen, tanto cifras estimadas oficiales sobre el tamaño de la población de esa edad, como números exactos obtenidos de un censo. Podía haber sido posible usar la población total en vez de solamente a los habitantes jóvenes. Sin embargo, esto podría penalizar a los países que tienen la mayoría de habitantes mayores y donde la población joven tiene un peso más bajo en el total.

Figura 11. Inscripción en EFP basada en centros de formación como porcentaje de la población juvenil Países de altos ingresos seleccionados



Este indicador puede llevar a conclusiones interesantes sobre la evolución de la participación en EFP en varios países durante los últimos años. Algunas tendencias interesantes pueden ser observadas en tres grupos diferentes de países: (i) las economías desarrolladas de la muestra; (ii) países emergentes en vías de desarrollo; y (iii) economías menos desarrolladas del CEI, nuevos miembros de la UE, y países de América Latina y de Asia.

La Figura 11 incluye datos sobre algunas de las economías desarrolladas de la muestra. Resulta que la mayoría de estos países ya han llegado a un nivel adecuado de participación en EFP, lo cual encaja, hasta cierto grado, dentro de sus economías. Sus indicadores permanecen a niveles estables a través del tiempo, con tan solo algunas excepciones (como es el declive que se observó en Italia en el año 2000 o el alza que se observó en el Reino Unido en 1999).

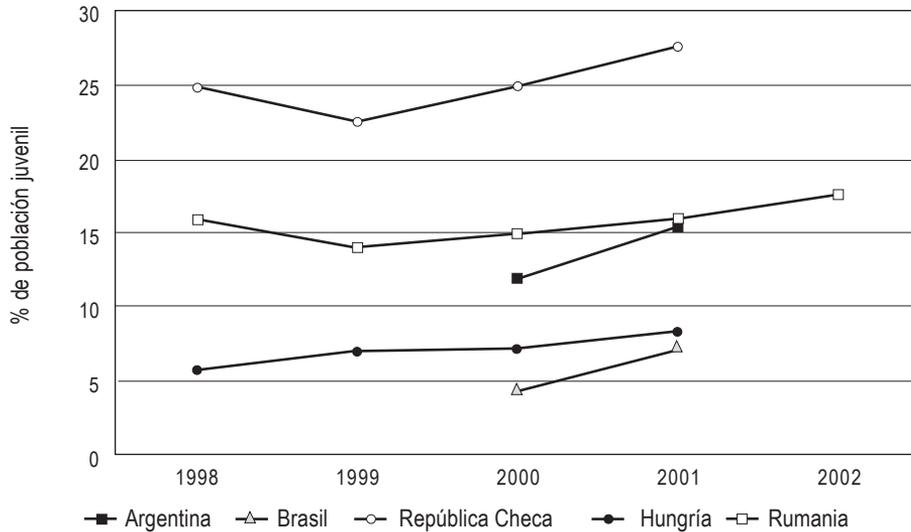
Debería notarse que entre los doce países de altos ingresos en la Figura 8, los Estados Unidos es el país donde el número de participantes en EFP como porcentaje de la población juvenil es el más bajo, y el cual decreció ligeramente desde 1995 al año 2000, manteniendo el nivel de participación alrededor del 4,0%. Los países siguientes en la lista son Japón y Canadá que tuvieron una mejora importante en 2001, aumentando la participación en más del 50%. Por el contrario, el número de participación más alto es en el Reino Unido; después de duplicar el número de participantes en EFP en 1999, logró mantener esta participación en alrededor del 55% de la población joven. Bélgica tiene también altos niveles de participación de jóvenes en EFP, de alrededor del 40%. Los demás países han mantenido un nivel de participación de alrededor del 20 al 30% de la población juvenil durante el período considerado, con la excepción de Italia que bajó su participación en el año 2000, llegando al mismo nivel que Canadá en 2001.

La situación de la participación en actividades EFP en el mundo en vías de desarrollo es más inestable y no sigue un patrón fijo. En realidad, estos países podrían ser separados en dos grupos. El primer grupo, el cual se representa en la Figura 12, incluye aquellos países emergentes que han mostrado participación en EFP de su población juvenil, con una tendencia creciente. Tres naciones del este de Europa y dos de América Latina han experimentado este comportamiento en los últimos años.

Es interesante percibir que la participación en EFP de la población joven aumentó, tanto en Argentina como en Brasil entre 2000 y 2001. Sin embargo, en Brasil, hubo un 63% de aumento en la participación y, en Argentina, correspondió al 31%. En el primero, la tasa de participación aumentó de un 4,5% un 7,3%; y en el último, del 11,8% al 15,5% en estos años, respectivamente. En la República Checa, el nivel de participación es más alto. Del 24,9% de participación en 1998,

Figura 12. Inscripción en EFP basada en centros de formación como porcentaje de la población juvenil

Países en vías de desarrollo seleccionados, 1995-2002

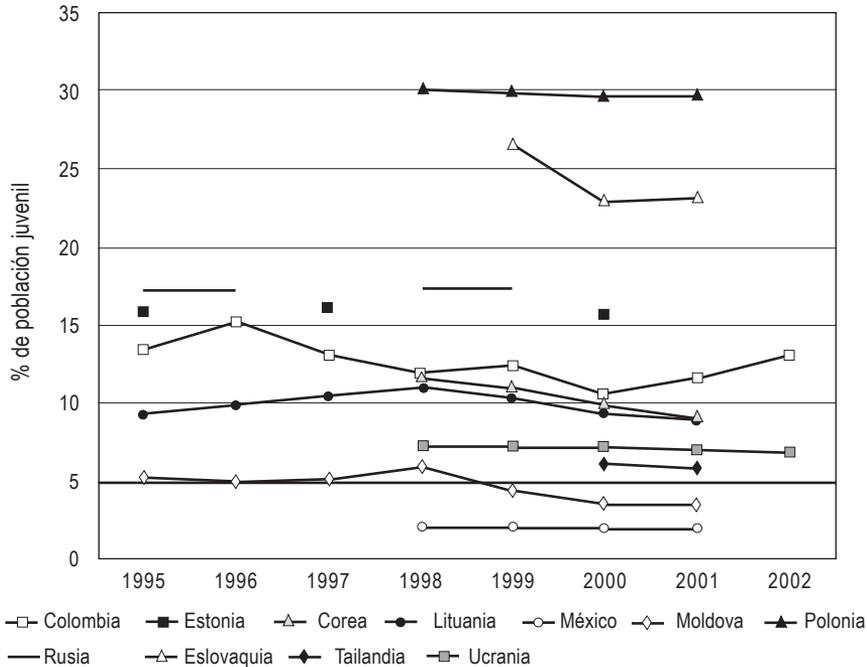


hubo un declive en 1999 cuando esta tasa cayó al 22,5% y, luego, una recuperación del nivel de participación en el año 2000, alcanzando a la inscripción del 27,6 de la población juvenil en EFP basada en centros de formación en el año 2001. Este indicador siguió un patrón similar en el caso de Rumania, donde la tasa de participación aumentó del 14,0% en 1999 al 17,5% en 2002. En Hungría, este indicador también tuvo un comportamiento positivo, mejorando las tasas de participación en alrededor de un 30% entre los años 1998 y 2001.

Por el contrario, los países menos desarrollados, en la Figura 13, no han alcanzado un crecimiento sostenido en su participación relativa en EFP. Algunos países han mostrado, inclusive, un decrecimiento. En este grupo de países fueron incluidos tres de la Comunidad de Estados Independientes (Moldova, Rusia y Ucrania), cuatro nuevos miembros de la UE (Polonia, Lituania, Eslovaquia y Estonia), dos países asiáticos (Tailandia y Corea), y dos países de América Latina (Colombia y México). Se observó que países como Polonia y Eslovaquia ya tenían un alto nivel de participación en actividades EFP, y la reducción que se constató podría ser causada por un ajuste en la oferta y la demanda en educación. Otros países tales como México, Moldova, Ucrania, Lituania y Colombia, han fallado en incrementar el peso de las oportunidades en EFP en sus sistemas de formación.

Figure 13: Inscripción en EFP en centros de formación como porcentaje de la población juvenil

Países menos desarrollados seleccionados, 1995-2002



3. CONCLUSIONES

Las estadísticas disponibles sobre inversiones en EFP por país y los datos comparables entre países y regiones resultaron ser útiles al permitir la identificación de tendencias para un período de cinco años. A la luz de estas estadísticas y del desarrollo de indicadores de habilidades de la fuerza de trabajo, fue posible apreciar que países con algunas características en común, como por ejemplo similar nivel de desarrollo, de PBI per cápita, régimen político, mercados comunes regionales, etc., tienen logros similares. Así mismo se pudo determinar, dentro de estos grupos de países, cuáles de ellos muestran comportamientos comparativamente mejores que otros. Sin embargo, comparaciones entre países de indicadores de gastos y participación en EFP requieren mucha cautela, debido a los aspectos metodológicos y conceptuales relacionados a las fuentes de datos. Aunque hay similitudes en tendencias, también hay diferencias entre países y regiones carac-

terizadas, tanto por los niveles como por las tasas de inversión en formación. No es necesario enfatizar la riqueza de este tipo de información como punto de partida para los hacedores de políticas y consejeros de políticas nacionales e internacionales para evaluar metas, trazar objetivos y estrategias, así como para revisar las políticas a la luz de los resultados obtenidos con el transcurso del tiempo.

Con respecto al gasto público per cápita en EFP, podemos analizar las tendencias en cuatro regiones diferentes para los cuales hay datos comparables desde 1995 a 2002; (i) los países de América Latina y el Caribe; (ii) la Comunidad de Estados Independientes; (iii) los nuevos Estados miembros y países candidatos de la UE; (iv) los países del sureste de Asia.

El primer grupo abarca aquellos países que han mejorado continuamente los gastos públicos a lo largo del tiempo. Éstos son, en orden creciente de inversión, Brasil, la República Dominicana, Colombia y Chile. Es interesante notar que Chile logró incrementar el gasto constantemente hasta el año 1999 y, substancialmente, en el año 2000 y en 2001, siendo líder de este grupo en gastos públicos en EFP por persona. Colombia, por el contrario, tuvo un comportamiento más errático; presentó el mismo aumento que Chile desde 1995 a 1996 y, luego, altos y bajos hasta el final del período observado, terminando en la segunda posición. Brasil demostró una tendencia en aumento pero a un nivel más bajo.

En contraste con esta tendencia al alza en la inversión en EFP demostrada por el grupo de países anterior, muchos de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) –anteriormente repúblicas soviéticas fuera del Unión Europea (UE), por ejemplo, Kazajstán, Kirguizstán, Moldova, Rusia y Ucrania–, presentaron una importante tendencia decreciente, especialmente después de 1997 y hasta 1999. A partir de entonces, algunas mejoras importantes fueron observadas, particularmente en Rusia y Ucrania. El primero es el país que ha invertido más, seguido por el segundo. Kirguizstán es el Estado que reportó los niveles más bajos de gastos públicos en EFP durante el período 1995-2000. Al principio de este período, la inversión de este país en EFP fue más alta que la de Brasil y de la República Dominicana. En el año 2000, Kirguizstán terminó con casi el mismo nivel de inversión que Brasil. Es interesante notar que a pesar del decrecimiento en las inversiones en actividades de EFP hechas por las instituciones públicas de los países CEI analizados, su nivel de gasto es, en general, más alto que el nivel de gasto de las economías de América Latina y el Caribe mencionadas anteriormente.

El cuadro es más variado en los nuevos Estados miembros y países candidatos a la UE para los cuales hay datos disponibles. Algunos países tuvieron una reducción moderada en gasto público en EFP per cápita, tales como la República

Checa y Eslovaquia. Otros mostraron una mejora en este tipo de inversión, tales como Chipre, Lituania, Bulgaria y Turquía. Entre estos países, el que invirtió menos en EFP fue Bulgaria, seguido por Turquía. A pesar de los gastos decrecientes, Eslovaquia fue el país que invirtió más, seguido por Chipre, en este grupo y en toda la muestra.

En el grupo de países del sureste de Asia, es interesante destacar la actuación de Malasia: más del triple incrementó la inversión pública en EFP entre el año 1999 y 2001. Singapur mostró una mejora sistemática. Los esfuerzos de las Filipinas en esta área, por el contrario, se refrenaron, especialmente en 1998 y 1999 cuando los gastos por persona cayeron en alrededor del 50%. Esta tendencia persistió hasta finales del período analizado.

Podemos también poner en una escala estos países de acuerdo a la magnitud de tal inversión. En este sentido, podemos agruparlos dentro de tres categorías: (i) aquellos países que gastaron entre 0 y 10 US\$ per cápita a PPA; (ii) aquellos países que gastaron de 10 a 30; y (iii) aquellos que reportaron haber gastado más de 30 US\$ per cápita a PPA durante el período 1995-2002. El primer grupo corresponde a los países del sureste de Asia, los países latinoamericanos y los del CEI mencionados anteriormente. La única excepción es el caso de Rusia, cuyas inversiones coinciden con las de los países de la siguiente categoría. Malasia, Singapur, Chile y Ucrania integraron la segunda categoría en el año 2000 cuando sus gastos subieron a más de 10 US\$. La segunda categoría abarca aquellos países con gastos en EFP per cápita variando de 10 a 30 US\$ a PPA. Éste es el caso de los países candidatos a la UE, que son Turquía y Bulgaria. En la tercera categoría, tenemos aquellos países cuya magnitud de inversión va por encima de 30 US\$ a PPA per cápita. Éstos son los Estados miembros nuevos de la UE como por ejemplo, Chipre, Eslovaquia, Lituania, y la República Checa.

El IHFT sobre “gastos en EFP como porcentaje del PBI” sigue un patrón similar al del indicador anterior. Es importante resaltar las diferencias entre los países del sureste de Asia: por un lado, Malasia mostró un crecimiento explosivo desde 1995 a 2001, período en el cual los gastos en actividades de formación como porcentaje del PBI aumentaron diez veces; por otro lado, las Filipinas experimentaron una reducción en inversión en EFP como porcentaje del PBI de casi el 60% durante el mismo período. Singapur mantuvo niveles estables de gastos relativos durante estos años.

Entre los países de América Latina y el Caribe, es interesante notar que, de acuerdo con este indicador, la posición relativa de Colombia y Chile cambió. Los gastos de Colombia en EFP como porcentaje de PBI fueron mayores que en el caso de Chile durante el período 1995-2001.

Las cifras sobre “gastos en EFP como porcentaje del gasto público total” mostraron las mismas tendencias presentadas por los demás indicadores estudiados, pero con algunas excepciones. Este indicador sugiere una reducción de la importancia de EFP dentro del gasto público en Rusia entre 1999 y el año 2000; en Colombia entre 1996 y 1999; y en Singapur desde el año 1997 en adelante. En términos de magnitud de inversión en EFP de acuerdo a este indicador, se aplica la misma categorización discutida antes.

Los datos sobre gasto en EFP como porcentaje del gasto público en educación indican el peso de la EFP en el gasto total en la educación. Tomando los datos para los países de la muestra para los cuales tenemos datos comparables internacionalmente (a pesar de que para algunos países sólo puede ser calculado por un período histórico más corto), observamos que la relevancia de la EFP dentro del sistema educacional declinó en la mayoría de ellos. Con la excepción de los países que evidenciaron algunas mejoras, por ejemplo, Malasia, Brasil, Rusia y Ucrania, los otros mostraron una reducción y, en algunos casos, bajas drásticas de más del 30%, como lo fue el caso de las Filipinas entre 1995 y el año 2001.

En lo que concierne a participación, el indicador de inscripción en EFP como porcentaje de la población joven llevó a conclusiones interesantes en varios países durante los últimos años. Podemos observar, por ejemplo, que las economías desarrolladas de la muestra parecen haber logrado un nivel adecuado de participación en EFP. El indicador para estos países no cambia drásticamente y se mantiene más o menos constante durante el período 1998-2001. Estos países mantuvieron casi el mismo nivel de participación en EFP a lo largo de estos años, con la excepción del Reino Unido y de Italia. En el Reino Unido, la participación en EFP aumentó significativamente, y en Italia cayó abruptamente en 1999. A pesar de que esta tendencia de participación en EFP ha sido universal en este grupo de países, las diferencias más grandes entre países caracterizan los niveles de inversiones “adecuadas” de este indicador. Por ejemplo, la participación en EFP como porcentaje de la población juvenil, alcanzó el nivel más alto en el Reino Unido (alrededor del 55%) y el nivel más bajo en los Estados Unidos (alrededor del 4%) en el año 2001. Canadá, Japón e Italia también presentaron niveles bajos (menos del 10%) de participación relativa de la población joven en el año 2001. Países como Bélgica y Austria mostraron valores altos en este indicador, de más del 30%.

Algunos países latinoamericanos y Estados miembros nuevos y candidatos de la Unión Europea mostraron un continuo pero moderado crecimiento en sus cifras de participación, por ejemplo, Argentina, Brasil, la República Checa, Hungría y Rumania. Los demás países de la muestra no han mejorado su participa-

ción en EFP durante el período analizado. Por el contrario, su tasa de inscripción en la EFP escolarizada relativa a la población juvenil ha caído. Este grupo de países incluía tres de la Comunidad de Estados Independientes (Moldova, Rusia y Ucrania), cuatro países nuevos de la UE (Polonia, Lituania, Eslovaquia y Estonia), dos países asiáticos (Tailandia y la República de Corea), y dos países latinoamericanos (Colombia y México). Se observó que algunos países, tales como Polonia y Eslovaquia, ya tenían un alto nivel de participación en actividades de EFP, y la reducción observada puede haber sido causada por un ajuste de la oferta y la demanda en educación. Otros países tales como México y Colombia en América Latina, y Moldova, Ucrania y Lituania en la CEI, no han podido aumentar el peso de las oportunidades de EFP en sus sistemas escolares.

La "Base de Datos Preliminar sobre Inversión en Formación", como primer intento de organizar la información sobre participación y gastos de formación de una manera comprensiva, sistemática y comparable, resultó ser una herramienta útil para analizar tendencias. Éste es el primer paso hacia el desarrollo de políticas públicas. Produce los elementos para evaluar, cambiar y definir políticas, estrategias y programas de EFP a nivel nacional. La base de datos permite, por lo tanto, monitorear el nivel y patrón de políticas, la utilización de recursos y activos, producción, resultados y tendencias, además de problemas y discrepancias. Debería procurarse una actualización continua de esta información, especialmente considerando su utilidad no solamente para los países desarrollados sino fundamentalmente para los países en vías de desarrollo. Las estadísticas comparables internacionalmente sobre EFP en estos países están ausentes, y son necesarias para promover políticas y programas dinámicos e innovadores para aumentar los niveles de desarrollo de recursos humanos e incrementar la productividad laboral y la competitividad en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Galhardi, R. (2004) *Preliminary database on investment in training*. Ginebra: OIT. IFP/SKILLS. CD-ROM
- . (2004) *Statistics on investment in training: An assessment of their availability*. Ginebra: OIT. IFP/SKILLS. Working Paper, 18.
- Galhardi, R.; Mangozho, N. (2005) *Statistics on investment in training: An assessment of data available and cross-country comparability*. Ginebra. OIT. IFP/SKILLS. Working Paper, 20.

PARTE II
LA EVIDENCIA EMPÍRICA REGIONAL

4. EL MERCADO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN BRASIL: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas

Elenice Monteiro Leite

INTRODUCCIÓN

El contexto brasileño

Para poder analizar las inversiones en EFP (Educación y Formación Profesional) en Brasil debemos antes definir qué es la EFP en el contexto del mercado de trabajo brasileño.

Basándonos en la experiencia europea, la EFP es comúnmente vista como la realización de cursos de formación técnicos y/o aprendizaje de oficios impartidos por instituciones de formación profesional (IFP) tradicionales, con una clara diferenciación entre los programas “iniciales” y “permanentes”.

La EFP en Brasil debería ser considerada de manera diferente, abarcando todos esos tipos de programas (técnicos, de oficios, etc.), así como todo tipo de eventos –cursos de corta, mediana o larga duración, seminarios, encuentros, conferencias, consultoría y apoyo– que apuntan a contribuir con el desarrollo o mejora de habilidades, actitudes, información y otros requisitos indispensables o valiosos para trabajar y vivir en la sociedad moderna. En realidad, con la excepción de la educación básica para niños y adolescentes, todo tipo de evento de formación y educación debe ser visto como EFP en este país –y prácticamente todos los tipos de EFP deberían ser considerados como aprendizaje a lo largo de la vida–.

Este concepto amplio de la EFP está justificado, principalmente, por tres características de la Población Económicamente Activa (PEA) brasileña, que afectan directamente la demanda de educación y formación: informalidad, bajo nivel educacional y gran retraso en completar la educación formal.

La PEA brasileña total es de alrededor de 75 millones de personas de más de 16 años,¹ la mayoría compuesta por trabajadores informales, que representan el

1 Las estadísticas oficiales brasileñas (IBGE) consideran PEA la población de más de 10 años de edad, lo que significa 80 millones de personas. Sin embargo, en 1999, el límite legal de edad para acceder

55% del total de la fuerza de trabajo. Si bien este perfil es similar al de muchos otros países en América Latina, en Brasil esta proporción significa más de 40 millones de personas –una magnitud que tiene una fuerte repercusión en las políticas públicas concernientes al trabajo y a la EFP–.

Este gran mercado informal incluye principalmente a empleados que trabajan sin protección social (inscripción formal de trabajo en un registro elaborado por el Ministerio de Trabajo), y también a trabajadores independientes, empresas unipersonales, y micro y pequeños empresarios tanto en la economía rural como en la urbana. En realidad la economía informal brasileña no incluye solamente trabajadores de mantenimiento en general (“*bicos*”), sino también muchos servicios que son subcontratados por empresas formales, en distintas cadenas productivas. Además, incluye una vasta gama de actividades que solían ser vistas como “tradicionales”, pero que están siendo transformadas en parte de cadenas productivas modernas, conectadas a mercados importantes emergentes, tanto dentro como fuera del país. Son ejemplos de esto: artesanías ecológicas y étnicas, cultivo orgánico de hierbas y especias, recolección de plantas medicinales, cultivo de alimentos de mar y pesca, turismo ecológico, reciclaje, arte y eventos populares tales como el carnaval, fiestas patrias y religiosas, y otras tantas actividades que generan empleos e ingresos a lo largo de todo el país.

En realidad, no se sabe mucho sobre el mercado informal de trabajo; el hecho de ser informal lo hace menos visible y difícil de medir. A pesar de ello, el trabajo informal está construyendo, manejando, alimentando, cuidando enfermos, limpiando, cobrando –efectivamente, sosteniendo al país. A pesar de estar fuera del sistema público de seguridad social, estos trabajadores informales son parte del mercado, tanto como productores como consumidores. Por lo tanto, deben ser considerados –y realmente lo son–, como candidatos importantes para el EFP con el fin de mejorar la productividad, calidad y seguridad, en la mayoría de los sectores económicos.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la PEA presenta niveles bajos de educación, a pesar de que ha habido un desarrollo importante en el área de la educación en los últimos diez años.² Según el último censo (2000), la distribución de la PEA de acuerdo a los **años de escolarización**,³ revela el siguiente perfil:

al empleo era de 16 años (anteriormente era de 14). Por lo tanto, a pesar del criterio oficial, en este informe consideramos PEA por encima de los 16 años.

- 2 Desde el año 1990, la educación es el factor que ha mostrado mejor comportamiento entre los indicadores de desarrollo humano en el Brasil, de acuerdo al PNUD. El índice de desarrollo humano en Brasil era del 0,709 en 1991 y ha crecido al 0,764 en el año 2000, debido a la mejora en el nivel educacional (www.undp.org.br).

- 25% de la PEA = menos de cuatro años (analfabetismo absoluto o funcional, personas que apenas pueden leer, entender y escribir un mensaje simple);⁴
- 35% = cuatro a siete años (menos del nivel primario de 8 grados);
- 40% = ocho años o más (por lo menos el nivel primario). Este grupo incluye: 15% con ocho-diez años de escolarización, 20% con once-catorce años de escolarización (nivel secundario) y 5% con quince años o más de escolarización (educación terciaria o superior).

Este bajo perfil educacional de la PEA ha sido contrastado con los rápidos cambios del mercado de trabajo principalmente a partir de los años ochenta, debido a la creciente desregulación de la economía e innovación tecnológica en la mayoría de los sectores económicos. Las empresas públicas y privadas han sido presionadas para ser más competitivas en los mercados interno y externo, los costos han tendido a ser optimizados y la calidad mejorada.

En este contexto, la educación secundaria se ha transformado en un requisito básico para obtener y mantener un empleo. Este requisito ha creado una demanda creciente de “supletivos”⁵ y distintos tipos de formación (idiomas, informática, conductas/actitudes, tecnología) que pueden aumentar la empleabilidad y “trabajabilidad” de las personas (un neologismo que se aplica al perfil del mercado de trabajo brasileño, en donde los “empleados” formales son un grupo minoritario).

Para la mayoría de la PEA brasileña, una mezcla de oportunidades, incluyendo relaciones personales, mercado de trabajo, educación y formación, definen la trayectoria profesional. Una formación inicial no sería de gran impacto en este contexto, ya que la persona podría “iniciar” nuevas carreras muchas veces durante su vida laboral debido a una opción personal o presiones económicas (principalmente bajos ingresos o desempleo). Un curso de formación corto (de informática, por ejemplo) puede ayudar a las personas a encontrar un trabajo que podría ayudar a pagar otro curso (técnico o universitario) que podría, a su vez, mejorar o cambiar su trayectoria profesional.

3 “Años de escolarización” es una estimación del nivel de educación, aunque no signifique un grado completo debido a los altos índices de fracaso escolar a nivel primario en el Brasil.

4 Una encuesta reciente ha elevado esta cifra al 38%, tomando en cuenta la población de más de 15 años de edad (*Folha de São Paulo*, 2003e).

5 La educación básica para el adulto (nivel primario y/o secundario) que ofrece una certificación similar al Diploma de Equivalencia de Graduados (*Graduate Equivalency Diploma -GED-*) en los EEUU.

La PEA brasileña no sólo tiene un nivel bajo de educación sino que la adquisición de educación formal tiende a estar retardada. Esto significa que una proporción preponderante de alumnos está por encima de la edad promedio en todos los niveles de educación (principalmente en la educación superior). La mayoría de los estudiantes entra a la universidad después de haber conseguido un empleo, y no al revés. El trabajo es una condición para llegar más allá de la escuela secundaria para la mayoría de los estudiantes brasileños.

Como consecuencia de esto, los egresados de la educación superior son, en general mayores de 25 años, edad en la que supuestamente tendrían que estar cubiertos por programas de aprendizaje permanente, como ocurre en otros países más desarrollados. Para la mayoría de los estudiantes-trabajadores brasileños, la educación universitaria puede ser una forma de conseguir una mayor estabilidad y crecer dentro de las empresas, pero también de obtener un título que podría ayudarlos a conseguir mejores trabajos (en el servicio público, por ejemplo). A corto plazo, aun la educación terciaria podría ser considerada como EFP o aprendizaje a lo largo de la vida por “defecto” (uso y costumbre) en el contexto brasileño.

Objetivos

Dado el contexto antes mencionado y los objetivos definidos por los términos de referencia de la OIT para este proyecto, este estudio tiene tres propósitos principales:

- Definir el perfil y estimar el tamaño del mercado de EFP en Brasil –tanto público como privado–, en términos de centros de estudio, estudiantes, cursos, presupuestos y fuentes de financiamiento.
- Analizar las políticas y los instrumentos de financiamiento sobre los cuales se han apoyado los centros y programas, especialmente en los últimos años; poniendo énfasis en las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, así como en sus perspectivas a mediano y largo plazo. El acento está puesto, principalmente, en dos instrumentos de financiamiento, debido a sus particularidades e importancia en el contexto brasileño: el esquema tributario sobre la nómina salarial, que existe desde 1942, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) creado en 1990.
- Presentar una experiencia innovadora que ha estimulado y conducido al mercado de EFP en Brasil hacia el contexto de una política pública de trabajo y desarrollo social: el Plan Nacional para la Formación de Trabajadores (PLANFOR), implementado durante los años 1995-2002, y financiado por el FAT.

Metodología

Este estudio está basado en documentación disponible sobre EFP en Brasil, principalmente de fuentes secundarias (estadísticas, encuestas, estudios) que pueden servirnos como referencia para estimar el tamaño y perfil del mercado EFP en Brasil. También utilizamos las estadísticas y estudios de evaluación sobre el PLANFOR.

Para poder estimar el tamaño y extensión del mercado en Brasil, usamos dos fuentes importantes (ver Apéndice 1):

- el Censo de EFP –Ministerio de Educación, 1999-2000– un relevamiento llevado a cabo por correo e Internet, registrando casi 4.000 centros que ofrecen EFP, tanto sea formal o no formal;
- el Catálogo de IFP –Ministerio de Trabajo, 1998-2000– un estudio hecho por correo, en forma telefónica y por medio de investigación de campo, que nos dio la lista de 17.500 centros de EFP, cuya mayoría estaba involucrada con la EFP no formal.

En lo concerniente al PLANFOR, su puesta en marcha está bien documentada por datos estadísticos proporcionados por sistemas de información desarrollados desde 1996 (SIGEP/SIGAE) y por los resultados de la evaluaciones independientes que fueron llevadas a cabo por las universidades públicas en los años 1996-2001. Alrededor de cuarenta instituciones (la mayoría universidades federales) han sido responsables de la evaluación de PLANFOR en este período, llevando a cabo encuestas de seguimiento con los egresados e investigaciones cuantitativas con los distintos actores sociales involucrados en su implementación. Estos datos han sido publicados y están disponibles en la página web del Ministerio de Trabajo (www.mte.gov.br) y son verdaderamente útiles para resaltar los aspectos cuantitativos de la experiencia de PLANFOR.

Con el fin de complementar y expandir el enfoque cualitativo de este estudio, hemos llevado a cabo entrevistas de exploración con los especialistas que han sido los encargados directos de la dirección de estos programas e instituciones sustentados por las fuentes principales de financiamiento de la EFP en Brasil: el esquema tributario sobre la nómina salarial y los fondos del FAT. Estos especialistas fueron consultados sobre las ventajas y desventajas de cada fuente de financiamiento y sus perspectivas a mediano y largo plazo (ver Apéndice 2).

1. ¿QUIÉN ES QUIÉN EN EL MERCADO EFP BRASILEÑO?

Hace diez años, esta pregunta tendría una respuesta muy simple: el Sistema S⁶ (formado por servicios nacionales de aprendizaje de oficios para la industria, el comercio, servicios, agricultura, etc.) y las escuelas federales y estatales técnicas. Estos dos grupos de centros han sido las caras más visibles y conocidas del mercado de EFP brasileño por varias décadas, actuando casi como proveedores monopolistas durante alrededor de cincuenta años.

Este cuadro comenzó a cambiar a fines de la década de los setenta, y los cambios se intensificaron en los años noventa, debido a dos factores principales:

- por un lado, los nuevos desafíos en el mercado de trabajo, en términos de innovación, calidad, productividad, presionaron a las empresas e individuos a buscar más educación y habilidades;
- por el otro, los incentivos e intervenciones públicas estimularon el mercado de EFP, creando fondos y también asumiendo el rol estratégico de la EFP para el desarrollo social y económico.

Desde entonces, el mercado de EFP brasileño se ha expandido y ha diversificado la oferta de cursos y programas de formación dictados por más IFP tradicionales, así como por otros centros de enseñanza tanto formales como informales, tales como universidades y liceos, academias no habilitadas,⁷ sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresarios, proveedores de equipamiento y productos, iglesias, clubes y, organizaciones comunales. Por consiguiente, Brasil actualmente, posee una gran variedad de centros proveedores de EFP, tanto para el mercado de trabajo formal como para el informal, trabajadores empleados o desempleados, en distintos sectores económicos y ocupaciones, desde pequeñas a grandes empresas y ciudades. Este mercado EFP es público y privado, casi siempre informal (en lo que tiene que ver a certificación o requisitos de educación), y frecuentemente las clases se dictan fuera de las escuelas formales. A menudo se utilizan televisores, videos, revistas y diarios, y se ha comenzado a usar Internet.

De acuerdo a Castro (2002b-c), todo esto constituye un “no-sistema invisible” inmensamente grande. Es “invisible” para las estadísticas y la contabilidad oficiales; es un “no-sistema” porque no tiene ningún tipo de coordinación cen-

6 En realidad, los “Ss” no están organizados como un sistema. Esta expresión se usa sólo con fines analíticos y es también frecuentemente utilizada en el medio, debido a sus siglas, todas comenzando con “S” (de “Servicios”).

7 En inglés: *Non-degree Proprietary Schools*.

tral. En otras palabras: existe, opera, y sus clientes potenciales –empleadores, empresarios, empleados, desempleados– saben dónde y cómo buscarlo, así como también cómo encontrarlo, a pesar de que difícilmente pueda ser evaluado en términos globales para la investigación, planeamiento, apreciación u otro propósito de la política pública.

Este “no-sistema” es “invisible”, pero la mayoría de sus agencias no son nuevas. En realidad, muchas de ellas son más antiguas que las IFP tradicionales. Pero han sido siempre menos notorias o menos activas bajo el abastecimiento casi monopólico de las IFP tradicionales. Unos pocos estudios han mencionado su existencia y actividades hasta la década de los noventa (Cunha, 2002a-b; Dowbor, 1993; Leite, 1996, 2002; y Paro, 1981). Solamente las encuestas recientes han sacado a la luz su extensión, importancia y diversidad en el mercado de EFP brasileño (MEC/INEP, 2000a-b; MTE/SPPE, 1998, 2001; Vianney *et al.*, 2003).

Basándonos en estas encuestas, y las referencias de algunos estudios recientes (Casto, 2002b; Cinterfor/OIT, 2002b; Cunha, 2002c; GIFE, 1998; IRDB, 2003; Leite, 2002; Vianney *et al.*, 2003), el mercado de EFP brasileño está constituido en la actualidad por lo menos por diez ramas, tanto públicas como privadas, clasificadas dentro de tres grupos principales, de la siguiente manera (ver también la Tabla “Proveedores Principales en Brasil”).

I. El primer grupo se refiere a las IFP tradicionales, que puede ser dividido en tres ramas: el Sistema S, las escuelas técnicas y las academias no habilitadas.

1. El llamado Sistema S

- Incluye los diferentes Servicios Sociales y Nacionales de Aprendizaje de oficios, para la industria (SENAI/SESI); el comercio y servicios (SENAC/SESC); transporte terrestre (SENAT/SEST); agricultura (SENAR); asistencia técnica para micro y pequeñas empresas (SEBRAE) y cooperativas urbanas (SESCOOP). A excepción de SENAR, SEBRAE y SESCOOP, hay un par de “S” para cada sector: uno por EFP (SENAI, SENAC, y SENAT) y otro por las actividades sociales y culturales (SESI, SESC y SEST).
- Los “Ss” más antiguos son: SENAI/SESI y SENAC/SESC, creadas en los años cuarenta. SEBRAE y SENAR fueron creados en la década de los ochenta, SENAT/SEST a comienzos de los noventa, y SESCOOP es un S recién creado, en el año 1999.
- Las federaciones nacionales y estatales (así como los comités directivos locales) de empresarios, organizados por sectores económicos, son los encarga-

dos de los “Ss”, a pesar de que pueden ofrecer programas de formación, no necesariamente lo hacen usando los centros de estudio de los “Ss”. Estas federaciones han creado institutos de I&D (investigación y desarrollo) específicos, por ejemplo el instituto Roberto Simonsen y el Euvaldo Lodi (ambos para la industria).

- Este sistema se ha mantenido fundamentalmente a través de los tributos obligatorios sobre la nómina de sueldos de las empresas, y se ha complementado con las contribuciones de socios y cuotas pagadas por los estudiantes (ver punto 3.1).
- A pesar de que son “Servicios de aprendizaje de oficios”, los “Ss” ofrecen principalmente cursos de corta duración (20-80 horas), que representan alrededor del 80% de las inscripciones totales en el Sistema. También ofrecen educación técnica (nivel secundario) y SENAI y SENAC están comenzando a ofrecer educación superior. Desde los años ochenta, el curso de aprendizaje de oficios tradicional ha decaído, subsistiendo solamente en algunos de los Departamentos del SENAI (principalmente en los Estados de San Pablo y Río de Janeiro). Recientemente, una ley federal ha autorizado a cualquier tipo de institución a ofrecer cursos de aprendizaje de oficios y el SENAI y el SENAC están haciendo resurgir este tipo de curso con el fin de mantener su mercado y financiamiento público (ver punto 3.1).
- El Sistema S ha inspirado la creación de sistemas similares en otros países latinoamericanos (Cinterfor/OIT, 1990), pero el Sistema brasileño es el único que combina el financiamiento público con la administración privada de empresarios.

2. Escuela Técnicas

- Estas escuelas implementadas en Brasil en las décadas de los años treinta y cuarenta, fueron seguidas por una gran expansión en los setenta y ochenta, debido a la ley de Educación Nacional 5962/72 que estableció que todas las escuelas secundarias fueran escuelas profesionales. Esta ley no tuvo gran impacto sobre las escuelas técnicas ya existentes (Sistema Federal y Sistema S), pero terminó causando una “plaga” de “cursos técnicos” falsos, bajando la calidad, tanto de los sistemas de educación técnicos, como de los académicos (Cunha, 2002c, pp. 181-206).
- Esta Ley fue cambiada parcialmente en 1984 y fue abolida en 1996, cuando la nueva Ley de Educación separó la EFP de la educación formal/académica (ver Apéndice 3).
- El Sistema Federal (CEFET) es la red más antigua y mejor consolidada de

escuelas técnicas. Es dirigida por el Ministerio de Educación y financiada con el presupuesto federal, con alrededor de cien centros de alta calidad, distribuidos a lo largo de veintisiete Estados brasileños, la mayoría de ellos implementados en los años treinta y cuarenta. Desde 1996, con la nueva Ley de Educación, las CEFET han sido transformadas en universidades públicas federales.

- Algunos de los Estados (los más desarrollados, como San Pablo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catalina, Río Grande del Sur) tienen sus propias redes de escuelas técnicas. San Pablo, por ejemplo, tiene alrededor de cien escuelas técnicas (Fundación Paula Souza) relacionadas a una universidad estatal (Julio de Mesquita Filho).
- Actualmente, la educación secundaria es solamente general o académica. Con el fin de obtener un certificado técnico que puede mejorar su empleabilidad, los estudiantes deben seguir un curso técnico en paralelo o hacerlo después de concluir la educación secundaria.⁸

3. Las academias no habilitadas

- Este grupo incluye una amplia gama de cursos privados (principalmente computación, idiomas extranjeros, mecánica, electrónica, costura, cocina, peluquería y diseño), la mayoría de ellos de corta duración.
- Un par de estas escuelas han sido pioneras de la educación a distancia –inicialmente por correo y ahora vía Internet– por más de sesenta años: El Instituto Monitor fue creado en 1939 y el Instituto Universal Brasileño en 1940 (antes del SENAI), y siguen operando hasta el presente.
- Este sector es casi desconocido, a pesar del hecho de que estas escuelas deben estar registradas en la Secretaría Estatal de Educación. Hay evidencia de que se han estado expandiendo en los últimos diez años, principalmente a través del sistema de franquicias y del beneficio de las líneas de crédito públicas para micro y pequeñas empresas.⁹

8 Existe una demanda creciente de educación secundaria que es cada vez más necesaria para los trabajos que solían ser ocupados por gente con poca educación (tales como policías, meseros, cajeros y vendedores). En 1996, la Ley de Educación definió el año 2003 como el plazo final para los maestros del nivel primario (incluyendo jardín de infantes y *nursery*) para que tengan, por lo menos, educación secundaria completa (la mayoría de ellos tenía sólo educación primaria o menos). Actualmente, la Ley de Educación exige educación terciaria para los maestros en todos los niveles educacionales, pero el Gobierno Federal ha pospuesto este requisito, ya que parece poco plausible en el corto plazo (*Folha de São Paulo*, 2003c). Enfermería es otra categoría que solía tener bajo nivel educativo; pero ahora se ha legislado que deben tener, por los menos, un certificado técnico a nivel secundario.

9 Un estudio llevado a cabo por el Banco de Crédito Suizo estima en 800 millones de dólares los ingresos de la cadena de lengua inglesa más grande de las escuelas de franquicias en Brasil (Castro, 2002b).

- Actualmente, muchas escuelas están ofreciendo cursos sin título así como “supletivos” y cursos técnicos a nivel secundario. En realidad se han transformado en una especie de “escuelas técnicas”, muchas de ellas por correo e Internet.¹⁰

II. El segundo grupo se refiere a los centros de educación tradicionales que se han transformado en más dinámicos e innovadores en el campo de la EFP en los últimos diez años: universidades, liceos y escuelas gubernamentales.

4. Las universidades y liceos públicos y privados

- Este grupo ofrece cursos de licenciatura y de postgrado, así como cursos de formación para personas en distintos niveles educacionales.
- Los centros públicos son principalmente universidades federales (hay una para cada Estado brasileño) o universidades estatales (por lo menos una para la mayoría de los Estados brasileños) pero existe también una red importante de centros de formación municipales en las ciudades medianas y grandes (más de 100.000 habitantes).
- Algunas de las instituciones federales han existido desde el período colonial, pero el desarrollo extensivo de la educación superior en Brasil –fundamentalmente de institutos privados– ha sido impulsado por las dos últimas leyes de educación (1972 y 1996), especialmente por la última, la cual ha dado lugar a alternativas para el acceso a educación superior en un plazo más corto de tiempo (2-3 años, en lugar de 4-5 años de cursos regulares).¹¹

5. Escuelas gubernamentales para empleados de oficina civiles y militares

- Estas instituciones están apoyadas/ dirigidas por organismos de la administración federal, tales como el Ministerio de Administración que mantiene la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y el Ministerio de Economía, el cual es responsable de la Escuela Superior de Finanzas Públicas (ESAF). Los Estados y ciudades más desarrollados también apoyan sus propias escuelas/fundaciones, con el fin de formar y mejorar la actuación de los empleados en oficinas públicas.

10 Instituto Monitor está ofreciendo (setiembre, 2003) cursos técnicos por correo y/o Internet en electrónica, contabilidad, inmobiliaria, secretariado, computación, administración de empresas y telecomunicaciones (www.institutomonitor.com.br).

11 Desde octubre de 2001 a julio del año 2003, el número de centros privados de estudio ha aumentado un 45% en Brasil, representando 544 instituciones nuevas de educación terciaria (*Folha de São Paulo*, 2003d).

- En forma similar al Sistema S, las Fuerzas Naval, Armada y Aérea son beneficiadas por el tributo sobre la nómina de sueldos creado en la década de los cuarenta que se aplica a sus academias militares y centros de formación. Pero muy poco se sabe de estos tributos, y datos o reportes sobre ellos son muy difíciles de encontrar.¹²
- Estas son viejas instituciones, las cuales se han vuelto más dinámicas e innovadoras en el campo de la EFP debido a la modernización de los servicios públicos y la influencia de las políticas de equidad de derechos. Al igual que los empleados en el sector privado, los empleados públicos fueron formados en la operación de computadoras, lenguas extranjeras, iniciativa, liderazgo, atención al cliente, así como educación general (*"supletivos"*).¹³

III. El tercer grupo incluye muchos tipos de organizaciones, que son antiguas y tradicionales en el país, pero que han tomado un rol protagónico en el campo de la EFP en los últimos diez años. Éstas son: sindicatos de trabajadores, ONG, empresas privadas y consultores.

6. Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales

- Los sindicatos de trabajadores son usados para mantener escuelas, centros de formación y cursos para sus asociados. Actualmente, las más importantes son las agencias que están conectadas a los sindicatos de trabajo más grandes en Brasil (CUT, FORÇA, CGT, CONTAG y SDS) y al Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).

12 Hace unos años buscamos estos datos, contactando altas fuentes en el Gobierno Federal, pero no tuvimos éxito en obtener ninguna información. En ese momento, la Secretaría de EFP del Ministerio de Trabajo estaba enfrentando una demanda urgente de formación para estibadores (trabajadores de muelle), porque los puertos brasileños estaban siendo privatizados y modernizados. Sus sindicatos trataron de usar los fondos de FP de la Naval para esta formación pero finalmente la formación de los estibadores tuvo que ser financiada por FAT/PLANFOR.

13 ENAP y fundaciones estatales han formado alrededor de 800 mil empleados administrativos públicos en el período 1996-2001, usando fondos del FAT. Las escuelas de policía, por ejemplo, han aumentado la formación en los años 1995-2002, apuntando a subir el nivel de los oficiales (la mayoría de ellos de baja educación) con el fin de adecuarse a las nuevas demandas que tienen que ver con derechos humanos, abuso de niños y mujeres, drogas y violencia doméstica en general. La mayoría de los Estados brasileños ha implementado programas de EFP a gran escala en este campo, financiados por el FAT (26.000 personas formadas en 2000) (SIGAE). Otro ejemplo es: el Ministerio de Salud que ha implementado un programa a gran escala para la certificación de enfermeras, financiado por el FAT y el BID. Este programa (PROFAE) se proyecta para invertir US\$ 370 millones en los años 2000-2003 para proveer *"supletivos"* (niveles primarios y secundarios) y certificación técnica para un total de 225.000 enfermeras (en hospitales y clínicas públicas y privadas en Brasil) quienes no poseen el mínimo de educación y formación requeridos para sus actividades: la mayoría de ellas sólo había completado la educación primaria, con un 25% por debajo de este nivel (*Formação*, 2001, pp. 9-10).

- A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, los sindicatos de trabajadores en Brasil se han expandido y fortalecido desde los años setenta, a pesar de la dictadura militar. Se han organizado federaciones nacionales grandes y poderosas que se volvieron dinámicas e innovadoras en áreas políticas y sociales. Recientemente, en la década de los años noventa, éstas comenzaron a enfrentar una crisis debida a la disminución en el número de trabajadores formales, y por lo tanto la disminución del impuesto sindical que financia la actividad sindical.¹⁴ Sin embargo, se han vuelto más dinámicas e innovadoras en el campo de la EFP, financiado fundamentalmente por fuentes públicas (FAT).
- Este grupo también incluye el diversificado universo de las asociaciones de profesionales, por ejemplo, los arquitectos e ingenieros (CREA), contadores (CRC), enfermeras (COREN), economistas (CRE), abogados (OAB) y médicos (CRM), que ofrecen frecuentemente distintos tipos de cursos para sus miembros. Cuotas y contribuciones de sus asociados financian en forma privada estas organizaciones.

7. ONG

- Este grupo incluye una amplia gama de organizaciones relacionadas a grupos religiosos, tanto católicos como protestantes, y también instituciones sociales y políticas, que tienen una larga historia en la provisión de educación básica y EFP a grupos vulnerables y pobres (Cunha, 2000a). Muchos de ellos han existido por más de un siglo y reciben una cantidad considerable de fondos externos, fundamentalmente de organizaciones religiosas, ecológicas y de derechos humanos de la Unión Europea.
- Este grupo se ha vuelto más visible y dinámico en el mercado de EFP desde los años noventa, debido a las nuevas oportunidades creadas por el Estatuto para Niños y Jóvenes (Ley Federal 8069/90), la Ley de Educación (Ley Federal 9424/96) y el nuevo estatuto de aprendizaje de oficios (Ley Federal 10097/99) que autoriza a las ONG a introducirse en este campo (cursos de aprendizaje de oficios) el cual ha sido históricamente un mercado protegido por el Sistema S (ver ítem 3.1).

14 El impuesto sindical es pagado por todos los trabajadores (corresponde al pago de un día del salario es deducido directamente del recibo de sueldo y transferido por las empresas al Ministerio de Trabajo que, en su momento, lo divide entre las confederaciones/federaciones de trabajo, reteniendo un porcentaje para sus propios gastos. En forma similar a los tributos obligatorios, es administrado privadamente por los sindicatos de trabajo (organizados en federaciones o confederaciones nacionales).

- Programas como el PLANFOR (ver ítem 3.2) e iniciativas sociales de empresas privadas han contribuido también a hacer a las ONG más visibles y activas en el campo de la EFP.¹⁵
- Gran parte de este sector (denominado el “Tercer Sector”) es difícilmente visible o cuantificable. En el presente, prácticamente todas las parroquias o iglesias, asociaciones de vecinos y clubes sociales están ofreciendo distintos tipos de EFP (clases de alfabetización para jóvenes y gente mayor, “*supletivos*” de cursos de formación), especialmente para los habitantes más pobres en las afueras de las grandes ciudades brasileñas.

8. Academias, escuelas, centros de formación en empresas privadas

- Algunas de las corporaciones más innovadoras y grandes mantienen escuelas, centros de formación, fundaciones culturales y universidades corporativas para sus empleados y sus familias.
- En el sector industrial muchas escuelas fueron implementadas antes de la Segunda Guerra mundial, con una gran expansión, principalmente en las décadas de los años setenta y ochenta, estimuladas por las nuevas demandas y las nuevas fuentes de financiamiento –incentivos tributarios (ver Apéndice 3) y acuerdos cooperativos con el SENAI (ver ítem 3.1)–.
- Actualmente, la mayoría de las empresas no administran las escuelas y centros directamente, ellos subcontratan EFP o delegan este asunto a sus fundaciones. Desde los años noventa han estado expandiendo estas actividades siguiendo el auge de la “responsabilidad social” emprendida por el sector privado.
- En 1995 estas fundaciones formaron una asociación denominada Grupo de Fundaciones de Empresas (GIFE) que incluye más de sesenta de las más grandes y ricas corporaciones privadas del país, invirtiendo alrededor de US\$ 250 millones anuales en proyectos sociales. El GIFE se autoproclama “la primer asociación sudamericana que reúne organizaciones mantenidas en forma privada que financian o ejecutan proyectos sociales, culturales y medio ambientalistas de interés público y que otorgan becas” (www.gife.org.br).

15 El GIFE –un grupo de fundaciones privadas– ha también financiado proyectos de las ONG desde 1995 (ver el próximo ítem 8). Kanitz (2002) estima que más de 400 entidades están funcionando en el llamado “Tercer Sector”, asistiendo a 13,4 millones de personas directamente, fundamentalmente en áreas sociales y educacionales. Éste está a cargo de una fundación privada (Stephen Kanitz) que ha instituido un concurso a lo largo del país –“*Bem Eficiente*”– apuntando a identificar y recompensar a las ONG más eficientes en las áreas educativas y sociales (www.filantropia.org.br). Castro (2002a) estima que las ONG en Brasil están invirtiendo alrededor de US\$ 1,7 billones en filantropía, abarcando 30 millones de personas en proyectos voluntarios, la mitad de ellos en educación.

- En el año 2003, un grupo de corporaciones grandes que participan en GIFE (Phillips Morris, Nokia, Credicard, Nestle, Oracle, Itaú, Unibanco, y Estrela) crearon el Empresarios por el Desarrollo Humano (EDH), con el objetivo de coordinar y maximizar sus inversiones para mejorar la calidad de la educación y reducir el número de analfabetos adultos. El EDH anunció una inversión inicial de alrededor de US\$ 30 millones, en el año 2003 (*O Estado de São Paulo*, 2003a).

9. Proveedores

- Medianas y grandes empresas que producen o venden equipamiento, sistemas, máquinas y materia prima, a veces ofrecen formación a sus clientes, tanto sean empresas y/o individuos (Leite, 1996; IRDB, 2003).
- Esta clase de formación puede ser obligatoria por ley (debido a reglamentaciones de seguridad, como en la venta del combustible y el gas), pero puede ser también parte de una estrategia de ventas que la mayoría de las empresas (aun las más chicas) ha estado adoptando para aumentar su competitividad.

10. Consultores

- Individuos y pequeñas empresas que ofrecen servicios de consultoría especializados en distintas áreas, en expansión desde la década de los ochenta, conducidos por la demanda de programas de calidad, certificados ISO, y técnicas gerenciales nuevas y desarrollo de recursos humanos (IRDB, 2003).
- Además, los procesos de reducción de personal de las empresas han causado el desplazamiento de un gran número de profesionales especializados de alto rango –ingenieros, economistas, y gerentes– quienes se transformaron en consultores de sus empleadores y/o clientes anteriores.

PRINCIPALES PROVEEDORES DE EFP EN BRASIL

I. IFP TRADICIONALES		
Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
1. Sistema S y confederaciones y federaciones de empresarios*	<p>Públicas: tributos sobre la nómina de sueldos (90%)</p> <p>Privadas: cuotas pagados por empresas, estudiantes y asociados (10%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SENAI/SESI (industria) • SENAC/SESC (comercio/servicios) • SENAT/SEST (transporte terrestre) • SENAR (actividades rurales) • SEBRAE (micro y pequeñas empresas) • SESCOOP (cooperativos urbanos) • Confederaciones nacionales (industria, comercio, servicios, transporte, agricultura) • Federaciones estatales (similar a la nacional) • Institutos I&D: Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi (industria)
2. Escuelas técnicas públicas* o privadas	<p>Privadas: cuotas de estudiantes</p> <p>Públicas: presupuestos federales, estatales o metropolitanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas técnicas federales (100 escuelas) • Escuelas técnicas estatales (principalmente en las regiones sur y sureste, por ejemplo: la Fundación Paula Souza, en San Pablo, con 100 escuelas)
3. Academias no habilitadas	<p>Privadas: cuotas de estudiantes/asociados</p> <p>Sistema de franquicias en expansión desde los 1990, financiado por préstamos públicos (bancos de desarrollo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Monitor (EFP a distancia desde 1939) • Instituto Universal Brasileiro (EFP a distancia desde 1940) • Institutos de idiomas extranjeros: Yazigi, Wizard, CCAA, Fisk, Cel-Lep, Number One • Escuelas de informática: Bit Empresa, Compuway, Data Byte, SOS Computers, Treinasoft • Matemática: Kummon Schools
II. AGENCIAS TRADICIONALES DE EDUCACIÓN/FORMACIÓN, PERO CON NUEVOS ROLES EN EL CAMPO DE EFP		
4. Universidades y centros de formación públicos* o privados (departamentos de extensión)	<p>Públicas: presupuestos federales, estatales o municipales</p> <p>Privadas: cuotas pagadas por estudiantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades federales (veintisiete: una en cada Estado brasileño) • Universidades estatales: por lo menos una en casi todos los Estados brasileños • Universidades municipales: en las ciudades más grandes y desarrolladas • Centros Federales Tecnológicos (CEFET), –anteriormente escuelas federales técnicas– • Universidades católicas (PUC) en los Estados más desarrollados • Universidades e institutos privados
* Todas estas agencias recibieron fondos públicos del FAT en los años 1995-2002.		

Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
5. Escuelas gubernamentales*	Públicas: impuestos sobre las nóminas de pagos más presupuestos federales, estatales y municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), conectada al Ministerio de Administración • Escuela Superior de Administración Financiera (ESAF), conectada al Ministerio de Economía. • Fundaciones estatales para la administración pública • “Escuelas gubernamentales” en ciudades más grandes (Campinas, Santo André, Porto Alegre, Curitiba) • Academias militares, apoyadas por impuestos beneficiando la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea • Escuelas policiales, mantenidas por gobiernos estatales
III. AGENCIAS NO FORMALES, VIEJAS Y TRADICIONALES EN EL PAÍS PERO NUEVAS EN EL CAMPO DE EFP		
6. ONG*	Públicas: fondos de asistencia social Privadas: donaciones y contribuciones de asociados más fondos del exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Redes religiosas: Kolping, Caritas, Salesians Priests • Redes sociales: Lyons, Rotary, Catholic Ladies • Redes educacionales: escuelas rurales familiares • Movimientos sociales: Viva Rio, Comunitas • Asociación Brasileña de ONG (ABONG)
7. Escuelas y academias en empresas privadas	Privadas: presupuestos de empresas, préstamos externos y nacionales para la innovación y la actualización	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Fundaciones de Empresas (GIFE) • Empresarios para el Desarrollo Humano (EDH) • Universidades corporativas (McDonald’s-comida rápida; Accor-hotelería)
8. Sindicatos de trabajadores* y asociaciones de profesionales	Públicas: impuesto sindical Privadas: cuotas pagadas por estudiantes y contribuciones de asociados (principalmente en asociaciones profesionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas y centros de formación mantenidas por los principales sindicatos de trabajadores brasileños (CUT, CGT, SDS, Força Sindical, Contag) • Anca-Agencia de Cooperación Técnica (conectada al MST) • Cursos ofrecidos por asociaciones sectoriales de empresarios (ABM-metalúrgica; ABIMAQ-máquinas industriales; ABINEE-electrónica) • Cursos ofrecidos por asociaciones o consejos profesionales (CREA-ingenieros y arquitectos; CRTA-técnicos de administración; CRC-contabilidad; COREN-enfermeras; OAB-abogados)

Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
9. Proveedores y productores/ vendedores de equipamiento, sistemas, materiales	Privadas: presupuestos de empresas (formación como parte del costo de venta)	La mayoría de las empresas de más de mil empleados en todos los sectores económicos
10. Consultores: individuos expertos en áreas distintas	Privadas: cuotas pagadas por empresas	Asistencia técnica y cursos principalmente para programas de calidad, certificación ISO, desarrollo de actitudes (motivación, liderazgo, iniciativa, relaciones personales).

Fuentes: Castro, 2002b; IRDB, 2003; Leite, 2002; MEC/INEP, 2000a/b; MTE/SPPE, 1998, 2001.

TIPOS Y PROVEEDORES PRINCIPALES DE EFP EN BRASIL

TIPO DE EFP	PROVEEDORES
Aprendizaje para jóvenes de 14-18 años (cursos de larga duración, 1-2 años + pasantías en empresas = cerca de 2.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S: SENAI y SENAC en algunos Estados • ONG y academias no habilitadas (desde 1999)
Cursos de formación cortos (promedio de 40 horas) y de plazo medio (promedio de 200 horas), basados en escuelas, basados en empresas, y educación a distancia (por correo, videos, TV)	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de EFP de todo tipo
Educación técnica media y superior (1-2 años = 1.500 a 2.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (SENAI y SENAC) • Escuelas técnicas • Universidades y centros de formación • Universidades corporativas (empresas privadas) • Academias no habilitadas (solamente nivel secundario)
Educación superior – cursos de licenciatura y de postgrado (2-5 años = 1.500 a 4.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (SENAI y SENAC) • Universidades y centros de formación • Universidades corporativas (empresas privadas)
“Supletivos” = educación básica para adultos para el GED (basado en escuelas, por TV, videos, correo) y cursos de alfabetización (1-2 años)	<ul style="list-style-type: none"> • SENAI/SESI (telecurso 2000) • Academias no habilitadas • Universidades públicas
Asistencia técnica/gerencial para pequeñas y medianas empresas (promedio 40-80 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (principalmente SENAI, SENAC y SEBRAE) • Escuelas técnicas • Centros de formación y universidades

Fuentes: Castro, 2002b; IRDB, 2003; Leite, 2002; MEC/INEP, 2000a/b; MTE/SPPE, 1998, 2001.

2. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DEL MERCADO EFP EN BRASIL: LO PÚBLICO VERSUS LO PRIVADO

La mayor parte del mercado de EFP brasileño no está cubierto por las estadísticas oficiales. Los datos oficiales solamente registran los cursos formales a nivel medio o alto de la escolarización formal, educación técnica y tecnológica. Como lo mencionáramos antes, la mayoría del mercado EFP –aunque esté financiado con fondos públicos– no está cubierto por ningún tipo de registro o estadísticas, operando como una clase de “no-sistema invisible”.

Por lo tanto, para poder estimar el tamaño y extensión del mercado de EFP en Brasil, diferentes fuentes de datos deben ser combinadas con el fin de hacerlo visible y cuantificable. Las fuentes disponibles más importantes son mencionadas en el siguiente cuadro.

Fuentes de datos y referencias para el mercado EFP en Brasil

- Censo EFP, Ministerio de Educación, 1999-2000: una encuesta por correo e Internet, registrando casi 4.000 agencias de EFP formales y no formales
- Catálogo de IFP, Ministerio de Trabajo, 1998-2000: una encuesta por correo, teléfono e investigación de campo incluyendo 17.500 agencias EFP, principalmente en educación no formal
- SIGAE – Sistema de Información para el Empleo que forma parte del sistema de monitoreo de los programas del FAT (principalmente PLANFOR y SINE), implementado desde 1996
- RAIS –Información Social Anual– 2000, compilada por el Ministerio de Trabajo, incluyendo 2,2 millones de empresas y 26,2 millones de empleados en el sector formal
- Estadísticas educacionales del Ministerio de Educación (MEC/INEP, 2000)
- El Catálogo GIFE (GIFE, 1998), que registra aproximadamente 1.500 ONG ofreciendo programas de EFP para adolescentes y jóvenes en general
- Informes anuales del Sistema S (principalmente de SENAI, SENAC y SENAR);
- Primer censo a distancia de Brasil, concluido en 2002 (Vianney *et al.*, 2003).

Basándonos en estas fuentes, se estima que el mercado de EFP en Brasil abarca alrededor de 35 mil escuelas y centros, inscribiendo a 32 millones de estudiantes, con un gasto anual de aproximadamente US\$13 billones (ver Tabla 1).

Las cifras estimadas mencionadas están principalmente basadas en datos de los años 1999-2000, pero es razonable asumir que no ha habido mayores cambios desde entonces.¹⁶ Sin embargo, estas cifras podrían ser consideradas aproximaciones conservadoras, ya que no tenemos referencias confiables para poder calcular:

- El capital de inversión en edificios, equipamiento y materiales (fundamentalmente en el sistema S y universidades privadas, ya que los otros proveedores no tienen fondos expresos para inversión).
- El presupuesto público para la formación de empleados administrativos civiles y militares (parte del cual está también apoyado por los tributos parafiscales de las empresas).
- Todo el mercado de la educación a distancia, ya que parte de ella puede ser incluida en diferentes grupos (principalmente universidades, el Sistema S y las academias no habilitadas).
- El primer censo de Educación a Distancia incluye solamente universidades y liceos oficialmente autorizados por el Ministerio de Educación, lo que representa sólo una pequeña parte del universo de los proveedores de la educación a distancia.
- La extensión completa del “Tercer Sector” que abarca las ONG y muchos tipos de grupos informales –tales como las asociaciones de vecinos, miembros de iglesias y clubes– los cuales usualmente dan clases de alfabetización y cursos de formación para los grupos vulnerables.

16 La economía brasileña no se ha expandido en los últimos tres años y las tasas de desempleo han aumentado. Por lo cual, asumimos que el mercado EFP no se ha expandido tampoco, con excepción de la educación privada superior, como mencionamos anteriormente.

Tabla 1

El mercado EFP en Brasil (1999-2000): estimativos de escuelas, estudiantes, y presupuestos para las agencias principales

AGENCIAS FINANCIADAS POR PRESUPUESTO PÚBLICO Y ADMINISTRADAS POR EL GOBIERNO (A)			
Agencias o “sistemas”	Centros escuelas	Estudiantes (millones)	Presupuesto anual** US\$ millones
1. Universidades y centros de formación federales, estatales y municipales	190	0,8	2.400
2. Escuelas medias/técnicas – federales y estatales*			
• Cursos sin títulos (“EFP básica”)	480	0,2	65
• Cursos técnicos	1.000	0,4	480
• “Supletivos”	15.050	2,7	945
SUBTOTAL A (1+2)*	15.240 (43%)	4,1 (13%)	3.890 (30%)
AGENCIAS FINANCIADAS PRINCIPALMENTE POR FONDOS PÚBLICOS Y CON ADMINISTRACIÓN PRIVADA (B)			
3. Sistema S y federaciones de empresarios (financiado por impuestos en la nómina de pago)	2.700	6,0	2.500
4. Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales (financiado por impuesto sindical)	500	1,6	130
SUBTOTAL B (3+4)	3.200 (9%)	7,6 (24%)	2.630 (20%)
AGENCIAS FINANCIADAS PRINCIPALMENTE POR FONDOS PRIVADOS Y CON ADMINISTRACIÓN PRIVADA (C)			
5. Universidades y centros de formación	905	1.6	3,600
6. Escuelas medias/técnicas*			
• Cursos sin títulos (“EFP básica”)	1.120	1,0	320
• Cursos técnicos	1.000	0,3	360
• “Supletivos”	2.250	0,3	105
7. Escuelas y academias en empresas privadas	4.200	5,0	800
8. ONG	3.000	3,0	240
9. Academias no habilitadas	5.000	5,0	800
10. Proveedores	1.500	2,6	210

Agencias o "sistemas"	Centros escuelas	Estudiantes (millones)	Presupuesto anual** US\$ millones
11. Consultores	—	1,3	104
SUBTOTAL C (5+6+7+8+9+10)*	16.855 (48%)	20,1 (63%)	6.540 (50%)
TOTAL (A + B + C) = 100%	35.295	31,8	13.060

Fuentes de datos y base de estimativos: ver recuadro siguiente.

* El número de escuelas técnicas no debería ser sumado, porque la misma escuela ofrece diferentes tipos de cursos (formación, técnicos, "supletivos"). Para esta estimación, fueron considerados los números más altos (15.050 escuelas públicas y 2.250 privadas).

** Estos estimativos no incluyen inversiones en infraestructura (locales y equipamiento).

Referencias adoptadas para la estimación del mercado de EFP en Brasil (1999/2000) (ref.: Tabla 1)

- **Universidades y centros de formación – públicos y privados:** MEC/INEP suministra estadísticas sobre el número de escuelas, cursos, inscripciones y gasto público en educación superior. Para la inversión privada, fueron consideradas cuotas mensuales promedios de US\$ 130 a US\$ 250, basados en precios del mercado actual en el estado de San Pablo (US\$ 1.500 a US\$ 3.000 por estudiante por año).
- **Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas:** MEC/INEP y el censo de EFP suministran estadísticas sobre el número de escuelas, cursos e inscripciones en "EFP básica", cursos técnicos y "supletivos". El número de escuelas no debe ser sumado, porque la misma escuela puede ofrecer tipos de curso distintos (formación, técnicos, y "supletivos"). Para esta estimación, solamente las cifras más grandes (15.050 escuelas públicas y 2.250 privadas) fueron consideradas. Para los costos de cada tipo de curso, han sido aplicados los siguientes estimativos:
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – "EFP básica": 1.600 escuelas (70% privadas), ofreciendo 16.000 cursos, inscribiendo 1,2 millones de estudiantes (80% en cursos privados), invirtiendo alrededor de US\$ 160/estudiante al año (promedio de duración - 80 horas X US\$ 4/hora)*.
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – **cursos técnicos:** 2.000 escuelas (50% privadas), ofreciendo 4.600 cursos (50% privados) para 670.000 estudiantes (40% en cursos privados), invirtiendo alrededor de US\$ 1.200/estudiante al año (promedio de duración de 600 horas X US\$ 2,00/hora)*.
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – "**supletivos**": 17.300 escuelas/cursos (87% públicos), ofreciendo 3 millones de inscripciones (90% públicas), invirtiendo alrededor de US\$ 350/estudiante al año (el costo promedio de un estudiante en enseñanza secundaria pública (MEC/INEP, 2000).

- **Sistema S:** informes anuales de SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR y SENAT/SEST en 1999-2001 proveen el número de escuelas, inscripciones y gasto. SEBRAE no produce informes o estadísticas. Su presupuesto fue estimado como equivalente al del SENAI –el S más grande. La inscripción en SEBRAE no se consideró para evitar duplicación, dado que opera principalmente en sociedad con SENAI, SENAC y otras instituciones (universidades, centros de formación y escuelas técnicas).
- **Escuelas, academias, y centros de formación en empresas privadas:** RAIS-2000 registra 5.200 empresas con más de 500 empleados: un total de 10 millones de trabajadores (empleados formales). Basándonos en estudios de casos y encuestas anteriores (Leite, 1990, 1996; IRDB, 2003), se estima que un 80% de estas grandes empresas tienen por lo menos un sector de formación, que la EFP es promovida para el 50% de sus empleados por lo menos, y que el promedio de su oferta anual es de 40 horas a un costo de alrededor de US\$ 4 la hora*.
- **Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales:** Catálogo de IFP y estadísticas desde SEADE/DIEESE proveen referencias para la estimación del número de escuelas y las inscripciones. Para gasto, se estimó un curso promedio de 40 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **ONG:** Catálogo de IFP, catálogo de GIFE, e informes de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG), proveen referencias para número de escuelas e inscripciones. Para gastos, se estimó un curso promedio de 40 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **Academias no habilitadas:** Catálogo de IFP y Censo EFP proveen número de escuelas e inscripciones. Para inversión, se consideró un curso promedio de 80 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **Proveedores:** Se estimó que el 80% de la totalidad de empresas con más de 1.000 empleados (1.900 - RAIS 2000) estarían ofreciendo EFP para por lo menos el 10% del total de empleados en el sector laboral formal (26,2 millones - RAIS 2000), 20 horas/empleado, a un costo de US\$ 4 la hora*.
- **Consultores:** se estimó que los programas de consultores pueden involucrar por lo menos 1,3 millones de trabajadores en el mercado laboral (5% de empleados formales - RAIS 2000), ofreciendo 20 horas de cursos/asistencia técnica para cada empleado, a un costo de alrededor de US\$ 4 la hora.*

* Estas suposiciones sobre los promedios de costos y duración están basadas en estudios anteriores (Leite, 1996) y en una investigación exploratoria conducida en 1995, incluyendo el Sistema S (principalmente SENAI y SENAC) y aproximadamente 30 academias no habilitadas en San Pablo, para obtener referencias del mercado para los costos de PLANFOR. La experiencia de PLANFOR (ver ítem 3.2) y estudios recientes (IRDB, 2003) han validado estas referencias.

Con el fin de analizar la importancia potencial de la provisión de EFP en el contexto de la economía y sociedad brasileña, los estimativos anteriores (ver Tabla 1) deben ser comparados con el tamaño y perfil de la PEA brasileña y otros indicadores económicos, como se muestra en la tabla a continuación.

El mercado de EFP en Brasil: indicadores de desempeño

Indicadores	Variables - estimativos*
Oferta de EFP X magnitud PEA	a) PEA total = 75 millones de personas mayores de 16 años (IBGE, PNAD-2000) b) Oferta EFP anual = 32 millones de estudiantes (Tabla 1) b/a = 43%
Participación femenina en la PEA y en inscripción en EFP	a) PEA femenina = 41% de PEA total b) Participación femenina en EFP = 35% (Censo EFP)
Participación de jóvenes (16-24 años) en la PEA e inscripciones en EFP	a) PEA joven = 30% de PEA total b) Participación de jóvenes en EFP = 48% (Censo EFP)
Gasto en educación y EFP X PBN (Producto Bruto Nacional)	a) PBN brasileño = US\$ 600 billones* b) Gasto total en educación/PBI = 5% (Castro, 2002b-c) c) Gasto total en EFP/PBN = 2% (Tabla 1)
Financiamiento de EFP fuentes públicas X privadas (Tabla 1)	a) Escuelas/centros = 52% públicos X 48% privados b) Inscripciones = 37% pública X 63% privada c) Gasto anual = 50% público X 50% privado
Administración de EFP organizaciones públicas X privadas (Tabla 1)	a) Escuelas/centros = 57% privados X 43% públicos b) Inscripciones = 87% privada X 13% pública c) Gasto anual = 70% privado X 30% público
Gasto particular/hogar (individual) en EFP X gasto total	a) Gasto total en EFP = US\$ 13,1 billones b) Gastos individuales = US\$ 5,2 billones = 40%**
Gastos de empresas privadas en EFP X gasto total (Tabla 1)	a) Gasto total en EFP = US\$ 13,1 billones b) Gastos directos de empresas = US\$ 1,1 billones = 27% (además de impuestos obligatorios)
Gasto privado de empresas en EFP X costo total laboral***	a) Promedio de sueldo anual + costos laborales = US\$ 6.500 b) Promedio de gasto en EFP/empleo = 0,5%
Costo EFP/hora	US\$ 2 a US\$ 4 (Tabla 1)

* PBN brasileño en US\$ es un estimativo de la Secretaría de Economía del Distrito Federal (SDE/DF), basado en datos de IBGE (Contas Regionais do Brasil, 1999).

**Gasto privado puede incluir becas financiadas por fondos públicos (préstamos educativos) y/o por grandes empresas privadas que proveen incentivos para que sus empleados estudien.

*** Referencias: promedios de salarios mensuales en la economía urbana y formal = US\$ 250 (3 veces el salario mínimo) + 100% de costos indirectos laborales (beneficios garantizados por la legislación laboral). Gasto en EFP/empleo = promedio de 20 horas de formación en sector urbano y formal X US\$ 2/hora (Tabla 1).

Las comparaciones anteriores indican que:

- Brasil tiene una provisión muy grande de EFP que podría formar al 40% del total de PEA cada año. Por su extensión y diversificación, podría ser considerado un servicio del “primer mundo” en una sociedad tercermundista, y parecería ser coherente con la vitalidad y extensión de la economía brasileña.
- Esta provisión de EFP es mantenida por gastos anuales que representarían alrededor del 2% del PBN¹⁷ total y el 40% del gasto total en educación (5% del PBN).
- El gasto global en EFP es dividido equitativamente entre fuentes públicas (impuestos, tributos de sueldos, fondos públicos) y privadas (cuotas, contribuciones de socios, donaciones, ventas de productos y servicios). Históricamente, sin embargo, el gasto público ha guiado fuertemente a las inversiones privadas en el mercado de EFP, así como en muchas otras actividades económicas.
- El gasto individual alcanzaría a US\$ 5,2 billones que representa el 75% de los fondos privados totales gastados en el mercado de EFP (US\$ 6,5 billones) y un 40% de la inversión total en EFP. Es un monto considerable para un país donde el ingreso promedio anual per cápita es de alrededor de US\$ 2.500 y el sueldo promedio en el sector urbano/formal –que ofrece los salarios más altos, para los estándares brasileños– es de aproximadamente US\$ 250 al mes (tres salarios mínimos). Pero hay evidencia de que esta inversión individual incluye becas financiadas por organizaciones públicas (préstamos para la educación de bancos públicos), por agencias de EFP y por las empresas más grandes que estimulan a sus empleados a tomar cursos de licenciatura y/o aprendizaje a lo largo de la vida (Leite, 1996, 2003; IRDB, 2003; Revista *La Folha*, 2003).
- Como es el caso de muchos otros servicios en Brasil, la provisión de EFP no está bien distribuida, siendo ésta absorbida la mayoría de las veces por trabajadores educados,¹⁸ que también suelen ser más jóvenes, blancos, hombres y que trabajan en el mercado de trabajo formal urbano. Los mayores, las mujeres, los afrobrasileños¹⁹ y trabajadores poco educados son, la mayoría

17 Podría estimarse que las inversiones en EFP en Brasil, por lo menos duplicarían (de 5% a 9%) la participación de educación y formación del PBN presentada en las cifras oficiales (Castro, 2002b-c).

18 En el contexto brasileño, personas con ocho años de educación (nivel primario) son consideradas “más educadas”, ya que éstas representan sólo el 40% de la PEA total.

19 El censo demográfico toma el color de la piel como un indicador de raza, considerando cuatro alternativas (blanco, negro, mulato y amarillo). De hecho, hay una lista de más de ciento cincuenta

de las veces, relegados –con la excepción de algunos pocos casos de acciones afirmativas muy específicas implementadas por programas públicos y/o privados (tales como el PLANFOR y otros programas implementados por el “Tercer Sector”)–.

- En realidad, la inequidad en el mercado de EFP refleja la inequidad en la sociedad brasileña. Pero parece estar intensificada en el mercado de EFP porque es mayoritariamente administrado en forma privada, aunque es financiado equitativamente por fondos privados y públicos.

De hecho, la administración y el financiamiento son aspectos muy particulares del mercado de EFP brasileño, los cuales son mejor diferenciados cuando las diez ramas de proveedores de EFP mencionados anteriormente (ver Tabla 1) son clasificados dentro de tres grupos de acuerdo a la fuente de financiamiento y de a quién tome las decisiones (administración). El resultado es el siguiente:

- Financiados por el presupuesto público y administrados por organizaciones gubernamentales: universidades federales, estatales y municipales; facultades; escuelas técnicas y secundarias = **43% de escuelas/centros, 13% de estudiantes y el 30% del gasto anual** (la mayoría cursos de larga duración).
- Financiados por fuentes públicas (principalmente tributos sobre los sueldos e impuestos de sindicatos) pero administrados privadamente: el Sistema S, federaciones de empresarios y sindicatos de obreros = **9% de escuelas/centros, 24% de estudiantes y un 20% de gasto anual**.
- Financiado/administrado en forma privada: universidades privadas, facultades, escuelas técnicas y secundarias; academias no habilitadas; escuelas de empresas y centros de formación (incluyendo proveedores de equipamiento/materiales); ONG (que pueden recibir donaciones públicas) y consultores = **48% de escuelas/centros, 63% de estudiantes y un 50% del gasto anual**.

Este perfil de inversiones y administración de EFP –combinando los sectores públicos y privados– coloca al Brasil en una situación particular entre otros países de América Latina y el Caribe. De hecho, esta particularidad es debida básicamente a dos razones: por un lado, el desarrollo y consolidación del Sistema S, financiado por fondos públicos y administrados en forma privada solamente por empresarios; y por el otro lado, la escala y consolidación del fondo público (FAT) administrado sobre una base tripartita igualitaria. Estas dos particularidades brasileñas son analizadas a continuación.

colores diferentes mencionados por la población porque el censo utiliza la metodología de la clasificación propia.

3. CASOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO DE LA EFP

Como hemos visto anteriormente, Brasil ha desarrollado un mercado de EFP conformado por agencias públicas y privadas, formales y no formales, que incluyen IFP tradicionales (como el Sistema S y las escuelas técnicas) y nuevos actores en este campo, tales como universidades, sindicatos de trabajo, empresas privadas, academias no habilitadas y las ONG. En realidad, la mayoría de estos “nuevos actores” han estado operando durante décadas en el área de la EFP, pero en su mayoría tomando un papel secundario, casi “invisible”, comparado con las instituciones tradicionales y dominantes.

Este cuadro de la EFP en Brasil puede ser similar a aquél de muchos otros países en América Latina y el Caribe. La diferencia es que el mercado de EFP brasileño ha sobrevivido las crisis de los años setenta y ochenta –mientras que muchos sistemas de EFP de la región fallaron– y también se ha diversificado y expandido desde entonces.

Hay muchas razones para este desarrollo poco común de la EFP en Brasil, pero ciertamente una supuesta “mano invisible” tuvo poco que ver con esto. Por un lado, el desarrollo del sistema de EFP en Brasil debe ser visto como una respuesta a los rápidos cambios en el sistema económico, que requirió nuevas habilidades en muchas áreas. En este contexto, los proveedores de EFP públicos y privados se vieron presionados a compensar la falta de educación y habilidades de una gran parte de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, presionados por la demanda y orientados por la ideología del desarrollo, la mayoría de los gobiernos brasileños ha creado fuentes importantes de financiamiento e incentivos que han estimulado y conducido al mercado en diferentes formas. Podría decirse que Brasil no lleva políticas públicas de EFP claras o explícitas, pero que han tenido fuertes intervenciones que han contribuido a crear, expandir y modernizar el mercado de EFP.

En realidad, el Brasil registró altas tasas de crecimiento por alrededor de cuatro décadas (1950-1980). Durante este período, el país estuvo bajo gobiernos dictatoriales y/o populistas, tanto civiles como militares, pero todos compartiendo la misma preocupación: el desarrollo nacional. Por lo tanto, invirtieron en infraestructura (carreteras, industria metalúrgica, energía eléctrica) y en la sustitución de importaciones de bienes perdurables (camiones, autos, refrigeradores, televisores, etc.).

El desarrollo industrial trajo consigo la expansión del ciclo comercial, servicios y urbanización. La economía brasileña creció alrededor del 75% anualmente desde los años sesenta a los ochenta, incrementando la demanda de trabajadores

calificados en todos los sectores. Lamentablemente, las tasas de desarrollo de la educación no siguieron el comportamiento económico del país, por lo que éste tuvo que salir adelante con una fuerza de trabajo analfabeta y con escasa educación. La EFP ha compensado parcialmente esta falta de educación y capacitación.

Los gobiernos, civiles y militares, democráticos o dictatoriales, implementaron diferentes mecanismos que contribuyeron a estimular y financiar la EFP a gran escala para los diferentes sectores y grupos poblacionales. Algunos de ellos ya han sido desmantelados, pero tuvieron efectos colaterales importantes, tal es el caso del esquema de rebaja tributaria que duró quince años (1975-1990) (ver Apéndice 3).

Hay otros tipos de incentivos que no crearon o aumentaron los fondos para la EFP, pero que han estimulado su mercado, como lo hiciera la última Ley de Educación, en el año 1996, que redefinió y elevó el concepto mismo de EFP relacionado al sistema educativo del Brasil.

A pesar de las críticas, la mayoría de las intervenciones anteriores tuvieron importantes resultados en términos de:

- financiamiento y estímulo de la EFP para diferentes sectores económicos por períodos prolongados de tiempo;
- construcción de una estructura muy grande (escuelas, centros, equipamiento) y desarrollo de recursos humanos, tecnología y metodologías para EFP;
- la creación de una “cultura de EFP” entre las corporaciones privadas y públicas, la cual ha sido extendida a la sociedad en su totalidad.

En otras palabras, han contribuido a crear, estimular, diversificar y mejorar el mercado de EFP en el país. Dos de estos incentivos y mecanismos merecerían más atención debido a sus particularidades en Brasil, ellos son: el tributo obligatorio a los sueldos que ha existido desde 1942, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) creado en 1990.

3.1 Tributo obligatorio sobre la nómina salarial

El tributo obligatorio sobre los sueldos fue instituido en 1942 cuando el SENAI fue creado durante el denominado “Nuevo Estado”, un eufemismo para la dictadura de Getúlio Vargas. Otros impuestos fueron implantados en la década de los cuarenta, a beneficio del personal de la Fuerza Aérea y Naval, como mencionamos anteriormente (ver ítem 2).

El esquema del tributo obligatorio existe o ha existido en otros países de

América Latina y el Caribe; muchos de ellos inspirado en el modelo brasileño (Cinterfor/OIT, 1990, 2002a-b). Pero el esquema brasileño podría ser considerado único por las siguientes razones:

- es el más antiguo en la región: existe desde hace más de sesenta años y ha resistido a todos los intentos por reducirlo o eliminarlo;
- es el único modelo de financiamiento público para IFP administrado en forma privada en la región;
- es gestionado solamente por empresarios, sin ninguna participación importante de representantes ni de los trabajadores ni del gobierno (con la excepción del SENAR que tiene una gestión tripartita).

Actualmente, los impuestos sobre los sueldos en Brasil financian “Ss” específicos para la industria (SENAI/SESI, creada en los años cuarenta); el comercio (SENAC/SESC, también desde los cuarenta); agricultura (SENAR, creado en los ochenta), transporte urbano (SENAT/SEST, creado en 1993). Hay también “Ss” que cubren diferentes sectores: SEBRAE –asistencia técnica a pequeñas empresas (creado en los ochenta)– y SESCOOP, un relucientemente nuevo “S” creado en 1999, para atender cooperativas urbanas, como lo mencionamos anteriormente (ver ítem 2).

Los tributos “Ss” varían desde el 0,3% al 2,5%, cobrado sobre la nómina de pagos de sueldos mensuales de los trabajadores de las empresas privadas. Los impuestos son recaudados por el Servicio de Seguridad Nacional (INSS), junto con otros costos laborales. El INSS devuelve estos fondos a los “Ss”, reteniendo el 1% para sus gastos administrativos como organización recaudadora. Hay ciertas particularidades para cada “S”, como las siguientes:

- SENAR ofrece, tanto FP como servicios sociales y su tributo (2,5%) es impuesto a las ventas de productos agrícolas y ganado; por obvias razones el sector no tiene una nómina de pagos significativa. Este “S” también recibe fondos del Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCRA), los cuales son cobrados de la nómina de pagos de las empresas del mercado agrícola.
- El impuesto SEBRAE es del 0,3%, cobrado a todos los sectores económicos.
- Los SENAI/SESI son beneficiarios de dos tipos de impuestos pagados por el sector industrial: el “general” (1%) y el “adicional” (+ 0,5%, cobrado a empresas con más de quinientos empleados). Estos impuestos “adicionales” son recaudados directamente por la Administración Nacional de ambas instituciones y son usados principalmente para financiar el gasto administrativo y también la I&D en SENAI/SESI, incluyendo sistemas de información, modernización de escuelas y desarrollo de recursos humanos.

- El impuesto de SENAT/SEST es del 1% pagado por empresas de transporte terrestres, pero alcanza también a los trabajadores autónomos, que están, la mayoría, en este sector (fundamentalmente a propietarios de camiones y taxis).

El SENAI tiene otra singularidad, comparado con otros “Ss”: los acuerdos cooperativos con empresas industriales más grandes, las cuales pueden estar total o parcialmente exoneradas de la contribución “general” o la “adicional”, siempre y cuando usen los fondos para mantener escuela/cursos de EFP. Este tipo de acuerdos se ha expandido desde los años ochenta, principalmente en el estado de San Pablo, estimulando y apoyando la creación de escuelas dentro de las empresas.²⁰ Pero no ha sido estimulado en los últimos diez años y la franquicia se ha reducido, básicamente por tres razones:

- Los procesos de reducción del número de trabajadores en las empresas más grandes que buscan bajar costos y enfocar los fondos y actividades de formación. La mayoría de ellos concluyó que era más barato subcontratar EFP que mantener una escuela dentro de la empresa.
- El decrecimiento de trabajos formales en la industria, reduciendo la nómina de pagos, y por lo tanto, el monto de los tributos.
- La política de control de la inflación que tiene lugar a partir del año 1994, reduciendo las ganancias monetarias que eran usadas para financiar estas actividades.

A pesar de que los tributos obligatorios han sido impuestos por más de sesenta años, siempre han recibido críticas por distintas razones. De acuerdo a los registros impresos, el medio y los especialistas entrevistados, sus principales desventajas o debilidades serían:

- Su gran dependencia de los empleados formales y sueldos en el sector privado, los cuales han venido decreciendo desde los años ochenta y no se espera que aumenten en un largo plazo, debido a la combinación de la modernización tecnológica y las bajas tasas de crecimiento económico.

20 En 1992, por ejemplo, el SENAI tenía más de trescientos acuerdos en el Estado de San Pablo, la mayoría de ellos con grandes empresas industriales de los sectores automotrices y mecánicos, asegurándoles franquicias desde el 10% al 60% de los impuestos obligatorios (Leite, 1994a). En el año 2002, 668 empresas tenían acuerdos técnicos con el SENAI-SP que les aseguraban un “descuento” del 5% en el impuesto obligatorio para la formación basada en la empresa (con la asistencia técnica del SENAI). Entre éstas, solamente seis empresas tenían escuelas de EFP dentro de la planta, en asociación con el SENAI, recibiendo “descuentos” del 10% al 42% del impuesto obligatorio, para el aprendizaje de oficios, cursos técnicos y programas de formación. Aproximadamente 242.000 empleados de estas empresas fueron entrenados a través de esos acuerdos en el año 2002 (SENAI-SP - DITEC).

- El hecho de que estén basados en impuestos sobre los sueldos, contribuyendo a aumentar los costos del trabajo y por lo tanto los así llamados “costos del Brasil”, lo cual reduce la competitividad en los mercados interno y externo.²¹
- La ausencia de los trabajadores (excepto por el SENAR, el cual es tripartito) y otros integrantes de la sociedad civil, en su administración, que está dirigida por un segmento de empresarios (los que están afiliados a las federaciones o confederaciones de su sector). En realidad, ni el trabajo ni el capital estarían bien representados en la gestión de estos fondos.
- La falta de transparencia (o por lo menos de información coherente) sobre el volumen de fondos recibidos e invertidos en actividades puntuales (educación, salud, EFP, etc.), ya que estos fondos son absorbidos por las federaciones de empresarios y pueden ser usados para sus intereses privados (como financiar campañas políticas). El presupuesto anual de cada “S” es sometido a un Ministerio Federal (el Ministerio de Trabajo es responsable por la mayoría de ellos), pero la aprobación es dada por hecho. El informe financiero anual de cada “S” debe ser presentado a la Corte Federal de Auditoría (TCU), pero esto también es considerado una formalidad.
- El elitismo de las escuelas/cursos que solamente benefician a los trabajadores más educados (por lo menos con educación primaria) en el mercado de trabajo formal. El SENAC es aún más criticado por cobrar todos sus cursos a los alumnos, exceptuando el Programa de Aprendizaje de oficios, el único que (por ley) es gratis. El SENAI también ha comenzado a cobrar por algunos cursos, aunque principalmente a las empresas que demanden formación específica o asistencia.
- La falta de una evaluación costo/beneficio (exceptuando las encuestas de seguimiento realizadas en el SENAI-SP con egresados de cursos de aprendizaje de oficios y técnicos). SESI-SP también ha implementado un tipo de prueba anual para los estudiantes de educación primaria (SESI tiene la red más grande de escuelas primarias en San Pablo).

Por otro lado, hay casi un consenso sobre varias de las ventajas del “Sistema S” y los tributos obligatorios:

21 Algunos especialistas consideran que la legislación del trabajo brasileño (CLT) asegura demasiados beneficios a los empleados formales (vacaciones, seguros de salud, “vales” de transporte y alimentación, aguinaldo navideño, y seguro de desempleo). Estos beneficios aumentarían los costos del trabajo y por lo tanto alientan la informalidad y las altas tasas de rotación (Pastore, 1994; IPEA, 2000).

- La relativa estabilidad de los fondos, asegurando inversión en I&D, innovación técnica, formación de docentes y planificación a largo plazo. Todo esto es visible en una gran red nacional de escuelas de primera clase y centros, incluyendo unidades móviles (tales como vagones, camiones, ómnibus, barcos, etc.). También ha producido una amplia gama de tecnologías de EFP – incluyendo educación a distancia– que podría ser comparada a las mejores alternativas en los países más desarrollados.
- Mayor agilidad en la toma de decisiones y flexibilidad operacionales comparada con el servicio público.
- Mayor enfoque en la demanda del mercado de trabajo, debido a la vinculación con las organizaciones de empresarios.
- Imagen de alta calidad y eficiencia entre los estudiantes, sus familias, los trabajadores y la opinión pública en general. La mayoría de los alcaldes de los pequeños pueblos sueñan con la instalación de una escuela del SENAI o SENAC. Para los jóvenes, un “certificado” del SENAI o SENAC es visto como un “pasaporte” para la entrada al mercado de trabajo.

Los tributos obligatorios han sobrevivido a todas las tendencias de modernización y liberalización de la economía brasileña. Desde los años ochenta y principalmente después de los noventa, diferentes planes y proyectos han sido propuestos para reformar el sistema tributario y/o reducir los “costos del Brasil”. Éstas y otras propuestas similares han sugerido reducir el tal llamado costo “indirecto” del trabajo que incluye los beneficios sociales y los tributos obligatorios.

Sin embargo, poderosos grupos en el Congreso y una apelación popular fuerte, han logrado parar estos proyectos de modernización. Los “Ss” han construido una imagen de eficiencia y calidad en el mercado de EFP y en la sociedad brasileña. Son criticados principalmente por su gestión privada que excluye a los sindicatos de trabajadores, pero sus escuelas y cursos son generalmente bien evaluados por trabajadores, estudiantes, líderes sindicales actuales y del pasado que están ahora en el Gobierno Federal –incluido el Presidente mismo–,²² así como por especialistas en educación y formación.²³

22 El Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva ha dejado clara su opinión positiva sobre el SENAI cuando fue líder sindical, declarando que “un ciento de líderes sindicales son egresados del SENAI...” (SENAI-SP, 1992, p.194). Después de haber sido electo presidente, declaró que él debe la mayoría de su propia educación al SENAI, ya que ha completado solamente cuatro años de educación primaria, pero ha concluido un curso de mecánica en el SENAI cuando era un adolescente pobre. Recientemente (11 de marzo de 2003, *Jornal da Band*, por TV), visitando una escuela del SENAI en Angola, declaró nuevamente que le debe “todo” al SENAI. Otro que fuera también líder sindical y ahora congresista, Vicente Paula da Silva (“Vicentinho”) ha completado su educación formal a través del

Dejando de lado los sentimientos y críticas, el Sistema S invierte alrededor de US\$ 2,5 billones por año, representando casi el 20% del gasto nacional en EFP (ver Tabla 1). La finalización o la reducción de esta inversión afectaría a millones de personas –estudiantes, docentes, sus familias, proveedores de equipamiento y materiales y la economía completa de pueblos pequeños y medianos-. Estas personas han sido y podrían ser fácilmente movilizadas para protestar contra los cambios en los tributos a los sueldos. Sin mencionar que los impuestos son también la fuente principal de fondos para las federaciones de empresarios y sindicatos de trabajadores (impuesto sindical), quienes tienen sentimientos encontrados sobre éste: mientras que luchan por reducir los “Costos del Brasil”, no quieren abandonar los tributos obligatorios.

Sin embargo, decisiones recientes que conciernen a la legislación del trabajo han afectado el financiamiento de fondos de los “Ss”:

- Una Ley Federal (9601/98) que ha aprobado el contrato de trabajo por un plazo determinado, reduciendo cargas sociales sobre los sueldos (y por lo tanto los impuestos obligatorios), con la finalidad de estimular el empleo formal en las economías rurales y urbanas.
- La nueva Ley de Aprendizaje de oficios (10097/99) que permite a las empresas desarrollar (en asociación con el Sistema S o cualquier tipo de organización socioeducacional, incluyendo las ONG y las academias no habilitadas), sus propios cursos de aprendizaje de oficios, los cuales son también financiados por el impuesto obligatorio. Los “Ss” corren peligro de perder el monopolio de la enseñanza de oficios, la cual es la base legal del impuesto obligatorio.²⁴

Los impuestos obligatorios están en discusión nuevamente, en el contexto de varias reformas propuestas por la nueva Ley del Gobierno Federativo. Los “Ss” son el centro del debate en dos Foros recientemente creados: el Foro de trabajo que está debatiendo la legislación laboral (CLT) y el “Foro de los Ss” que reúne a representantes de empresarios, sindicatos de trabajadores y del gobier-

“Tele Curso 2000”, a modo de educación a distancia, “*supletivo*” ofrecido por FIESP/SENAI y la Fundación Roberto Marinho. Después de haber obtenido el certificado del Tele Curso, Vicentinho entró a un instituto privado universitario y está por graduarse en la Facultad de Derecho.

23 Castro (2002a, pp. 289-302) habitualmente enfatiza las virtudes de la metodología y organización del SENAI. Él ha probado estos métodos personalmente, como estudiante del SENAI (SENAI-SP, 1992, p.193).

24 En realidad, los cursos de aprendizaje de oficios casi han desaparecido en el SENAI y el SENAC – los “Ss” que solían ofrecer este tipo de curso-. Pero ambas entidades están actualmente re-creando y expandiendo nuevas formas de aprendizaje de oficios, con el fin de conservar este mercado y los fondos correspondientes.

no, bajo la coordinación de otro líder sindical anterior, Jair Meneguelli, quien ha sido también nominado Presidente del Consejo Nacional SESI.

No hay declaraciones oficiales del “Foro de los Ss” aún, pero sus participantes parecen haber llegado a dos consensos fundamentales:

- El Sistema difícilmente sería factible sin los impuestos obligatorios. Cobrar por los cursos no parece ser una opción válida. Es criticada por la opinión pública y no aumenta las fuentes de ingresos significativamente. SENAC ha cobrado por cada curso de formación desde los años ochenta y no más del 30% de su presupuesto anual viene de esta fuente; SENAI está tratando de vender servicios desde principios de los noventa, pero estas ventas no representan el 10% de su presupuesto anual.
- El desarrollo de la EFP sería poco probable sin el Sistema S. Los gobiernos federales y estatales apenas pueden mantener sus propias redes de escuelas técnicas y universidades. El sector privado, por otro lado, no está deseoso de invertir voluntariamente una cantidad equivalente a los impuestos obligatorios.
- Por lo tanto, estamos convencidos de que los impuestos obligatorios deben ser mantenidos, siempre y cuando los trabajadores y el gobierno asuman una participación efectiva en su gestión²⁵ y el Sistema aumente los programas dinámicos e innovadores en beneficio de los grupos más vulnerables, tales como los trabajadores desempleados y los subempleados, unipersonales y micro empresarios, afrobrasileños y otros grupos en riesgo de discriminación, prejuicios y exclusión social y del mercado de trabajo.

Por si acaso, los “Ss” se están haciendo más visibles en el medio, principalmente en TV –que llega a las ciudades y pequeños pueblos de todo el país, incluyendo los grupos más pobres de la población–.

3.2 Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT)

En 1988 la nueva Constitución brasileña (la primera aprobada por una Asamblea Constitucional en un régimen democrático) creó el Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT). El Fondo fue instituido en 1990 (Ley Federal 7988/90) con el objetivo de auspiciar una política de empleo, incluyendo: inversiones para la crea-

25 De hecho, de acuerdo a declaraciones recientes del Ministerio de Trabajo en la TV, el gobierno conservaría el 50% del poder de decisión, quedando el otro 50% entre los empresarios y los trabajadores. Pero, por el momento, éstas serían solamente especulaciones.

ción de trabajo y colocación en el empleo; seguro de desempleo; créditos para pequeñas y microempresas y productores, tanto formales como informales; producción de información sobre el mercado laboral y la implementación de los programas de EFP destinados principalmente a los desempleados y los subempleados de la PEA.

FAT es un fondo público compuesto por impuestos sociales pagados por empresas públicas y privadas (PIS y PASEP), basado en ganancias y ventas. Un consejo tripartito deliberativo (CODEFAT) administra el Fondo. En 1995 el FAT llegó a ser de US\$ 15,9 billones, y creció hasta la cantidad de US\$ 27,1 billones en el año 2001 (ver Tabla 2).

El presupuesto anual promedio del FAT para las políticas de empleo fue de alrededor de US\$ 4,3 billones en el mismo período. Alrededor del 4% de su presupuesto fue invertido en programas de EFP para los desempleados y otros grupos vulnerables, implementados por el Plan Nacional de FP (PLANFOR). Otro 3% se ha destinado a los Servicios de Empleo Público (SINE). Alrededor del 90% del presupuesto anual se ha invertido en microcréditos, seguros de empleo y otros beneficios sociales para los trabajadores de bajos ingresos.

Todos los años, el gasto real ha estado muy por debajo del presupuesto aprobado, debido a las políticas económicas dirigidas a controlar la tasa de inflación y reducir la deuda pública. De todas maneras, FAT ha invertido una cantidad apreciable en PLANFOR, la que se transformó en uno de los proyectos estratégicos del Gobierno de Cardozo en los años 1995-2002. En este período, PLANFOR invirtió aproximadamente US\$ 1,3 billones y formó alrededor de quince millones de trabajadores en Brasil. Por supuesto que ésta es una modesta inversión si la comparamos con el presupuesto anual del Sistema S (ver Tabla 1), pero fue en verdad suficiente para abrir y probar nuevas alternativas en el campo de la EFP.

Debido a su escala, su continuidad por ocho años y sus componentes innovadores (en términos de conceptos y mecanismos operacionales), PLANFOR se considera haber sido una práctica innovadora para financiar y estimular el mercado de EFP en Brasil en los últimos años. Su implementación y resultados pueden ilustrar los nuevos roles jugados por el Ministerio (a nivel federal), y las Secretarías de Trabajo (a nivel estatal) en Brasil, como administradores de los fondos públicos para EFP, “tomando ventaja de y/o estimulando la emergencia de mercados de formación que involucran numerosos proveedores públicos y privados”, como se mencionara en los términos de referencia del proyecto.

PLANFOR: Plan Nacional de EFP, 1995-2002

PLANFOR fue puesto en marcha en 1995 como uno de los mecanismos del FAT bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo. El objetivo de PLANFOR era el de crear y expandir la EFP como parte de las políticas públicas de empleo. También tenía la intención de ayudar a reducir la pobreza y la inequidad acrecentando la empleabilidad, productividad, producción, calidad y competitividad. Su mecanismo de implementación principal fue el de los Planes Estatales de EFP (PEQ), cada uno específico a la unidad federativa bajo la responsabilidad de la Secretaría de Trabajo Estatal (STb) y sujeta a la aprobación del consejo tripartito en niveles locales y estatales (CET y CMT). Veintisiete PEQ fueron implementados anualmente en el período 1995-2002, uno por cada Estado brasileño, absorbiendo alrededor del 80% de la inversión total de PLANFOR en este período. La Asociación Nacional con sindicatos de trabajadores, universidades, ONG y el Sistema S, para programas regionales o nacionales, actividades que cubran más de un Estado, fueron el segundo mecanismo de implementación de PLANFOR.

PLANFOR fue evaluado anualmente, durante el período 1996-2001 (MTE/SPPE, 2202a-g; ver también www.mte.gov.br). Principalmente las universidades públicas en cada Estado llevaron a cabo las evaluaciones de los PEQ, las cuales incluían encuestas de seguimiento a los trabajadores formados y señalaron posibilidades interesantes y limitaciones para las políticas de EFP en el contexto del desarrollo sostenible y promoción de la equidad social en Brasil.

Las encuestas de seguimiento fueron llevadas a cabo anualmente desde 1997-2001, alrededor de seis meses después de haber finalizado los programas de formación, con muestras representativas de al menos el 80% del número total de personas capacitadas en el año precedente en cada Estado. Desde el punto de vista de los egresados, los mayores beneficios fueron: mayor integración social, mejora de la autoestima, mejora en su desempeño laboral, mejora en sus relaciones familiares y personales, incentivos para la búsqueda de más educación y formación, y más información, sobre el mercado de trabajo (ver Tabla 3).

Los resultados en términos de aumento en empleo e ingresos fueron menos frecuentes: solamente un tercio de los desempleados consiguieron empleo y no más del 20% (promedio nacional) tuvo un aumento de ingresos o salario. Sin embargo, esta proporción significa que aproximadamente 1,5 millones de personas consiguieron un trabajo después de haber concluido un curso de PLANFOR, una cifra que es altamente sugestiva en el contexto de la recesión económica y las tasas de desempleo existentes en Brasil.

Las evaluaciones también demostraron que los productos y resultados de PLANFOR van más allá del beneficio individual de los programas de formación:

descentralización efectiva, movilización de nuevos actores, revitalización del mercado de EFP, enfoque en la población pobre y excluida económica y socialmente, innovaciones metodológicas en EFP, cumplimiento de los ideales de tripartismo. En realidad PLANFOR ha sido un paso decisivo para poner a la EFP en la agenda pública del desarrollo sostenible y la promoción de la equidad social en Brasil.

Las principales ventajas de esta experiencia, de acuerdo a las evaluaciones disponibles y los especialistas consultados, se sintetizan a continuación:

- **Descentralización:** la implementación descentralizada de PLANFOR tuvo dos resultados importantes. Por un lado, los programas de EFP alcanzaron alrededor del 75% de las 5.545 ciudades brasileñas –para la mayoría de ellas, la primera experiencia de recibir un programa público de EFP (ver Tabla 4)–. Por otro lado, las capacidades locales fueron desarrolladas y fortalecidas, en las áreas de planificación, gestión, entrega y supervisión de programas de EFP. Este resultado fue notorio fundamentalmente entre las veintisiete secretarías de trabajo estatales que fueron responsables de los planes estatales de EFP: con el fin de llevar a cabo sus nuevas responsabilidades, su personal tuvo que ser aumentado y capacitado; y el incremento fue de 300 hasta casi 1.500 personas en los años 1995-2002, reemplazando empleados administrativos por profesionales técnicos. PLANFOR ha estado también invirtiendo en forma continua en la formación de estos equipos técnicos, a través de seminarios, jornadas de trabajo e inclusive cursos en asociación con universidades públicas (tales como UNICAMP-SP).
- **Estimulación del mercado de EFP:** Para poder asistir su implementación descentralizada y llevar a cabo sus objetivos cuantitativos, PLANFOR contrató agencias de EFP por todo el país, movilizándolo y usando la capacidad existente de cada Estado. En los años 2000-2002, por ejemplo, PLANFOR contrató a más de dos mil agencias; de esta manera se revitalizó el mercado de EFP y se contribuyó a la diversificación de su perfil (ver Tabla 4). Este proceso mejoró la competencia y redujo los costos de EFP, estimulando también a los proveedores de EFP a ser más innovadores y enfocarse a las demandas sociales y del mercado. Los nuevos actores en el campo de EFP, tales como universidades, sindicatos de trabajadores y ONG, tuvieron una participación importante en los programas de PLANFOR, además de los proveedores tradicionales, como el Sistema S y las escuelas técnicas (ver Tabla 5).
- **Acciones afirmativas:** En cada Estado, aun en las regiones más desarrolladas, PLANFOR le dio prioridad absoluta a los grupos más vulnerables en el mercado laboral: los pobres, los de nivel bajo de educación, los afrobrasileños,

la población indígena, las mujeres jefas de hogar, las personas discapacitadas, todos ellos sin trabajo o trabajando en el mercado informal, por cuenta propia o como pequeños productores (ver Tablas 6-7). Para la mayoría de estas personas, PLANFOR representaba su primerísima oportunidad de ser capacitados y conseguir un trabajo o de mejorar su desempeño laboral. Los objetivos ambiciosos de equidad no han sido completamente alcanzados (ver Tabla 7), pero PLANFOR ha hecho del tema de equidad un componente importante de las políticas públicas para el trabajo y la EFP en el país. Hasta los que lo critican admiten que PLANFOR fue uno de los pocos programas que verdaderamente alcanzaron a los pobres y grupos vulnerables (IPEA, 2000), desarrollando tecnologías de formación especiales para ellos.

- **Innovación:** PLANFOR invirtió alrededor del 5% del presupuesto anual en I&D, promoviendo innovación en metodologías, técnicas y materiales de enseñanza, incluyendo la educación a distancia. Esta inversión alcanzó aproximadamente los US\$ 70 millones durante los años 1995-2002, financiando el desarrollo y evaluación de metodologías y materiales didácticos que quedan disponibles para el uso público y privado. En vista del bajo perfil de los grupos prioritarios, PLANFOR invirtió no sólo en formación operacional, sino también en habilidades básicas y administrativas incluyendo alfabetización y educación para adultos (“*supletivos*”, como el telecurso 2000),²⁶ apuntando a la mejora de la empleabilidad.
- **Ideales de tripartismo en práctica:** PLANFOR representó un paso decisivo para el cumplimiento de los ideales tripartitos, en donde este tema era muy rara vez mencionado hace diez años. En verdad, la gestión tripartita a nivel del Estado Federal y municipal había sido una innovación decretada por la legislación que creó el FAT, quien fuera él mismo gestionado desde sus comienzos por un consejo tripartito (CODEFAT). Pero los consejos –a nivel estatal y de ciudades– fueron creados y consolidados a través del proceso de descentralización de la implementación de PLANFOR, el cual también promovió la formación para miembros del Consejo (ver Tabla 5). En 1995, cinco años después de la creación del Fondo, solamente unos pocos Estados y ciudades en Brasil tenían consejos tripartitos a cargo de las políticas públicas de EFP y trabajo. En el año 2002, los veintisiete Estados y alrededor de dos mil

26 PLANFOR invirtió en la adaptación para sordos del Telecurso 2000, financiando 1.350 “telesalas” (estaciones telecurso) por todo el país. En asociación con PLANFOR, el SENAI ha desarrollado y diseminado un tipo de “curso paquete” (PAM), el cual ha sido usado para entregar FP básica a lugares distantes. SENAR desarrolló y probó una metodología de alfabetización para trabajadores rurales mayores (Camargo, 2002).

doscientas ciudades habían creado sus consejos. Se estima que estos consejos incluyen, por lo menos, cincuenta mil personas²⁷ –representantes de trabajadores, empleadores y gobierno– involucrados en discusiones y decisiones sobre EFP y políticas de trabajo en Brasil.

La experiencia de PLANFOR, sin embargo, ha dejado lecciones importantes en relación con las dificultades que han sido enfrentadas, o las que aún permanecen sin resolver, sobre el uso de los fondos del FAT para los programas de EFP.

- **Inversión en EFP X control de deuda pública:** A pesar de ser un fondo independiente, el gasto del FAT está incluido en el Presupuesto Federal y es afectado severamente por las políticas para reducir la deuda pública, de acuerdo a los compromisos contraídos con el FMI. A diferencia de los microprogramas de crédito y otros préstamos subsidiarios también financiados por el FAT, la “formación” es clasificada como un gasto “no reembolsable” (o beca) que contribuye a aumentar la deuda pública. Por lo tanto, desde la crisis del año 1999, las autoridades económicas no han tenido reparo alguno en reducir el presupuesto del FAT para EFP y retrasar la distribución de los fondos cada año. En realidad, los fondos públicos en Brasil tienden a ser retenidos hasta el último cuatrimestre del año, a pesar de que su aplicación es restringida al final del año fiscal (31 de diciembre) –una especie de “misión imposible”–. En consecuencia, históricamente, no más del 30% de los fondos disponibles es realmente distribuido cada año. Contra todos los pronósticos, PLANFOR ha tenido éxito al distribuir sus fondos mayoritariamente a lo largo del primer cuatrimestre (marzo-abril) y por lo tanto ha aplicado anualmente el 90% del presupuesto aprobado.
- **Burocracia gubernamental:** Contribuye a retardar el uso de los fondos, y también a ofrecer dificultades en la contratación de servicios de IFP no tradicionales, tales como ONG y sindicatos de trabajadores. De hecho, la legislación brasileña (Ley Federal 8666/93) fue concebida para regular los contratos concernientes a inversiones en infraestructura –tales como construcción de puentes y carreteras– y es difícilmente aplicada a objetos más simples y menos tangibles como son los cursos y programas de formación. En lo que concierne a los contratos públicos, el pago, tanto sea para la construcción de un puente como para cursos de formación, requiere casi el mismo proceso, por lo que pone muchos obstáculos a las organizaciones menos formales.

27 De doce a quince miembros y sus suplentes integran cada Consejo local o estatal, divididos en tres categorías representativas (sindicatos de trabajadores, federaciones de empresarios y gobierno local) en partes iguales.

- **Discontinuidad política:** A pesar de que la gestión del FAT es tripartita, los gobiernos federales y estatales son los directos responsables de la implementación de los programas de EFP financiados por el Fondo, por lo que estos programas son altamente vulnerables a las interrupciones y revisiones que tienden a ocurrir en cada cambio de gobierno. Brasil está aún aprendiendo y construyendo una democracia y no ha formado todavía un equipo técnico que pueda continuar con los planes y proyectos, independientemente de los cambios periódicos de gobiernos.
- **Estrategia de descentralización y fuerzas centralizadoras:** La descentralización es un ideal propuesto por la Constitución de 1988, enfrentando a cinco siglos de centralización gubernamental en Brasil. El país está organizado en un modelo federativo, pero el Gobierno Federal tiene una larga historia de actuar como planificador, gestor, ejecutor y evaluador al mismo tiempo. La asignación actual de fondos, deberes y el poder de tomar decisiones es un ideal que está aún por ser aprendido y construido paso a paso.
- **EFP orientada a la demanda y grupos prioritarios de bajo perfil:** No resulta fácil combinar las demandas del mercado de trabajo con las necesidades y potencial de los grupos más vulnerables. El mercado de trabajo –incluyendo parte de su lado informal– selecciona a los más educados y socialmente “aceptables” (blancos, de buena apariencia, que vivan cerca del trabajo).²⁸ Los programas EFP para los grupos vulnerables difícilmente pueden librarse de la imagen “EFP pobre para los pobres”, aun cuando se trate de mejorar el contenido y calidad en general. Otro problema es que la legislación federal le permite al FAT apoyar solamente la “formación práctica”, por ejemplo, habilidades operacionales muy específicas. Además, los sindicatos de izquierda que participan en el consejo deliberativo del FAT reclaman que la educación general debe ser financiada por el Ministerio de Educación, más que por el FAT. Por lo tanto, los programas de educación suplementaria y alfabetización de PLANFOR para adultos han enfrentado una fuerte oposición de parte de algunos de estos sindicatos (CUT, en particular) y de los inspectores de la tesorería federal quienes consideran que la utilización de los fondos del FAT para obtener las “capacidades básicas” requeridas para el mercado de trabajo es un “desperdicio de los fondos públicos”.

28 En las ciudades más grandes las empresas no tienden a contratar a gente que viva en distritos distantes de la empresa, por la imagen de “áreas riesgosas” y el tiempo/costo del transporte. En San Pablo, por ejemplo, no son pocos los trabajadores que mienten acerca de la dirección de su casa y prefieren dormir en refugios públicos e inclusive en la calle durante los días de trabajo, con tal de ahorrar el dinero y conseguir el trabajo (*Folha de São Paulo*, 2003f).

- **Integración con los servicios públicos de empleo:** PLANFOR podría haber sido más eficiente si se hubiera consolidado la integración entre los planes de EFP y los Servicios Públicos de Empleo en cada Estado, principalmente con los financiados por el FAT (tales como las agencias de SINE y de sindicatos de trabajadores –alrededor de novecientos en todo el país–). Esta integración ha sido una preocupación permanente para PLANFOR, pero difícil de implementar, debido principalmente a la operación más burocrática y centralizada del SINE,²⁹ la cual contrasta con el esquema más flexible y descentralizado adoptado por PLANFOR. Otro problema es que PLANFOR y SINE tenían directores separados en el Ministerio de Trabajo durante los años 1995-99, orientados por diferentes puntos de vista sobre la implementación de políticas públicas. Desde el año 2000, ambos programas están bajo la misma dirección, pero toma tiempo promover cambios de perspectivas y prácticas que se han diseminado entre la burocracia gubernamental por siglos.

A pesar de todas las desventajas, la idea de financiar la EFP como parte de una política pública para el trabajo y equidad social, parece estar consolidada entre los administradores del FAT y los que hacen las políticas en Brasil. PLANFOR terminó oficialmente en julio del año 2003, bajo el nuevo gobierno, pero los programas de EFP se supone que continúen, bajo otro nombre Plan Nacional de Formación (PNQ) –de acuerdo a la Deliberación 333/03 del FAT–. Los planes del Estado también recibieron una abreviatura nueva: PlanTeQs (planes de formación territoriales) y esperan recibir el 85% del presupuesto anual del PNQ; el otro 15% iría a Proyectos Especiales de Formación (ProEsQs) que sustituyen a las anteriores asociaciones nacionales.

La mala noticia es que el presupuesto para el año 2003 ha sido más severamente recortado, cayendo a US\$ 63 millones (R\$ 184 millones), debido a la política económica de control de deuda pública (y la desconfianza natural de un nuevo gobierno a los proyectos implementados por el gobierno anterior a los cuales el nuevo se opone). En realidad, menos del tercio de esa suma se espera que se invierta efectivamente en programas de EFP este año, ya que los fondos se han comenzado a distribuir en octubre de 2003, consecuentemente volviendo a la práctica histórica del retardo en la liberación de fondos públicos.

29 Las cifras del SINE revelan una paradoja permanente: desde su creación, hay tres o cuatro candidatos para cada vacante, pero no más del 50% de los empleos es anualmente ocupado. En el año 2001, por ejemplo, casi 700.000 puestos de trabajo permanecieron vacantes, debido principalmente a discrepancias entre los requisitos del mercado de trabajo y los perfiles de los candidatos (baja educación, falta de experiencia/referencias y habilidades).

La buena noticia es que los principales ideales de PLANFOR parecen ser reafirmados, tales como la gestión tripartita del trabajo y políticas de EFP, programas orientados por la demanda, prioridad a los grupos más vulnerables, promoción de la equidad, integración con los servicios de empleo públicos y mejora del nivel de educación de la PEA (ver: www.mte.gov.br). Las inversiones en I&D también parecerían estar garantizadas a través de ProEsQs, quien debería aplicar al menos el 80% de su presupuesto a proyectos innovadores, desarrollando el conocimiento y mejorando las metodologías para la EFP.

Tabla 2

FAT 1995-2002: presupuestos principales anuales - total, PLANFOR y SINE
US\$ millones*

Año	Principal del FAT	Presupuesto anual del FAT**	Presupuesto anual de PLANFOR**	Presupuesto anual de SINE**
1995	15.902,9	4.001,7	12,8	61,9
1996	18.059,4	4.477,2	177,7	18,4
1997	19.801,0	4.344,6	226,0	21,6
1998	23.033,8	4.637,3	245,1	29,7
1999	23.225,9	4.296,7	197,5	28,7
2000	25.124,8	4.277,7	211,9	39,6
2001	27.100,2	4.600,1	275,3	47,4
2002	22.138,3	3.751,3	109,4	120,9
Total		34.386,5	1.455,8	368,2

Fuente: MTE/FAT, 2002.

* Estimaciones basadas en la tasa promedio anual de cambio definida por el Banco Central de Brasil. Desde 1994 a 1998, la moneda brasileña (R\$ = Real) se mantenía al mismo nivel que el dólar de los EEUU. En 1999, el Real fue fuertemente devaluado y desde entonces la tasa de cambio se mueve libremente respondiendo a factores internos y externos. Las tasas promedio adoptadas para las estimaciones en la Tabla son: 1995/96 - R\$ 1 = US\$ 1; 1997 = US\$ 1,08; 1998 = US\$ 1,16; 1999 = US\$ 1,85; 2000 = US\$ 1,83; 2001 = US\$ 2,36; 2002 = US\$ 2,98; 2003 = US\$ 2,95 (cálculos de Patrimonial Negocios Ltda., San Pablo).

** Estimaciones, que no corresponden a los montos invertidos cada año.

Tabla 3

PLANFOR 2000-2001: beneficios principales para los trabajadores formados

Beneficios principales	2000 %	2001 %
Más integración/participación en la comunidad	29	53
Mejora en autoestima, mayor seguridad en el trabajo para buscar empleo	48	48
Mejora del desempeño laboral (calidad, productividad, menos errores/pérdidas)	40	47
Mejora en relaciones, en el grupo/familia	32	47
Incentivo para buscar más educación, formación profesional	39	43
Más información sobre el mercado laboral (para buscar un empleo)	38	43
Retención de un empleo (trabajadores en peligro de despido)	50	42
Conseguir un empleo (trabajadores desempleados)	25	30
Incremento de salario/ingresos	14	16
Total - muestras (mil trabajadores)	24,4	13,2

Fuente: MTE/SPPE, 2002f (encuesta de seguimiento sobre trabajadores calificados).

Tabla 4

PLANFOR 1996-2001: indicadores de desempeño

Indicadores	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total/ promedio
Trabajadores formados (millones)	1,2	2	2,3	2,7	3,4	3,6	15,2
Tasa de terminación	75%	89%	90%	95%	97%	96%	95%
Inversión (US\$ millones)*	178	226	245	198	212	275	1.334
Ciudades cubiertas por PLANFOR	2,5	3,8	4,3	4,0	4,8	4,3	4,0
Ciudades cubiertas/total	45%	69%	78%	73%	87%	77%	73%
Ciudades con baja inversión en RH cubiertas/total PLANFOR**	24%	24%	26%	25%	25%	23%	25%
Agencias contratadas para programas de FP	500	827	1.323	1.466	2.146	2.100	1.394
Inscripción – total (millones)	2,3	3,2	3,6	4,2	5,4	3,5	22,2
• Habilidades básicas	0,8	0,9	1,0	1,2	1,7	1,2	6,8
• Habilidades técnicas	1,0	1,5	1,6	1,8	2,2	1,5	9,6
• Habilidades gerenciales	0,5	0,8	1,0	1,2	1,5	0,8	5,8
Costo/trabajador formado (promedio) US\$***	143	127	113	55	50	42	77
Costo/hora (promedio) - US\$***	1,68	1,60	1,49	0,59	1,04	0,98	1,23
Horas/trabajador formado (promedio)	124	80	74	78	55	53	77

Fuente: Informes de la Administración de PLANFOR, 95/98, 1999, y SIGAE 2000-2002 (datos para 2002 aún no disponibles dado que PLANFOR-2002 estaba todavía en ejecución durante el primer semestre de 2003).

* Promedios de tasas de cambio anuales (Banco Central) – ver Tabla 1. ** De una lista de las ciudades más pobres (baja inversión en RH) en Brasil, elaborado por Comunidade Solidária, un programa social del Gobierno Federal. *** Estos costos representan solamente el gasto del Fondo y no incluyen la participación pública y privada de Estados y otros socios de PLANFOR.

Tabla 5

PLANFOR 2000: perfil de agencias subcontratadas para programas de EFP

Tipos de agencias subcontratadas	Nº de agencias %	Estudiantes %	Inversión %
• Sistema S y otras organizaciones de empresarios	51	26	29
• Sindicatos laborales y asociaciones de trabajadores	8	25	26
• ONG (sociales, religiosas)	22	22	22
• Universidades y centros de formación (principalmente públicos, federales y estatales)	7	14	13
• Escuelas técnicas (públicas/privadas)	6	9	8
• Otros	6	4	4
Total = 100%	2.146	3,4 millones de trabajadores	US\$ 212 millones

Fuente: SIGAE 2000.

Tabla 6

PLANFOR 2000: grupos de prioridad formados

Grupos de prioridad	Entrenados %	Inversión %
• Trabajadores desempleados	60	62
• Trabajadores en peligro de desempleo*	20	20
• Trabajadores autónomos, unipersonales, jornaleros	10	9
• Micro y pequeños productores	7	6
• Subtotal	97	97
• Otros grupos**	3	3
Total	100	100

Fuente: SIGAE.

* Debido a la innovación tecnológica, la privatización, las reducciones de personal, la crisis en la agricultura y otros factores no previsibles (el tiempo, plagas, y factores económicas en el exterior).

** Principalmente integrantes de consejos estatales o locales tripartitos laborales y/o sociales.

Tabla 7
PLANFOR 2000: metas y resultados acerca de igualdad social
(participación en inscripción total)

Grupos de prioridad	Metas mínimas*	Resultados**
Metas logradas		
• trabajadoras	41%	55%
• trabajadoras afrobrasileñas	17%	19%
• jóvenes (16-21 años) – primer empleo	18%	26%
• trabajadores sin ingresos o ganando menos que ½ salario mínimo	19%	20%
• trabajadores que viven/trabajan en áreas rurales	22%	19%
Metas parcialmente logradas		
• trabajadores afrobrasileños (hombres y mujeres)	45%	35%
• trabajadores mayores de edad (40 años o más)	34%	20%
• trabajadores con menos que educación primaria	60%	18%
• jefas de familia	20%	6%
• trabajadores discapacitados	10%	2%

Fuente: SIGAE.

* Definidos según la participación de cada grupo en la PEA y/o la población.

** Participación de cada grupo en inscripción total en el año 2000.

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El presente trabajo ha presentado un amplio panorama del perfil, financiamiento y gestión de la EFP en Brasil, tomando como premisa que la EFP debe ser considerada no sólo como cursos dictados por IFP tradicionales sino también como todo tipo de eventos (cursos seminarios, reuniones, publicaciones) que tiendan a contribuir al desarrollo o mejora de habilidades, actitudes/conductas, información, y otros requisitos indispensables o valiosos para trabajar y vivir en la sociedad moderna.

Este concepto de EFP parece adecuarse a la sociedad y economía del Brasil, en donde la mayoría de la PEA (y la población) tiene niveles bajos de educación o retardo en la conclusión de la educación formal, además de laborar en trabajos informales que representan el 55% del mercado de trabajo del Brasil.

Este conjunto de características afecta directamente la demanda de EFP e inclusive el concepto de EFP en sí mismo. En este contexto, diferencias tradicionales tales como EFP “inicial” o “continua” tienden a ser menos relevantes, ya

que la mayoría de las personas están siempre “iniciando” carreras en el mercado de trabajo, en distintos sectores y/o empleos.

En este contexto, Brasil ha desarrollado un mercado de EFP diversificado que está integrado por una gran variedad de proveedores que suministran EFP a las actividades económicas formales e informales, trabajadores empleados y desempleados, en diferentes sectores económicos y ocupacionales, desde las empresas y poblados más pequeños, hasta los más grandes. Este mercado de EFP es público y privado, a menudo informal (en términos de requisitos de certificación o educación), usualmente hecho fuera de las escuelas. Frecuentemente utiliza la televisión, videos, revistas, y diarios, y ha comenzado a usar Internet.

Este gran mercado de EFP puede ser considerado como un no-sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, invisible..., “invisible” para las estadísticas oficiales y los propósitos de las políticas públicas, y “no-sistema” porque no tiene ninguna coordinación central, aunque haya coordinación específica dentro de sus componentes más importantes. En otras palabras: existe, opera y sus clientes potenciales –empleadores, empresarios, empleados, desempleados– saben dónde y cómo buscarlo, así también, cómo encontrarlo, a pesar de que difícilmente pueda ser evaluado en términos globales para la investigación, planeamiento, apreciación u otro propósito de la política pública.

Sin embargo, el tamaño y extensión de este mercado puede ser estimado, recopilando datos de diferentes fuentes – incluyendo estadísticas educacionales y laborales, además de encuestas específicas. Estas estimaciones indican que el mercado de EFP en Brasil comprende alrededor de 35 mil escuelas y centros, inscribiendo a 32 millones de estudiantes, con un gasto anual de aproximadamente US\$13 billones, lo que representaría el 2% del PBI brasileño y el 40% del gasto total en educación (5% del PBI). La oferta de plazas sería suficiente como para capacitar a más del 40% del la PEA brasileña mayor de 16 años (75 millones de personas).

El perfil del mercado de EFP brasileño puede parecerse a aquel de otros países en la región de América Latina y el Caribe. Pero tiene un par de particularidades: el rol decisivo que juega el gobierno federal en la creación de fondos y mecanismos para apoyar y estimular el desarrollo de la EFP desde comienzos de los años cuarenta y la combinación de las iniciativas públicas y privadas en su gestión y financiación.

En realidad, el mercado de EFP brasileño es más que nada el resultado de intervenciones públicas, hechas con el fin de crear fondos e incentivos que han “dirigido” este “no-sistema” de distintas formas: no una “mano invisible” sino más bien una “visible” ha sido decisiva para crear y expandir el mercado de EFP

en Brasil. Entre los incentivos y mecanismos usados, hay dos que son particularmente importantes para el desarrollo del mercado de EFP brasileño: los tributos sobre la nómina de pago de los trabajadores que son la principal fuente para el “Sistema S”, y el Fondo de Amparo de los Trabajadores (FAT).

Estas intervenciones públicas han tenido resultados importantes en términos de financiamiento y estimulación de EFP de distintos sectores económicos por largos períodos; construyendo una gran infraestructura (escuelas, centros, equipamiento), desarrollando recursos humanos, tecnología, y métodos para EFP y creando una “cultura de EFP” entre las corporaciones privadas y públicas, la cual se ha expandido a lo largo de toda la sociedad.

Actualmente, el financiamiento de EFP en Brasil está dividido equitativamente entre fuentes públicas (impuestos, tributos de sueldos, fondos públicos) y privadas (empresas e individuos). El gasto individual representa el 75% de los fondos privados totales gastados en el mercado y el 40% de la inversión total en EFP. Es un monto considerable para un país donde el ingreso promedio anual por persona es de alrededor de US\$ 2.500 y el sueldo promedio en el sector urbano/formal es de alrededor de US\$ 250 al mes (tres salarios mínimos). Pero hay evidencia de que esta inversión individual incluye becas financiadas por organizaciones públicas (préstamos para la educación de bancos públicos), por agencias de EFP y por las empresas más grandes que estimulan a sus empleados a tomar cursos de graduación y/o aprendizaje. De todas maneras, estas cifras nos demuestran la importancia de la EFP en la sociedad brasileña, donde hasta las familias más pobres no escatiman esfuerzos para pagar por cursos de formación para sus hijos (Leite, 2003).

El sector privado tiene un rol protagónico en la gestión del mercado de EFP brasileño, controlando el 70% del gasto anual, debido al particular modelo que comprende el esquema de impuestos a los sueldos en Brasil. Los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores existen en muchos otros países, pero en Brasil aquéllos tienen dos características especiales: una larga existencia, desde comienzo de los años cuarenta, con pequeños cambios y con una gran resistencia a todos los intentos por reducirlos o eliminarlos; y una administración privada por un segmento de empresarios –aquellos que están asociados a federaciones y confederaciones de diferentes sectores económicos.

La larga vida de los tributos podría ser explicada por el poder de los grupos de presión políticos que representan los intereses de los empresarios en el Congreso Brasileño. Pero ellos también financian el Sistema S –integrado por los servicios nacionales de aprendizaje y servicios sociales– que ha alcanzado una imagen casi unánime de alta calidad y eficiencia en el país.

Esta imagen no es solamente una percepción subjetiva, ya que el Sistema S ha construido la más grande y moderna infraestructura de EFP en el país, y quizás, de toda la región de América Latina y el Caribe: 2.700 escuelas/centros de alta calidad, inscribiendo a seis millones de estudiantes y gastando alrededor de US\$ 2,5 billones al año en EFP solamente (sin incluir su inversión en educación primaria, cultura, salud, deportes). El Sistema ha sido también el responsable de innovación en tecnología de EFP, metodologías y materiales didácticos. No existe ninguna duda de que esto ha sido el resultado de un flujo continuo de fondos combinado con una más ágil gestión y un funcionamiento flexible.

Los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores –y el Sistema S– han enfrentado y están enfrentando muchas crisis y críticas. Su principal fragilidad es la dependencia de la nómina de pagos del mercado de trabajo formal: por un lado, los impuestos son vistos como parte de la carga social que incrementa los costos laborales y reducen la competitividad brasileña tanto en el mercado interno como en el externo; por otro lado, el empleo formal –y por lo tanto la nómina de pagos– ha estado decreciendo en los últimos diez años.

Los impuestos han sido criticados principalmente debido a su administración privada y el elitismo de las escuelas/cursos “Ss”, que tienen poca cabida para los trabajadores informales, los pobres y los grupos más vulnerables de la población. De hecho, toda la sociedad paga los impuestos –ya que ellos están incluidos en el costo final de los productos y servicios– pero solamente un pequeño y privilegiado grupo se beneficia de sus servicios.

El futuro de los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores y el Sistema S en su totalidad está bajo discusión actualmente en el contexto de varias reformas propuestas/continuadas por el nuevo Gobierno Federal: el sistema de impuestos, la ley de trabajo (CLT), la ley del aprendizaje de oficios. Se ha organizado un “Foro del Sistema S” específico, coordinado por un ex líder sindical y actualmente integrante del congreso, Jair Meneguelli, quien también ha sido nombrado presidente del Consejo Nacional del SESI–.

Sin embargo, los pronósticos parecen ser favorables a los tributos y al Sistema S. El gobierno actual tiene varios líderes –incluyendo al Presidente mismo– quienes se han graduado en escuelas S (mayoritariamente SENAI y SENAC) y han expresado su opinión positiva sobre el Sistema S. Por lo que, el “Foro del Sistema S” es muy probable que recomiende que se mantengan los impuestos obligatorios, siempre y cuando los trabajadores y el gobierno tengan una real participación en la gestión, y el Sistema S aumente la atención a los grupos más vulnerables.

El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) es la novedad de los noventa: un fondo público destinado a financiar políticas públicas de empleo, administrado

sobre una base tripartita igualitaria. Nació con la nueva Constitución de 1988 que trajo consigo los ideales de democratización, participación y descentralización al escenario político del Brasil.

Estos ideales comenzaron a implementarse a través del Plan Nacional de EFP (PLANFOR), financiado por el FAT, durante los años 1995-2002. En este período, PLANFOR invirtió aproximadamente US\$ 1,3 billones y capacitó a alrededor de quince millones de trabajadores en Brasil. Es una modesta inversión si se compara con el presupuesto anual del Sistema S, pero ha mostrado nuevas posibilidades incluyendo a la EFP como un componente de políticas públicas para el trabajo y para la equidad social y la justicia.

Las evaluaciones independientes llevadas a cabo por universidades federales concluyeron que PLANFOR tenía muchas ventajas en términos de funcionamiento descentralizado, movilización y estimulación del mercado de EFP, atención a los grupos más vulnerables, la promoción de la equidad social, la lucha contra los prejuicios y discriminación, innovación de metodologías, desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, movilización de nuevos actores y práctica del ideal tripartito a gran escala, en el contexto de la gran diversidad del Brasil.

Pero también ha enfrentado muchas desventajas, principalmente por ser un concepto nuevo implementado en y por una estructura vieja. Resistencias burocráticas a la descentralización, discontinuidad política y vulnerabilidad a las políticas macroeconómicas, han creado innumerables obstáculos para la implementación del PLANFOR. A pesar de su gestión tripartita, el presupuesto del FAT depende mucho de la recaudación de los gobiernos estatales y federales. Esto ha sido una complicación, ya que la política económica para controlar la deuda pública, principalmente desde el año 2000, ha reducido y retardado las partidas del FAT, principalmente en EFP, la que es considerada como un gasto “no recuperable”.

PLANFOR ha tenido también que enfrentar problemas internos, tales como la frágil integración entre EFP y otros mecanismos financiados por el FAT, principalmente los servicios públicos de empleo y el programa de microcréditos –dos alternativas que hubieran ampliado las oportunidades de trabajo para los trabajadores capacitados–. Cuestionamientos burocráticos y diferentes puntos de vista sobre políticas laborales dentro del Ministerio de Trabajo y del Consejo Deliberativo del FAT han hecho difícil esta integración. De todos modos, alrededor del 20% de los egresados del PLANFOR consiguieron trabajo, una proporción que significa aproximadamente 1,5 millones de trabajadores, lo que no es una cifra despreciable en el contexto de recesión económica y las altas tasas de desempleo en Brasil.

Otra dificultad ha sido combinar los programas de formación orientados a las demandas del mercado de trabajo con el bajo perfil de los grupos más vulnerables que representaban el 80% de los capacitados por PLANFOR. El mercado de trabajo –aun parte de su lado informal– es muy selectivo en términos de educación, buena presencia (un eufemismo para la piel blanca) y capital social (referencias personales, lugar de nacimiento, residencia). Mucha creatividad y negociaciones se han necesitado para armonizar estos dos mundos.

A pesar de todas las desventajas, la idea de financiar la EFP como parte de una política pública para el trabajo y la equidad social, parece estar consolidada entre los administradores del FAT y los que hacen las políticas en Brasil. PLANFOR terminó oficialmente en julio del año 2003, bajo el nuevo gobierno, pero los programas EFP se supone que continúen, bajo otro nombre: Plan Nacional de Formación (PNQ). El presupuesto para el año 2003 ha sido más severamente recortado, cayendo a US\$ 63 millones, siguiendo la política económica de control de deuda pública (y la desconfianza natural de un nuevo gobierno a los proyectos implementados por el gobierno anterior). En realidad, menos del tercio de esa suma se espera que se invierta efectivamente en programas de EFP este año, ya que los fondos se han comenzado a distribuir en octubre del año 2003.

Sin embargo, los principales ideales del PLANFOR parecen ser reafirmados, tales como la gestión de trabajo tripartita y políticas de EFP, programas orientados por la demanda, prioridad a los grupos más vulnerables, promoción de la equidad y la justicia social, integración con los servicios de empleo públicos y mejora del nivel de educación de la PEA. Las inversiones en I&D parecerían estar también garantizadas con el fin de financiar proyectos innovadores, desarrollando el conocimiento y mejorando las metodologías para la EFP.

Los dos casos analizados –los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores y la experiencia de FAT/PLANFOR– ilustran la importancia y el rol complementario de las diferentes alternativas de financiación para la EFP en un país como Brasil. Como es de esperar en un país donde la inequidad es alta, las oportunidades del mercado de EFP no están bien distribuidas, siendo absorbidas mayoritariamente por empleados en el mercado de trabajo más dinámico y/o formal. Esto define un importante espacio para las políticas públicas de educación y formación, financiadas con fondos públicos. A pesar de las dificultades y fallas que son de esperar de un proyecto pionero, PLANFOR ha demostrado que estas políticas son factibles y eficientes con una pequeña inversión, cuando es comparada a la inversión pública y privada total que apoya el mercado de EFP en Brasil.

APÉNDICE 1

EFP en Brasil: estudios recientes

Las estadísticas educacionales no cubren la mayoría del mercado de EFP. Los datos oficiales registran solamente los cursos formales a nivel secundario y superior. En realidad, la mayor parte del mercado de EFP –hasta el financiado con los fondos públicos– no está cubierta por ningún tipo de registro o estadísticas.

Recientemente dos proyectos fueron impulsados con el fin de medir y delinear el mercado de EFP en Brasil, dando una idea más incluyente de su extensión y potencial:

- El Catálogo de IFP organizado por el Ministerio de Trabajo (MTE) en 1997-1999 y
- El Censo de EFP coordinado por el Ministerio de Educación (MEC) en 1999-2000.

El Catálogo de IFP 1997-1999

Este catálogo fue concebido como una herramienta para guiar la operación de descentralización e implementación de cursos financiados por FAT/PLANFOR y gestionados por el MTE.

No fue en primera instancia planeado como una fuente estadística, sino principalmente como una referencia para identificar y seleccionar las mejores agencias de EFP en cada Estado.

El catálogo estaba basado en investigación primaria (por teléfono, correo electrónico y visitas) en los veintisiete Estados brasileños, conducido por universidades e institutos subcontratados por las secretarías de trabajo del Estado, principalmente en los años 1997-1999. Desde entonces, varios Estados han estructurado sistemas de actualización en línea. Para fines del año 2002, el catálogo de EFP había registrado alrededor de 17.500 IFP, las cuales se detallan en la página principal de MTE (www.mte.gov.br).

En realidad, este catálogo no cubre el universo de las IFP formales y no formales en Brasil, pero a *grosso modo* nos da una idea de quién es quién en este campo (ver Tabla 1). Dos grandes grupos de agencias pueden ser destacados: las escuelas no habilitadas y las ONG. Sindicatos de empleados, universidades y centros de formación terciaria aparecen como nuevos actores en este campo, además de los proveedores tradicionales, tales como los Sistemas S y las escuelas técnicas.

Tabla 1
Brasil - Catálogo de IFP 1998-2000: número y tipo de instituciones

Tipo de IFP	%
Escuelas no habilitadas	30
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	18
Universidades y centros de formación: públicos y privados	17
Sindicatos y otras asociaciones de trabajadores	12
Escuelas técnicas	11
Sistema S y otras IFP apoyados por empresarios	8
Otros	4
Total (N° de IFP) = 100%	17.500

Fuente: Ministerio de Trabajo (encuesta nacional, 1998-2000 - PLANFOR) (www.mte.gov.br).

Tabla 2
Brasil. Catálogo de IFP
Características principales de las instituciones y programas*

<p>Estatus legal Privado y con fines de lucro = 40% Privado sin fines de lucro = 35% Público – administración directa = 14% Público – administración indirecta = 8% Otros = 3%</p> <p>Fuentes de financiamiento** Asociados y cuotas para cursos = 48% Ventas (servicios/productos) = 25% Presupuesto público o fondos = 24% Donaciones = 20% Impuestos y recaudaciones = 10%</p> <p>Área de cobertura La ciudad = 58% El estado = 30% La región/el país = 10%</p> <p>Sectores económicos de los cursos** Servicios = 60% Industria = 40% Comercio = 11% Agricultura = 12%</p>	<p>Actividades y programas principales** EFP – nivel básico = 39% EFP – nivel técnico = 12% EFP – nivel tecnológico = 6% Clases de alfabetización = 8% Talleres, seminarios = 20% Asistencia técnica = 9% Investigación y estudios = 7% Producción de materiales didácticos = 7% Educación a distancia = 4%</p> <p>Beneficiarios principales** Grupos vulnerables en general = 20% Juventud en general = 23% Categorías profesionales = 15% Mujeres = 15% Pequeños empresarios = 14% Trabajadores desempleados = 12% Personas con discapacidades = 9% Personas mayores de edad = 9% Trabajadores y productores rurales = 9% Jóvenes en peligro social = 8%</p>
--	--

Fuente: Catálogo IFP. MTE/FAT/PLANFOR (www.mte.gov.br).

* Porcentajes sobre total de agencias registradas = 17.500 . ** Respuestas múltiples

De acuerdo al catálogo de las IFP, las principales características del mercado de EFP en Brasil pueden ser señaladas, considerando el universo de las 17.500 agencias que han sido registradas (ver Tabla 2):

- El 75% de las IFP son privadas, divididas casi equitativamente en dos grupos de instituciones: con fines de lucro y sin fines de lucro.
- Su principal fuente de financiamiento son las contribuciones de los asociados y cuotas de cursos (48%), pero hay también otras fuentes importantes tales como ventas de servicios/productos, fondos públicos (principalmente el FAT y el Fondo Nacional para Asistencia Pública) y donaciones (de empresas o individuales).
- Ellas operan principalmente dentro de los límites de la ciudad (58 %), pero un tercio cubriría todo el Estado.
- Brindan FP fundamentalmente al sector terciario (servicios y comercio), usualmente más barata que la FP para la industria.
- Los cursos son, en su mayoría, programas de corta duración sin acreditación, sin requisitos previos en términos de educación y diplomas no formales, de acuerdo con la legislación educacional brasileña.
- Otras actividades importantes, además de los cursos, son las reuniones de trabajo y seminarios que podrían ser considerados, en la mayoría de los casos, como elementos de aprendizaje a lo largo de la vida.
- Tienen un público diverso, formado por jóvenes (en situación de riesgo social o no), mujeres, categorías profesionales, pequeños empresarios y grupos vulnerables en general.

Censo de EFP 1999-2000

En 1999, el MEC decidió elaborar un mapa de la oferta de EFP en Brasil, con el fin de apoyar la implementación del Programa de Expansión y Modernización (PROEP), financiado a través de la asociación del BID y el FAT. El Censo de EFP tomó el Catálogo de IFP como punto de partida para conducir una investigación electrónica, a través de la página principal del MEC en Internet, haciendo un llamado a las IFP para que se registren.

Hasta fines del año 2002, 3.900 IFP habían respondido al Censo, registrando 33.000 cursos a diferentes niveles, de acuerdo a las definiciones de la legislación de la educación. Estas cifras son más bajas que aquellas mostradas por el Catálogo de IFP, ya que éste fue llevado a cabo a través de investigación de campo, buscando agencias en cada Estado, mientras que el Censo de EFP contó solamente con las respuestas voluntarias por Internet.

Sin embargo, las cifras del Censo de EFP son significativas, principalmente las llamadas “EFP básicas” (programas de corta o mediana duración no habilitados) que pueden ser tomados aun por los trabajadores con baja educación (siempre y cuando sepan al menos leer y escribir), operando consecuentemente en un muy amplio mercado en Brasil. Otros cursos –a nivel técnico y terciario– son principalmente cursos certificados de largo plazo, para personas graduadas de escuelas secundarias. Por lo tanto, éstos tienen fuentes de demanda menores y más definidas.

“EFP Básica”, de acuerdo al Censo de EFP, es brindada por dos mil agencias en Brasil, ofreciendo 27.500 cursos diferentes e inscribiendo a dos millones de personas (ver Tabla 3). Las principales características de este gran universo son:

En su mayoría, es privado, incluyendo escuelas no habilitadas técnicas, además del Sistema S.

Las escuelas públicas son, en gran parte, a nivel del Estado, concentrándose en las regiones más desarrolladas del país (Sur y Sureste).

Los cursos inscriben principalmente estudiantes varones, excepto a nivel de la ciudad, donde las mujeres son la mayoría, ya que estos cursos fueron creados principalmente para preparar maestros de educación primaria –un trabajo típicamente “femenino”–.

Los cursos inscriben una proporción significativa de gente joven, menores de 20 años, pero su público más importante es mayor de 20, e incluso, de 25 años; personas que deberían estar en procesos de aprendizaje continuo.

Las escuelas ofrecen principalmente cursos de informática, además de administración de empresas, lenguas extranjeras, mecánica y metalurgia; pero en realidad las inscripciones y la realización están divididas entre casi cincuenta áreas (ver Tabla 4).

Tabla 3
BRASIL. Censo EFP 1999: perfil de cursos y estudiantes

Nº DE CURSOS POR NIVEL DE EFP (de acuerdo a la Ley de Educación)						
Administración y niveles de EFP	Total	“Básico” (no título)	Técnico (secundario)	Tecnológico (superior)	“Básico” %	Técnico %
Total	3.948	2.034	2.216	258	52	56
Federal*	150	103	120	30	69	80
Estatal*	800	187	689	24	23	86
Municipal*	342	199	152	6	58	44
Privada	2.656	1.545	1.255	198	58	47

“EFP BÁSICA”. CURSOS, INSCRIPCIONES Y CONCLUSIÓN (1º Semestre). Participación femenina					
Administración	Cursos	Inscripciones	Femenina %	Conclusiones	Femenina %
Total	27.555	2.045.234	36	1.567.888	37
Federal*	1.547	72.966	29	59.757	28
Estatal*	889	120.999	24	62.578	31
Municipal*	930	79.790	66	56.495	73
Privada	24.189	1.771.479	36	1.389.058	36

“EFP BÁSICA”- INSCRIPCIONES: PARTICIPACIÓN POR GRUPOS POR EDAD**				
Administración	Total (100%)	Menores de 20 años %	20-24 años %	Mayores de 24 años %
Total	2.045.234	31	17	42
Federal*	72.966	27	23	35
Estatal*	120.999	21	16	58
Municipal*	79.790	38	13	29
Privada	1.771.479	32	17	42

Fuente: Ministerio de Educación/INEP (www.mec.gov.br).

* Federal, estatal y municipal son distintos niveles administrativos de las escuelas públicas, financiadas a través de presupuestos públicos.

** Las diferencias del 100% son debidas a casos sin información sobre edad.

Tabla 4
BRASIL. Censo EFP 1999: “EFP BÁSICA”
Cursos, inscripciones y conclusión por áreas (1^{er} semestre)

Áreas	Cursos	Inscripciones	Conclusión
Total	27.555	2.045.234	1.567.888
1. Informática	3.670	463.080	341.324
2. Administración de empresas	2.364	222.112	200.807
3. Idiomas extranjeros	1.103	258.630	159.993
4. Mecánica y metalúrgica	3.413	169.753	130.105
5. Servicios personales	1.241	90.714	65.641
6. Industria de la construcción	1.310	69.618	60.172
7. Transporte terrestre	904	66.981	56.873
8. Electricidad y electrónica	1.673	74.865	53.979
9. Mantenimiento y reparaciones	1.353	61.306	49.772
10. Secretaria (ayudante de oficina)	259	54.550	48.995
11. Cultura, deportes y artesanías	1.436	66.297	47.389
12. Textil y corte y confección	1.041	53.309	45.661
13. Agricultura y ganadería	826	53.340	43.091
14. Servicio de hotelería y cocina	753	41.426	36.656
15. Salud	590	36.841	28.862
16. Alimentos y bebidas	497	32.587	26.662
Subtotal	22.433	1.815.409	1.395.982
	81%	89%	89%
Otras 31 áreas	19%	11%	11%

Fuente: Ministerio de Educación/INEP (www.mec.gov.br).

APÉNDICE 2

Personas entrevistadas sobre el financiamiento de la EFP en Brasil: ventajas, desventajas y perspectivas

1. Profesor Nassim Gabriel Mehedff, Secretario Nacional de Políticas Públicas de Empleo en el Ministerio de Trabajo durante ocho años (1995-2002), encargado del diseño e implementación de PLANFOR. Anteriormente fue el responsable de los sectores de planeamiento nacional del SENAI y SENAC, las dos principales IFP financiadas a través del impuesto a los sueldos.
2. Sra. Carmen Rocha Dias, Gerente de alto rango de PLANFOR en el Ministerio de Trabajo durante los años 1998-2002. Actualmente es la encargada del departamento de EFP en el Secretariado de Trabajo del Estado de Minas Gerais, gerente de uno de los PlanTeQs más grandes financiado por el FAT como parte del PNQ 2003-2006 (ver ítem 3.2). Anteriormente trabajó durante más de veinte años en el planeamiento de EFP en SENAI en Minas Gerais, uno de los más grandes del país.
3. Sra. María Helena Berlinck, Directora de AAPCS, ONG que ha implementado un programa nacional de EFP para los jóvenes más vulnerables (Capacitação Solidária), que ha formado 129.000 adolescentes en los años 1996-2002. FAT/PLANFOR invirtió US\$17 millones en este programa, también parcialmente financiado por corporaciones privadas y con fondos del BID. La AAPCS debe recibir fondos del FAT para un ProEsQ, como parte del PNQ 2003-2006 (ver ítem 3.2).
4. Sr. Luiz Carlos de Souza Vieira, Director del SENAI en el Estado de San Pablo desde 1998. San Pablo tiene el departamento de SENAI más grande, encargado de alrededor del 40% del impuesto total a los sueldos recibido por SENAI. Anteriormente fue Director Financiero de la Sede Nacional de SENAI y Director de SENAI en el Estado de Espírito Santo. Como gerente importante de la Sede Principal de SENAI, participó en las negociaciones sobre programas de PLANFOR ejecutados por SENAI.
5. Sr. Francisco Corado, Asistente Técnico de la Administración de SENAC en el Estado de San Pablo durante treinta años. Miembro de los Consejos de Educación Nacional y del Estado durante más de diez años. Desde el año 2000, ha sido Presidente de la Cámara de Educación Básica del Consejo de Educación Nacional en el Ministerio de Educación.
6. Sra. Susanna Sochachevsky, Gerente e investigadora de alto rango en DIEESE, institución técnica apoyada por los sindicatos de trabajadores de Brasil, res-

ponsable de la producción de estadísticas, estudios y asistencia técnica en el mercado de trabajo, EFP, legislación laboral, etc. DIEESE no es representante oficial del sindicato de trabajadores, pero informalmente funciona como su portavoz de los asuntos técnicos. DIEESE también se encargó de una cantidad considerable de los recursos del FAT para EFP durante los años 1995-2002, principalmente para la formación de líderes sindicales. Estos proyectos probablemente van a continuar en 2003-2006, como parte del PNQ.

7. Sr. José Luiz Ricca,³⁰ Director de SEBRAE en el Estado de San Pablo desde 2001. Anteriormente fue Subsecretario (1995-1997) y Secretario (1998-2000) de Trabajo en el Estado de San Pablo, administrando el plan estatal de EFP más grande financiado por el FAT en Brasil.

APÉNDICE 3

Incentivos para EFP en Brasil: el esquema de rebaja tributaria (1975-1990) y la Ley de Educación (1996)

El esquema de rebaja tributaria (Ley Federal 6297/75)

Además de los impuestos obligatorios, el Brasil ha mantenido, durante aproximadamente 15 años (1975-1990), un ingreso del esquema de rebaja tributaria. También permitió a las empresas deducir de las cuentas de impuestos sobre ingresos el doble de la cantidad invertida en formación, hasta un máximo del 10% de sus ganancias imponibles –el margen fue reducido al 8% en 1987 (Leite, 1994b)–.

El gobierno militar decretó este esquema de rebaja tributaria como un incentivo propuesto en el Segundo Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan enfatizó el potencial de la contribución de la EFP para aumentar la calidad y productividad y por lo tanto propuso subsidios para expandir la formación basada en la empresa, con el fin de complementar programas ofrecidos por las escuelas federales y el Sistema S.

Las rebajas de impuestos se adjudicarían a empresas que cumplieran con varios requerimientos del Consejo Federal de Fuerza de Trabajo (CFMO por su sigla en portugués), una organización que fuera también creada por el gobierno militar para coordinar el desarrollo de los recursos humanos en Brasil, en el Mi-

30 Carmen Rocha Dias y José Luiz Ricca fueron entrevistados por correo electrónico (declaraciones escritas). Los otros fueron entrevistados personalmente (declaraciones grabadas). Todas las entrevistas se llevaron a cabo en octubre de 2003.

nisterio de Trabajo.³¹ Estos requisitos incluían un proyecto de formación detallado, especificando cursos, número de alumnos, horas de clase por alumno, costos y proporción a ser descontada de los impuestos.

Había mucha burocracia para recibir este incentivo, y un efecto inmediato fue que los Sistemas S (SENAI y SENAC, en esa época) establecieron servicios de consultoría para poder apoyar a las empresas en la preparación de los proyectos –y para implementarlos, por supuesto–.³²

Por lo tanto, otro efecto colateral del esquema fue el destino de fondos adicionales al SENAI y SENAC, que eran subcontratados para entregar programas de formación.

A pesar de la burocracia y el control que el esquema implicaba –o tal vez por estas razones– tenemos pocas estadísticas sobre el sistema.³³ Comenzando en 1976 con un total de inscriptos de 500.000 en programas de formación, creció hasta la cantidad de 2,5 millones en 1980 (su registro más alto, aparentemente). Esta cifra representaría un 47% de la formación total en Brasil en este año (4,4 millones), entregada por el Sistema S. El incentivo contribuyó a mantener los programas de formación aun durante los años 1981-84, cuando Brasil experimentó un a severa recesión.

El esquema de rebaja tributaria termina en el año 1990, cuando Fernando Collor, el Presidente que inició el proceso de desregulación y apertura del mercado Brasileño a la importación, eliminó la mayoría de los subsidios públicos. Pero aun antes de esto, el esquema era criticado por varias razones:

- Falta de transparencia e información sobre los requisitos y procedimientos del CFMO para la aprobación del proyecto.
- Demasiada burocracia con respecto al planeamiento y presentación de los proyectos.
- Alta frecuencia de programas de formación a través de reuniones de fines de semana y seminarios para gerentes³⁴ en hoteles caros.

31 Representantes de diferentes agencias de EFP incluyendo SENAI y SENAC integraban CFMO.

32 En 1976, el SENAI en San Pablo dio apoyo a 98 empresas para preparar e implementar proyectos de rebaja tributaria (Ley Federal 6297/75). En 1990 –el último año del esquema– 1.026 empresas fueron apoyadas.

33 Una de las principales razones es que el Ministerio de Trabajo ha sido reestructurado muchas veces desde 1980 a 1994 y ha casi desaparecido como una organización independiente. Para esa época, la tecnología de la información era escasamente usada y gran parte de los archivos públicos –simplemente papeles–, fueron perdidos, quemados, o incluso tirados en cada cambio de gobierno.

34 En 1983, los gerentes representaban el 44% de todos los participantes (2,1 millones) en los programas de formación financiados por este esquema.

- Baja participación de pequeñas empresas –que se suponía que necesitaban más incentivos para formación en este esquema–.
- Alta concentración en los Estados más desarrollados (como San Pablo), donde las empresas más grandes solían estar emplazadas y el Sistema S solía ser más dinámico.

Las evaluaciones sobre el esquema de rebaja tributaria concluyeron que éste había sido un poderoso instrumento para mejorar la EFP en empresas que ya eran activas en los programas basados en empresas; y que en estas empresas también contribuyó a expandir los sectores de formación y estimular el desarrollo de la “cultura de formación”.

Sin embargo, el poder de este incentivo fue insuficiente para cambiar la política y práctica de formación en el mercado de trabajo en su totalidad. Y este tipo de subsidio público para el sector privado ocasionó un alto costo al país, contribuyendo a aumentar la deuda pública, tasas de inflación y concentración de ingresos. A consecuencia de esto, desde principios de los años noventa, la política económica brasileña comenzó a eliminar todo tipo de rebajas de impuestos, con el fin de reducir la deuda pública y mantener la estabilidad de la moneda. De hecho, no hay lugar para este tipo de subsidio público en los acuerdos económicos firmados con el FMI.

La Ley de Educación. LDB (Ley Federal 9424/96)

En 1996, una nueva Ley de Educación reemplazó a la anterior decretada por el gobierno militar en 1972, proponiendo importantes cambios y avances en el sistema educacional brasileño. Los cambios propuestos más importantes fueron:

- La inclusión de jardines de infantes como parte del sistema educacional público básico, para niños menores de 6 años.
- La definición de educación básica como las escuelas primarias y secundarias, proponiendo 11 años como el mínimo requerido para la educación de niños y adolescentes.
- La redefinición del rol de la enseñanza secundaria como parte esencial de la educación básica, dando cese a la certificación técnica obligatoria que la anterior Ley había definido para este nivel.
- El concepto de EFP como parte del sistema educacional, en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo tres tipos de cursos “básicos”: formación sin título, sin una definición previa de contenido, duración o requisitos previos de nivel; “técnica” –simultánea o a

continuación de la escuela secundaria, requiriendo educación primaria y ofreciendo certificación de nivel secundario-; “tecnológica” –cursos postsecundaria equivalentes a un título de un instituto de educación terciaria–.

En realidad, una de las innovaciones importantes de la LDB fue la de elevar el estatus de la EFP, como parte del sistema educativo y no solamente como “una alternativa para los pobres”. Al mismo tiempo, la definición de EFP “básica” ha incluido por fin el concepto de educación continua. Otra innovación a destacar fue el reconocimiento de la modalidad de educación a distancia como un aprendizaje formal.

Con el fin de implementar este nuevo concepto de EFP, el Ministerio de Educación lanzó el Programa para la Expansión y Modernización de la EFP (PROEP) para el período 1997-2003. Sus objetivos principales son mejorar la calidad y diversificar la oferta de EFP, fortaleciendo sus relaciones con el mercado de trabajo y las necesidades de la comunidad.

El PROEP ha propuesto proyectos para la expansión y modernización de edificios, equipamiento, formación de profesores y supervisores, mejorar los currículos y los materiales didácticos. El presupuesto federal (25%), FAT (25%) y el BID (50%) financian estos proyectos. Sus inversiones totales hasta 2003 se espera que alcancen a US\$ 190 millones.

A pesar de que esta cantidad apenas sería lograda a corto plazo,³⁵ PROEP podría ser considerada otro importante incentivo para el mercado de EFP en Brasil que prevé: la modernización y perfeccionamiento de las escuelas técnicas federales; la reestructuración y modernización de las escuelas técnicas y secundarias y la expansión de los centros comunitarios, en asociación con empresas, sindicatos de trabajadores, municipalidades, ONG y centros de EFP no habilitados.

BIBLIOGRAFÍA

- Caillods, F.; Leite, E. M. (1987) *Education, training and employment in small-scale enterprises: three industries in São Paulo, Brasil*. París: UNESCO. IIEP.
- Camargo, C. R. (Org.) (2002) *Experiências inovadoras de educação profissional*. Brasilia: MTE. FAT; UNESP; OREALC; FLACSO. Incluye CD ROM de experiencias.
- Casanova, F. (2002) *Políticas innovadoras y reformas de gestión para la promoción del desarrollo de conocimientos y habilidades de los trabajadores*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Documentos de Referencia, 1) Presentado al Seminario Interamericano Tripartito sobre

35 El gasto público en Brasil está fuertemente restringido ahora (octubre de 2003) y no hay perspectivas de que aumente para el 2004, debido a la recesión económica y los acuerdos con el FMI.

- Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente, Río de Janeiro, 15-17 mayo de 2002.
- Castro, C. de Moura (2002) *The Brazilian case study: mapping the invisible lifelong learning non-system*. (Mimeo) Términos de referencia para el proyecto de educación a lo largo de la vida – BIRF.
- ___ (2002) A educação invisível. *Veja*, 6 junio de 2002, p. 20.
- ___ (2002) *Formación profesional en el cambio del siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Cinterfor/OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los noventa: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo: BIRF/CIID/GTZ/BID.
- Cunha, L. Antonio (2000) *O ensino de ofícios artesanais e manufactureiros no Brasil escravocrata*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- ___ (2000) *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- ___ (2000) *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- Dowbor, L. (1993) *Uma escola em cada empresa*. San Pablo: COGEAE/PUC. Mimeo
- Folha de São Paulo (2003) *Pesquisa da Unesco quantifica desigualdade*. 30 de abril, p. C4.
- ___ (2003) *Internet para todos*. 21 de mayo, p. F1-2, 4.
- ___ (2003) *CNE dispensa diploma para 773 mil docentes*. 30 de julio, p. C1
- ___ (2003) *Número de facultades privadas cresce 45%*. 3 de agosto, p. C1-3.
- ___ (2003) *Analfabetismo funcional atinge 38% em pesquisa*. 9 de septiembre, p. C3.
- ___ (2003) *Excluído do transporte vira morador de rua*. 27 de octubre, p. C1.
- Formação (2001) *Qualificação profissional e saúde com qualidade*. Brasília: Ministerio de Sa-
lud/Profae. 1 de enero de 2001.
- Germe, Jean-François (2001) Eficacia, eficiencia y equidad de la formación profesional continua: qué perspectivas hay? En: *Políticas y prácticas de la formación continua en el marco europeo*. Madrid: FORCEM; Fondo Social Europeo.
- GIFE (1998) *Iniciativas não formais de educação e trabalho com adolescentes* (www.odp.org.br and www.gife.org.br).
- Green, Andy (2001) Educación y formación continua en el Reino Unido. El modelo de colaboración voluntaria. En: *Políticas y prácticas de la formación continua en el marco europeo*. Madrid: FORCEM; Fondo Social Europeo.
- IPEA (2000) *Uma análise da eficácia das políticas públicas de trabalho e renda no combate à pobreza no Brasil*. Brasília. Mimeo.
- Kanitz, S. (2002) O poder do terceiro setor en *Veja*, 30 de octubre, 2002, p. 24
- Leite, E. M. (1994) The failure of the Brasileño tax rebate scheme. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternative schemes of financing training*. Ginebra: OIT
- ___ (1994) Levy-based co-financing agreements in Brasil. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternative schemes of financing training*. Ginebra: OIT.
- ___ (1996) *El rescate de la calificación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- ___ (2002) Educación y trabajo: nuevos actores, viejos problemas. En: Ibarrola, M. de

- (Coord.) *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo: Cinterfor/OIT .
- ___ (2003) *Mudanças de vida e trabalho de jovens metropolitanos*. San Pablo Mimeo. Relatório final. Grupo Jovens do Projeto Desemprego: abordagem institucional e biográfica: uma comparação Brasil, França e Japão. USP/CEM/SEADE/CEBRAP.
- MEC/INEP (2000) *Censo da educação no Brasil* (www.mec.gov.br).
- ___ (2000) *Números da educação no Brasil*. Brasília.
- MTE. (2000) *Pesquisa de emprego e desemprego*. Brasília, 13 julio.
- MTE/CGEM. (2002) *Informe CGEM; informações gerenciais da Coordenação Geral de Emprego (Proger e SINE)*. Brasília.
- MTE/SPPE. (1998) *Cadastro nacional de entidades de educação profissional*. (www.mte.gov.br).
- ___ (1999) *PLANFOR – Catálogo de projetos; experiências inovadoras*. Brasília.
- ___ (2001) *Mapa da educação profissional no Brasil*. Brasília. Mimeo.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000; sumário ejecutivo*. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000: trabalhadores qualificados pelo PLANFOR; quem são e o que estão fazendo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2001*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2001; sumário ejecutivo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2002; construção & resultados - balanço do período 1996-2001*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2002; sumário ejecutivo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- OIT. (2002) *Certificação de competências profissionais; relatos de algumas experiências brasileiras*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. FAT.
- O Estado de São Paulo (2003) *Empresários investem para melhorar o ensino*. 21 de mayo. p. A-11.
- ___ (2003) *MEC aposta na educação superior à distância*. 5 de mayo. p. A-14.
- Paro, V. (1981) A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundação Carlos Chagas. n. 36, feb. p. 27-40.
- Pastore, J. 1994. *Flexibilização dos mercados e contratação coletiva*. San Pablo: LTR .
- Ramírez Guerrero, J. (2002) *Financiamiento de la formación; el papel de los actores sociales*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Documentos de Referencia, 2) Presentado al Seminario Interamericano Tripartito sobre Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente, Río de Janeiro, 15-17 mayo de 2002.
- Revista Da Folha* (2003) *Caça ao canudo*. 26 octubre. p. 8-22 (Encuesta sobre educación superior en el Estado de San Pablo, de *Datafolha*).
- SEADE (2002) *Avaliação do Programa Jovem Cidadão*. San Pablo. Mimeo.
- SEADE. DIEESE (2001) *Anuário dos trabalhadores 2000-2001*. 5ª ed. San Pablo.
- SENAI (1992) *O giz e a graxa; meio século de educação para o trabalho*. Projeto Memoria San Pablo. San Pablo.
- Souza, A. de F. (2003) *Ensino a distância (dossiê)*. *Galileu*. n. 142, mayo.
- Vianney, J. et al. (2003) *A universidade virtual no Brasil*. Tubarão: Unisul; UNESCO/Iesalc.
- World Bank (2003) *The Brazilian case study; mapping the invisible lifelong learning non-system*. Mimeo.

SIGLAS UTILIZADAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análisis y Planificación
CEFET	Centro Federal Tecnológico (Brasil)
CEM	Centro de Estudios Metropolitanos
CGT	Confederación General del Trabajo
Cinterfor	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CLT	Código Laboral Brasileiro
CODEFAT	Consejo Deliberativo del FAT
CONTAG	Federación de Trabajadores Rurales
CUT	Central Única de los Trabajadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos
EFP	Educación y Formación Profesional
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
ESAF	Escuela Superior de Administración Financiera
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
FIESP	Federación Industrial del Estado de San Pablo
FORÇA	Força Sindical
GED	Diploma de Equivalencia de Licenciatura (en los EEUU)
GIFE	Grupo de Fundación de Empresas
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
I&D	Investigación y Desarrollo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas
IESALC	Instituto Internacional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO)
IFP	Institución de Formación Profesional
IIEP	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO)
INEP	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
INCRA	Instituto Nacional para la Reforma Agraria
INSS	Servicio de Seguridad Nacional
IRDB	Banco Internacional de Reconversión y Desarrollo (Banco Mundial)
IRDC	Centro Internacional de Investigación de Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Brasil)
MST	Movimiento de Trabajadores sin Tierras
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo (Brasil)
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO)

PASEP	Impuesto Social pagado por servicios y empresas públicas
PEA	Población Económicamente Activa
PEQ	Plan Estadual de EFP
PIS	Impuesto social pagado por empresas privadas
PLANFOR	Plan Nacional de Formación de Trabajadores (financiado por FAT)
PlanTeQs	Planes de Formación del Estado (parte de PNQ)
PNAD	Encuesta Nacional a través de Muestras de Hogares (actualización anual del Censo Demográfico)
PNQ	Plan Nacional de Formación, 2003-2006 (financiado por FAT)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEP	Programa de Expansión y Modernización para EFP
PROFAE	Programa EFP para Enfermeras
ProEsQs	Proyectos Especiales de Formación (parte de PNQ)
RAIS	Catálogo Anual de Información Social (Ministerio de Trabajo)
RET	Red de Educación y Trabajo (América Latina)
SDS	Democracia Social Unionista
SEADE	Sistema Estatal de Análisis de Datos
SEBRAE	Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENAT	Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte
SESC	Servicio Social del Sector Comercial
SESCOOP	Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo
SESI	Servicio Social del Sector Industrial
SEST	Servicio Social del Transporte
SIGAE	Sistema Integrado de Gestión de las Acciones de Empleo
SIGEP	Sistema de información EFP (Ministerio de Trabajo, 1996-1999 antes de la implementación de SIGAE)
SINE	Servicio Nacional de Empleo (financiado por FAT)
SPPE	Secretaría de Políticas Públicas de Empleo
STb	Secretaría de Trabajo Estatal
"Supletivos"	Educación primaria y media para adultos (similar a GED - USA)
TCU	Corte Federal Auditora
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICAMP	Universidad del Estado de Campinas (San Pablo)
USP	Universidad del Estado de San Pablo

5. EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN CHILE Y SU FINANCIAMIENTO

Eduardo Martínez Espinosa

INTRODUCCIÓN

Hace treinta años, Chile inició una transformación profunda de sus instituciones económicas y sociales para crear una economía abierta guiada por las fuerzas del mercado. La transición al nuevo modelo –que sustituyó al antiguo régimen de economía cerrada con fuerte influencia del Estado– demoró más de diez años, durante los cuales el mercado de trabajo pasó por duras pruebas, con altos niveles de desempleo y conflictos laborales. Luego de las tensiones de la transición, el país ha experimentado un sostenido progreso económico y social, no obstante lo cual persisten elevados índices de desigualdad social y empleo precario.

La transformación estructural abarcó casi todos los ámbitos institucionales del país a partir de una estrategia que incluyó la liberalización de los mercados, la reforma pro mercado de los sistemas de salud pública y seguridad social con una participación creciente de la iniciativa privada, la reforma del sistema tributario poniendo énfasis en los impuestos indirectos neutrales, la reducción del tamaño del sector público mediante la disminución del empleo del gobierno y la privatización de empresas públicas, y la renegociación de la deuda pública.

En el sector de la educación y la formación profesional, las reformas abarcaron todos los niveles del sistema, y estuvieron orientadas a propiciar una mayor descentralización de la gestión y autonomía de las instituciones educativas, así como una participación creciente del sector privado en la provisión de los servicios. Los cambios señalados han contribuido a crear un *quasi* mercado de la educación y la formación profesional, donde la demanda aparece como motor del sistema. En el sector de la educación técnica y la formación profesional han surgido diversos mecanismos de cooperación entre el sector privado y el Estado, en los cuales éste desempeña un papel eminentemente subsidiario. Entre estos mecanismos, los principales han sido los siguientes: (1) un sistema de incentivos tributarios para fomentar la capacitación en las empresas y lograr un ajuste mejor de ésta a las necesidades del sector productivo; (2) la ampliación y diversificación de la oferta de servicios de formación profesional en un régimen de mayor

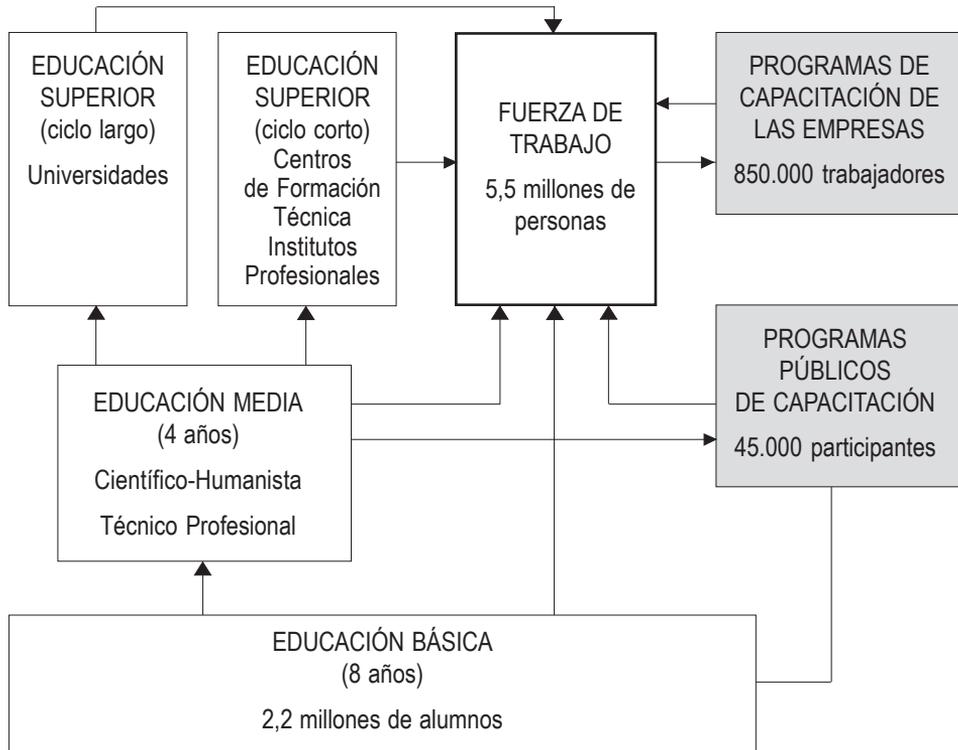
competencia entre proveedores privados, como una manera de acrecentar la pertinencia y calidad de dichos servicios; (3) el traspaso de la gestión de las escuelas de educación técnica a los municipios, administradores privados y corporaciones empresariales; (4) el reconocimiento de la iniciativa privada para crear un nuevo tipo de instituciones de educación técnica postsecundaria, que ofrecen carreras de entre dos y cuatro años de duración, con el propósito de diversificar la oferta educativa de nivel profesional superior; y (5) diversos mecanismos de apoyo a programas específicos de educación técnica y formación profesional mediante costos compartidos entre las empresas y el Estado. El balance de estos cambios, después de treinta años de operación, arroja resultados positivos en cuanto a la cobertura y pertinencia de la educación técnica y la formación profesional; sin embargo, persisten problemas de equidad y calidad que afectan especialmente a la educación formal.

1. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

La estructura del sistema de educación para el trabajo está constituida por diferentes niveles y trayectorias formativas. Por un lado, está la educación formal, bajo la regulación del Ministerio de Educación. Ésta comienza con un nivel de educación básica obligatoria de ocho años de duración, aunque todavía hay escuelas rurales con seis grados. El nivel siguiente es la educación media, con dos ramas: científico humanista, de carácter propedéutico, y técnico profesional de carácter vocacional. La duración de los estudios es de cuatro años en ambos casos, con los dos primeros de contenidos comunes. Finalmente, en el nivel de la educación superior se pueden distinguir tres sendas posibles: la educación técnica postsecundaria que se imparte en los centros de formación técnica, en cursos de dos a tres años de duración; la educación técnica superior, impartida por los institutos profesionales en programas de cuatro años de duración; y, por último, la educación universitaria de cinco o más años de duración. Por otro lado, está la formación profesional no formal (llamada capacitación, en Chile), que opera bajo la tuición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este sistema ofrece programas de formación laboral inicial para adultos y jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo, en cursos de corta o mediana duración (200 a 800 horas), y programas de capacitación continua para el perfeccionamiento y la actualización de trabajadores adultos, mediante cursos de corta duración (20 a 100 horas, en su mayoría).

La educación formal atiende a gran parte de la población en edad escolar: el 96,3% de los jóvenes entre 6 y 13 años de edad, en la educación básica; el y 82,5% de los jóvenes entre 14 y 17 años de edad, en la educación media, donde más de

Figura 1
Estructura del sistema de educación y formación profesional en Chile



la mitad de los alumnos asisten a escuelas técnicas. La matrícula de la educación superior se distribuye en 54.000 alumnos en los centros de formación técnica, 57.000 alumnos en los institutos profesionales y 260.000 alumnos en las universidades, todo lo cual corresponde a un 31% de la población en el respectivo rango de edades.

La participación del sector privado en la provisión de servicios educativos ha crecido progresivamente en los últimos veinte años, y alcanza actualmente al 42% de la matrícula en la educación básica; al 46% en la educación media científico-humanista; y al 53% en la educación técnico profesional. La participación privada en estos niveles es financiada, casi íntegramente, con subsidios directos del Estado. En la Educación Superior, la matrícula en los centros privados ha crecido con mayor intensidad aún, y alcanza al 52% del total de alumnos en ese nivel.

En el sector de la formación profesional no formal, el Estado ha establecido un marco institucional destinado a fomentar la participación del sector privado en la provisión y la demanda de servicios formativos. Más de 800.000 trabajadores en servicio participan anualmente en cursos de perfeccionamiento y actualización que organizan las empresas con una inversión de US\$ 170 millones, de los cuales un 80% se financia a través de una franquicia tributaria. De otra parte, los programas públicos de formación, para trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, atienden anualmente más de 45.000 personas en curso de formación inicial, mayoritariamente.

1.1 Estructura y funciones del sistema de capacitación

El sistema de capacitación en Chile se rige por las normas de la Ley 19.518, de 1997, que actualiza y refunde las disposiciones anteriores sobre la materia, y la Ley 19.765, de 2001, que le agrega nuevas disposiciones. No obstante las numerosas modificaciones que ha experimentado la normativa de la capacitación, desde su creación en 1976, los principios sustentadores del sistema se mantienen invariables, y se pueden resumir en:

1. El subsidio a la demanda de capacitación en las empresas como una manera de asegurar que la oferta de capacitación corresponda efectivamente a las necesidades del sector productivo.
2. La competencia entre los proveedores como una manera de estimular una mayor eficiencia en la producción de servicios formativos.
3. La acción subsidiaria del Estado para ofrecer oportunidades de capacitación a los trabajadores no considerados en los programas de las empresas.

Los principales actores que participan en el sistema son los siguientes:

El **Estado**, que aporta los recursos para el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) que financia los programas públicos de capacitación administrados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y subsidia los programas de capacitación de las empresas a través de una franquicia tributaria.

El **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** como el organismo público encargado del monitorear el sistema, acreditar los organismos de capacitación, proveer información especializada a los agentes privados, autorizar la aplicación de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y administrar los programas públicos de capacitación dirigidos a trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, tales como: jóvenes de menores

recursos que ingresan al mercado laboral, trabajadores de baja calificación en las pequeñas empresas y el sector informal, y trabajadores independientes, principalmente. Además, el SENCE supervisa y suministra apoyo técnico a las Oficinas Municipales de Información Laboral. Estas últimas son unidades que existen en los municipios encargadas de intermediar entre la oferta y demanda de empleo a nivel local.

Las **empresas** que organizan programas de capacitación para sus trabajadores, programas que son financiados a través de una franquicia tributaria hasta el límite del 1% de la masa salarial de cada empresa; en el caso de las acciones de capacitación acordadas con el Comité Paritario de Capacitación de la empresa, el tope de la franquicia se eleva en un 20%. Las empresas pueden elegir libremente las acciones de capacitación que efectúan pudiendo organizarlas internamente o contratar los servicios de un organismo de capacitación acreditado. El incentivo tributario se basa en la idea de compensar a la empresa por las externalidades (esto es, beneficios para otras personas que no producen retornos para la empresa) de sus acciones, en el caso de los trabajadores que abandonan la empresa después de capacitarse y otros beneficios sociales más generales. En 2002, más de 110.000 empresas capacitaron a sus trabajadores en el marco de la franquicia tributaria, mediante programas que atendieron a 846.870 trabajadores, lo que corresponde al 16% de la fuerza de trabajo ocupada. El monto total de la inversión de las empresas en capacitación alcanzó a \$ 111.811,02 millones (US\$ 170 millones), de los cuales el 83,7% se financió con cargo a la franquicia tributaria.

Los **Organismos de Técnicos de Capacitación (OTEC)**, que proveen servicios de capacitación a las empresas y a los programas públicos de capacitación. Actualmente hay más de mil OTEC registrados que operan regularmente en el sistema, y lo hacen en un ambiente de alta competencia.

Los **Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC)**. Estos son corporaciones privadas sin fines de lucro que planifican y organizan (pero no ejecutan) actividades de capacitación para grupos de empresas asociadas. Cada OTIC opera como un agente de contratación de servicios de capacitación para sus adherentes, que son principalmente empresas pequeñas y medianas que no tienen su propio departamento de capacitación. Las empresas pueden adherir libremente a un OTIC y sus contribuciones gozan de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas. Actualmente existen veinte OTIC, la mayoría de los cuales está organizado sobre una base sectorial o regional.

El **Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)**. Es una partida presupuestaria anual que el gobierno asigna al SENCE para financiar los programas públicos de capacitación, dirigidos a trabajadores no cubiertos por los programas de

las empresas. La población objetivo de estos programas son los sectores de menores recursos con dificultades de inserción laboral por falta de competencias. La ejecución de dichos programas se contrata por licitación entre los organismos de capacitación registrados.

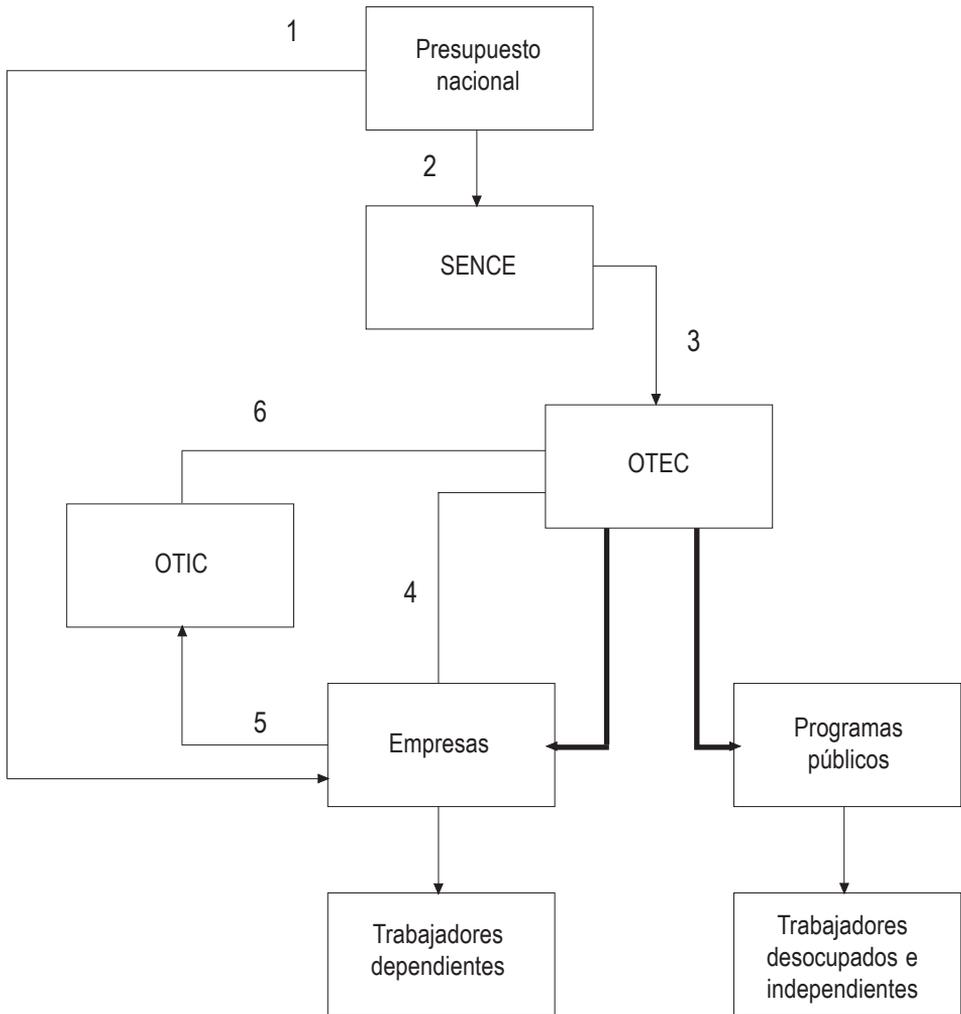
Los **trabajadores**. En 2002 la fuerza de trabajo en Chile alcanzaba a 5.38 millones de personas, de las cuales casi las tres cuartas partes se desempeñaba como empleados en relación de dependencia. Un total de 846.870 trabajadores recibió capacitación al amparo de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y 38.200 lo hicieron a través de los programas públicos. El papel de los trabajadores en el sistema es relativamente pasivo, ya que su ingerencia en las decisiones de las empresas es pequeña: sólo el 6% de los capacitados participó en programas acordados con el Comité Paritario de Capacitación. Algo similar ocurre en los programas públicos que, aunque son de libre participación, son propuestos por los organismos de capacitación al SENCE.

La capacitación funciona como un sistema de contrataciones y prestaciones de servicios entre los actores, que se describe a continuación:

1. El Estado otorga una franquicia tributaria a las empresas por sus gastos en capacitación, hasta por una suma equivalente al 1% de la masa salarial de la empresa.
2. El Presupuesto nacional asigna recursos al SENCE para financiar el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), destinado a los programas públicos de capacitación.
3. Los recursos del FONCAP se asignan a los organismos de capacitación mediante licitaciones, para realizar los programas públicos de capacitación dirigidos fundamentalmente a trabajadores de escasos recursos no cubiertos en los programas de capacitación de las empresas, tales como: jóvenes que ingresan sin calificación a la fuerza de trabajo y adultos desempleados o subempleados.
4. Las empresas contratan los servicios de los organismos de capacitación o realizan internamente sus programas. La empresa financia los gastos de capacitación y puede deducirlos de su impuesto a la renta hasta por un total equivalente al 1% de la masa salarial de la empresa.
5. Las empresas contribuyen a los organismos técnicos intermedios (OTIC) encargados de organizar programas de capacitación colectivos, y pueden cargar dichas contribuciones a los gastos de capacitación en las mismas condiciones que los gastos directos de las empresas.
6. Los OTIC programan y contratan servicios de capacitación con los organismos proveedores (OTEC) para atender necesidades colectivas de sus empresas adherentes.

La Figura 2 representa esquemáticamente la mecánica del sistema de capacitación y las interrelaciones entre sus actores.

Figura 2
Estructura del sistema de capacitación en Chile



Flujo de financiamiento —————→
Flujo de servicios **—————→**

1.2 Reseña histórica del sistema de capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo ha tenido numerosas modificaciones en sus casi treinta años de existencia, la mayoría de ellas dirigidas a mejorar la operatoria del sistema y atacar problemas de equidad en la distribución de sus beneficios. Antes de 1976, la capacitación pública era provista directamente por instituciones especializadas del Estado. La siguiente reseña histórica del desarrollo de la capacitación en Chile muestra los principales hitos de la construcción del sistema.

La capacitación antes del Estatuto de Capacitación y Empleo

1955

En el marco de las instituciones especializadas autónomas dependientes del Ministerio de Economía en 1965 se crea el Servicio de Cooperación Técnica, vinculado a la Corporación de Fomento de la Producción, con la misión de poner en práctica el Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre Chile y los Estados Unidos en 1951.

1960

En el Servicio de Cooperación Técnica se crea el Departamento de Formación Profesional, con la misión de suplir la escasez de personal calificado necesario para el incipiente desarrollo industrial en Chile y atender las necesidades de reconstrucción de la infraestructura destruida por un terremoto.

1966

La creciente importancia de las actividades de formación profesional lleva a la creación del Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), sobre la base del antiguo Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica. INACAP amplía el menú de programas formativos, ofreciendo cursos de formación en oficios, programas de aprendizaje, cursos de formación y perfeccionamiento de mandos medios y formación de técnicos superiores, en convenio con algunas universidades, y atendiendo todos los sectores de actividad económica. Numerosos convenios bilaterales y multilaterales contribuyen de manera importante a la consolidación técnica del INACAP. Hacia 1976, INACAP atendía algo más de 45.000 trabajadores jóvenes y adultos de menores recursos, correspondiente al 2,6% de la fuerza de trabajo de la época.

El Estatuto de Capacitación y Empleo

1976

Se promulga el Decreto Ley 1446 "Estatuto de Capacitación y Empleo", primera ley de formación profesional en Chile. En el mismo estatuto se crea el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) como un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En virtud de la citada norma, el Estado cesa de ser un proveedor directo de servicios de capacitación y asume un papel de regulador, facilitador y cofinanciador de las actividades formativas en el país. Especial relevancia adquiere en el nuevo esquema el establecimiento de un subsidio a la demanda de capacitación mediante una franquicia tributaria para los gastos de capacitación de las empresas.

1985

Se promulga la Ley 18.391, entre cuyas disposiciones principales se cuentan las siguientes: (1) se amplía a 3 Ingresos Mínimos Mensuales (salario mínimo legal) el tope de la franquicia tributaria para las pequeñas empresas (US\$ 175), con el fin de compensar lo reducido del 1% de su masa salarial; (2) se fija en un 70% del gasto en capacitación el monto máximo de la franquicia tributaria en el caso de trabajadores de mayor ingreso, definido como un ingreso mensual igual o superior a 12 Ingresos Mínimos Mensuales (US\$ 2.070); y (3) se fija en un 60% del gasto en capacitación el monto máximo de la franquicia en el caso de trabajadores capacitados en el extranjero.

1988

Se promulga la Ley 18.709. Entre las principales modificaciones al Estatuto de Capacitación y Empleo que introduce esta ley, se pueden señalar las siguientes: (1) faculta al SENCE para suscribir convenios de colaboración con otras entidades del Estado mediante la transferencia de recursos y la administración de programas de capacitación; (2) reduce al 50% del gasto en capacitación el monto máximo imputable a la franquicia tributaria en el caso de la capacitación de trabajadores con ingresos iguales o superiores a 10 Ingresos Mínimos Mensuales (US\$ 1.730); (3) se suprime la franquicia tributaria para la capacitación en el extranjero; y (4) se fija en un 60% del salario del aprendiz el monto máximo imputable a la franquicia tributaria en el caso de la capacitación de jóvenes bajo contrato de aprendizaje.

1989

Se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 que refunde todas las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo.

1997

Se promulga la Ley 19.518 que introduce importantes modificaciones al Estatuto de Capacitación y Empleo, entre las que se destacan las siguientes: (1) se crea el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), administrado por el SENCE y destinado a financiar una gama más amplia de programas públicos de capacitación; (2) se amplían las facilidades para constituir Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC); (3) se crea el Consejo Nacional de Capacitación y los Consejos Regionales de Capacitación, organismos tripartitos destinados a asesorar al gobierno en materias de políticas públicas de capacitación; (4) se crea la figura del Comité Bipartito de Capacitación en la empresa, y se promueve su establecimiento efectivo mediante una ampliación de la franquicia tributaria (20% adicional) para cursos de capacitación acordados con el Comité Bipartito respectivo; (5) se eleva a 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580) el subsidio para las pequeñas empresas donde el 1% de los salarios es insuficiente; (6) se rebaja la escala de la franquicia tributaria para la capacitación de personal de mayor ingreso en las empresas, fijando en un 50% del gasto la franquicia máxima para la capacitación de trabajadores con un ingreso entre US\$ 1.100 y US\$ 2.200 y en un 15% del gasto para personas con ingreso superior a US\$ 2.200; y finalmente, (7) se extiende la cobertura de la franquicia tributaria a la capacitación de personas pre y postcontrato de trabajo.

2001

Se promulga la Ley 19.765 que amplía la aplicabilidad de la franquicia tributaria y de los recursos del FONCAP. Específicamente, extiende la franquicia tributaria al financiamiento de cursos de nivelación educativa destinados a trabajadores de empresas que esperan acceder a una carrera técnica, amplía a cinco meses la duración de las acciones de capacitación postcontrato que pueden ser imputadas a la franquicia tributaria, autoriza destinar recursos del FONCAP a proyectos de modernización informática en las pequeñas empresas, otorga facilidades para la capacitación de trabajadores minusválidos con recursos del FONCAP, y permite aplicar la franquicia tributaria para capacitación sindical en las empresas. De otra parte, el mismo año se produce un importante cambio en el mecanismo del financiamiento de la capacitación en las pequeñas empresas, al abrirse líneas de crédito en los bancos que permiten anticipar fondos para los gastos de capacitación con la garantía del crédito fiscal.

1.3 Normas y procedimientos de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas

Las empresas pueden deducir de su impuesto a la renta los gastos de capacitación hasta por un monto equivalente al 1% de la nómina salarial. Las pequeñas empresas –cuyo 1% es demasiado bajo– pueden imputar a su impuesto a la renta sus gastos de capacitación hasta 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580). Los gastos de capacitación no deducibles se tratan como gastos ordinarios de la empresa para efectos contables. De otra parte, si los gastos de capacitación deducibles exceden del impuesto a pagar, el excedente se considera un crédito fiscal que la empresa puede aplicar a otros impuestos. Los gastos de capacitación deducibles incluyen:

- 1 El costo directo de la capacitación realizada por la propia empresa o a través de un organismo de capacitación autorizado.
- 2 Los gastos de administración del departamento de capacitación de la empresa, hasta por el equivalente al 15% del costo directo de la capacitación.
- 3 El costo de los estudios para detectar las necesidades de capacitación de la empresa, hasta un máximo equivalente al 10% del costo directo de la capacitación.
- 4 El costo de transporte y viático de los trabajadores que participan en actividades de capacitación, hasta un máximo equivalente al 15% del costo directo de la capacitación.
- 5 Las contribuciones de la empresa a un Organismo Intermedio para Capacitación (OTIC), que se tratan igual que un costo directo de la capacitación.

Con todo, en algunos casos, la rebaja tributaria no cubre el total del costo directo de la capacitación. Para los trabajadores con un salario mensual entre US\$ 1.100 y US\$ 2.200, la franquicia se aplica sólo al 50% del costo directo de la capacitación, y en el caso de trabajadores con un salario mensual superior a US\$ 2.200 la franquicia cubre sólo el 15% del costo directo de la capacitación. Hay que tener presente que los valores anteriores son aproximados, ya que la escala de la franquicia tributaria según el nivel de ingreso del trabajador, que aparece en la ley, no está expresada en dólares sino en una unidad monetaria de valor constante: la Unidad Tributaria Mensual.

Las empresas cuyos trabajadores no hayan cumplido una asistencia mínima de 75% de las horas totales de un curso de capacitación, no podrán acogerse a la franquicia tributaria respecto de ese curso. Así mismo, no podrán ser elegibles

para la franquicia tributaria los cursos de capacitación realizados en condiciones distintas a las que fueron aprobadas, o aquellos cursos inconclusos o no ejecutados.

Para los efectos anteriores, se entiende por capacitación todo proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional, procurando la adaptación de los trabajadores a los cambios tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía (Ley 19.518, artículo 10º). La capacitación se refiere a actividades de instrucción laboral que se caracterizan por tener contenidos definidos en función de objetivos de aprendizaje evaluables, y que se imparten mediante técnicas instruccionales pertinentes en relación a la población objetivo (Reglamento de la Ley 19.518, artículo 7º).

Las actividades de capacitación que deseen acogerse a la franquicia tributaria deben seguir un procedimiento relativamente simple, en el que se distinguen cuatro fases:

Primero, el reconocimiento por parte del SENCE del Organismo Técnico de Capacitación.

Segundo, aprobación previa del SENCE de los cursos que serán impartidos, ya sea dentro de la propia empresa o por un organismo de capacitación.

Tercero, la comunicación anticipada al SENCE de los cursos que se realizarán en el marco de los beneficios de la franquicia tributaria. En el caso de cursos realizados al amparo de un programa acordado por el Comité Paritario de capacitación de la empresa, deberá enviarse copia del referido programa al SENCE, antes o al momento de realizar el primer curso.

Cuarto, antes de presentar su declaración anual de impuesto a la renta, las empresas que desean acogerse a la franquicia tributaria deben presentar al SENCE, para su visado, una liquidación de todos los gastos de capacitación efectuados durante el año anterior, incluyendo tanto los que pueden ser deducidos del impuesto como los que se consideren gastos ordinarios de la empresa. Con el visado del SENCE, la empresa puede presentar su declaración de impuesto a la renta y su solicitud de crédito fiscal por los gastos de capacitación al Servicio de Impuestos Internos.

1.4 Los programas públicos de capacitación

Los programas públicos de capacitación tienen un carácter subsidiario, en el sentido de que están dirigidos a trabajadores que normalmente no tienen acceso a los programas de capacitación de las empresas. Existe una gran variedad de estos programas para atender diferentes clientelas y necesidades sociales. La mayor parte de los mismos se financia con recursos del FONCAP. Los siguientes son las principales líneas de acción:

1. *Programa de Aprendizaje para Jóvenes*

Los empleadores que contratan aprendices tienen derecho a un subsidio, con cargo al FONCAP, equivalente al 40% del salario del aprendiz, por un plazo de doce meses, y 10 UTM (US\$ 440, aproximadamente) adicionales, por una vez, para cubrir gastos de capacitación.

El programa registra 1.525 aprendices en 2002.

2. *Subsidio directo para capacitación en las micro y pequeñas empresas (MYPE)*

Las empresas afectas al impuesto a la renta y que registren ventas anuales inferiores a 13.000 UTM (US\$ 580.000 aproximadamente) pueden recibir financiamiento directo del FONCAP para sus actividades de capacitación, con un tope de 26 UTM (US\$ 1.150 aproximadamente). Este subsidio es compatible con la franquicia tributaria por los gastos de capacitación de la empresa, siempre que el total no exceda de 26 UTM y no se dupliquen las actividades beneficiarias.

En 2002 se desarrollaron tres líneas de este programa: (1) MYPE regular, con 3.283 participantes; (2) MYPE *E-learning* con 59 participantes, y (3) MYPE discapacitados, con 15 participantes.

3. *Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos*

El FONCAP financia la ejecución de cursos de larga duración (alrededor de 800 horas) para formación en oficios calificados. El programa está dirigido a jóvenes de menores recursos que desean ingresar a la fuerza de trabajo y carecen de alguna calificación, en su mayoría son jóvenes desertores de la educación media formal.

En 2002, 1.353 jóvenes se beneficiaron de estos programas.

4. *Programa Nacional de Becas*

Es el más amplio y tradicional de los programas públicos que administra el SENCE. Con recursos del FONCAP se financian cursos diversos de formación

básica (entre 200 y 300 horas), a nivel de operario semicalificado, dirigidos a jóvenes y adultos sin calificación.

Durante 2002 se otorgaron esta clase de becas a 9.997 participantes.

5. *Programa Especial de Capacitación para Mujeres Emprendedoras*

Este programa está dirigido a mujeres jefas de hogar de escasos recursos. Tiene por objeto, principalmente, enseñar competencias de gestión de microactividades productivas.

Cien mujeres se beneficiaron de estos cursos en 2002.

6. *Transferencias para programas de capacitación en el sector público*

Son subsidios que se entregan a diversas instituciones del Estado con fines de capacitación. Entre los organismos beneficiarios están las Fuerzas Armadas y Carabineros, el Servicio de Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores.

A través de esta línea se capacitaron 4.284 personas en 2002.

7. *Programa Chile Barrio*

El programa Chile Barrio tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las personas de menores recursos que residen en asentamiento precarios. A través del programa se ofrece la posibilidad de mejorar la vivienda, la infraestructura del entorno (barrio) y las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

En 2002 el componente de capacitación laboral del programa Chile Barrio favoreció a 10.650 personas.

8. *Programa de Becas Individuales*

A través de este programa se otorgan becas de capacitación a solicitud de las personas, en su mayoría adultos desempleados o que laboran en empleos precarios y que no tienen acceso a los programas de las empresas.

En 2002 se otorgaron 2.517 becas individuales.

9. *Programa de Reconversión Laboral*

Está destinado a trabajadores de menores ingresos cuyas competencias laborales han quedado obsoletas por los cambios productivos y tecnológicos, y que se encuentran desempleados o en vías de perder sus empleos. A través de este programa se imparten cursos que permiten a los beneficiarios adquirir un oficio distinto.

Durante 2002 se reconvirtieron 923 trabajadores adultos.

10. Programa Especial de Capacitación para ex Trabajadores del Puerto de Lirquén

Este es un programa especial de reconversión laboral, de duración limitada. Está dirigido a ex trabajadores del puerto de Lirquén que han perdido su empleo por la crisis industrial y del carbón en la zona.

11. Programa de Certificación de Competencias Laborales

En el año 2002 se realizó la segunda etapa del programa, que consistió en trece cursos de capacitación al final de los cuales 147 participantes recibieron un certificado de competencia en oficios de las áreas de gastronomía, electricidad y gas.

12. Programa Pro Empleo

Este es un programa especialmente destinado a paliar los efectos en el empleo de la desaceleración de la economía nacional. Cuenta con financiamiento extraordinario de la Subsecretaría del Trabajo (dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social) que se aplica mediante subsidios directos a las empresas que contratan personas cesantes. El subsidio alcanza al 40% del Ingreso Mínimo Mensual por persona por un máximo de cuatro meses, y un bono especial de capacitación de \$ 50.000 por una sola vez.

Durante 2002 se beneficiaron de este subsidio 61.574 personas.

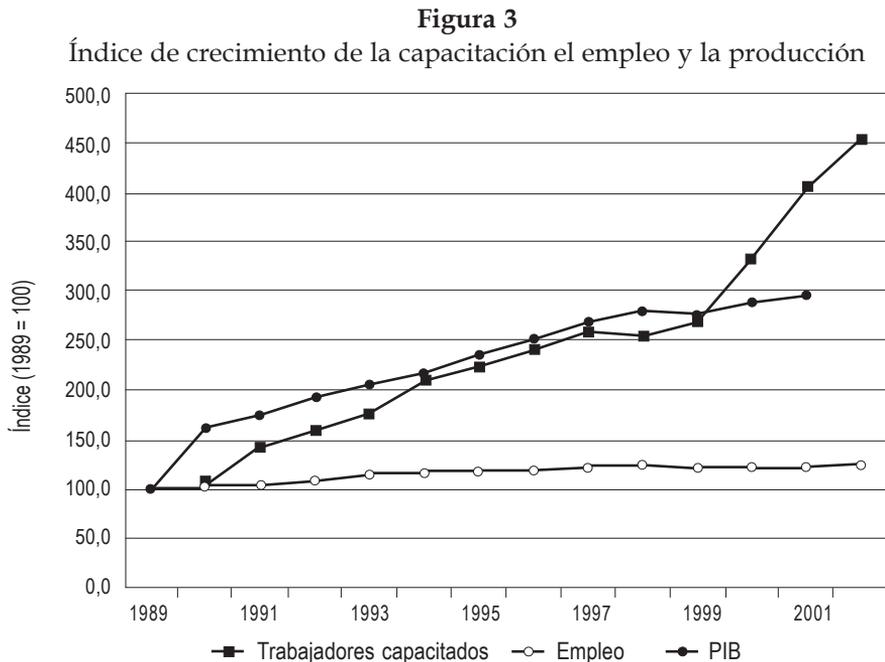
13. Programa Chile Califica

El programa tiene por objeto crear las bases para articular el sistema de educación formal con el de capacitación continua, en un proceso sistemático de educación permanente para el trabajo. Se enmarca en un proyecto especial cofinanciado por el gobierno de Chile y el Banco Mundial. El proyecto tiene cuatro componentes: (i) financiamiento de oportunidades de capacitación, y educación básica y media para adultos con educación incompleta; (ii) financiamiento de la creación de redes institucionales destinadas a mejorar la articulación curricular entre la educación técnica media y la educación superior, así como también la articulación de estas ramas de la educación con el mercado de trabajo; (iii) establecimiento de un sistema nacional de competencias e itinerarios profesionales en algunos sectores seleccionados; y (iv) fortalecimiento técnico de la organización nacional y regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Las instituciones involucradas en la ejecución del proyecto son el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Actualmente, el programa se encuentra en la fase de construcción de sus bases operativas.

2. RESULTADOS DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA PARA LA CAPACITACIÓN EN LAS EMPRESAS

2.1 Cobertura de los programas de las empresas

La capacitación en Chile ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos doce años, a un ritmo mayor que el crecimiento del empleo y el producto interno bruto (PIB), como se observa en la Figura 3.



Fuentes: Trabajadores capacitados: SENCE. Empleo: Instituto Nacional de Estadística. PIB: CEPAL.

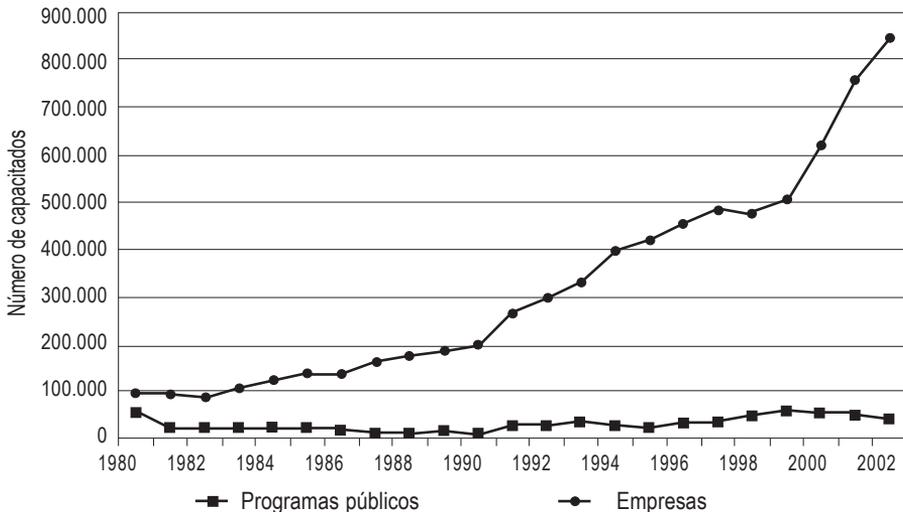
No es aventurado decir que este crecimiento se explica, en gran parte, por la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas. Dicho incentivo no sólo ha significado un impulso importante para la capacitación de los trabajadores en servicio sino que también ha convertido a la demanda de las empresas en el verdadero motor del sistema. Como resultado, actualmente el 15,7% de la fuerza de trabajo recibe capacitación anual, contra sólo un 3,7% que lo hacía en

1987. Con todo, hay algunas interrogantes que no han sido respondidas, como ser: ¿cuánto de este crecimiento se explica por la franquicia tributaria, o habría sido igual sin la franquicia?, ¿en qué medida se justifica la franquicia tributaria sobre la base de las supuestas externalidades de la capacitación?, y ¿es el esquema de la franquicia tributaria el más adecuado, o podrían lograrse los mismos resultados a menor costo con otro incentivo? En el capítulo 4 se dan algunas pistas para responder a estas interrogantes.

La franquicia parece haber sido un factor importante del crecimiento económico del país, como lo sugiere el hecho de que la han utilizado mayoritariamente los sectores más dinámicos y tecnológicamente avanzados de la economía: minería, servicios financieros, manufacturas, transporte y comunicaciones. Sin embargo, el alcance de la franquicia en el universo nacional de empresas aún es bajo: menos del 10% de las empresas la usan y menos de la mitad de la franquicia potencial (equivalente al 1% de la masa salarial nacional) se aprovecha.

El crecimiento de la demanda privada de capacitación ha sido más fuerte que el de los programas públicos; después de una caída en la segunda mitad de los años ochenta, aquellos últimos experimentaron una cierta expansión a partir de 1991, que se ha moderado en los últimos años estabilizándose en torno a 40.000-50.000 participantes, similar al nivel que tenía en 1980, como muestra la Figura 4.

Figura 4
Programas de públicos y privados de capacitación



La demanda de capacitación de las empresas es esencialmente una demanda derivada, como lo confirman diversas encuestas a empresas; eso quiere decir que no se capacita por gusto sino por necesidades de la producción. Así, el simple objetivo de aprovechar la franquicia no parece influir en la decisión de capacitar. Pero si las empresas capacitan su personal cuando existe una necesidad, no significa que necesiten una franquicia para hacerlo. En este sentido, cabe señalar algunos hechos sugerentes: (i) grandes empresas públicas que fueron privatizadas y pasaron a beneficiarse de la franquicia tributaria sin variar significativamente sus actividades de capacitación; (ii) la principal empresa minera del Estado pagaba por la capacitación hasta mediados de los años ochenta y ahora está aprovechando la franquicia tributaria; (iii) un estudio patrocinado por el SENCE sobre la base de una muestra de dieciocho grandes empresas, revela que su gasto en capacitación, como porcentaje de la nomina salarial, permaneció igual después de ponerse en práctica el incentivo tributario; y (iv) la demanda creciente de capacitación en las empresas a pesar de las restricciones que se pusieron al tope de la franquicia tributaria en las modificaciones del Estatuto de Capacitación y Empleo de los años 1985, 1988 y 1997. Todo ello sugiere una baja sensibilidad de la demanda privada al precio de la capacitación. Por consiguiente, es probable que existan empresas que no necesitan el referido subsidio. Como señala el estudio de Jara, las empresas perciben la capacitación "... como imprescindible para el desarrollo [...], por lo tanto, se realiza con o sin subsidio" (Jara, 2002).

El fuerte crecimiento de la demanda de capacitación a partir de 1998 se debe, en una medida importante, al hecho que la Ley 19.518, de 1997, aumentó el subsidio para las pequeñas empresas, elevando a 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580 aproximadamente) el tope de la franquicia tributaria en ese sector, y a que se puso en práctica un sistema de crédito bancario para la capacitación en las pequeñas empresas, a cuenta de su franquicia tributaria que se liquida al año siguiente (equivale a reducir el costo del dinero para capacitación en las pequeñas empresas).

La demanda de capacitación en las empresas tiende a seguir un patrón reactivo y coyuntural; en general, los cursos son cortos (30 horas, en promedio) y responden a necesidades inmediatas del puesto de trabajo. Aunque es posible que un trabajador se capacite varias veces a lo largo del tiempo –logrando una acumulación significativa de capital humano– no está clara la utilidad de este tipo de capacitación para la movilidad interna o externa de los trabajadores, a corto plazo.

2.2 La demanda de capacitación según el tamaño de la empresa

No existen estadísticas sobre la distribución de la franquicia tributaria por tamaños de empresas. La escasa información disponible ha sido elaborada para estudios especiales que muestran una marcada concentración de la franquicia en las grandes empresas. En efecto, las grandes empresas representan sólo el 0,4% de las unidades productivas y el 80% de ellas tiene programas de capacitación. Lo inverso sucede con las micro y pequeñas empresas; éstas constituyen cerca del 90% del total del universo empresarial y menos del 10% de ellas capacita a sus trabajadores (Jara, 2002). Además, como normalmente una empresa grande capacita a un número mayor de trabajadores, no es extraño que gran parte de las personas capacitadas y las horas-hombre capacitación se concentren en ese segmento, como muestra la Tabla 1.

Tabla 1

Indicadores de capacitación según tamaño de empresas. Período 1985 a 1988

Tamaño de la empresa	Participantes	Horas-hombre capacitación	Distribución de la franquicia tributaria
Pequeña (1 a 49 trabajadores)	21.740	815,5	15,41%
Mediana (50 a 199 trabajadores)	59.338	2.228,8	49,36%
Grande (200 y más trabajadores)	507.327	19,001,5	35,23%

Fuente: E. Martínez, *Incentivos tributarios para la capacitación*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago, 1992.

El aprovechamiento de la franquicia tributaria parece bastante limitado en las pequeñas empresas. Muchas son las razones que se han dado para explicar esta situación, tales como: (i) el desconocimiento de la franquicia tributaria y los procedimientos para acceder a ella; (ii) el temor a los controles tributarios; (iii) el exceso de trámites burocráticos para usar la franquicia; (iv) la falta de dinero de las pequeñas empresa para invertir en capacitación, ya que la franquicia tributaria se hace efectiva al año siguiente; (v) el temor de perder los trabajadores capacitados o aumentar el costo de retenerlos, en cuyo caso todos o parte de los beneficios de la mayor productividad los capturan los propios trabajadores u otras empresas (se dice que los beneficios se “externalizan”); (vi) la dificultad de distraer a sus escasos trabajadores de las actividades productivas; y (vii) la escasez de oferta formativa adecuada a las necesidades de las pequeñas empresas.

2.3 La demanda de capacitación por áreas de especialidad

La demanda de capacitación abarca una variada gama de especialidades, pero se concentra preferentemente en las áreas de administración, tecnología de producción, computación, servicios personales, y transporte y telecomunicaciones, las que representan el 83,7% de los participantes, el 84,0% de las horas-hombre capacitación, y el 85,5% del gasto total en capacitación, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2

Distribución de la capacitación por áreas de especialidad. 2002

Áreas de especialidad	Participantes	Horas-hombre capacitación	Inversión total (millones de \$ 2002)
Administración	264.121	6.884.387	26.209,44
Tecnologías de producción	190.884	5.465.459	18.813,27
Computación e informática	116.751	5.133.459	19.600,35
Servicios personales	73.878	1.604.716	5.135,21
Transporte y telecomunicaciones	63.231	4.294.721	12.073,26
Capacitación y educación	46.410	1.501.229	3.054,75
Idiomas y comunicación	45.345	1.909.658	7.468,82
Salud, nutrición y dietética	23.909	470.449	1.480,19
Comercio y servicios financieros	22.173	526.399	1.832,67
Nivelación de estudios	168	48.740	53,87

Fuente: Elaboración propia a base de estadísticas del SENCE.

A un nivel más desagregado, las especialidades con mayor demanda son: administración general, administración financiera, administración de personal, computación e inglés. A ese nivel de desagregación, la situación en el año 2002 no muestra grandes cambios en los últimos doce años, no así en la distribución de los participantes por grupos ocupacionales. En efecto, se observa un importante crecimiento relativo de los cursos en áreas de “tecnologías blandas” en desmedro de las “tecnologías duras”, como muestra la Tabla 3.

Tabla 3

Distribución de los trabajadores capacitados. Años 1990 y 2002

Áreas ocupacionales	1990	2002
Ocupaciones de oficina, comercio y servicios	48,9	67,1
Ocupaciones de producción y afines	50,8	32,8
Misceláneas	0,3	0,01

Fuente: Elaboración propia a base de estadísticas del SENCE.

2.4 La demanda de capacitación por categorías de trabajadores

Los programas de capacitación de las empresas abarcan todos los niveles de ocupación, concentrándose principalmente en el personal administrativo (30%), los trabajadores calificados (28%) y los profesionales (15%), como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4

Distribución de la capacitación según categorías de ocupación. 2002

Categorías de ocupación	Participantes	Horas-hombre capacitación	Inversión total (millones de \$)
Ejecutivos	48.919	1.528.339	6.078,74
Profesionales y técnicos	130.532	4.141.924	15.063,52
Mandos medios	60.453	1.702.116	6.443,09
Administrativos	254.515	7.618.313	26.515,96
Trabajadores calificados	244.940	8.321.767	27.091,47
Trabajadores semicalificados	69.682	2.701.278	8.611,30
Trabajadores no calificados	39.329	1.825.376	5.917,75

Fuente: SENCE.

Sin embargo, en proporción, los ejecutivos tienen la mayor cobertura (25% de la fuerza de trabajo en esa categoría), como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5
Personas capacitadas y fuerza de trabajo según categorías de ocupación

Categorías de ocupación	(A) Personas capacitadas (miles)	(B) Fuerza de trabajo (miles)	Porcentaje (A) / (B)
Ejecutivos	48,92	193,63	0,25
Profesionales y técnicos	130,53	571,76	0,22
Personal operativo	667,92	4.598,69	0,14

Fuente: elaboración propia en base a datos del SENCE y el INE.

2.5 El programa de aprendizaje en las empresas

El sistema de aprendizaje reglado en las empresas se rige por las disposiciones del Código del Trabajo y el Estatuto de Capacitación y Empleo. En virtud de estas normas, los jóvenes aprendices (jóvenes menores de 21 años) pueden adquirir en una empresa las competencias prácticas de un oficio, trabajando bajo la conducción de un “maestro guía”. El período máximo legal del aprendizaje dura veinticuatro meses, tiempo durante el cual el salario del aprendiz es subsidiado hasta por el equivalente al 40% del salario mínimo legal, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación administrado por el SENCE. Además, la empresa recibe una bonificación adicional, por una vez, equivalente a 10 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente, US\$ 500) para cubrir los gastos de la enseñanza relacionada del aprendiz en un centro autorizado.

El sistema ha ido creciendo modesta pero gradualmente, aunque enfrenta el problema del escaso control de la calidad del aprendizaje. En efecto, la legislación no contiene disposiciones muy estrictas en lo que se refiere a la enseñanza relacionada de los aprendices, y el SENCE carece de suficientes recursos para supervisar el trabajo del aprendiz en la empresa. Las causas del limitado desarrollo del sistema de aprendizaje no están del todo claras, pero es posible que en ello incidan factores tales como: (i) el desconocimiento de los subsidios para el aprendizaje y los procedimientos para acceder a ellos; y (ii) el temor de las empresas a los controles del SENCE y el Servicio de Impuestos Internos. Pero, probablemente, la causa principal de los problemas del sistema de aprendizaje sea la falta de una cultura empresarial y sindical propicia para esta clase de programas.

2.6 La oferta de capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo ha estimulado fuertemente la descentralización y la diversificación de la oferta de servicios formativos. Actualmente hay más de mil OTEC registrados y activos, y cerca de cien mil cursos autorizados. La variedad de cursos asegura una alta capacidad de respuesta a las diversas necesidades de las empresas. Con todo, la calidad de los servicios es dispareja a juicio de los usuarios, lo que se explica, probablemente, por las limitaciones legales, financieras y técnicas que tiene el SENCE para controlar la calidad de la oferta formativa.

No obstante el notable crecimiento de la demanda de capacitación en las empresas, el tamaño del mercado no es lo suficientemente grande y estable para propiciar el desarrollo de una oferta de capacitación con visión de largo plazo, lo que afecta especialmente las inversiones de los OTEC en formación de los instructores –necesarias para mejorar la calidad de la capacitación– y en equipamiento y maquinarias que se requieren para ofrecer cursos en “tecnologías duras”.

El grueso de la oferta de capacitación está disperso en un gran número de pequeños OTEC, como lo sugiere el hecho de que menos del 1% de los organismos capacitadores –los de mayor tamaño– lograron atender el 17% de los trabajadores que se capacitaron en 2002, dejando el resto repartido entre más de mil organismos pequeños.

2.7 Los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC)

Los OTIC actúan como intermediarios entre los usuarios (las empresas) y los proveedores de servicios de capacitación (los OTEC). Son organizaciones basadas en el principio del cooperativismo, financiados con los aportes de muchas empresas (pequeñas y medianas en su mayoría) que son imputables a la franquicia tributaria. Los OTIC operan usando los aportes de las empresas adherentes para contratar por cuenta de ellas cursos de capacitación en el mercado, actuando como “*brokers*”. La lógica de este sistema se basa en las economías de escala que se obtienen del uso común de los recursos. En efecto, los costos de transacción (búsqueda de información, estudios y trámites burocráticos) para acceder a la franquicia tributaria pueden resultar elevados para las empresas pequeñas actuando en forma individual, pero no si lo hacen colectivamente.

La ley 19.518, de 1997, que modificó el Estatuto de Capacitación y Empleo simplificó el trámite para constituir un OTIC, lo que ha dado un impulso importante a este sistema. Antes habían menos de diez organismos intermedios y ac-

tualmente hay veinte operando regularmente, aunque el grueso de las actividades se concentra en cuatro de ellos. La cantidad de trabajadores capacitados a través de los OTIC ha venido creciendo a tasa acelerada, llegando a atender 452.724 trabajadores el año 2002 (el 53,5% del total de trabajadores capacitados en el sistema de la franquicia tributaria). Los cuatro mayores OTIC están organizados por sectores de actividad económica (manufacturas, construcción, comercio y exportaciones de manufacturas), y llegaron a atender el 77% del total de trabajadores capacitados en 2002, lo que indica una fuerte concentración de las actividades del sistema de OTIC.

En términos de financiamiento, los OTIC captaron \$ 48.261,11 millones en 2002 (equivalente a US\$ 74 millones, aproximadamente) y aplicaron \$ 33.367,35 millones (US\$ 51,3 millones, aproximadamente) para contratar programas de capacitación de trabajadores en servicio de las empresas adherentes. Descontados los gastos administrativos, que ascendieron a \$ 5.820,25 millones (el 12,1% del presupuesto total de los OTIC), el excedente se destinó a programas de becas de formación de nuevos trabajadores para el sector respectivo.

2.8 La eficiencia del sistema

El costo de la capacitación ha aumentado y la calidad promedio de los servicios parece haber disminuido en relación a la situación que existía antes del Estatuto de Capacitación y Empleo, cuando la capacitación subvencionada era ofrecida por un solo organismo oficial: el INACAP. Este hecho siembra una duda sobre la eficacia del sistema del incentivo tributario en cuanto al efecto de la competencia entre los proveedores sobre el costo y la calidad de los servicios de capacitación. En efecto, el costo promedio por hora-hombre capacitación alcanza actualmente a poco más de US\$ 5, en tanto que en los cursos del INACAP, el año 1976, el costo era US\$ 2,5 aproximadamente (en valores comparables). La situación se explica, probablemente, porque los pequeños OTEC tienen costos fijos altos y carecen de recursos para invertir en tecnologías educativas y formación de instructores. De otro lado, la producción de servicios de formación profesional por un solo gran proveedor se comporta de manera similar a un monopolio natural, donde se puede operar con costos medios más bajos que múltiples pequeños productores. El problema de la ineficiencia que provoca la atomización de la oferta formativa se agrava por la diversidad de los “productos-curso” que ofrecen, lo que reduce la competencia y erosiona sus eventuales beneficios. Así mismo, también es posible que las empresas no sean demasiado exigentes con respecto al precio y la calidad de los productos, por el hecho de estar subvencionados.

2.9 La participación de los trabajadores

Hasta 1997 no se consideraba la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación, dentro de las empresas y a nivel de las políticas públicas, lo que causaba críticas del sector laboral. Sin embargo, no había ninguna restricción para que estas materias fuesen incluidas en las negociaciones colectivas, aunque rara vez se hacía. Los sindicatos reclamaban que las actividades de capacitación amparadas en la franquicia tributaria favorecían principalmente a las empresas, y que los trabajadores debían tener ingerencia en decisiones que afectaban sus intereses, especialmente cuando estaba en juego un subsidio del Estado. Los trabajadores agregaban que su participación sería también ventajosa para la empresa, ya que ellos conocen mejor cuáles son sus carencias de capacitación. De otro lado, las empresas argumentaban que las decisiones de capacitación están en el ámbito de la gestión de la empresa, y no pueden transferirse. Más aún, algunos empleadores expresaban su temor de que la capacitación por iniciativa de los trabajadores pudiese fomentar una mayor (y más costosa) rotación de personal o un aumento de los costos salariales para retener a los trabajadores que se capacitan. Del lado del gobierno, existía una postura a favor de la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación, ya que si bien una empresa puede perder con la rotación de personal, puede haber una ganancia de productividad a nivel nacional.

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 19.518, que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo, se estimula la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación de las empresas, elevando el techo de la franquicia tributaria al 1,2% de la nómina salarial en el caso de empresas que creen un comité paritario para negociar sus planes de capacitación con los trabajadores. Además, se crea la figura del Consejo de Capacitación, organismo tripartito de consulta para las autoridades del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a nivel nacional y regional. Aunque han transcurrido pocos años para emitir juicios definitivos, la experiencia no ha estado a la altura de las expectativas, ya que pocas empresas han instalado el Comité Paritario de Capacitación (el 0,2% de las empresas que usaron la franquicia tributaria en 2002) y pocos trabajadores han accedido a la capacitación en el marco de planes acordados por el Comité Paritario de Capacitación (sólo el 6% de los trabajadores capacitados en 2002), y el Consejo de Capacitación ha sido convocado muy pocas veces.

2.10 El efecto de la capacitación en los salarios

Los resultados de un estudio reciente (Jara, 2002) revelan que los salarios de los trabajadores son poco sensibles al gasto en capacitación de las empresas. A partir de una estimación econométrica, sobre la base de una muestra de trabajadores capacitados y no capacitados, se concluye que la capacitación influye positivamente en el salario a partir del segundo año; sin embargo, la elasticidad del salario al gasto en capacitación de los trabajadores es sumamente baja: 0,0095. Esto significa que un incremento del 1% del gasto en capacitación se traduce en un incremento del 0,0095% del salario mensual del trabajador, en promedio. Este resultado contradice las predicciones de la teoría económica clásica, en el sentido de que la capacitación mejora la productividad de los trabajadores y eso se traduce en un aumento proporcional de sus remuneraciones. La relativa falta de flexibilidad de los salarios al gasto en capacitación admite diversas explicaciones posibles, cuya validez tendrá que ser probada en estudios futuros. La primera, que la capacitación en las empresas no tiene efecto sobre la productividad, y que las empresas capacitan sólo por aprovechar la franquicia tributaria. Sin embargo, esta explicación contradice estudios anteriores y la opinión de los dirigentes empresariales, en el sentido de que el principal impacto de la capacitación está en la productividad de los trabajadores. La segunda, que los beneficios de la mayor productividad se reparten entre todos los trabajadores, capacitados y no capacitados, por lo que las diferencias salariales entre ambos grupos no son un buen indicador del efecto de la capacitación en los salarios. La tercera, que la mayor parte de las ganancias de la creciente productividad, gracias a la capacitación, es capturada por las empresas, de manera que la externalización de los beneficios hacia los trabajadores, es pequeña. Esta explicación es coherente con el hecho de que gran parte de la capacitación se efectúa en las grandes empresas que, por pagar salarios y tener beneficios superiores al promedio, están menos expuestas a perder los trabajadores capacitados; eso les permite capturar una mayor cuota de las ganancias derivadas de la creciente productividad de los trabajadores.

2.11 La rentabilidad de la capacitación en las empresas

Aun cuando la elasticidad del salario mensual al gasto en capacitación es baja, la inversión en capacitación parece socialmente rentable a largo plazo, porque sus beneficios actualizados superan los costos, como muestra el estudio referido (Jara, 2002). En este caso, los beneficios se han medido por las diferencias salariales entre trabajadores capacitados y no capacitados, lo que implica una

subestimación de los beneficios sociales por el hecho de considerar sólo los retornos de los trabajadores como medida de la ganancia de productividad. Del lado de los costos se consideran el costo directo de la capacitación (lo que se paga por los servicios de capacitación) y el costo indirecto, referido al costo de oportunidad del tiempo de los trabajadores durante el tiempo de su capacitación.

Aunque, en rigor, no se trata de una evaluación social completa (no toma en cuenta la verdadera ganancia de productividad ni considera los efectos tributarios), las estimaciones econométricas de la tasa interna de retorno (TIR) social de la capacitación en las empresas arrojan una TIR del 57,8%, que es bastante alta comparada con inversiones alternativas. Esto significa que una empresa promedio podría prescindir de la franquicia tributaria y la inversión todavía sería altamente rentable.

2.12 El papel del SENCE

El SENCE es el organismo rector del sistema de capacitación. Entre sus funciones están: (i) administrar el FONCAP, destinado a la formación de trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas; (ii) fiscalizar el uso de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, especialmente en lo que se refiere a la liquidación de los gastos de capacitación, su cobertura y sus costos; (iii) proveer información pertinente a los actores del sistema: las empresas, los trabajadores, los OTEC y los OTIC; y en este aspecto, cabe destacar el uso intensivo que hace el SENCE de la tecnología de comunicaciones a través de Internet, que permite a los actores del sistema hacer trámites ante el SENCE y tener acceso a información sobre la oferta y demanda de capacitación, en forma expedita; (iv) autorizar el reconocimiento de los OTEC y sus cursos; (v) autorizar la creación de los OTIC y auditar sus actividades; y (vi) asesorar a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Adicionalmente, al SENCE le cabe participar en diversos programas de combate a la pobreza y el desempleo, junto con otras instituciones del Estado.

Personal de alta calidad, así como sistemas administrativos ágiles y una informática avanzada, han permitido al SENCE atender una clientela creciente sin una expansión proporcional de su presupuesto. De hecho, la institución funciona con relativamente poco personal (menos de doscientas personas); y sus gastos de administración alcanzaron, en el año 2000, apenas \$ 2.738 millones (US\$ 4,2 millones, aproximadamente), lo que equivale al 3% del total del gasto público en el sistema de capacitación.

Con todo, las facultades legales y los recursos del SENCE son insuficientes cuando se trata de efectuar controles estrictos del uso de la franquicia tributaria y las actividades de los OTEC, lo que ha permitido que se produzcan algunos abusos en el uso de dicha franquicia (cursos inexistentes, cursos de mala calidad, participantes falsos y costos inflados). Para detectar o prevenir algunos de estos fallos ha sido importante la complementación de los controles del SENCE con los que efectúa el Servicio de Impuestos Internos.

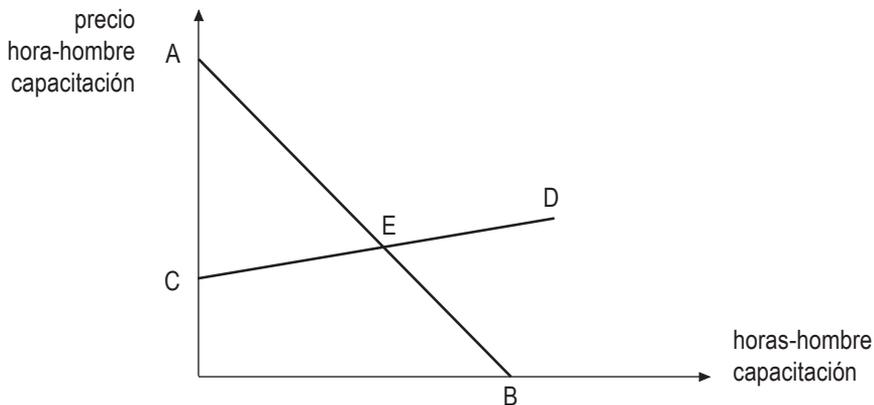
Así mismo, la ley le da pocas facultades al SENCE para regular la calidad de los OTEC y los costos de los cursos, bajo el supuesto de que el mercado puede regular estas variables. Sin embargo, la validez del supuesto es cuestionable, ya que la gran cantidad de OTEC ofreciendo servicios y la variedad de cursos que existe, hace muy costosa la búsqueda de información cualitativa para los usuarios; además, es posible que algunos usuarios no se preocupen mucho de los costos de los cursos cuando los paga el Estado. Aunque el SENCE establece una cota máxima para el costo admisible por hora-hombre capacitación, no están claros los criterios con que lo hace y, además, el valor oficial ha estado casi siempre por encima del costo promedio por hora-hombre real; por ejemplo, el año 2002 el valor oficial de la hora-hombre capacitación alcanzaba a \$ 3.800 (US\$ 5,85 dólares, aproximadamente) frente a un valor real promedio de \$ 3.438 (US\$ 5,29 dólares, aproximadamente).

Con todo, la clientela del SENCE tiene, en general, una buena imagen de la institución; se aprecia su eficiencia y su modernización (especialmente en el área informática), aunque se critica el énfasis que pone en los aspectos formales y administrativos por encima de los aspectos técnicos del sistema de capacitación. Una crítica similar se hace a los programas públicos de capacitación financiados con recursos del FONCAP, los que pasan por controles administrativos estrictos pero pocas veces son sometidos a una evaluación rigurosa, salvo los programas "Chile Joven", "Pro Empleo" y "Aprendizaje en las Empresas", que han sido evaluados por evaluadores independientes, y con resultados positivos. En este sentido, es recomendable la realización sistemática de encuestas de seguimiento a los participantes de los diversos programas del FONCAP, ello entregaría información valiosa para medir el impacto de estos programas en el empleo y los ingresos de los trabajadores, a lo largo del tiempo.

3. LA LÓGICA DEL SISTEMA DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA

3.1 Introducción: el modelo de la demanda y oferta de capacitación en las empresas

El propósito de esta sección es analizar una serie de cuestiones que plantea el diseño de un incentivo tributario para la capacitación en las empresas, tales como: ¿Cuál es la lógica de un sistema de franquicia tributaria para la capacitación en las empresas? ¿Es eficiente un incentivo tributario para la capacitación en las grandes empresas? ¿Por qué las pequeñas empresas son más reacias a invertir en capacitación? ¿Por qué algunas empresas no aprovechan la franquicia tributaria para la capacitación? Para analizar estos temas es conveniente hacerlo a partir de modelos de simulación de la demanda y oferta de capacitación. El concepto clásico de demanda se refiere a la relación inversa que normalmente existe entre el precio de un bien y la cantidad demandada: si el precio baja, la cantidad demandada aumenta, y viceversa. Una representación gráfica de la demanda, con el precio representado en un eje vertical y la cantidad demandada en un eje horizontal, muestra una línea descendente hacia la derecha (línea AB), como aparece en la figura siguiente:



El precio es una medida de lo que vale para los consumidores la última unidad consumida del bien; por consiguiente, puede decirse que la demanda muestra la relación entre la cantidad consumida y el valor (o beneficio) de la última unidad. Por ejemplo, si al precio de \$ 1 se consumen 10 unidades de un bien, significa que \$ 1 es el valor de la décima unidad para los consumidores. Así, la

forma normal descendente de la línea de demanda refleja el hecho de que a medida que se consume más de un bien, el beneficio que se obtiene con cada unidad adicional es cada vez menor, según el denominado principio del “valor marginal decreciente”.

Una característica adicional de la demanda de capacitación de las empresas, que conviene resaltar, es su naturaleza de “demanda derivada”; esto significa, que las empresas consumen capacitación por necesidades derivadas de los procesos productivos, y no por gusto; esto significa que la capacitación es un insumo de la producción y no un bien de consumo. Por ello, la demanda de capacitación en las empresas tiende a ser relativamente insensible al precio (en jerga económica se dice que es inelástica).

Por su lado, la oferta de capacitación se puede representar como una línea ascendente hacia la derecha (línea CD, en el gráfico) lo que refleja el hecho de que cada unidad adicional que se produce de un bien normalmente tiene un costo creciente.

La intersección de las líneas de demanda y oferta en punto E del gráfico representa la situación de equilibrio, donde el beneficio de consumir el bien alcanza el máximo. Más a la derecha de E el costo de cada unidad adicional es mayor que su valor, y más a la izquierda de E el costo de cada unidad adicional es menor que su valor. Estas simples herramientas permiten evaluar la lógica del diseño del incentivo tributario para la capacitación en las empresas, en términos de eficiencia y equidad.

3.2 ¿Cuál es la lógica de una franquicia tributaria para la capacitación en las empresas?

Tres son los principales argumentos a favor de un subsidio a la demanda de capacitación.

Uno, es por razones de equidad: dar acceso a la capacitación a personas (empresas o trabajadores) de escasos recursos, cuando no existen créditos para esta clase de inversiones. El segundo, es la preferencia de los agentes privados por los beneficios inmediatos de la capacitación, en desmedro de los beneficios a largo plazo; ello, debido a las urgencias económicas, a la falta de créditos educativos y a la incertidumbre sobre el impacto de la capacitación en los ingresos futuros de las personas. El tercer argumento tiene que ver con las externalidades de la capacitación, entendiendo por ello beneficios que obtienen terceros (trabajadores, otras empresas u otros actores sociales) que no tienen retornos para la empresa que hizo la inversión. Así, al existir externalidades, el beneficio privado (de la empre-

sa que capacita) es inferior al beneficio total de la capacitación, y por eso se justificaría subsidiarla.

A veces la capacitación en las empresas produce beneficios sociales indirectos, más allá de los derivados del aumento de la productividad de los trabajadores; por ejemplo, la capacitación de los conductores del transporte público puede significar mayor seguridad para el público en general. Pero, en general, el aumento de la productividad es el principal efecto de la capacitación, de manera que el beneficio privado es equivalente al beneficio social, y no hay derrame de beneficios gratuitos para otras personas. En este caso, la principal externalidad de la capacitación se puede producir cuando el empleador invierte en capacitar a sus trabajadores y éstos abandonan la empresa o condicionan su permanencia a un aumento del salario, con lo que se apropian de parte o la totalidad de los beneficios de su capacitación, en desmedro de la empresa que hizo la inversión.

El riesgo de esta pérdida inhibe la demanda de capacitación de muchas empresas y tiende a concentrarla en cursos cortos con retornos inmediatos. En tales circunstancias se justifica otorgar un subsidio que estimule la demanda privada de capacitación para aumentar su eficiencia social. Una franquicia tributaria para la capacitación puede entenderse, entonces, como un subsidio que se paga a la empresa para compensar las pérdidas ocasionadas por los trabajadores que la abandonan después de capacitarse o que exigen un salario equivalente a su mayor productividad.

3.3 ¿Es eficiente la franquicia tributaria para la capacitación en las grandes empresas?

Las grandes empresas suelen pagar salarios y otorgar beneficios no monetarios a su personal sobre el promedio, por lo que la probabilidad de que se produzcan externalidades debido a la pérdida de los trabajadores capacitados o un mayor costo para retenerlos, es mínima. Eso significa que la demanda de capacitación de una gran empresa tiende a reflejar todo el valor social de la capacitación, por lo que no es necesario subsidiarla. En ese caso, un incentivo para la capacitación sólo sirve para aumentar los ingresos de la empresa a expensas del Estado, sin que haya una ganancia de eficiencia social; peor aún, el incentivo puede provocar una pérdida de eficiencia si induce a la empresa a sobreinvertir en capacitación.

En las grandes empresas, un incentivo tributario para la capacitación puede producir efectos indeseados en términos de eficiencia social y distribución del ingreso. Para analizar el caso hay que distinguir dos situaciones: la empresa que,

sin el incentivo, está dispuesta a invertir en capacitación más del 1% de la masa salarial y la empresa que invertiría menos del 1%. Al respecto, hay que notar que la evidencia disponible muestra que las empresas mayores (más de 500 empleados) tienden a invertir en capacitación más que el equivalente al 1% de su masa salarial.

La Figura 5 (a) muestra la situación de una empresa que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación. En general, el incentivo tributario implica que el costo directo de la capacitación es cero para la empresa hasta alcanzar el nivel del 1% de la masa salarial (en realidad, nunca es exactamente cero, ya que hay costos indirectos involucrados); más allá de ese punto, la empresa debe pagar por la capacitación el precio de mercado. En la Figura, la oferta de capacitación para la empresa está representada por la línea OSRD, en tanto que la demanda de capacitación de la empresa se representa por la línea AB (equivale a la demanda social si no hay externalidades). La empresa gastará en capacitación hasta el punto E, con o sin el incentivo tributario, pero como la capacitación la paga el Estado hasta el punto S (correspondiente al 1% de la masa salarial), la empresa simplemente estará ganando una renta extraordinaria a expensas del Estado, equivalente al área OSRC. Por cierto, aunque es posible que la renta adicional haga aumentar la demanda de capacitación de la empresa, es probable que el aumento sea pequeño porque, como se ha señalado, la capacitación es un bien que se demanda en función de necesidades concretas.

Figura 5 (a)

Efecto del incentivo tributario en una empresa grande que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación

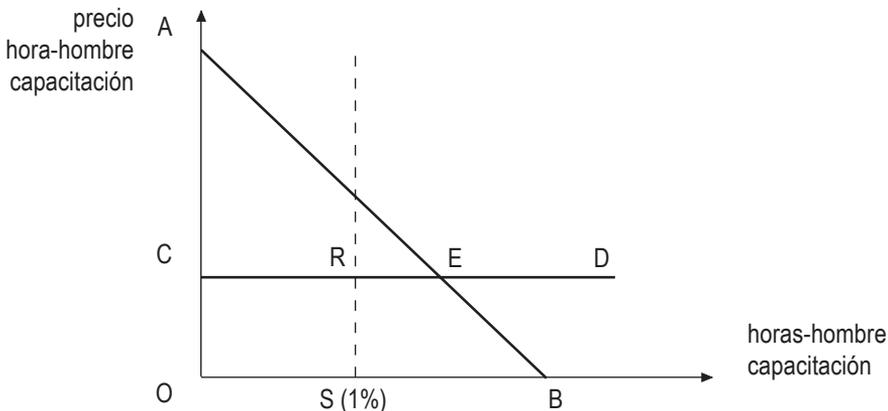
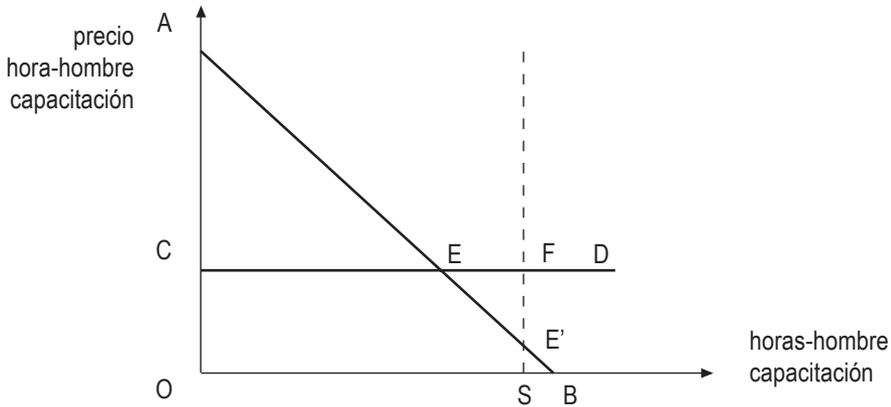


Figura 5 (b)
 Efecto del incentivo tributario en una empresa grande
 que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación



La Figura 5 (b) ilustra el caso de una gran empresa que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación. Sin el incentivo tributario la empresa gastaría en capacitación hasta el punto E; al aplicarse la franquicia tributaria, la empresa lo haría hasta el límite del incentivo: el punto S, equivalente al 1% de la masa salarial. El nuevo punto de equilibrio sería E' y todo el gasto de capacitación estaría pagado por el Estado. Pero, además de este efecto distributivo a favor de la empresa, el incentivo provoca una pérdida de eficiencia social, equivalente al triángulo EE'F, ya que más allá del punto S la capacitación cuesta más de lo que vale.

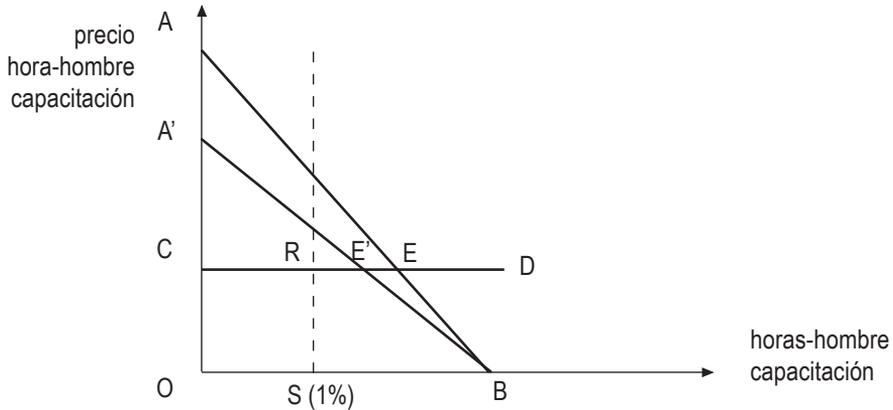
3.4 ¿Por qué las pequeñas empresas son más reacias a invertir en capacitación?

En las empresas que pagan salarios inferiores al promedio –en general, las pequeñas empresas– es mayor el riesgo de que todos o parte de los beneficios de la capacitación sean capturados por el trabajador, si se va de la empresa o exige mayor salario para permanecer en ella. En este caso, la empresa no invertirá en capacitación (o invertirá menos), sacrificando la eficiencia social de dicha inversión. Para analizar el efecto del incentivo tributario en estas empresas, nuevamente hay que distinguir entre las empresas que, sin el incentivo, gastarían en capacitación más del 1% de su masa salarial, y las que gastarían menos del 1%.

La Figura 6 (a) muestra la situación de una pequeña empresa que gasta en capacitación más del 1% de su masa salarial. En este caso, la demanda de capacitación de la empresa es $A'B$, inferior a la demanda social AB . Con fines ilustrativos, en la figura se supone que la brecha –la externalidad– equivale al 25% de la demanda social. En la situación descrita, el incentivo tributario no tendrá ningún efecto sobre la demanda de capacitación de la empresa, cuyo punto de equilibrio seguirá siendo E' , independiente del incentivo. Lo único que se habrá logrado será transferir recursos a la empresa, por cuenta del Estado, en un monto equivalente al área $OSRC$.

Figura 6 (a)

Efecto del incentivo tributario en una empresa pequeña que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación



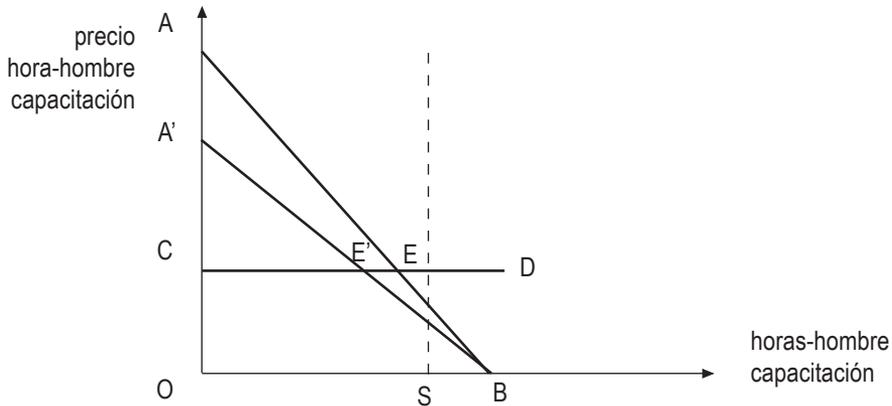
La Figura 6 (b) ilustra la situación de una pequeña empresa que gasta en capacitación menos del 1% de su masa salarial. Sin el incentivo tributario, la empresa está en equilibrio en el punto E , aunque el óptimo social corresponde al punto E' . Si el 1% de la masa salarial le permite a la empresa comprar la cantidad OS de capacitación, la franquicia habrá cumplido su misión de estimular la demanda de la empresa hasta el óptimo social. Si el punto S cae a la izquierda de E , el incentivo será insuficiente, y si cae a la derecha de E , será excesivo. En cualquier caso, hay una transferencia de recursos del Estado a la empresa por un monto equivalente al área $OSEC$.

Aparte del efecto desalentador de las externalidades en la demanda de capacitación, las pequeñas empresas aparecen, comparativamente, menos dispuestas a capacitar a sus trabajadores debido a que, por lo general, sus necesidades son

menores, porque emplean tecnologías más simples, y porque el nivel educativo de su personal es más bajo, lo que dificulta su capacitación. Este último argumento ha sido mencionado en diversas entrevistas con dirigentes empresariales.

Figura 6 (b)

Efecto del incentivo tributario en una empresa pequeña que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación



3.5 ¿Por qué algunas empresas no aprovechan la franquicia tributaria?

Una de las críticas más repetidas que se hacen al sistema es que las empresas sólo utilizan parte de la franquicia tributaria potencial (menos del 50%, estimativamente), equivalente al 1% de la masa salarial nacional. Esto significa que muchas empresas –especialmente las pequeñas– no usan la franquicia o lo hacen parcialmente. La verdad es que es difícil que la franquicia se llegue a usar totalmente. Aparte del hecho de que algunas empresas no necesitan capacitar su personal en un momento determinado, no hay que olvidar que el costo directo de la capacitación no es el único que asume la empresa; además, hay que considerar el costo del dinero, el costo de oportunidad del tiempo de los trabajadores y el costo de reemplazar a los trabajadores capacitados que abandonan la empresa. Todos estos elementos son especialmente importantes en las pequeñas empresas con problemas de liquidez, poco personal, intensivas en trabajo, y expuestas al riesgo de perder a los trabajadores capacitados.

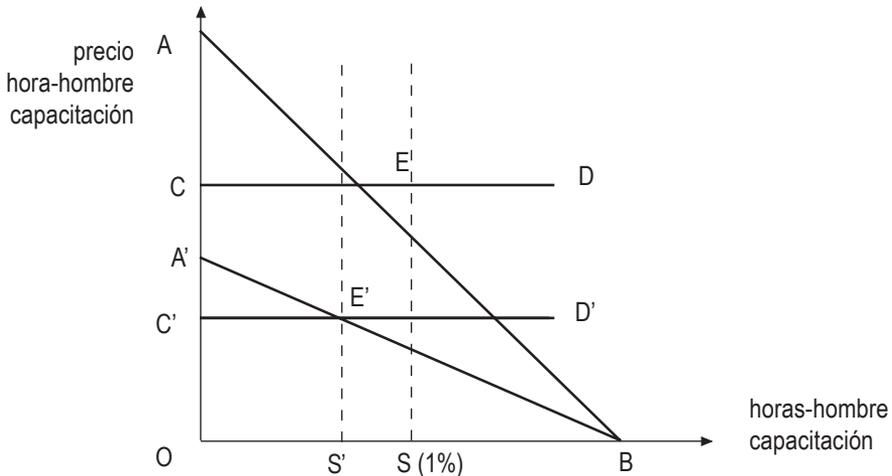
Es posible que muchas empresas se encuentren en la situación descrita, que se muestra en la Figura 7. La Figura ilustra el ejemplo de una empresa donde la capacitación genera externalidades equivalentes al 60% de su valor social (significa que la empresa que paga la capacitación sólo captura el 40% de los beneficios

de la mayor productividad de los trabajadores, y el resto lo capturan los trabajadores que abandonan la empresa), y donde los costos directos de la capacitación son sólo la mitad de los costos totales para la empresa. Así, las líneas AB y A'B representan la demanda social de capacitación y la demanda de capacitación de la empresa, respectivamente. Por su parte, el costo total de la hora-hombre capacitación es OC en tanto que el costo indirecto (no cubierto por la franquicia tributaria) alcanza a OC'.

En este ejemplo, sin franquicia tributaria la empresa no gastará en capacitación porque el beneficio es siempre menor que el costo. En cambio, con la franquicia tributaria la empresa estará dispuesta a invertir en capacitación hasta el punto E' que corresponde a comprar OS' horas-hombre de capacitación pagando sólo los costos indirectos. Sin embargo, en ese punto la capacitación no alcanza el óptimo social (punto E) ni la empresa usa toda la franquicia (que le permitiría comprar OS horas-hombre de capacitación). Como resultado de lo anterior, la empresa tendrá una franquicia tributaria por un monto equivalente al OS'E'C', inferior a la franquicia potencial OSFC'.

Figura 7

Efectos de la franquicia tributaria cuando la capacitación tiene costos indirectos



En síntesis, la menor demanda y los costos indirectos de la capacitación explican porqué algunas empresas no utilizan la franquicia tributaria o lo hacen parcialmente.

3.6 Un modelo alternativo de incentivo a la demanda de capacitación

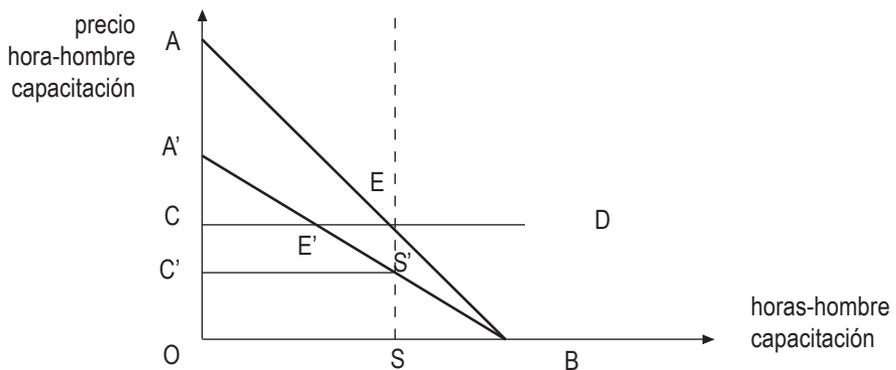
Como se ha visto en las secciones anteriores, la actual franquicia tributaria para la capacitación en las empresas puede producir efectos indeseados, como ser: (1) otorgar subsidios a empresas que no lo necesitan, especialmente las grandes; y (2) subsidiar a empresas que normalmente gastan en capacitación más del 1% de su masa salarial, en cuyo caso el subsidio no tiene efecto sobre la inversión en capacitación y sólo sirve para transferir recursos públicos a la empresa.

Aunque no hay un sistema simple de franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, es posible usar un modelo alternativo que, al menos, permita aumentar la inversión de las empresas en capacitación con menor costo para el Estado. Esto se puede lograr con una franquicia que cubra un porcentaje del costo de la capacitación.

En efecto, supóngase que las demandas social y privada de capacitación son las que aparecen representadas por líneas AB y A'B en la Figura 8 respectivamente, en tanto que el costo real por hora-hombre capacitación es la línea CD. En ausencia del subsidio, la empresa invertirá en capacitación hasta alcanzar el punto E'. Sin embargo, para la sociedad sería mejor que la empresa invirtiese hasta alcanzar el punto E; sin embargo, para llegar a ese punto es necesario subsidiar a la empresa. En este caso, la carga para el Estado de un subsidio como la actual franquicia tributaria, que cubre el costo total de la capacitación, corresponde al área OCES; en cambio, una franquicia tributaria que cubra parte del costo de la capacitación (por ejemplo, 40% del costo por hora-hombre capacitación) significaría una carga fiscal menor, equivalente al área C'CES', y se lograría el mismo resultado.

Figura 8

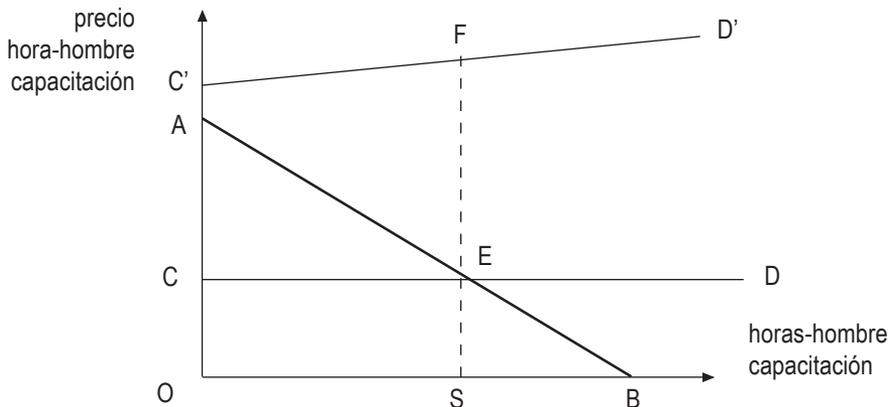
Comparación de modelos de franquicia tributaria para la capacitación



Con todo, la demanda de capacitación de una empresa refleja sus necesidades específicas, y no necesariamente las del mercado de trabajo, donde puede haber nuevas y mejores alternativas de empleo productivo para el trabajador que se capacita. Para responder a esta situación es preferible subsidiar al propio trabajador, cuando éste no tiene capacidad económica para invertir en su capacitación. En efecto, a veces la capacitación puede ser rentable (a largo plazo) para el trabajador y la sociedad, pero éste no se capacita porque el dinero tiene un alto costo alternativo para él, en términos de las cosas que tendría que sacrificar si invierte en capacitación. En tal caso, se justificaría subsidiar la demanda de capacitación del trabajador para compensar el alto costo de oportunidad de su dinero. Para estos efectos, bastaría con otorgar un crédito para capacitación, a ser devuelto a mediano plazo, una vez que el trabajador comience a cosechar los beneficios de la capacitación. La Figura 9 muestra los efectos de un sistema como el descrito. AB es la demanda de capacitación del trabajador, CD es el precio de mercado de la hora-hombre capacitación y C'D' es el costo de la capacitación para el trabajador considerando el costo de oportunidad de su dinero (escaso). Como el costo de la capacitación es mayor que la demanda en cualquier punto, el trabajador no invertirá en capacitación. No obstante, para la sociedad sería conveniente que lo hiciese hasta el punto E, de máxima eficiencia social de la inversión en capacitación. Para alcanzar ese punto, el trabajador necesitaría un crédito

Figura 9

Efecto de un sistema de crédito de capacitación para trabajadores



(o un subsidio) que le compense el costo de oportunidad del dinero. Es importante notar que el crédito necesario puede ser mayor que el costo de la capacitación, como se muestra en la Figura 9, donde el costo de la capacitación, en el nivel de máxima eficiencia social, corresponde al área OSEC, en tanto que el crédito necesario para compensar el costo de oportunidad de dinero es el área CEFC'.

Resumiendo, un sistema de crédito de capacitación como el descrito permite: (1) eliminar el costo del dinero para el trabajador (de escasos recursos); (2) aumentar la demanda de capacitación del trabajador hasta el nivel de máxima eficiencia social; y (3) cargar el costo de la capacitación al trabajador que se beneficia en vez del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Chile. Decreto Ley 1446, 1976. *Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Chile. Ley 19.518, 1997. *Modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Chile. Ministerio de Hacienda. *Evaluación del programa de aprendizaje en las empresas*. Santiago de Chile, 2001.
- Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. *Creciendo juntos: Programa Chile Joven*. Santiago de Chile, 1997.
- Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Programa Capacitación Laboral de Jóvenes. Unidad Coordinadora. *Resultados de la evaluación*. Santiago de Chile, 1997.
- Jara, Osvaldo. *Evaluación del sistema de capacitación en Chile*. Santiago de Chile: Universitaria, 2002.
- Kuzmin, V.; De Osso, P.; Lorca, J. *Políticas y prácticas de capacitación en las empresas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Escuela de Economía, 1984. (Tesis de grado para la Licenciatura en Ciencias Económicas)
- Martínez, Eduardo. *Incentivos tributarios para capacitación*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1992.
- . *Chile: partnerships in a market-oriented training system*. Ginebra: OIT, 1997.
- . *Financing schemes for vocational education and training in Chile*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000.
- Santiago Consultores Asociados. *Evaluación ex post Programa Chile Joven, II Fase*. Santiago de Chile, 1998. Informe dirigido al Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.
- Tampe, A.; Jorges I. *Estudio de casos sobre los efectos del Estatuto de Capacitación y Empleo en las políticas y prácticas de capacitación en las empresas*. Santiago de Chile: SENCE; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1981.
- Universidad Adolfo Ibáñez. *Estudio de impacto del Programa Contrato de Aprendices*. Santiago de Chile, 2002.

—. *Estudio de impacto del Programa Pro empleo: línea de bonificación para el aprendizaje*. Santiago de Chile, 2002.

SIGLAS

FONCAP	Fondo Nacional de Capacitación
INACAP	Instituto Nacional de Capacitación
INE	Instituto Nacional de Estadística
OMIL	Oficina Municipal de Información Laboral
OTEC	Organismo Técnico de Capacitación
OTIC	Organismo Técnico Intermedio de Capacitación
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

6. EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA y la discusión sobre las contribuciones parafiscales al servicio nacional de aprendizaje (SENA)

Jaime Ramírez Guerrero

INTRODUCCIÓN

Para abordar de manera panorámica el tema del financiamiento de la formación profesional en Colombia, el presente documento abre inicialmente su perspectiva, utilizando el concepto más amplio de “formación para el trabajo” y ofrece una reseña general de la base institucional y la oferta de servicios asociada al mismo. Una vez cumplido ese objetivo, se concentra la atención en el tema del financiamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública cuyos recursos provienen principalmente de una contribución parafiscal pagada por las empresas. El SENA es el sistema institucional más importante de la formación para el trabajo en Colombia, tanto desde la perspectiva de su cobertura poblacional como de la masa de recursos financieros que involucra.

Como se sabe, este tipo de institución y tal tipo de financiamiento son ampliamente discutidos en la actualidad. Colombia no es la excepción, y en los años recientes la discusión se ha centrado en el paradigma de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, de su financiamiento y del papel que debería jugar el SENA dentro del mismo. Por ello, se ha incorporado información acerca del estado de esta discusión y sobre las últimas definiciones políticas gubernamentales al respecto. Se trata de un material eminentemente informativo, y por ello las conclusiones y recomendaciones se dejan al lector.

Este trabajo fue encargado por la OIT-Servicio de Políticas de Formación Profesional en Ginebra (Suiza) y por Cinterfor/OIT, en Montevideo. El autor agradece sinceramente la consideración que se le otorgó por ambas instituciones al hacerle tan interesante encargo. Igualmente, agradece la cooperación recibida de Oscar Castro, quien aportó gran parte de la información y mucho del análisis, aunque la responsabilidad por los errores y omisiones del producto final es de su exclusiva responsabilidad.

1. COMPOSICIÓN Y COBERTURA DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA

La oferta de formación para el trabajo en Colombia, vista en un sentido amplio,¹ está conformada por los siguientes cuatro grandes conjuntos:

- a) La formación profesional que es ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución pública del llamado “modelo S” o “modelo IFP” latinoamericano, adscrita al Ministerio de Protección Social.²
- b) La educación impartida por instituciones públicas o privadas bajo el ámbito institucional del Ministerio de Educación Nacional, orientadas al mercado laboral en modalidades expresamente definidas para este fin, bajo esquemas propedéuticos por ciclos tecnológicos (media técnica, técnica profesional y tecnológica).
- c) La capacitación no formal, bajo responsabilidad de las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación. Aunque existen instituciones públicas especializadas, la mayor parte es ofrecida por entidades privadas que responden a dinámicas de mercado orientadas a satisfacer las demandas de individuos y empresas, generalmente a través de cursos cortos.
- d) La capacitación en empresa, por la que entendemos la instrucción ofrecida por los empleadores a sus trabajadores mediante procesos estructurados orientados a objetivos de productividad y competitividad. Puede ser ejecutada directamente por las empresas u obtenida a través de proveedores especializados, generalmente del mercado de la capacitación no formal.³

Es muy difícil, dada la insuficiencia de información disponible, la variedad de unidades de medida involucradas y la gran heterogeneidad de duraciones, intensidades y contenidos, presentar un panorama coherente de coberturas cuantitativas; sin embargo, existe una fuente que nos permite una visión aproximada de la presencia de este tipo de instituciones en la satisfacción de la demanda poblacional. Se trata de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), realizadas pe-

1 Definida como el conjunto de acciones estructuradas dirigidas a preparar a la fuerza de trabajo para su ingreso y evolución en el mercado laboral.

2 El Ministerio de Protección Social, creado en 2002, integra los anteriores Ministerios de Salud, y de Trabajo y Seguridad Social (a este último estaba adscrito el SENA anteriormente).

3 Muchas instituciones del grupo de educación formal ofrecen también programas de capacitación laboral no formal.

riódicamente por el DANE,⁴ que entre otros aspectos, miden el consumo de capacitación laboral.

Según la ECV del año 2003,⁵ en Bogotá (la ciudad capital de Colombia) una gran parte de los individuos que recibieron capacitación para el trabajo en el año anterior lo hicieron en la misma empresa donde se desempeña o desempeñaba el individuo (25,6%); el 16,9% de las personas ha tomado o toman cursos en el SENA; un 9% ha tomado los cursos en otras instituciones públicas (por descarte, puede asumirse que se trata principalmente de entidades del sector formal de la educación, que como se mencionó antes, ofrecen capacitación no formal); el 8,5% ha tomado los cursos en otra empresa y un 40% ha tomado los cursos en instituciones privadas de capacitación no formal. Si agrupamos las categorías “empresa actual” con “otra empresa”, la lectura es más sencilla: aproximadamente tres de cada diez personas que reciben capacitación la obtienen en las empresas; otras tres hacen uso de la oferta pública –incluyendo la del SENA–; y cuatro, pagan el servicio en el mercado privado.

Volviendo sobre la oferta, la principal característica de este universo de instituciones y modalidades, es un alto nivel de dispersión, heterogeneidad y falta de interrelación. En el terreno de la formación y capacitación laboral entendida como educación no formal, no existe un sistema de equivalencias que permita a los individuos moverse entre diferentes modalidades e instituciones y el mundo laboral. En la educación formal sólo recientemente, con la Ley 749 de 2002, se estructuró una serie de modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, que permite a las instituciones desarrollar programas hasta el nivel profesional a través de ciclos propedéuticos.

Una buena parte del problema se encuentra en la regulación del sistema. En la actualidad, las funciones de definición de políticas y de inspección, vigilancia y control de la oferta están totalmente dispersas: la educación básica y media técnica es dirigida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN); la educación y formación profesional no formal es regulada por las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales;⁶ la formación profesional SENA, por el Ministerio de Trabajo; la educación técnica y tecnológica superior por el Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (–ICFES–, ahora vinculado al MEN); y la capacitación de origen empresarial por el SENA y el Ministe-

4 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

5 DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, Resultados para el Distrito Capital, s.f., datos procesados para el SENA.

6 Las expresión “distritales”, se aplica en Colombia a municipios o grupos de municipios, que cuentan con un estatus jurídico especial, el de “Distrito Capital”, “Distrito Turístico”, etc.

rio de Trabajo. Además, diversos ministerios y agencias sectoriales intervienen en procesos relacionados tales como los de transferencia de tecnología.

Lo anterior explica que desde hace varios años en el país se haya planteado la propuesta de generar un sistema nacional de formación para el trabajo, sin que en la práctica se hubieran logrado avances concretos, lo que probablemente se explica en gran medida por la no siempre explícita interrelación conceptual e instrumental de este asunto con el de la discusión acerca de los recursos del SENA, tema que tradicionalmente toca sensibilidades políticas e institucionales sensibles. Sin embargo, recientemente se ha producido un hecho normativo que puede tener un importante impacto en ambos asuntos – a pesar de que persiste el problema de la confusión entre ambos objetivos.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SNFT)

Después de intensas consultas intergubernamentales y con actores sociales relacionados, el gobierno expidió el documento CONPES⁷ N° 81 de julio de 2004, que define al sistema como “una estructura articuladora de la oferta de formación para el trabajo, conformada por gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo o de educación no formal, cajas de compensación familiar, entidades de educación media, técnica profesional, tecnológica, universidades y entidades gubernamentales, siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o de formación continua debidamente acreditados en el marco del SNFT, tomando como referente las normas de competencia laboral colombianas, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y calificación de los recursos humanos del país”.⁸

El mismo documento plantea que el SNFT impulsará la conformación de redes de entidades de formación, a las que se prestarán servicios de información proveniente del Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano (que tiene como base el Servicio Público de Empleo del SENA), de normas de competencia laboral y titulaciones, de transferencia de metodologías, de asistencia técnica y asesora-

7 Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): la instancia gubernamental más alta en políticas de desarrollo. Es presidido por el Presidente de la República y está conformado por los principales ministros en las áreas económicas y sociales. Su Secretaría Técnica está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (organismo equivalente al Ministerio de Planificación en otros países).

8 Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 81, julio 2004.

ría pedagógica, de formación de formadores, y de un programa nacional para la implementación de sistemas de gestión de la calidad.

Las líneas de acción planteadas para la consolidación del SNFT y el desarrollo de la política pública de formación para el trabajo son:

- La definición de estándares o normas de competencia laboral requeridos para el mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores en el ámbito local, nacional e internacional.
- La flexibilidad en la administración de programas mediante el enfoque de la formación por competencias para facilitar el desarrollo a la medida de programas para satisfacer las necesidades del sector productivo y la movilidad educativa de los usuarios de la formación y capacitación.
- El diseño e inversión en programas para el fortalecimiento institucional de los actores del sistema.
- El mejoramiento de la pertinencia y calidad de la oferta de formación para el trabajo.
- La ampliación de cobertura para que un mayor número de colombianos cuente con las competencias requeridas por un mercado laboral cada día más exigente y globalizado.

Los componentes funcionales previstos para el SNFT son:

- **Acreditación de entidades y programas:** encargado del reconocimiento de la calidad de los oferentes de formación para el trabajo y de los programas de cada uno de ellos, en términos de estructuras curriculares, metodologías de enseñanza, aprendizaje y evaluación; medios y recursos tecnológicos y didácticos; capacidad instalada; perfil de los docentes y modelo de gestión educativa definidos en el marco del SNFT.
- **Pertinencia:** encargado de gestionar y analizar de manera permanente con el sector productivo la información sobre situación y tendencias de oferta y demanda laboral, y sobre las perspectivas de desarrollo económico del país para determinar líneas de política en materia de oferta de formación para el SNFT.
- **Normalización:** encargado de identificar en coordinación con el sector productivo, las necesidades de capacitación de su recurso humano y de establecer a partir de ellas, las normas de competencia laboral para las diferentes áreas de desempeño de los procesos productivos, que sirvan de referente para el diseño curricular y para la certificación de las competencias laborales de los trabajadores.

- **Formación:** configurado por la oferta de formación para el trabajo, entendida como aquella ofrecida por el SENA, las entidades de educación no formal, las cajas de compensación familiar y empresas e instituciones de educación superior, en cuanto tengan oferta de formación para el trabajo y/o de formación continua o de recalificación de trabajadores vinculados a las empresas.
- **Certificación de competencias laborales:** encargado del reconocimiento de la competencia de los trabajadores para el desempeño laboral a partir de las normas de competencia laboral, independientemente de dónde y cómo se haya adquirido.

En cuanto a la organización institucional del SNFT, el documento en mención plantea lo siguiente:

- **Lineamientos de política:** quedan en cabeza del Ministerio de la Protección Social (MPS) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), teniendo en cuenta las propuestas provenientes del SENA. El Consejo Directivo Nacional del Servicio de Aprendizaje SENA, actuará como órgano consultivo de dichos lineamientos.
- **Regulación:** en cabeza del MPS y del MEN en lo que compete a cada uno. Estos ministerios deben trabajar coordinadamente en la definición de criterios y políticas de regulación.
- **Acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo:** será responsabilidad del MPS, en coordinación con el MEN. El MPS buscará los mecanismos convenientes para involucrar al sector productivo en este proceso.
- **Pertinencia de la oferta de formación:** la definición de los lineamientos de política sobre pertinencia estarán en cabeza del MPS, teniendo en cuenta las recomendaciones del sector empresarial sobre este particular. La operación del mismo será responsabilidad del SENA, a través de las mesas sectoriales y otros mecanismos que considere pertinentes.
- **Normalización de competencias laborales:** en cabeza del SENA, a través de las Mesas Sectoriales, y con la aprobación del Consejo Directivo Nacional del SENA de las Normas de Competencia Laboral Colombianas y las Titulaciones de las mismas.
- **Evaluación-certificación de competencias laborales:** la certificación de competencias de los recursos humanos del país será realizada por el SENA y los

Organismos Certificadores acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), de acuerdo con las normas de competencia laboral colombianas.

- La formación para el trabajo, será responsabilidad de las entidades capacitadoras del SNFT, el SENA, las empresas, las entidades de educación no formal, Cajas de Compensación Familiar, instituciones de educación media y las instituciones de educación superior (IES), siempre y cuando desarrollen programas de formación para el trabajo y/o de formación continuada.

Probablemente el efecto más importante del CONPES 81 en la estructura institucional de la formación para el trabajo en Colombia, que significa una ruptura fundamental con respecto a anteriores versiones del SNFT, es la entrega al Ministerio de Protección Social de las funciones de política, regulación, acreditación y pertinencia, que antes estaban –en la práctica– en cabeza del SENA. Este nuevo rol del MPS dentro del SNFT, que deberá implementarse de manera gradual, se añade a la paulatina pérdida de la autonomía del SENA en el direccionamiento de sus recursos, causada por la intervención de las autoridades económicas en los procesos de consolidación del presupuesto nacional y de manejo de las políticas macroeconómicas.

Se volverá más adelante sobre este último asunto, así como sobre los efectos previsibles de otra definición política del CONPES 81, por la que se obliga al SENA a dedicar un porcentaje gradualmente incremental de sus recursos, a la contratación de otros oferentes de formación profesional.

A continuación, después de una breve revisión del panorama general del financiamiento a la formación para el trabajo en Colombia, se presentará un análisis detallado del comportamiento, fuentes y usos del financiamiento actual del SENA.

3. PANORAMA GENERAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA

Según el informe⁹ de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional creada como grupo consultivo temporal por el Gobierno de Colombia en 1999, fueron identificadas cinco fuentes de financiamiento de la formación para el trabajo en Colombia:

- Los recursos públicos que se asignan para las instituciones de nivel medio y postsecundario, dentro del sistema educativo formal, tanto del presupuesto nacional como de los de los gobiernos territoriales.
- Los recursos parafiscales originados en las contribuciones del 2% de las nóminas de las empresas privadas y el 0,5% de las entidades y empresas oficiales, que actualmente son asignados al SENA.
- Los gastos de los individuos y sus familias a través del pago de matrículas en instituciones privadas de educación técnica, tecnológica y formación profesional.
- Los recursos que asignan las empresas para procesos de capacitación de sus trabajadores, más allá de su contribución obligatoria.
- Los recursos internacionales que se captan por vía de procesos de cooperación pública y privada.

Al igual que se constató con referencia al análisis de coberturas poblacionales, la insuficiencia, la dispersión, la heterogeneidad de unidades de medida y de tiempo en la información disponible impiden realizar una cuantificación razonablemente sustentable de las anteriores fuentes de financiamiento, excepto para las del SENA. Por esta razón, y porque esta entidad es el actor más importante en el panorama nacional de la formación para el trabajo (excluyendo la educación formal), a continuación el estudio se enfoca en el análisis de su financiamiento.

9 “Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo. Una propuesta para Colombia”, Informe de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional, Bogotá, 2000.

4. EL FINANCIAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

A) Los ingresos

El 80% del financiamiento del SENA proviene de la contribución parafiscal, pero también cuenta con ingresos por otros conceptos. A continuación se presentan los distintos rubros de ingresos según la clasificación utilizada por los informes oficiales de la institución:

a) Los ingresos corrientes, provenientes de fuentes relativamente convencionales como son la venta de bienes y servicios producto de actividades de formación y servicios tecnológicos, los ingresos por donaciones de terceros, etc., pero que incluyen dos fuentes que corresponden a arreglos innovadores asociados a la obligación legal de contratar jóvenes aprendices que tienen las empresas en Colombia. Ellos son:

- Los aportes patronales al Fondo de la Industria y de la Construcción (FIC):¹⁰ estos ingresos corresponden a los aportes que además de los parafiscales realizan los empleadores de la industria de la construcción al SENA para reemplazar los ingresos por aprendices que no son contratados dada la inestabilidad de la nómina de esta industria. Con estos ingresos el SENA cubre los costos de formación de nueva mano de obra para el sector de la construcción.
- La monetización de la cuota de aprendices,¹¹ que se genera cuando los empleadores no cumplen (parcial o totalmente) con la cuota de aprendices que por ley deben contratar, y pagan al SENA un salario mínimo legal vigente por cada aprendiz que no fue contratado. Cabe resaltar que de estos ingresos, el 80% se destina al Fondo Emprender, y el 20% restante es para apoyos de sostenimiento a los alumnos de bajos recursos. Estos dos últimos mecanismos serán explicados más detalladamente en la sección referente al impacto de la reciente reforma laboral en las finanzas del SENA.

10 La ley 2375 de 1974 exonera a la industria de la construcción de contratar aprendices. En su lugar, creó el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, a cargo de los empleadores del sector, quienes deberán aportar cada mes un salario mínimo por cada cuarenta trabajadores contratados. El SENA administra el Fondo con la asesoría de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), organización de los empresarios del sector; con cargo a él se atiende el pago de la proporción salarial que correspondencia a los alumnos-aprendices del ramo.

11 Ley 789 de 2002, Artículo 34.

b) Los ingresos denominados “recursos de capital”, que se refieren a los rendimientos financieros, producto de la administración financiera de los fondos y las disponibilidades de tesorería, así como a los provenientes de la venta de activos de la entidad.

c) El tercer y gran rubro de ingresos lo constituyen las contribuciones parafiscales. Éstas provienen de los aportes que los empleadores hacen para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores,¹² cuyo valor es del 0,5% de los salarios y jornales mensuales para las empresas públicas y del 2% para las empresas privadas.¹³ El monto total de ingresos para el SENA, provenientes de esta fuente, oscila anualmente entre el equivalente de US\$ 350 y 400 millones, dependiendo del ciclo económico y de la tasa de cambio peso/dólar.

El peso de los recursos provenientes de la contribución parafiscal dentro de los ingresos del SENA se mueve no solamente por efecto de su mayor o menor recaudo anual, sino también según la masa de recursos provenientes de otras fuentes, pero en términos generales ha venido disminuyendo en los últimos años, aunque sin perder su preponderancia (ver Gráfico 1). Mientras en 1997 era del 89,59%, durante la vigencia 2004 fue del 74,37%, y el dato más bajo reportado en ese período fue en 2001 cuando la participación fue del 71,01%, debido a que por disposiciones del gobierno y con el fin de disminuir la deuda pública interna, el SENA redimió un importante monto de inversiones financieras, generando un ingreso extraordinario en el rubro de recursos de capital. Es evidente que los recursos de tesorería generan cada vez más ingresos en términos absolutos y relativos, lo que indica que crónicamente el SENA está generando superávit presupuestales y de caja; este fenómeno alimentó recientes decisiones políticas dirigidas a abrir la gama de canales institucionales para la ejecución de los recursos de la entidad.

B) Los egresos

Dado que el SENA es un establecimiento público del orden nacional, debe presentar anualmente ante las entidades económicas competentes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, el anteproyecto de presupuesto, con la proyección de ingresos y gastos de la entidad. Este anteproyecto es integrado con el de las restantes instituciones gubernamentales para definir el Presupuesto General de la Nación, fijando techos de gasto para

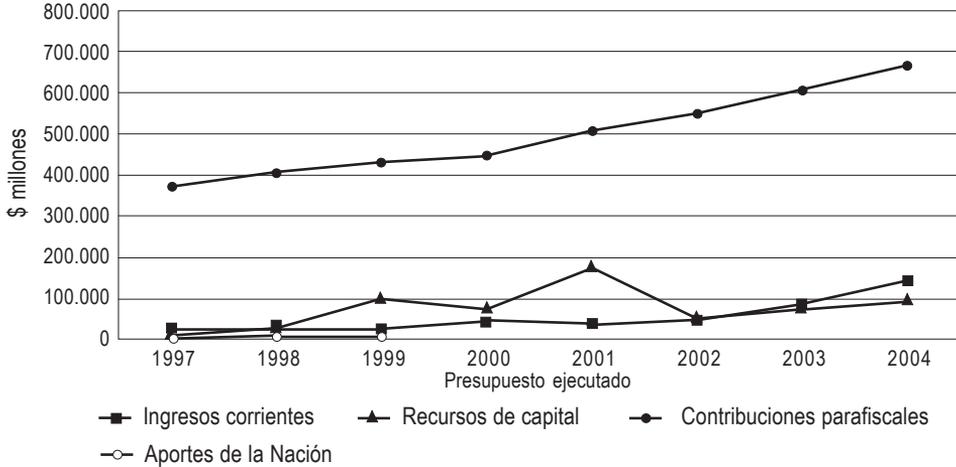
12 Esta contribución parafiscal existe desde la creación del SENA en 1957, pero su reglamentación fue actualizada mediante la Ley 119 de 1994.

13 La contribución del sector privado genera más del 90% de los ingresos por contribución parafiscal.

Gráfico 1

Ingresos del SENA por categorías de ingreso, 1997-2004 (\$ corrientes)

COMPARATIVO EJECUCIÓN DE INGRESOS SENA 1997-2004



Fuente: SENA (ver Anexo 1).

controlar el déficit fiscal agregado. Tal práctica, en el caso del SENA, se adiciona al superávit crónico por razones endógenas, ya mencionado, y ha provocado una intensa discusión de política fiscal, especialmente porque desde el año 2002 el Ministerio de Hacienda no ha devuelto a la entidad sus recursos excedentes, con lo que de hecho se ha roto la tradicional concepción de autonomía en la aplicación de los recursos parafiscales.

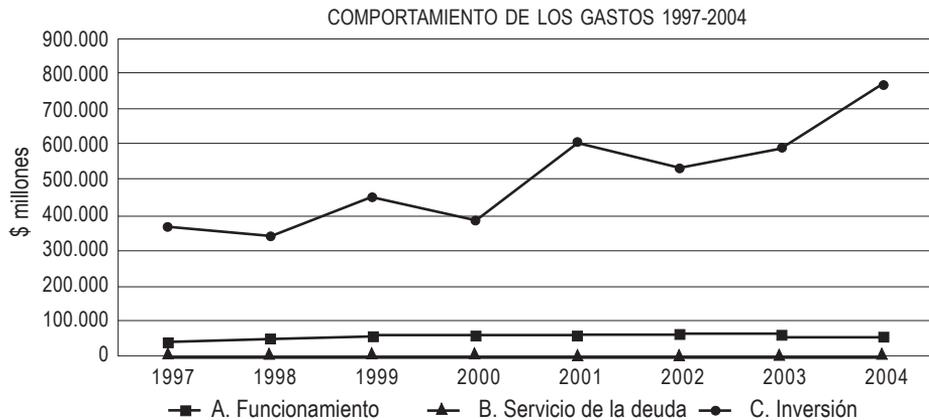
Sin entrar en esa discusión, para los fines del presente documento basta con anotar que este fenómeno se complementa con las recientes decisiones de traspaso al Ministerio de Protección Social de las funciones que antes detentaba el SENA en el terreno de las políticas y la regulación de la formación profesional, con lo que paulatinamente se ha consolidado la pérdida de autonomía operativa y financiera que fue consustancial al modelo IFP en sus orígenes. Así, además de las restricciones de equilibrio fiscal antes mencionadas, el presupuesto de inversión del SENA debe estructurarse con base en proyectos precalificados en el Banco de Programas y Proyectos del Departamento Nacional de Planeación (BPIN).

En el presupuesto del SENA los egresos se clasifican en tres grandes rubros: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Dentro del concepto de inversión se incluye todo gasto –y toda inversión física asociada– **destinado a la prestación de los servicios de la entidad**. A su vez, el gran rubro de inversión

se diferencia en tres grandes categorías: a) las que configuran acciones directas de formación profesional; b) las que son de apoyo a la formación; c) las que dan cumplimiento a acciones especiales definidas por obligación legal, como son el “Apoyo a iniciativas Empresariales Fondo Emprender”, el “Reembolso de Aportes Parafiscales”, y la “Implantación de Programas para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico Productivo”, que se explican más adelante.¹⁴ La Tabla 1 expone más detalladamente la estructura de rubros de inversión del SENA.

El gran rubro de gastos de inversión constituía tradicionalmente cerca del 90% del presupuesto de egresos del SENA, y correspondientemente los gastos de funcionamiento se movían entre el 10 y el 12%.¹⁵ Sin embargo, este último rubro redujo su participación al 6% en el año 2004, en lo que es sin duda un impresionante efecto de los procesos de reestructuración y racionalización institucional implementados a partir de ese año.¹⁶ En el Gráfico 2 puede observarse la evolución de los tres grandes rubros de gasto del SENA entre 1997 y 2004.

Gráfico 2
Evolución de los egresos del SENA por categorías de gasto 1997-2004
(\$ corrientes)



Fuente: SENA (ver Anexo 2).

14 Es importante anotar que los proyectos de inversión son siempre de carácter nacional, aunque se ejecuten en unidades operativas territoriales o sectoriales. Al respecto, cabe recordar que el SENA está organizado en una Dirección General, 33 direcciones regionales y cuenta con 114 centros de formación.

15 El nivel de endeudamiento del SENA es insignificante, con lo que la participación del rubro de servicio de la deuda no supera el 0,03% durante el período 1997-2004.

16 Aunque se podrían discutir ciertos tecnicismos contables, su efecto no cambia sustancialmente esta percepción.

Tabla 1
Estructura de rubros de inversión del SENA

<p>Proyectos directos a formación</p>	<p>Administración educativa Fondo industria de la construcción Capacitación docentes, asesores Capacitación en centros agropecuarios y mineros Capacitación en centros industriales y de la construcción Capacitación en centros de comercio y servicios Capacitación en centros multisectoriales Producción de centros Diseño curricular Innovación y desarrollo tecnológico productivo Apoyos de sostenimiento Jóvenes en acción (rurales)</p>
<p>Proyectos de apoyo a la formación</p>	<p>Construcciones Equipos Desarrollo empresarial Intermediación Empleo Normalización y certificación de competencias laborales Promoción Recaudo Aportes</p>
<p>Proyectos de ley</p>	<p>Fondo Emprender Innovación y desarrollo tecnológico productivo Implementación Reembolso Aportes parafiscales</p>

El Anexo 2 muestra en detalle la composición del gasto del SENA. Sin considerar aspectos de codificación o técnica contable, llama la atención la variedad de modalidades a través de las que el SENA ejecuta su inversión social, pero para los fines del presente documento nos detendremos sólo en el rubro “Centros de Formación Profesional e Innovación y Desarrollo Tecnológico”. Éste nace con la Ley 344 de 1996 artículo 16, el cual establece que “de los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo”.

La Ley autoriza al SENA a ejecutar directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o a realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades. De hecho, el 25% de los

recursos que se presupuesten para innovación y desarrollo tecnológico,¹⁷ debe trasladarse al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (CONCIENCIAS).¹⁸ Llama la atención la rigidez que este tipo de normas genera en la administración institucional, pero probablemente a ella se llegó, en gran medida, como resultado de la crónica situación de superávit sobre la que se comentó anteriormente.

5. IMPLICACIONES DE LA LEY 789 DE 2002 (REFORMA LABORAL) EN EL FINANCIAMIENTO DEL SENA

Dos años después de implementada la Reforma se comienzan a conocer sus primeros resultados, registrados en varios estudios. De ellos, a continuación, se anotan los que tienen efectos en el financiamiento del SENA: la devolución de aportes parafiscales para las empresas que adelantan en forma directa el proceso de capacitación de sus aprendices, la flexibilización del contrato de aprendizaje y las exenciones parafiscales para la promoción del empleo.

a) Reembolso de aportes parafiscales

Este aspecto tiene una relevancia especial pues la reforma en su Artículo 38 (Anexo 3) permitió a las empresas financiar con recursos parafiscales sus propias iniciativas de capacitación, previa autorización del SENA. Esta innovación es considerada un primer paso hacia la reforma del financiamiento y la provisión de capacitación laboral en Colombia, y se fundamenta en el reconocimiento de que la mayoría de las empresas realiza actividades de capacitación (58,2%) pero sólo una fracción menor (6,9%) utiliza para este efecto los recursos parafiscales que ellas mismas han canalizado hacia el SENA. Este resultado parece tener que ver más con el desconocimiento sobre esta posibilidad que con la injerencia regulatoria por parte del SENA.¹⁹

b) Flexibilización y monetización del contrato de aprendizaje

Como respuesta al deterioro de las tasas de desempleo de jóvenes y trabajadores no calificados, la Ley hizo dos modificaciones fundamentales al contrato de aprendizaje (Artículos 30 a 39 de la Ley 789 de 2002). Por un lado, redujo los

17 El 25% del 20%.

18 Ley 812 de 2003, artículo 75.

19 Jairo Núñez Méndez, "Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral", Universidad de los Andes (borrador para comentarios), diciembre de 2004.

costos alrededor de un 44% al reducir el salario al 50% del mínimo legal en la fase lectiva y al 75% en la fase práctica, y al no obligar al empleador a efectuar los pagos de cotización en pensiones. Por otro lado, el contrato de aprendizaje se vuelve una obligación para las empresas con más de quince empleados, pero su naturaleza deja de ser laboral por lo que el trabajador no recibirá prestaciones, con excepción de los pagos a salud y riesgos profesionales. El impacto sobre el empleo de estas modificaciones puede ser calculado directamente ya que el SENA lleva un registro de los aprendices colocados anualmente. Hay pleno consenso de que éste ha sido uno de los mecanismos más positivos de la reforma en cuanto a la generación de empleo.²⁰

El aumento de los contratos de aprendizaje indica que las normas aprobadas tuvieron un impacto sustancial. Es difícil, sin embargo, precisar si este aumento es explicado primordialmente por la disminución en la remuneración exigida a los aprendices, o por la imposición de una cuota de aprendices a las empresas. Algunos observadores opinan que, debido a que tanto la cuota de aprendices como su monetización son función directa del tamaño de la nómina de las empresas, esta parte de la reforma introdujo implícitamente otro impuesto a la nómina, el cual viene a sumarse a los ya existentes y puede tener efectos adversos sobre la generación de empleo²¹.

La evolución de los contratos de aprendizaje entre el año previo y el año posterior a la reforma fue notable. El número de contratos se incrementó 89% entre 2003 y 2002. De un total de 30.128 contratos de aprendizaje registrados en 2002, se pasó a un total de 56.847 en 2003. De este número, 10.167 contratos (aproximadamente 18%) correspondieron a alumnos capacitados en instituciones diferentes al SENA. El número de cuotas reguladas se incrementó un 155% entre 2003 y 2002. De 34.000 cuotas reguladas en 2002, se pasó a 86.793 en 2003. De este número, 5.208 (aproximadamente un 6%) correspondieron a cuotas monetizadas, para un recaudo total de 12.461 millones de pesos, al que habría que sumar 3.503 millones por multas por no contratación.²²

La monetización de la cuota de aprendices, dio como resultado la creación de otro proyecto de inversión: "Apoyo a iniciativas Empresariales mediante el Fondo Emprender (FE)" (Anexo 4), cuyo capital esta conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendices. A pesar de que se reconoce el eventual impacto de este mecanismo en la generación de nuevos puestos de trabajo, hay serias discusiones sobre la conveniencia de que el SENA desvíe la atención

20 Nuñez, op. cit.

21 Alejandro Gaviria, *Ley 789 de 2002, ¿funcionó o no?*, Universidad de los Andes, 2004.

22 Datos oficiales del SENA.

de su misión institucional y dedique parte de sus esfuerzos al manejo de actividades de inversión empresarial que son altamente especializadas.

La Tabla 2 presenta la información sobre el número de cuotas reguladas en las empresas, así como de los contratos de aprendizaje logrados. Definitivamente, la mayor ejecución se da durante el año 2003, en el cual se presentan incrementos del 155% y 110% respectivamente y aparece la nueva modalidad de pago, por parte de las empresas, de los contratos que efectivamente no realicen.

Tabla 2

Evolución de variables referentes al contrato de aprendizaje, 2000-2004

CONCEPTO	EJECUCIÓN								
	2000	2001	% inc. 01-00	2002	% inc. 02-01	2003	% inc. 03-02	2004	% inc. 04-03
Cuotas de aprendizaje regulados en las empresas	24.797	31.818	28%	34.082	7%	86.793	155%	94.515	9%
Alumnos con contrato de aprendizaje	34.456	31.862	-8%	33.337	5%	72.087	116%	74.265	3%
Empresas reguladas	9.735	9.735	0%	11.868	22%	19.733	66%	17.984	-9%
Cuotas de aprendizaje monetizada				5.000	100%	6.300	26%	8.500	35%
Valor monetización (millones de pesos)				\$15.936	100%	\$27.916	75%	\$37.500	34%

Fuente: SENA.

c) Deducción de parafiscales (Anexo 5)

La misma Ley 789 determinó que a aquellas empresas que generaran empleos nuevos y vincularan personas entre de 16 y 25 años y mayores de 50, reinsertados, jefas de hogar, personas con disminución de su capacidad laboral, entra otras, quedarían exentas de pagar los aportes parafiscales al SENA, al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar.²³ No se ha estimado el impacto financiero que estas deducciones han tenido sobre los ingresos del SENA, pero en cualquier caso los estudios mencionados coinciden en su escepticismo sobre el efecto que ellas han tenido hasta ahora en la generación de empleo.

²³ Este conjunto de contribuciones parafiscales suma un 8% del valor de la nómina empresarial.

6. ALGUNOS ESCENARIOS PROPUESTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SNFT) EN COLOMBIA

Como se ha mencionado, el tema del financiamiento de la formación para el trabajo (más concretamente, el del financiamiento del SENA por la vía parafiscal) es un asunto muy discutido por actores empresariales, académicos y gubernamentales en Colombia. A continuación, con ánimo puramente informativo, se presentan algunas de las propuestas que han circulado recientemente sobre el tema.

a) La posición de los gremios económicos

La Asociación Colombiana de la Pequeña y la Mediana Empresa (ACOPI), propone establecer una tarifa diferencial que reduzca el aporte sobre el valor de la nómina, por ejemplo, con base en el número de trabajadores, las ventas y los activos, y que esto se complemente con estímulos tributarios para realizar gastos adicionales en educación y capacitación del recurso humano.²⁴

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que agrupa a las empresas más grandes del sector manufacturero, propone la creación de un sistema nacional de formación profesional que permita a las empresas cumplir con los aportes sobre la nómina y con las obligaciones derivadas del contrato de aprendizaje, pero con libertad de elegir *“la mejor fórmula para capacitar a sus empleados, a través del SENA, de otras instituciones públicas y privadas o de sus propios programas de formación”*. Agrega que *“Con este esquema, cada empresario, en concertación con los trabajadores y con cargo a su aporte, o a un porcentaje de su aporte, puede elegir la institución de capacitación que mejor responda a sus intereses”* y que *“De esta forma se fortalecen las instituciones técnicas de mejor calidad y pertinencia y el SENA competiría en igualdad de condiciones con otras instituciones”*. Para estos efectos propone una transición gradual para que los empresarios puedan aumentar cada año el porcentaje del aporte que podrían aplicar en entidades distintas al SENA.²⁵

En un sentido similar se pronuncia la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), al proponer que se exima a las empresas afiliadas de aportar la mitad de la contribución cuando realicen gastos en capacitación en otras organizaciones diferentes al SENA.²⁶

24 La Asociación Colombiana de la Pequeña y Mediana Empresa (ACOPI), “Presentación en el Congreso PYME 98” (fotocopia), Cartagena, setiembre de 1998.

25 ANDI, op. cit.

26 Diario *La República*, “Plan exportador incluirá propuestas de empresarios”, Bogotá, 14 de octubre de 1998, p. 2.

Un prestigioso centro privado de investigaciones económicas y sociales, FEDESARROLLO, en el marco de un foro copatrocinado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), y teniendo como marco el análisis de las dificultades para generar empleo, propone disminuir gradualmente a lo largo de seis años la contribución del 2% para el SENA hasta ubicarla en un máximo del 0,8%, es decir el 40% del nivel actual, y reemplazar la diferencia con un incremento también gradual de la financiación proveniente del presupuesto central de la Nación.

b) La propuesta de la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional²⁷

La Misión fue un cuerpo consultivo creado en 1988 por la Presidencia de la República y los Ministerios de Educación y Trabajo, con el objetivo de presentar propuestas al gobierno sobre la creación de un Sistema Nacional de Educación Técnica y Formación Profesional. Conformada por especialistas provenientes de ambientes educativo, empresarial y académico-investigativo, la Misión produjo un conjunto de recomendaciones de las cuales la más pertinente para los objetivos del presente estudio es la del Fondo Nacional de Formación para el Trabajo.

Este Fondo tendría las características de una cuenta constituida por las siguientes fuentes de financiación:

- La contribución parafiscal originada en los aportes del 2% sobre las nóminas de las empresas privadas y el 0,5% de las entidades oficiales, que actualmente se asignan al SENA.
- Los recursos públicos del orden nacional, departamental y municipal que se asignen al Fondo para proyectos específicos de formación para el trabajo dentro de los institutos de educación media y postsecundaria, que se ejecutarán con base en los reglamentos que orientan el desarrollo de las funciones del Fondo.
- Las donaciones que se puedan captar, tanto a nivel nacional como internacional.

Se propone que el Fondo se desarrolle en forma gradual, a partir de los recursos existentes en el fondo parafiscal que maneja actualmente el SENA, los cuales se transferirían de acuerdo con un plan de transición predeterminado.

El procedimiento recomendable sería fijar un plazo máximo para la transición completa, y generar una trayectoria gradual para la transferencia de recur-

²⁷ "Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo", Una propuesta para Colombia, Santafé de Bogotá, enero de 1999.

Los recursos del SENA al Fondo que permita a aquél adaptarse sin mayores traumatismos al nuevo esquema. El SENA, en lugar de administrar directamente la contribución parafiscal, recibiría recursos a través del Fondo, tanto vía asignaciones para inversión (oferta), como vía subsidios a la demanda, en competencia con otros posibles oferentes. Una propuesta en este sentido podría ser la indicada en el siguiente cuadro:

Esquema de transferencia de recursos del SENA al Fondo

Año	SENA	Fondo
1	98%	2%
2	90%	10%
3	85%	15%
4	70%	30%
5	50%	50%
6	25%	75%
7	0%	100%

Los recursos del Fondo estarían dirigidos a satisfacer las necesidades de capacitación de los sectores productivos aportantes, pero en términos de población debería estar abierto a toda la fuerza de trabajo, con prelación a los sectores que presentan mayores limitaciones de recursos y oportunidades.

El Fondo tendrá que apoyar financieramente al desarrollo de cuatro grandes tareas, en cumplimiento de los mandatos señalados por la Asamblea:

- Promover la creación y el funcionamiento de un Sistema Nacional de Acreditación de instituciones y programas de capacitación para el trabajo, como condición para acceder a sus recursos, que incluya tanto a las instituciones técnicas y tecnológicas del sistema educativo formal, como al SENA y otras instituciones particulares de capacitación y de educación no formal.
- Crear un “observatorio” de la formación para el trabajo, que haga un seguimiento continuo de instituciones, programas, egresados y de su ubicación en el mercado de trabajo, que permita evaluar la marcha de la educación técnica, tecnológica y la formación profesional en el país.
- Activar y ampliar un mercado amplio, flexible y competitivo de formación para el trabajo a través de subsidios a la oferta y a la demanda, en instituciones y programas acreditados de formación para el trabajo.
- Financiar el desarrollo de las actividades de la Dirección Ejecutiva del SNFPT, en cumplimiento de los lineamientos definidos por la Asamblea.

Los subsidios a la demanda deben tener en cuenta, tanto la capacidad de pago de los potenciales beneficiarios, como la pertinencia de los programas de formación hacia los cuales se orientan. El Fondo debería destinar parte de los recursos iniciales que reciba para campañas de promoción de la demanda y para fortalecer la imagen que en la sociedad deben tener la educación técnica, tecnológica y la formación profesional.

Los subsidios a la oferta deben orientarse al fomento de la inversión en capacitación de formadores e instructores en áreas técnicas, al equipamiento de talleres, laboratorios y aulas técnicas, y a la creación de nuevos centros de formación o institutos tecnológicos que sean estratégicos para el sector productivo, y que permitan ampliar las redes de oferta hacia regiones y municipios carentes de alternativas de formación para el trabajo. A estos recursos podrán acceder todas las instituciones de oferta acreditadas, con base en la calidad y pertinencia de los programas que piensan ofrecer.

La oportunidad que la Misión identificó con la creación del Fondo de carácter parafiscal para la financiación no sólo de las actividades del SENA, sino además de todos aquellos programas e instituciones que cumplan los requisitos de la acreditación, permitirá darle estabilidad al Sistema, independiente de los cambios políticos que se dan cada cuatro años en el Gobierno Nacional.

c) La propuesta del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Para obtener el documento que finalmente aprobó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), para la consolidación del SNFT, fueron elaboradas y discutidas diferentes versiones, dentro de las cuales el DNP presentó un esquema de financiamiento para el Sistema, sustentado en una reorientación de los recursos de la parafiscalidad, que presentamos a continuación.

El punto de partida de la propuesta es que el SENA debe instigar la creación y fortalecimiento del mercado de capacitación, permitiendo la concurrencia de más actores para sus recursos.

Objetivo de la propuesta

Promover un incremento en los niveles de capacitación para el trabajo (hacia el óptimo social) en relación a lo que se esperaba que se diera sin la intervención del Estado.

Premisas de la propuesta

Los criterios con base en los cuales se fundamentan las premisas son de eficiencia:

- Se debe otorgar un subsidio de una magnitud que promueva la demanda de capacitación para el trabajo (hacia su óptimo social) sin que este incremento se traduzca en evidente exceso de demanda.
- Se debe promover la provisión del portafolio de cursos que se considere que mejor promueve el crecimiento y la eficiencia en el mercado laboral.
- El subsidio debería permitir que quien lo obtiene, pueda capacitarse en su curso de elección, en la entidad más idónea que lo provea en el mercado.
- El esquema debe tener en cuenta el carácter escaso de los recursos del Estado, focalizando los subsidios en los segmentos más pobres y con menor capital humano de la población.

Se espera que estas premisas generen un marco que garantice que la capacitación que se provea mantenga los estándares de calidad que la hagan costo/efectiva.

En el esquema, existe un sistema de acreditación y pertinencia, operado por una instancia que recibe aplicaciones de entidades que están interesadas en ofrecer sus programas a través de convenios con el SENA. Dicha instancia procede a certificar a las entidades y programas, y conforma un portafolio de los mismos. Adicionalmente, tendrá la facultad para certificar la idoneidad, calidad y pertinencia laboral de las instituciones de formación para el trabajo privadas y públicas, y de los programas curriculares que ellas imparten.

Las entidades capacitadoras que se sometan al proceso de certificación, podrán solicitarle al SENA la celebración de un convenio que les permita ofrecer sus programas a la población que el SENA considera como elegible a ser capacitada, con los recursos del SENA. En caso de que dicha entidad capacitadora cumpla con los requisitos exigidos por la instancia acreditadora, el SENA procederá a celebrar el respectivo convenio con dicha entidad.

Por otro lado, cada miembro de la población elegible aplica a un programa y entidad de su elección. Una fracción α de personas elegibles aplica y es aceptada en el SENA y una fracción $(1-\alpha)$ aplica y es aceptada en las demás entidades certificadas. Cada una de las entidades certificadas le reporta a la entidad certificadora el número de personas susceptibles de ser financiadas con recursos del SENA, que hayan sido admitidas a sus programas.²⁸ La instancia certificadora procede a consolidar esta información con base en la cual obtiene el α , y a reportar esta fracción al SENA, el cual utiliza esta información para asignar el presu-

| 28 La entidad certificadora cruza esta información con la provista por el SENA.

puesto de la siguiente vigencia a prorrata entre capacitación en sus propias instalaciones, y mediante convenios con terceros.

Para determinar los límites de la contratación del SENA mediante convenios, éste deberá seguir los siguientes criterios de priorización, al momento de definir su presupuesto destinado a la provisión de formación para el trabajo:

Acceso: se busca que en los lugares que actualmente se provee el servicio de formación para el trabajo, éste se siga ofreciendo. Por esta razón el SENA deberá anualmente comenzar por presupuestar los recursos necesarios para continuar con la capacitación en las zonas geográficas del país en donde la provisión de capacitación constituye un monopolio suyo, pues no existen otras instituciones privadas o públicas que impartan la formación con los criterios de pertinencia, calidad e idoneidad establecidos.

Continuidad: este criterio busca presupuestar los recursos necesarios para garantizar que los aprendices que estaban matriculados en su primer año de un curso largo en la entidad, puedan dar continuidad a éstos en la siguiente vigencia.

Esquema basado en el mercado: este criterio busca priorizar los demás recursos con base en la demanda que registre el SENA y las entidades con las cuales éste tiene convenios, tal y como se explicó previamente. Para estos efectos, el SENA y las entidades acreditadas entregarán a los aplicantes un formulario con cuatro copias, para la entidad oferente (en el caso del SENA, esta copia se omite), la del SENA, la de la instancia acreditadora, y la del aplicante. Con base en esta potencial demanda y sus otras necesidades, la entidad certificadora le reportará al SENA qué fracción de la demanda de programas le corresponderá ofrecer en sus instalaciones, y qué fracción le corresponderá ofrecer a las entidades con las cuales celebró convenios. Este cálculo se hará a prorrata. Con base en esta información, el SENA procederá a estimar los ajustes institucionales necesarios para adecuar su estructura a las condiciones de mercado enunciadas.

Lo anterior le implicará al SENA tomar decisiones de asignación de recursos con el objeto de adecuar su estructura, en forma previa a la asignación de recursos para cubrir a la población beneficiaria de sus programas o de aquellos de las entidades con las cuales celebró convenios. El ajuste en la estructura de la entidad, se refiere a adecuar su planta de personal a la dinámica de las nuevas reglas de provisión de sus servicios. En este proceso, la entidad sería acompañada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y por el Departamento Nacional de Planeación.

El SENA por su parte, realizará una permanente evaluación de la eficiencia de sus centros de formación, y en los casos que lo considere pertinente a la luz de dicha evaluación, buscará mejorar su desempeño invitando a entidades

capacitadoras certificadas a administrar sus centros de formación con o sin su participación. Adicionalmente, y mientras los resultados de evaluación de impacto sean positivos, seguirá dándole continuidad al Programa Jóvenes en Acción.

Resultados esperados del esquema propuesto

El esquema propuesto produciría resultados en dos ámbitos: i) costo/efectividad; en la medida en que las personas escogen autónomamente el programa y la entidad en la cual se quieren capacitar, es de esperarse que sólo las entidades capacitadoras de mejor calidad, subsistan en equilibrio. En el caso del SENA, sería conveniente concentrar esfuerzos en población y programas en los cuales haya evidencia de un mayor impacto. Para identificar adecuadamente cuáles serían estos programas y poblaciones es importante realizar evaluaciones periódicas; ii) focalización y progresividad del subsidio, pues es de esperarse que el seguimiento de las premisas planteadas redunde en una mejora en la focalización de la capacitación para el trabajo en Colombia.

ANEXO 1
Comparativo. Ejecución de ingresos SENA 1997 - 2004. Millones de Pesos

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 98 - 97	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 99 - 98	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 00 - 99	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 01 - 00	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 02 - 01	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 03 - 02	Ppto. ejecutado	% VAR ejecutado 04 - 03		
PRESUPUESTO DE INGRESOS	398.225	114,3%	542.382	119%	554.472	102,2%	710.645	128%	639.009	90%	755.004	118%	896.958,1	119%		
I - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	396.389	114,3%	541.358	119,5%	554.472	102,4%	710.645	128%	639.009	90%	755.004	118%	896.958,1	119%		
A- INGRESOS CORRIENTES	20.726	101,1%	22.599	107,9%	39.606	175,3%	36.326	92%	43.373	119%	78.332	181%	141.997,5	181%		
B- RECURSOS DE CAPITAL	4.966	527,4%	89.086	340,1%	67.924	76,2%	169.686	250%	47.260	28%	69.676	147%	87.937,1	126%		
C- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	370.697	109,5%	429.673	105,9%	446.942	104,0%	504.633	113%	548.376	109%	606.996	111%	667.023,5	110%		
II - APORTES DE LA NACIÓN	1.836	127,4%	1.024	43,8%												

ANEXO 2
Comparativo. Ejecución de gastos SENA 1997 - 2004. Millones de Pesos

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Ejecución	% VAR ejec. 98 - 97	Ejecución	% VAR ejec. 99 - 98	Ejecución	% VAR ejec. 00 - 99	Ejecución	% VAR ejec. 01 - 00	Ejecución	% VAR ejec. 02 - 01	Ejecución	% VAR ejec. 03 - 02	Ejecución	% VAR ejec. 04 - 03		
PRESUPUESTO DE GASTOS	337.489	0,9%	440.409	29,4%	423.876	(3,8%)	664.872	56,9%	589.454	(11,3%)	648.700	10,1%	820.798	26,5%		
A - FUNCIONAMIENTO	34.860	21,4%	50.995	20,5%	51.343	0,7%	53.083	3,4%	57.341	8,0%	56.999	(0,6%)	49.432	(13,3%)		
B. SERVICIO DE LA DEUDA	92	29,3%	144	21,0%	172	19,4%	188	9,3%	206	9,6%	239	15,8%	215	(9,9%)		
C - INVERSIÓN	302.537	(1,5%)	389.270	30,6%	372.361	(4,3%)	611.601	64,2%	531.907	(13,0%)	591.463	11,2%	771.151	30,4%		
CONSTRUCCIONES	12.158	(48,7%)	13.342	113,9%	8.206	(38,5%)	11.953	45,7%	5.134	(57,0%)	2.590	(49,6%)	2.979	15,0%		

EQUIPOS	20.776	4.538	(78,2%)	25.887	470,4%	2.831	(89,1%)	12.868	354,5%	2.927	(77,3%)	6.755	130,8%	3.090	(54,3%)
DESARROLLO EMPRESARIAL	10.472	12.055	15,1%	13.362	10,8%	12.683	(5,1%)	18.972	49,6%	13.808	(27,2%)	15.542	12,6%	5.095	(67,2%)
ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	14.579	17.900	22,8%	16.871	(5,7%)	16.829	(0,2%)	21.057	25,1%	16.338	(22,4%)	15.221	(6,8%)	12.688	(16,6%)
FONDO INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	3.418	3.729	9,1%	4.592	23,1%	3.106	(32,4%)	4.308	38,7%	4.002	(7,1%)	5.435	35,8%	7.012	29,0%
CAPACITACIÓN DOCENTES, ASESORES	1.670	1.122	(32,8%)	1.118	(0,4%)	909	(18,7%)	2.238	146,2%	2.880	28,7%	3.196	11,0%	827	(74,1%)
CENTROS DE FORMACIÓN	180.141	189.270	5,1%	222.973	17,8%	245.653	10,2%	304.130	23,8%	275.184	(9,5%)	296.960	7,5%	376.204	27,1%
PROMOCIÓN RECAUDO APORTES	736	513	(30,3%)	4.999	874,5%	5.364	7,3%	7.534	40,5%	6.085	(19,2%)	6.803	11,8%	3.953	(41,9%)
PRODUCCIÓN DE CENTROS				1.874		2.302	22,8%	2.880	25,1%	2.382	(17,3%)	4.534	90,3%	3.442	(24,1%)
DISEÑO CURRICULAR				1.177		951	(19,2%)	1.799	89,2%	1.321	(26,6%)	1.811	37,1%	1.252	(30,9%)
PLANES: CHOQUE EMPLEO, DESPLAZADOS, COLCIENCIAS				10.000			(100,0%)	25.000	(100,0%)		(100,0%)				
DESARROLLO TECNOLÓGICO PRODUCTIVO	63.831	41.095	(35,6%)	61.822	50,4%	12.309	(80,1%)	102.244	730,6%	106.489	4,2%	82.644	(22,4%)	113.219	37,0%
INTERMEDIACIÓN EMPLEO	6.938	7.492	8,0%	8.972	19,8%	7.299	(18,6%)	15.784	116,2%	9.536	(39,6%)	11.899	24,8%	9.313	(21,7%)
MESADAS PENSIONALES	29.276	33.690	15,1%	39.573	17,5%	47.630	20,4%	55.524	16,6%	60.524	9,0%	64.089	5,9%	66.090	3,1%
CRÉDITO HIPOTECARIO PAGO CESANTÍAS	14.153	16.593	17,2%	20.481	23,4%	18.598	(9,2%)	25.310	36,1%	25.297	(0,1%)	26.127	3,3%	36.529	39,8%
APOYOS DE SOSTENIMIENTO	8.220	4.825	(41,3%)	4.049	(16,1%)	0	(100,0%)	0	0,0%	0	0,0%	2.500	100,0%	2.500	(0,0%)
FONDO EMPRENDER												10.000	100,0%	21.098	111,0%
JÓVENES EN ACCIÓN												36.359	100,0%	103.858	185,6%
IMPLEMENTACIÓN REEMBOLSO APORTES PARAFISCALES														2.000	100,0%
CAPACITACIÓN DE POBLACIONES ALCALDÍAS MENORES														1.951	100,0%
VIGENCIAS EXPRIDADAS														65	100,0%

ANEXO 3 Ley 789 de 2002

Artículo 38. Reconocimiento para efectos de la formación profesional impartida directamente por la empresa. Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán de autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Ofrecer un contenido de formación lectiva y práctica acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo.
2. Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral.
3. Garantizar, directamente o a través de convenios con terceros, los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de autorización de estos cursos de formación profesional dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación. Si no lo hiciere, se entenderá aprobada la solicitud. En todo caso, la respuesta negativa por parte de la entidad deberá estar motivada con las razones por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos e indicar de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

Parágrafo 1°. Las empresas cuyos cursos sean autorizados por el SENA, deberán encontrarse a paz y salvo con la entidad de seguridad social, ICBF, SENA y Cajas de Compensación, por todo concepto y mantener esta condición durante todo el tiempo de la autorización.

Parágrafo 2°. Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 119 de 1994, el SENA ofrecerá regularmente programas de actualización para instructores, en los que podrán participar aquellos vinculados a las empresas autorizadas, pagando el costo que fije el SENA.

Parágrafo 3°. Las empresas que reciban autorización por parte del SENA para impartir la formación educativa, solicitarán el reembolso económico del costo de la formación, cuyo monto será definido por el SENA tomando en consideración los costos equivalentes en que incurre el SENA en cursos de formación similares. En ningún caso el monto reembolsable al año por empresa podrá superar el 50% del valor de los aportes parafiscales al SENA de la respectiva empresa.

ANEXO 4

Artículo 40. Fondo Emprender. Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen. En el caso de las asociaciones, éstas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá por el Derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.

Artículo 41. Apoyo de sostenimiento. El SENA destinará el 20% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere el artículo 34 de la presente Ley, a la cuenta "Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad", y con las siguientes destinaciones específicas: a) Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y práctica de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a estratos 1 y 2; b) Pago de la prima de la póliza de seguros que se establezca por el Gobierno Nacional para estos alumnos durante las fases lectiva y práctica; c) Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, la distribución en estos diversos conceptos, así como los criterios que permitan la operación de las condiciones antes establecidas para gozar de los mismos.

ANEXO 5

Artículo 13. Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las Cajas de Compensación Familiar. Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que éstos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privadas de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.
2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.
3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente.
4. Personas entre los 16 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años.
5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición deberán acreditar las siguientes condiciones: a) El valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación al momento y durante toda la ejecución del contrato debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el DANE. Se entiende como período de contratación el promedio de los últimos doce (12) meses causados anteriores a la contratación; b) Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 2°. El valor de los aportes exentos no podrá representar más del diez por ciento (10%) de los aportes que la empresa deba realizar en forma ordinaria con relación a cada uno de los aportes parafiscales objeto de exención temporal. Empresas entre cinco y diez trabajadores tendrán derecho a la exención de aportes por un trabajador adicional.

Parágrafo 3°. El Gobierno podrá definir períodos de permanencia adicional de los trabajadores beneficiarios de la exención, conforme la duración del beneficio a favor del empleador. En los períodos adicionales, conforme las reglas que el Gobierno defina para su aplicación, habrá lugar al pago pleno de aportes.

Parágrafo 4°. La exención prevista en este artículo se aplicará siempre que la tasa de desempleo certificada por el DANE sea superior al doce (12%) mientras persista la situación en la respectiva región en la que opere el sistema de Cajas y máximo tendrá una vigencia de 4 años contados a partir de la fecha en que entre a regir la presente ley.

Parágrafo 5°. Para efecto de la presente ley se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS, ni a una Caja de Compensación, ni como cotizante ni como beneficiario. Esta condición deberá ser declarada bajo juramento por el jefe cabeza de hogar ante la empresa que lo contrate y que solicite cualquiera de los subsidios de que trata la presente ley, en formulario que al efecto deberá expedir el Gobierno.

Parágrafo 6°. Para los propósitos de este artículo, se consideran trabajadores adicionales aquellos que sobrepasen la suma de los contratados directamente y registrados de acuerdo con el promedio del año 2002 en las Cajas de Compensación Familiar más los contratados indirectamente o en misión, a través de empresas temporales, cooperativas, empresas de vigilancia o similares. Para tal efecto, estas empresas intermediarias reportarán a las Cajas de Compensación el número de trabajadores que tenían en misión para cada empleador en el año 2002.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera O., Felipe; Cárdenas S., Mauricio. Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo. *Revista Coyuntura Social*. n. 28, jun. 2003.
- Castro, C. De Moura; Schaack, K; Tippelt, R. *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002. (Sobre Artes y Oficios, 1).
- Cohen, Ernesto. Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia. *Revista Ibero Americana de Educación*. n. 30, set.-dic. 2002.
- Colombia. *Ley 789 de 2002* (normas de apoyo al empleo; ampliación de la protección social; modificación de artículos del Código Sustantivo de Trabajo).
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia*. Bogotá, 2004. (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 81).
- Gaviria, Alejandro. *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?* Universidad de los Andes, 2004.
- Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?* Montevideo: Cinterfor/OIT; GTZ; CEPAL, 2001. (Herramientas para la Transformación, 13).
- López, Hugo; Rhenals, Remberto; Castaño, Elkin. *Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE), 2004.
- Martínez Espinosa, Eduardo. Esquemas de financiamiento público de la formación profesional. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 131, 1995.
- Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional. Decreto 641, marzo de 1998. *Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo. Una propuesta para Colombia*. Bogotá, 1999.
- Núñez Méndez, Jairo. *Éxitos y fracasos de la reforma laboral*. Universidad de los Andes, 2004. (Borrador para comentarios).
- Ramírez Guerrero, Jaime. El financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 153, 2003.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) *El SENA y sus servicios*. Bogotá, 2003. (Documento de trabajo).
- Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). *Estudio sobre la consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Informe final*. Bogotá, 2004.

7. PROYECTOS DE INVERSIÓN PONEN A PRUEBA UN SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN REFORMA: EL CASO DE JAMAICA

Tom McArdle

INTRODUCCIÓN

Para que los programas de formación profesional puedan satisfacer las demandas y necesidades de las economías nacionales, empleadores e individuos de la mejor manera, los sistemas de formación profesional de todo el mundo se han visto enfrentados a una serie de dificultades similares. Los programas de formación orientados al empleo, actualmente, tienen sus raíces, en cierto modo, en la orientación de la formación profesional del gobierno que estaba anteriormente enfocada a trabajos industriales con programas que habitualmente apuntaban a solucionar problemas y deficiencias del sistema formal de educación. La economía global y el progreso tecnológico han cambiado la base de la necesidad de formación de manera tal, que actualmente los trabajadores necesitan habilidades específicas, y cada vez de más alto nivel. Los programas de formación ya no pueden más ser concebidos y enfocados solamente en un oficio específico. Tienen que reorientarse para satisfacer las necesidades de las economías basadas en servicios, en las cuales se han desarrollado nuevos tipos de trabajo en el turismo, servicios financieros y de salud, la distribución y las tecnologías de información y comunicación. Este cambio de dirección requiere creciente inversión en un terreno más amplio de programas de formación. La reunión tripartita de las Américas de la OIT sobre formación, productividad y trabajo decente (Río de Janeiro, 15-17 de mayo del 2002) concluyó: “es necesario aumentar, tanto las inversiones públicas como privadas en formación profesional”.

Lo que es más, este entorno cambiante ha ejercido una presión considerable de reforma sobre los sistemas de formación profesional, para que mejoren su calidad respondiendo mejor y de forma más pertinente a las necesidades reales de los clientes de sus servicios, rigiéndose más por estándares, creando marcos de reconocimiento que puedan incluir una variedad mayor de proveedores de formación incluyendo la formación que se da en empresas y en programas de formación privados, y relacionando la formación en las escuelas y en la educación terciaria al mundo del trabajo. El resultado de esto ha sido una variedad de

nuevos acuerdos con otros tipos de proveedores de formación, y estos nuevos acuerdos se están caracterizando por su orientación al aprendizaje a lo largo de la vida, el reconocimiento del aprendizaje previo, la normalización y certificación de competencias, la acreditación de proveedores de formación, y marcos nacionales de calificaciones. A medida que estas características se combinan para crear un sistema, y proveedores adicionales se involucran con estos sistemas, lo que surge es un verdadero mercado de formación, orientado al empleo.

Cinterfor/OIT ha venido estudiando estos cambios, documentando los ejemplos de buenas prácticas de los arreglos emergentes incluyendo las inversiones globales en formación, cómo son financiadas, de qué manera los nuevos proveedores son incluidos, cómo se reglamenta la formación, y si se establecen genuinos mercados de formación. Cinterfor/OIT ha llevado a cabo estudios de caso sobre los sistemas en Brasil, Chile, Colombia y México.

Este estudio analiza las inversiones en formación y desarrollo de la fuerza de trabajo en Jamaica para evaluar el mercado de formación emergente, y ubica al desarrollo de las medidas tomadas para la formación en el país dentro de los contextos, tanto regionales como internacionales en términos del impacto de las inversiones en formación sobre la competitividad de su economía en la economía mundial de conocimiento.

El sistema de Educación y Formación Técnica y Profesional (TVET por su sigla en inglés) en Jamaica, está centralizado en una institución estatutaria del gobierno denominada el HEART Trust/National Training Agency (Agencia Nacional de Formación) financiada por un impuesto del 3% sobre la nómina salarial. HEART significa *Human Employment And Resource Training* (Formación de Recursos Humanos para el Empleo), y fue establecida por una Ley del Parlamento del mismo nombre en el año 1982. Un Consejo Nacional para la Educación y Formación Técnica y Profesional (NCTVET por su sigla en inglés), establecido por el HEART Trust en 1994, proporciona el desarrollo de normas ocupacionales, la acreditación de programas de formación, y la certificación de competencias. En conjunto, estas dos entidades conforman la Agencia Nacional de Formación (NTA por su sigla en inglés). Este estudio se enfoca mayoritariamente en esta agencia, en términos de las reformas emprendidas recientemente para mejorar el acceso a un marco nacional de formación por parte de otros proveedores de formación y estudiantes dentro de un sistema de formación y educación más amplio.

El sistema de Jamaica enfrenta el desafío inmediato de responder a un torrente de nuevos proyectos de inversión importantes en el campo del turismo y en la industria del procesamiento de bauxita, que son las dos industrias más importantes del país en generación de ganancias en divisas extranjeras. Las inversiones

constituyen una prueba acerca de si el nuevo sistema puede producir la cantidad y calidad de trabajadores calificados, especialmente en el campo de la construcción, que permitirá que estos nuevos proyectos se completen sin la necesidad de importar un gran número de trabajadores de la construcción extranjeros. En otros proyectos de inversión recientes tanto en bauxita como en construcción para el turismo, la importación de trabajadores extranjeros ha sido necesaria.

El reto más grande a enfrentar es si serán efectivas las reformas adoptadas por la NTA para lograr el aumento de la participación global de los proveedores de formación privados, las escuelas y el sector de educación terciaria en el marco nacional de calificaciones impulsado por normas y basado en competencias que fue lanzado por el HEART en el año 2004, y, lo que es aún más importante, si éste tendrá un impacto sobre el perfil de calificaciones de la fuerza de trabajo en su conjunto para contribuir con la competitividad de la economía de Jamaica. Si esto es logrado, el resultado será un mercado de formación más genuino y de mejor calidad en el país.

EL CONTEXTO REGIONAL

Jamaica forma parte de una subregión dentro de una región más grande. Es el país más grande del Caribe de habla inglesa (ESC) y como tal es naturalmente un líder dentro de esta subregión en varios campos. Estos países caribeños, con una historia, un lenguaje y una cultura común, se encuentran en medio de un proceso de integración económica regional llamado el Mercado y Economía Único Caribeño (CSME por su sigla en inglés). Parte de esta reforma tiene que ver con el libre movimiento de trabajadores dentro de la CSME. Como determinar cuáles trabajadores están calificados y deberían tener permiso para emigrar dentro de la CSME es un tema a definir para la Comunidad Caribeña, o CARICOM. En una región que está integrada tanto por países de relativamente altos ingresos (Barbados), como por otros de bajos ingresos (como ser Guyana), el problema que la región tiene que enfrentar es cómo optimizar la movilidad de los trabajadores calificados para facilitar el desarrollo en cada país, asegurando a la vez a los países más ricos que no tendrán que enfrentar la inmigración de trabajadores poco capacitados o no capacitados de los países más pobres. Actualmente, CARICOM autoriza a profesionales, graduados de la Universidad de las West Indies, y a personas del deporte y el entretenimiento, a residir y trabajar sin un permiso de trabajo en toda el área territorial de CARICOM.

Aún no hay especificaciones precisas dentro de la CSME para los otros tipos de trabajadores, incluyendo los comerciantes y técnicos. Por lo tanto, siempre y

cuando un sistema de reconocimiento de calificaciones para el empleo pueda ser aceptado, el problema del libre movimiento de la mano de obra (capacitada) podría ser parcialmente solucionado. Jamaica, junto con Trinidad y Tobago, y Barbados, han desarrollado tal sistema de reconocimiento.

Nos referimos a la región más extensa, generalmente, como América Latina y el Caribe. En términos de estructuración de la formación, los latinoamericanos hace tiempo que tienen las agencias de formación centrales financiadas por el impuesto a los sueldos sobre la nómina de los trabajadores, que son similares a los de Jamaica, y los orígenes del concepto jamaicano ha sido tomado de esas agencias de los países de América Latina. Debemos resaltar desde ya, sin embargo, que el impuesto del 3% de Jamaica no sólo es el más alto de la región sino el más alto del mundo. Otra diferencia importante es que Jamaica, contrariamente al modelo latinoamericano, ubica a su agencia nacional de formación dentro del Ministerio de Educación, más que en el Ministerio de Trabajo, como es el caso en la convención latina.

Dada la prominencia de la agencia nacional de formación de Jamaica, y su promoción de un sistema de formación por competencias y certificación de la fuerza de trabajo, el HEART Trust jamaicano es visto dentro del ESC como un líder regional en lo que tiene que ver con la formación y el desarrollo de la mano de obra. Barbados tiene el Consejo de TVET, financiado por un impuesto del 1% que pagan equitativamente empleados y empleadores, mientras que Trinidad y Tobago tiene la Agencia Nacional de Formación (NTATT), pero no tiene un impuesto especial para ella. Estas agencias hermanas, sin embargo, son más pequeñas en tamaño y de un alcance menor que el HEART Trust en Jamaica, pero todas ofrecen servicios de formación y certificación.

Las islas caribeñas más pequeñas de la organización de Estados Caribeños del Este (OECS) están en diferentes etapas en el establecimiento de sus entidades nacionales de TVET, convocadas por la Estrategia Regional CARICOM para TVET, adoptada a principios de los noventa, y reciben apoyo técnico a través de la Unidad para la reforma educativa de la organización de los Estados Caribeños del Este (OECS/OERU). Estas entidades son Consejos del TVET que no están financiados a través de un impuesto.

Las entidades de formación de Jamaica, Barbados, y Trinidad y Tobago han compartido el compromiso de construcción de un marco común denominado Marco Nacional de Calificaciones Profesionales. Este abordaje está basado en los NVQ británicos e incluye una jerarquía de niveles ocupacionales del 1 al 5, y usa los estándares ocupacionales como la base para el currículo de formación. Este abordaje común condujo a un Memorando de Entendimiento en el año 2000, se-

guido por un Memorando de Asociación (MOA) en 2003. Estos acuerdos implican compartir las normas y el reconocimiento mutuo de calificaciones. Este acuerdo puede formar parte de la base para permitir el libre movimiento de la fuerza de trabajo calificada bajo el CSME. El MOA estableció la Asociación Caribeña de Agencias Nacionales de Formación (CANTA por su sigla en inglés), y establece una base técnica para desarrollar una Calificación Profesional Caribeña (CVQ por su sigla en inglés) que sería reconocida a lo largo y ancho de la región. Ahora Jamaica se ha distanciado del modelo británico de calificaciones nacionales profesionales y ha adoptado un marco de competencias por unidades, más cercano al modelo de los sistemas de Australia y Nueva Zelanda, aunque todos los sistemas se basan en el desarrollo de las normas ocupacionales y la formación basada en competencias.

Existe un importante ente regional adicional que ofrece certificación de logros académicos de educación secundaria, que es el Consejo de Exámenes Caribeño (CXC). El Caribe de habla inglesa utiliza el CXC, cuya sede está en Barbados, para administrar los exámenes nacionales llamados Certificado de Educación Secundaria Caribeño (CSEC) que ha sido construido sobre el modelo británico del Certificado General de Educación. Consiste en pruebas en una variedad de materias tales como lengua inglesa, matemáticas, ciencia, etc. Se ofrecen pruebas en treinta y seis materias distintas en total, incluyendo diez que son técnicas y profesionales. Los resultados de CXC se usan para determinar el ingreso a las instituciones de educación terciaria, y también para el reclutamiento de empleados, tal vez principalmente como un indicador de capacidad para la formación. Solamente alrededor de la mitad de los egresados de la educación secundaria en Jamaica toman estos exámenes, que no son gratuitos, y solamente alrededor del 11% logran salvar exámenes CSEC en cinco materias al final de la educación secundaria. Ahora el CXC se encuentra a sí mismo compitiendo potencialmente (o cooperando) con el Heart Trust de Jamaica por un negocio regional emergente en la certificación de habilidades que tienen que ver con el incipiente CSME. El HEART Trust certifica competencias a través de su NCTVET. Esta entidad ya ha certificado personas en San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, las Bahamas y las Islas Caimán. El Consejo para Desarrollo Humano y Social (COSHOD) de la Comunidad Caribeña (CARICOM) ya ha aceptado más de doscientos conjuntos de normas ocupacionales provenientes de Jamaica como normas ocupacionales regionales. Se discute actualmente dentro del CARICOM con el CXC sobre la posibilidad de que este último pueda llevar a cabo valoraciones profesionales a través de un sistema basado en competencias, en las escuelas secundarias de la región.

Más allá de la CSME, existe un tema regional mayor que es la falta de dinamismo económico de la región, el cual el Banco Mundial y otras entidades atribuyen a **una brecha de productividad** (de Ferranti *et al.*, 2003; Banco Mundial, 2005), además de una variedad de factores económicos restrictivos incluyendo la escasez crónica de moneda extranjera, tamaño pequeño y dificultades con las economías de escala, alto índice de delitos, una deuda grande, y huracanes. La brecha de productividad se describe como relacionada a los bajos niveles de la educación, de la capacitación, y de la absorción y el uso de la tecnología. Otros autores, incluyendo a Downs (2003) y a Benn (2005) han escrito sobre los problemas de productividad específicos de Jamaica.

EL CONTEXTO LOCAL

“Los Miembros deberían desarrollar un marco nacional de calificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y a las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas...”.

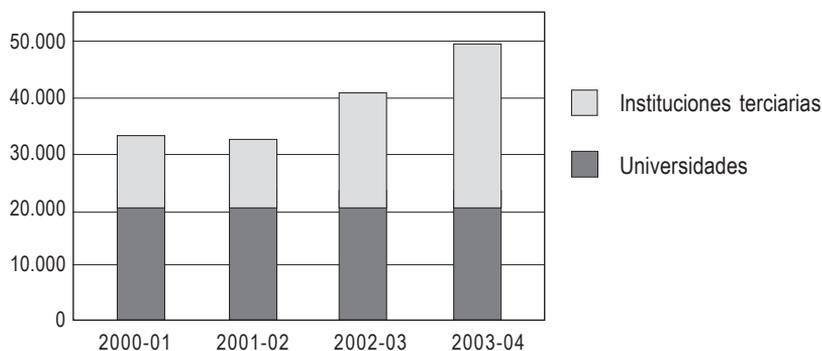
Recomendación 195 de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004.

Los actuales arreglos de la formación en Jamaica provienen de varias corrientes distintas de actividades de formación que no han logrado aún fundirse en un genuino sistema, unificado a través de un marco nacional de calificaciones. Los programas de formación profesional, incluyendo el HEART, surgieron durante las décadas de los setenta y los ochenta fundamentalmente como una respuesta del gobierno al problema de desempleo juvenil y con una orientación gubernamental que apuntaba hacia los grupos poblacionales en desventaja. Las escuelas ofrecen educación profesional dentro del contexto institucional del Ministerio de Educación y el marco de educación más técnica de los exámenes CXC-CSEC (a pesar de que algunas escuelas promueven el uso de las normas NCTVET, y los estudiantes son evaluados por el NCTVET). Varias instituciones de formación surgieron a consecuencia de actividades de desarrollo industrial en un momento particular, tales como la Academia Garmex para la industria de prendas, y una parte de las ofertas institucionales públicas tienen una orientación sectorial.

Los proveedores de formación del sector privado a lo largo de los años han operado en una modalidad comercial en formación de habilidades para los negocios y algunos tipos de formación profesional. Las ONG, tales como el Instituto

Mel Nathan, la Fundación St. Patrick, las iglesias y muchos otros, proveen programas sociales incluyendo formación, en su mayor parte dirigidos a los grupos con desventajas. La formación en las empresas privadas también prevalece, proviniendo de la orientación del desarrollo de recursos humanos y las necesidades de las empresas, ofreciendo distintos tipos de formación incluidas formación específica para el trabajo, cursos cortos, y formación formal a través de vínculos con instituciones incluyendo, tanto el aprendizaje de oficios como cursos universitarios (Market Research Services, Ltd., 2003). Las instituciones terciarias incluyen ocho institutos comunitarios, institutos de formación especializados, instituciones de formación de docentes dentro del Ministerio de Educación, dos universidades administradas por el Estado, una universidad privada, varios institutos privados, y 37 franquicias fuera del país de universidades basadas en el extranjero que ofrecen principalmente calificaciones en negocios y administración.

Figura 1
Inscripción en educación terciaria



Fuente: Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), Encuesta Económica y Social 2001, 2002, 2003, 2004, y datos de IHFT de HEART Trust para 2001-2002.

En términos generales, la educación y los proveedores de formación se están expandiendo y diversificando más allá de sus orígenes dominados por el gobierno. En particular, la oferta de instituciones terciarias y el HEART Trust han aumentado significativamente la participación de la población, aunque es aún baja comparada con los países de la OCDE, y de algún modo difieren con ella en el sentido de que una proporción más grande de participantes mayores está involucrada, con una tasa bruta de inscripción que es el doble de la tasa de inscripción neta. La inscripción terciaria total (la que no incluye la del postsecundaria

del HEART, pero es menos que el nivel terciario en el contexto jamaicano) se elevó un 22,5% entre 1998 y 2002. La inscripción terciaria total fue de 48.189 en 2003-2004, representando un aumento adicional de un 21,7% con respecto a 2002-2003 (PIOJ, 2005). La inscripción bruta fue solamente del 8% en el período 1994-1997 (PNUD, 2001), y el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ por su sigla en inglés) señala que fue de un 21% en el año 2004. Esto se puede comparar a Barbados (41%) y a la República Dominicana (29%). La tasa de inscripción de estudiantes de entre 18 y 24 años, sin embargo, fue de solamente un 7% en el año 2001, indicando la inscripción de personas con más de 24 años en la educación terciaria.

Este aumento de inscripción produjo un total de 46.890 personas capacitadas en el año 2004, con 34.267 formadas en los niveles de trabajadores calificados y semicalificados, y 12.623 capacitados en los niveles profesionales y técnicos (PIOJ, 2005).

El HEART Trust/NTA ha evolucionado desde sus raíces en la década de los ochenta, cuando era administrado desde la Oficina del Primer Ministro con un enfoque dual en desempleo juvenil e inversiones en la generación de empleo y ofrecía una amplia gama de programas incluyendo formación dentro de empresas y seis instituciones. Durante la década de los noventa, catorce centros de formación profesional, el programa de aprendizaje de oficios, el Instituto del Desarrollo de la Formación Profesional y el Instituto de Herramientas e Ingeniería Nacional se incluyeron en el HEART, aumentando en gran modo el número de participantes en formación financiada por el HEART. La Agencia también implementó su primera versión de un marco para la formación profesional impulsado por normas y basado en competencias, que derivó de las Calificaciones Profesionales Nacionales Británicas (NVQ). También durante la década de los noventa, la Agencia financió la implementación de formación para más de cien grupos comunitarios, iglesias, ONG, y pequeñas instituciones. A partir del año 2002, el HEART comenzó nuevamente un período de crecimiento, y fue desde una inscripción de 42.000 en el período 2003-2004 a 61.000 para el período 2004-2005. La mayoría de los nuevos participantes formaban parte de la fuerza trabajadora, y participaban tomando unidades de competencias a medio tiempo. Un nuevo marco técnico fue probado en el año 2003 e introducido en 2004 con la intención de aumentar la flexibilidad en la manera en que la formación es provista y de expandir su acceso. Fue llamado Normas de Unidades de Competencias. La inscripción total para el año fiscal presente se proyecta que exceda 84.000 participantes.

Los programas de formación en las escuelas se concentran en catorce escuelas superiores técnicas, pero también prevalecen en otras escuelas secundarias.

Estos programas evolucionaron de la orientación de educación profesional que fue enfatizada en la década de los setenta durante la expansión de la educación secundaria. Los programas profesionales actuales siguen el programa de CXC, y ponen más énfasis en la parte teórica que en las habilidades prácticas. Se planea colocar las ofertas técnicas y profesionales de las escuelas bajo la administración del HEART Trust, pero los mecanismos administrativos y financieros aún no han sido elaborados, y el equipamiento para formación en las escuelas es un desafío financiero mayor para asegurar las mejoras.

Existen más de cien proveedores de formación privados en el país, en su mayoría de formación comercial, con ofertas concentradas en las áreas de negocios, de trabajos de oficina y de tecnología informática, junto con cursos que ayudan a los estudiantes que han completado la escuela secundaria a que adquieran certificados extras de exámenes CSEC dentro del sistema CXC (Lindo, 2003).

Las actitudes hacia la formación en Jamaica son problemáticas. La educación profesional siempre ha tenido una imagen en cierto modo estigmatizada, ya que ha tendido a ser enfocada tanto en los estudiantes de bajo rendimiento como en los grupos con desventajas, y ha operado dentro del contexto del gobierno. Sin embargo, la formación en sí misma es altamente valorada, ya que los jamaquinos son ambiciosos y quieren salir adelante, como es evidenciado por la participación creciente en educación y formación.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

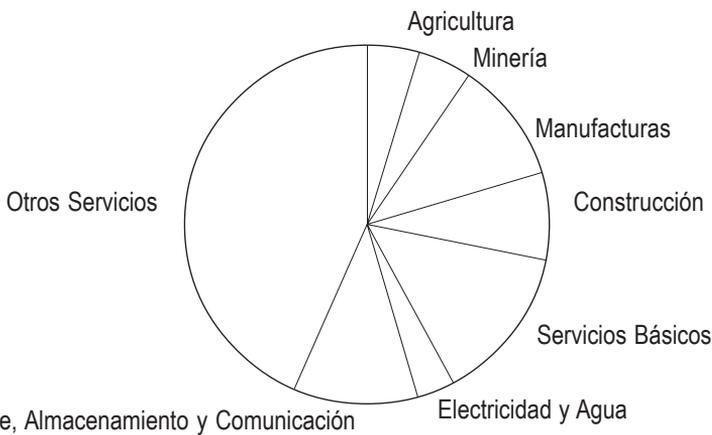
Jamaica es una isla pequeña, con un área territorial de 11.000 kilómetros cuadrados. Está clasificada por el Banco Mundial como un país de ingreso medio-bajo, con un Ingreso Nacional Bruto (INB) de US\$ 2.820 per cápita. En los últimos años ha experimentado un crecimiento económico bajo, pero ha logrado indicadores sociales altos y crecientes. Jamaica se ubica en la posición 78 del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

En el año 2004, la población del país fue estimada en alrededor de 2.650.900 habitantes. La tasa de crecimiento anual ha estado cayendo desde 1997 y actualmente está en el 0,6%. Esto refleja la continua emigración. Esta migración al exterior es particularmente marcada entre graduados de la educación superior, incluyendo los profesionales de la salud y docentes, y tiene un impacto en el perfil socioeconómico general del país. Jamaica está también actualmente experimentando los efectos de una población en proceso de envejecimiento: el grupo de niños de hasta 14 años está en descenso, el grupo en edad de trabajar (15-64 años) está en aumento, y también el grupo de gente mayor y dependientes mayores de

65 años. Esto es debido a los efectos del decrecimiento de la fertilidad y las tasas de mortalidad. Como resultado, los índices de dependencia de edad se proyecta que continúen bajando. Esto abre oportunidades favorables para el crecimiento económico; creando más puestos de trabajo, llevando a más ahorros e inversiones.

El bajo crecimiento que ha caracterizado a la economía en los últimos quince años, también con una tasa de inflación generalmente alta, recién ha comenzado a cambiar con un modesto crecimiento en los últimos cuatro años, a pesar de que la inflación ha estado por encima del 10% durante los dos últimos años y el Huracán Iván del año pasado inhibió el crecimiento. Una estrategia para mantener el valor del dólar jamaicano ha requerido unas tasas de interés altas a partir de principios de los años noventa, y en el año 2004 la tasa promedio para préstamos bancarios comerciales llegó al 17,7% (PIOJ, 2005).

Figura 2
Proporción del PBI por sector, 2004



Fuente: Encuesta Económica y Social de PIOJ, 2004.

Durante la década de los noventa hubo una liberalización importante de la economía incluyendo una reducción en la protección de las industrias locales, una liberalización del intercambio de la moneda extranjera, y la venta de activos por parte del sector público incluyendo los servicios de electricidad y de las telecomunicaciones. También durante la década de los noventa se dio una reestruc-

turación económica importante incluyendo un cambio notorio en el surgimiento de una economía de servicios, una reducción en el tamaño de la fuerza trabajadora de las empresas, y una crisis en el sector financiero en el 1998. El empleo en grandes empresas bajó de 145.500 en 1998 a 132.000 en el año 2002 (Statin, 2003). Un 34% de la fuerza de trabajo se dedica a emprendimientos unipersonales. Existe un gran sector informal, estimado en alrededor de un 45% de la economía (Banco Mundial, 2005), que incluye importadores informales, vendedores callejeros, trabajadores domésticos y granjeros pequeños e independientes, entre otros.

La economía es ahora, alrededor del 70%, servicios. La contribución más grande es del comercio de distribución, seguido por el transporte, el almacenamiento, las comunicaciones, las manufacturas, servicios gubernamentales, y construcción e instalación, con otros sectores más pequeños que contribuyen con el resto (ver Figura 3). El crecimiento reciente se relaciona a la construcción, a la exportación de bauxita y alúmina, al turismo y a la manufactura de bebidas y comidas procesadas.

Las remesas de los jamaíquinos trabajando en el exterior son ahora un factor importante en la economía jamaíquina, subiendo de US\$ 184 millones en 1990 a US\$ 800 millones a finales de los años 1990, y US\$ 1.470 millones en 2004 (Servicio de Información de Jamaica, 2005). Este ingreso es similar al derivado del turismo (US\$ 1.440 millones).

Según el PIOJ, el PBI total fue de US\$ 7.300 millones en el año 2004, con una tasa de inflación del 13,7% (en el año 2003 la inflación fue del 14,1%), y con un récord en déficit fiscal. Los pagos en servicios de la deuda llegaron al 36,3% del PBI en el año 2002, y cayó al 32% en 2003.

En el año 2004 el gobierno negoció un congelamiento de dos años en los sueldos del sector público para controlar el déficit fiscal creciente, y con el golpe que dio el Huracán Iván en setiembre, el crecimiento económico fue lento en lo que quedó del año. El panorama económico está mejorando, sin embargo, con el Marco de Política Socioeconómica de mediano plazo del gobierno del año 2004 proyectando un crecimiento de un 2,5% en 2005 y pasando al 3% en 2006, junto con una inflación decreciente. Hay grandes nuevas inversiones en el sector de la bauxita y alúmina, y en el turismo. El sector de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la industria del procesamiento de comestibles están mostrando un crecimiento favorable, y la tasa de desempleo en descenso es también significativa. Como veremos, las inversiones en la producción de alúmina y turismo son desafíos importantes para el HEART Trust/NTA.

EL MERCADO LABORAL

La fuerza de trabajo de Jamaica es de 1.194.800 siendo 663.500 hombres y 531.300 mujeres (datos del PIOJ, 2004). La participación es del 64,3%, con una tasa de hombres del 73% y una tasa de mujeres del 56%. El empleo total es de 1.055.200 y la tasa de desempleo es del 11,7% en el año 2004, que es más bajo que las tasas del 15% o 16% de hace unos años. Las mujeres tienen una tasa de desempleo de más del doble que la de los hombres, siendo del 16,4% para las mujeres comparada con el 7,9% para los hombres. Durante el período entre 1990 y 2004, los empleos aumentaron solamente un 17%, a una tasa baja de 0,78% de aumento al año.

La Tabla 1 y la Figura 3 muestran el empleo por sector comparando el año 2004 con 1990. El empleo en agricultura, forestación y pesca cayó más de 42.000, y en las manufacturas más de 38.000, pero el empleo creció en:

- Mayorista/minorista/hoteles/restaurantes 84.325
- Construcción e instalación 47.850
- Servicios comunitarios 42.875
- Transporte/almacenamiento/comunicaciones 40.500
- Finanzas/seguros/inmobiliaria/servicios de negocios 23.650

Estos cambios reflejan una reorientación de la economía hacia los servicios y las ocupaciones en servicios.

Tabla 1
Empleo por sector 1990 y 2004 (000,000)

	1990	2004	% cambio
Sectores productores de bienes			
Agricultura/forestación/pesca	239.600	197.300	-17%
Minería	7.200	5.800	-19%
Manufacturas	108.175	69.400	-36%
Construcción/instalación	56.950	104.800	84%
Sectores productores de servicios			
Electricidad/gas/agua	5.375	6.300	17%
Mayorista/minorista/hoteles/restaurantes servicios	163.475	247.800	52%
Transporte/Almacenamiento/Comunicación	34.200	74.700	118%
Finanzas/seguros/inmobiliaria/servicios de negocios	34.750	58.400	68%
Comunidad/social/servicios personales	246.325	289.200	17%
Industria no especificada	4.750	1.400	-70%
Fuerza de trabajo empleada total	900.800	1.055.100	17%

Figura 3
Cambio en el empleo por sector 1990-2004

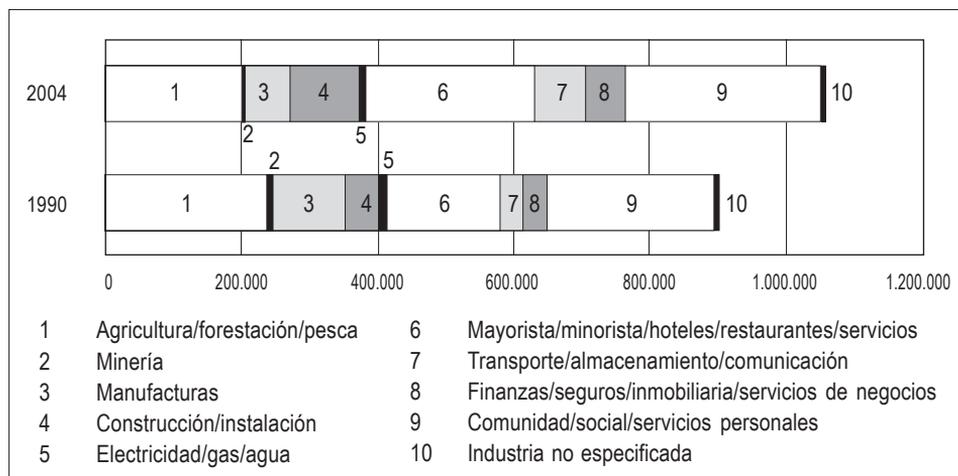
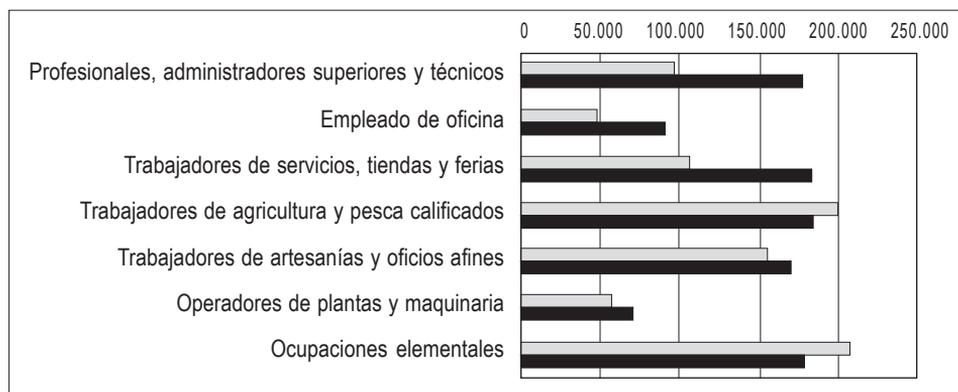


Figura 4
Empleo por grupo ocupacional, 1993-2004



El empleo por grupo ocupacional es mostrado en la Figura 4, la cual compara el año 2004 con 1993. El número de profesionales, funcionarios y técnicos es lo que ha aumentado más, junto con los trabajadores de servicios y empleados de ventas en tiendas y ferias, seguidos por trabajadores de oficina. Solamente ocurrió un modesto aumento para los operadores de plantas y maquinaria, y trabajadores en artesanías y oficios afines, mientras que los trabajadores en agricultu-

ra y pesca, y ocupaciones elementales decrecieron durante el período. Estos cambios reflejan el aumento en servicios, el crecimiento de la distribución, el decaimiento en la manufactura, la reestructuración en la agricultura, y la continua pérdida de trabajos elementales que requieren pocas calificaciones.

Jamaica exporta, tanto trabajadores de granja como trabajadores de servicios de hoteles, a América del Norte, para programas de trabajadores extranjeros de distintas duraciones. Este grupo se organiza con la cooperación del gobierno, y las remesas a casa forman parte del programa. La *diáspora* jamaicana incluye enclaves en los EEUU, Canadá y el Reino Unido, y la población jamaicana que vive en el extranjero es casi igual a la población que vive en la isla. La alta tasa de emigración de los jamaicanos constituye una fuga de cerebros que ahora está bien establecida (Adams, 2003; Lowell, 2001) y que presenta un desafío importante al sistema de formación y educación. Muchos profesionales que se han beneficiado de la educación universitaria altamente subsidiada del país han emigrado, y en los últimos años los EEUU y el Reino Unido han estado reclutando un gran número de docentes y enfermeras. Jamaica también se beneficia si estas personas vuelven, y el asunto, en general, del valor de las remesas contra las pérdidas de la fuga de cerebros se ve como un intercambio, que sugiere que Jamaica debe continuar educando y formando, sin importarle las presiones de la migración.

El mercado laboral jamaicano ha sido caracterizado por la segmentación en términos de clases sociales, género y edad, como fue indicado recientemente por Downes (2003), quien señaló las divisiones marcadas en términos del estatus entre trabajadores y gerentes; la desconfianza entre trabajadores y gerentes, la cual desmotiva a los trabajadores; debilidad en las normas laborales y en los estilos de gestión; y relaciones sociales basadas en la clase social, el color, la raza, el lugar de residencia y la educación que entra en el lugar de trabajo desde la sociedad en general.

EL PANORAMA SOCIAL

Desde el punto de vista social, Jamaica ha sido siempre caracterizado por altos niveles de inequidad. La encuesta más reciente de Condiciones de Vida (2001) indica que el 20% más rico de la población es responsable del 45,9% del consumo nacional, mientras que el 20% más pobre lo es solamente del 6,1%. En promedio, el 10% más rico de la población consume aproximadamente 12,5 veces más que el 10% más pobre (STATIN,¹ 2002).

| 1 Instituto de Estadística de Jamaica.

La inscripción en la educación secundaria superior está relacionada con el estatus socioeconómico, con un 67,6% de inscriptos en el quintil más pobre comparado al 94,6 en el quintil más rico.

Más de la mitad de los estudiantes en las escuelas secundarias tradicionales son de los dos quintiles superiores mientras que los estudiantes del quintil más pobre están desproporcionadamente representados en las escuelas de calidad inferior (Blank y McArdle, 2003).

El análisis de los datos por grupos de consumo indica que casi el 17% del quintil más rico se inscriben en instituciones de educación postsecundaria comparado con menos del 2% del quintil más pobre.

El sistema de educación formal es un insumo importante en el sistema de formación. Durante largos años el sistema de educación de Jamaica ha estado caracterizado por bajos niveles de desempeño, como es indicado por la siguiente cita del Banco Mundial (2005):

“El gobierno de Jamaica gasta el 6% de su PBI en educación, y el gasto real en educación ha sido duplicado en los últimos diez años. La inscripción se ha expandido notablemente, y fue casi universal para los niños entre de 6 y 14 años ya en 1989, y cubre el 95% de los jóvenes de entre 12 y 14 años del quintil más pobre de la población. Sin embargo, la educación aún tiene sus problemas; alrededor del 30 al 40% de los estudiantes que dejan en el sexto grado son funcionalmente analfabetos. Solamente el 30% de aquellos que se presentan logran salvar el examen de matemática de CXC en el grado once, que es un resultado más bajo que la mayoría de los países del Caribe. Los trabajadores educados en Jamaica están entre los que reciben los sueldos más bajos en el mercado laboral de los EEUU. Los malos resultados de la educación pueden ser un factor limitante en las ganancias de productividad en Jamaica, tanto en términos absolutos como también comparado con otros países latinoamericanos. La evidencia entre países demuestra que la educación de calidad superior hace a los trabajadores más productivos, aumenta ganancias obtenidas por la educación, y crea incentivos para mayores inversiones privadas en educación (Banco Mundial, 2003).”

Además de estos problemas, alrededor de 10.000 jóvenes dejan la educación secundaria después del noveno grado. Este grupo etario presenta un desafío especial para el sistema de formación. Estos jóvenes de 15 ó 16 años aún son inmaduros, y rara vez están preparados para beneficiarse de la formación en términos de preparación académica básica. Un problema aparte en Jamaica es la dualidad de idiomas existente. Como Blank (2003) escribió:

“Debe notarse que una limitación crítica en la educación formal ha sido el fracaso del sistema de educación para poder enfrentar los problemas de la situación de la dualidad del lenguaje. En Jamaica, el inglés es el idioma del discurso oficial, mien-

tras que *patois* (criollo) es muy a menudo el lenguaje del hogar, especialmente en las familias de ingresos bajos. Hay reconocimiento de la necesidad de estrategias de enseñanza bilingüe; sin embargo el rol del *patois* en la clase aún no ha sido resuelto. No queda claro si el *patois* debería usarse como un estímulo material, una herramienta de motivación, como un puente a la alfabetización o como el lenguaje oficial de la enseñanza. La situación actual es que tanto docentes como estudiantes usan el *patois* habitualmente. La transición del *patois* oral al inglés escrito es muy difícil para los niños. El Ministerio de Educación, Juventud y Cultura (MOEYC) ha reconocido esta situación dual del lenguaje; sin embargo, la formación de docentes con respecto al mejor uso de la primera lengua de los niños para facilitar el crecimiento en la alfabetización ha sido inadecuada. Este problema afecta todas las etapas del aprendizaje a lo largo de la vida.”

Existen otros problemas sociales importantes tales como la delincuencia, la violencia y la equidad de género. En Jamaica, la tasa de delitos, especialmente los homicidios, está entre las más altas en el hemisferio. La delincuencia y el costo de la seguridad son impedimentos para las inversiones y el crecimiento económico. Con respecto al género, el problema de la brecha entre hombres y mujeres, es a veces referido como la *marginalización masculina* (Miller, 1991) y es importante. El desempeño de los varones en la escuela es bajo comparado con el de las niñas, y la participación en educación terciaria está altamente inclinada hacia las mujeres con aproximadamente el 68% de representación; y en la Universidad de las Indias Occidentales un 73% (PIOJ, 2004). La razón de inscripción en el HEART en 2004-2005 fue del 58% de mujeres. La participación de los hombres en el mercado de trabajo cayó del 82% en 1975 al 73% en 2004. Estos indicadores muestran que los hombres están experimentando problemas especiales, tanto en el sistema de educación como en el mercado de trabajo.

1. POLÍTICAS Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

1.1 La Ley HEART

El HEART Trust es una organización del gobierno de Jamaica establecida por una ley del año 1982 que impuso un impuesto de un 3% sobre la nómina de los sueldos de los trabajadores por encima de determinado umbral. Las funciones del HEART definidas en la Ley son:

- “desarrollar, alentar, monitorear y proveer financiamiento para los esquemas de formación para la capacitación para el empleo;
- proveer oportunidades de empleo para los capacitados;

- dirigir o apoyar la inserción de las personas que están buscando empleo en Jamaica; y
- promover los proyectos de empleo.”

El mandato del HEART originalmente definió los siguientes tres puntos:

- asegurar que haya en la isla un número de personas capacitadas para el empleo en las áreas profesionales y técnicas;
- tomar las medidas que se consideren necesarias para establecer y mantener altos estándares en la educación profesional y técnica y la formación;
- cooperar con otras organizaciones y entes en asuntos relacionados a la educación y formación técnica y profesional.

El mandato del HEART fue ampliado en 1994 debido al lanzamiento de la Agencia Nacional de Formación (NTA por su sigla en inglés) en 1991 y el establecimiento del NCTVET en 1994 para incluir lo siguiente:

- aprobar y certificar cursos que sean hechos por personas deseosas de obtener educación y formación técnica y profesional;
- certificar personas como instructores en el campo de educación y formación técnica y profesional;
- aprobar y acreditar a las instituciones que ofrecen educación y formación técnica y profesional, y mantener un registro de todas estas instituciones;
- instituir, revisar y mantener un sistema de evaluaciones con relación a las personas capacitadas en los campos profesionales y técnicos;
- otorgar certificados y otros diplomas o distinciones y hacer informes sobre las personas que son evaluadas;
- con causa justificada privar a personas de certificados o diplomas o distinciones otorgados por el HEART;
- formar las comisiones que el HEART considere necesarias, integradas total o parcialmente por miembros del HEART, para:
 - emprender investigación o ayudar a personas en investigaciones en temas relacionados con la educación y formación técnica y profesional;
 - asesorar al HEART en todos los aspectos de educación y formación técnica y profesional;
 - administrar o hacer los arreglos pertinentes para suministrar pruebas y otros métodos de evaluación de las normas de eficiencia a ser logrados por los capacitados.

Los poderes del HEART incluyen los siguientes:

- “Proveer financiamiento para proyectos de empleo promovidos o auspiciados por el HEART;
- administrar e invertir el dinero del HEART;
- hacer acuerdos con los entes que se considere apropiado con respecto al establecimiento, implementación, monitoreo y financiación de los programas de formación o empleo;
- suministrar, bajo los términos que sean acordados, equipamiento y financiamiento para las personas, quienes después de una formación de acuerdo a esta Ley, puedan requerir ayuda para establecer un negocio o empresa por su propia cuenta;
- recibir y administrar los fondos donados o confiados al HEART por cualquier agencia u organización para cualquier propósito relacionado a la formación o empleo de las personas;
- hacer devoluciones de contribuciones bajo los términos y condiciones que sean prescriptos; y
- hacer cualquier otra cosa que pueda ser necesaria o conveniente para o en relación al desempeño correcto de sus funciones de acuerdo a esta Ley (Ley HEART de 1982).”

La Ley HEART establece una base legal para la reglamentación de la formación dándole poderes al Ministro para emitir varias normas concernientes a la formación y publicadas en el diario *Jamaica Gazette*. Esto incluiría aspectos como las reglamentaciones para definir una empresa de formación calificada, la cuestión de beneficios para los capacitados, el contenido de los programas de formación, la edad de inscripción, etc.

1.2 El impuesto de formación

La Ley HEART establece el impuesto para la formación de un 3% sobre la nómina de pago de sueldos de los trabajadores siempre y cuando éstos estén por encima de un tope de solamente 14.444 dólares jamaiquinos por mes (aproximadamente US\$ 235). También permite a las empresas que acepten pasantes para formación en el lugar de trabajo, recibir una exoneración de impuestos de 150 dólares jamaiquinos por semana (alrededor de US\$ 2,62) por pasante. Estas cantidades de dólares están efectivamente especificadas en la Ley, y no han sido incrementadas regularmente para ajustarse a la inflación. Cuando la Ley fue aprobada el tope de sueldos de la nómina de trabajadores era equivalente a más de US\$ 1.000 por mes, y la exoneración de impuestos estaba justo por encima del

salario mínimo equivalente a aproximadamente US\$ 50 por semana. La modificación más reciente a esta suma fue en el año 1994, por lo tanto ahora el tope del impuesto y la cantidad para exoneración del impuesto están muy por debajo, tanto para exonerar a las pequeñas empresas como para motivar a las empresas a que acepten pasantes. El hecho de que los capacitados estén exonerados de los requerimientos de un salario mínimo, ahora es la motivación más importante para que los empleadores les den un lugar a ellos. Otro aspecto importante del impuesto es que los fondos van directamente al HEART Trust y no al Fondo Consolidado del Ministerio de Finanzas, el que, sin embargo, aprueba el presupuesto anual de la agencia y monitorea la actuación de acuerdo a lo especificado por la Ley de la Gestión y Responsabilidad de los Entes Públicos.

En efecto, lo que empezó como una esquema de exoneración tributaria (Dar y Canagarajah, 2001) se transformó en un esquema generador de ingresos; y los ingresos generados, sobre todo a principios de la década de los noventa, permitieron el crecimiento de la agencia y explican su preferencia por la formación basada en la institución sobre la formación en el lugar del trabajo.

Cuando la legislación fue aprobada en 1982, la idea principal fue proveer espacios de formación dentro de las empresas, que podrían, por lo tanto, reducir el pago del impuesto del 3% colocando estudiantes para que se formen en su lugar de trabajo (un esquema de desgravación impositiva). La Ley original estaba principalmente dirigida a estos aspectos. La Ley no autoriza explícitamente al HEART para que provea formación institucional, al contrario, la intención es que la agencia entre en acuerdos con organizaciones apropiadas para “el establecimiento, la implementación, el monitoreo y la financiación de programas de formación o empleo”. Al principio el HEART hizo acuerdos con organizaciones tales como la Asociación de Turismo y Hotelería de Jamaica del sector privado, y la Comisión de Desarrollo Social del gobierno, para operar instituciones de formación tales como la Academia Runaway Bay Hotel y la Academia Portmore (de construcción); pero pronto comenzaron a operar la Academia Stony Hill y la Escuela de Cosmetología, por su propia cuenta. Antes de que terminara la década de los ochenta, todas las operaciones del HEART fueron gestionadas directamente por el HEART mismo. Durante la década de los noventa, como notamos anteriormente, los catorce centros de formación profesional, el programa de aprendizaje de oficios, y el Instituto de Desarrollo de Formación Profesional fueron transferidos al HEART desde el Ministerio de Educación, Juventud y Cultura (MOEYC), dado que de todos modos el HEART había financiado estos programas durante varios años.

Más tarde, en los años noventa, el HEART adquirió el Instituto de Herramientas e Ingeniería Nacional (NTEI) desde Jampro, la agencia de promoción de

inversión del gobierno. Mejoras en la implementación de impuestos permitió a la agencia crecer de otras maneras, también. Desde 1992 la agencia comenzó a desarrollar programas de formación basados en la comunidad a través de la sociedad con organizaciones basadas en la comunidad y ONG, que se transformó en lo que llamamos el Departamento de Formación Basada en la Comunidad. El HEART también comenzó a apoyar programas aplicados por el Ministerio de Educación incluyendo ocho pequeñas instituciones a las que se les llama Instituciones Marginales, dirigidas a los jóvenes que dejan el sistema de educación formal después del quinto grado (quienes no “encuentran espacio” en el segmento secundario superior), y programas de formación seleccionados operados por la Comisión de Desarrollo Social. También fueron lanzados dos proyectos de asistencia técnica a finales de la década de los noventa que continúan hasta hoy: uno, que apunta a actualizar escuelas secundarias técnicas para que puedan ofrecer la certificación NVQ de NCTVET; y un segundo proyecto que apunta a “la racionalización” de las ofertas técnicas y profesionales de otras escuelas secundarias. Este proyecto de racionalización intenta integrar la oferta de la educación y formación técnica y profesional dentro de un área de captación que permita a las escuelas enfocarse en menos áreas temáticas, pero mejorar la calidad de la oferta con mejores instalaciones y equipamiento. El HEART también formó una sociedad con la Corporación de Desarrollo Urbano del gobierno para desarrollar el proyecto *Lift-Up Jamaica* (Levantar Jamaica), un programa de empleo de obras públicas de corto plazo para los pobres que opera desde el año 2001 al año 2003 y que ahora está siendo puesto de nuevo en marcha. Desarrollos recientes también incluyen la apertura del Instituto Caribeño de Tecnología en el año 1999, para formación en el desarrollo de software que apunta al sector de la Tecnología de la Información (TI), que el gobierno quiere impulsar. Esta institución fue formada sobre la base de una asociación que incluye el HEART, la Universidad de las Indias Occidentales, una empresa de TI que se llama Indusa (es una empresa india extraterritorial que provee servicios de TI para clientes en los EEUU), la Universidad de Hertfordshire del Reino Unido, y la Universidad Furman de los EEUU. El programa también incluye franquicias para centros de formación en comunidades. El HEART también ha establecido una Academia Cisco Regional en Kingston para servicios de redes de computadoras con ocho academias satélites (todas en asociación con centros existentes del HEART) que se encuentran en varias etapas de desarrollo.

Más recientemente, a partir del año 2004, la agencia está afrontando las inversiones planificadas en la producción de alúmina y la construcción de hoteles. Todas las actividades anteriormente mencionadas fueron posibles gracias a los ingresos generados por el impuesto del 3%.

1.3 La Junta Directiva del HEART

La Junta Directiva del HEART Trust/NTA es designada por el Ministro de Educación y encabezada por el Presidente; con una membresía de no menos de siete y no más de veinte personas. La Ley no requiere miembros que representen intereses específicos, aparte de la Secretaría Permanente del Ministerio de Educación; y no hay representantes de los empleadores designados, por ejemplo. El Director Ejecutivo es también un miembro de la Junta. La Junta completa tiene reuniones cada dos meses, mientras que el Comité Ejecutivo de la junta tiene reuniones en los demás meses. La Junta tiene varios comités: el Comité de Finanzas que monitorea la actuación financiera y revisa y hace recomendaciones a la Junta sobre los gastos propuestos; un Comité de Proyectos que evalúa las propuestas de la División de Planificación y Desarrollo de Proyectos para los nuevos proyectos de formación a ser financiados por subvenciones. Recomendaciones para nuevos proyectos son presentadas al Comité de Finanzas y luego a la Junta Directiva. Un Comité de Auditoría revisa las auditorías hechas por los auditores internos (quienes entregan sus informes técnicamente a la Junta). Un nuevo Comité de Gobierno Corporativo, que fue establecido a través de la reciente Ley de Gestión y Responsabilidad de Entes Públicos, provee un análisis anual y recomendaciones para mejorar la gestión.

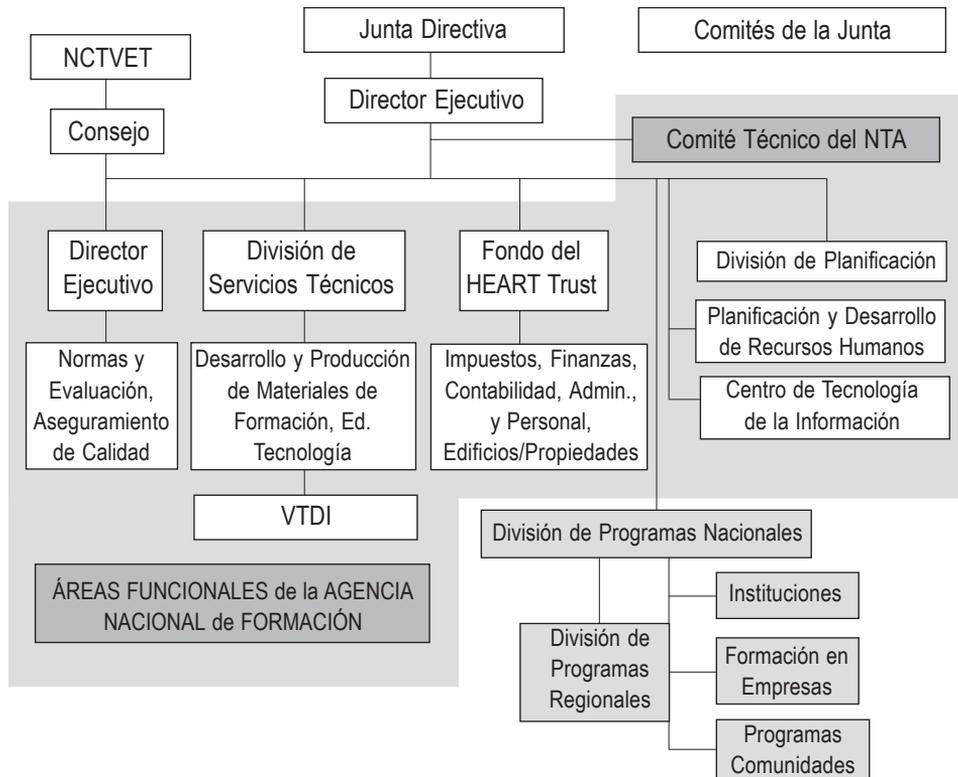
El Presidente del NCTVET forma parte de la Junta del HEART (a pesar de que la Ley no requiere esto). Actualmente la Federación de Empleadores de Jamaica está representada en la Junta, y el Instituto de Planeación de Jamaica del gobierno tiene también un miembro en ella. Otros miembros son: el Presidente del Consejo de Colegios de la Comunidad, un miembro del personal de la Oficina del Primer Ministro, y otros miembros adicionales que son seleccionados por el Ministro y representan una amplia gama de intereses económicos y sociales. En la composición actual, no hay representante de los trabajadores en la Junta.

1.4 El Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (NCTVET)

El Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (NCTVET por su sigla en inglés) fue establecido por el HEART en el año 1994 para desarrollar las normas ocupacionales y las normas para programas de formación, para acreditar las instituciones y programas de educación y formación técnica y profesional, y para otorgar certificación como un ente casi independiente. El Consejo está conformado por miembros provenientes de la comunidad de formación

y sectores económicos más grandes. La agencia de inversión, Jampro, y el Tourism Product Development Company (Empresa para el Desarrollo del Producto Turístico), otra entidad gubernamental, son representados en el Consejo, y también hay dos ejecutivos del HEART Trust. El Presidente es también el actual presidente de la Universidad de Tecnología y lo fue, en una época, del HEART Trust. El NCTVET auspicia los Grupos Líderes de Formación Industrial (actualmente hay dieciocho de ellos) que aprueban las normas desarrolladas por el personal del NCTVET, y formalmente otorga las acreditaciones y certificaciones. El NCTVET provee el sistema de aseguramiento de calidad que regula la evaluación de las competencias de estudiantes por parte de los proveedores de formación.

Figura 5
Estructura del HEART Trust/National Training Agency



1.5 La Agencia Nacional de Formación (NTA)

La Agencia Nacional de Formación (NTA por su sigla en inglés) es de hecho un concepto más que un ente específico, que intenta unificar varios componentes del HEART Trust/NTA incluyendo el ejecutivo del HEART, el NCTVET, la División de Servicios Técnicos, la División de Planificación, el Fondo del HEART Trust, y también la Unidad de Planificación y Desarrollo de Recursos Humanos y el Centro de Tecnología de la Información.

El Comité Técnico de la NTA es un comité de personal que monitorea la actuación técnica del sistema y establece el Modelo Técnico de Operación usado por la agencia. Este ente ha liderado los cambios recientes para implementar las unidades de competencia y descentralizar el sistema de evaluación. Bajo el modelo técnico anterior el NCTVET condujo evaluaciones finales (y sigue haciéndolo para los proveedores de formación quienes aún no han adoptado el marco más nuevo).

Estos arreglos son complejos y presentan un desafío para el entendimiento público. Inclusive una parte del personal del NCTVET ha tenido dificultad para entender la relación entre el HEART Trust, el NCTVET y la NTA. La gráfica simplificada de la Figura 5 muestra los componentes. La División de Programas Nacionales incorpora toda la formación real en un intento de, por lo menos parcialmente, separar la reglamentación de la provisión de formación.

2. POLÍTICAS CLAVE DEL HEART TRUST/NTA

Esta sección describe las políticas más importantes del HEART Trust NTA en cuanto al financiamiento y la definición del mercado de la formación.

Financiamiento de la formación: El HEART Trust/NTA financia la formación institucional que es suministrada por el HEART, y provee apoyo a los programas de formación en las empresas. La Ley HEART contiene provisiones para los empleadores para que puedan desgravar una parte de las contribuciones del 3%, colocando a aprendices en programas de formación en el lugar de trabajo; pero la cantidad de esta exoneración no es la adecuada para motivar a los empleadores a tomarse la molestia de solicitar este crédito tributario.² A principios de la década de los noventa, la agencia abrió una ventana de financiamiento para otros tipos de proveedores de formación incluyendo las ONG, las organiza-

² El monto es pequeño y habitualmente no es registrado por el Departamento de Cumplimiento y Remesas.

ciones basadas en la comunidad, colegios de la comunidad e inclusive algunos proveedores privados de formación, para que operen programas de formación dentro del marco del NCTEVT y con la subvención del HERAT. Actualmente asiste a 122 programas de formación de este tipo. Estos proyectos son financiados sobre la base de pedidos de asistencia por grupos comunitarios. El sistema actual asegura financiamiento para todos los programas que funcionen exitosamente. El HEART Trust/NTA monitorea los programas y se enfoca en su desempeño en las áreas de tasas de asistencia, conclusión y certificación. Siempre y cuando un programa se comporte exitosamente comparado con las referencias para estas tasas, su financiamiento estará más o menos asegurado, asumiendo que el mercado de trabajo necesita formación en el área de que se trata. Hasta ahora, nunca ha habido competencia por fondos, en un sentido formal. Como el HEART intenta atraer proveedores adicionales al sistema, a menos que tenga fondos adicionales para financiar a todos, necesitará eventualmente moverse hacia algún tipo de selección competitiva de servicios de formación.

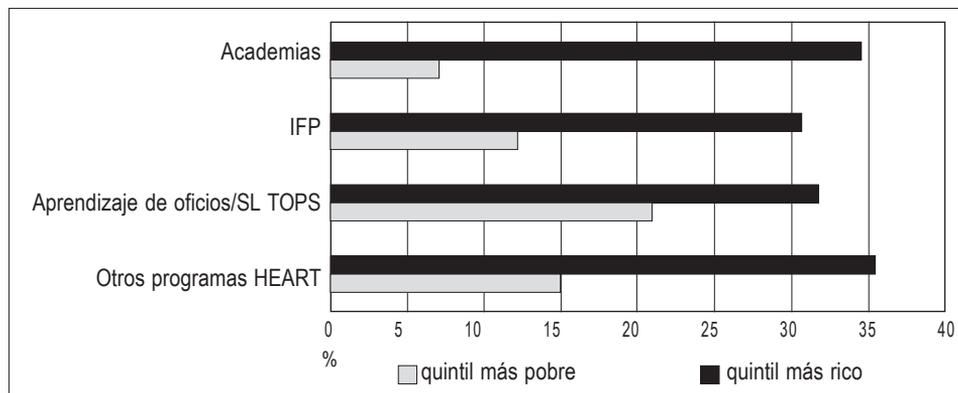
Edad: Las reglamentaciones desarrolladas (pero nunca formalmente registradas en el *Gazette*) en los primeros tiempos, requerían un mínimo de edad de 17 años para inserción en programas de formación en el lugar de trabajo, para los jóvenes que dejaban la educación formal, y este requisito de edad, no oficial, ha seguido vigente desde entonces. Sin embargo, los jóvenes de 16 años de edad son admitidos como excepciones, y el HEART desarrolla el programa llamado *LEAP* (salto) para niños de la calle, quienes pueden ser aún más jóvenes. Generalmente las instituciones y los programas de formación en el lugar de trabajo exigen que los participantes tengan 17 años de edad. Las leyes sobre el empleo y la edad han influenciado estas políticas hasta cierto punto: mientras que la edad legal para trabajar es de 15 años, varias otras leyes, como la Ley de las Fábricas, exigen que los trabajadores tengan, por lo menos, 17 años. El problema es que muchos jóvenes dejan la educación formal a los 15 años, y generalmente no tienen acceso a oportunidades de formación.

Subsidios y costos: los programas del nivel 1 del HEART son gratis para los participantes e incluyen un pequeño pago adicional de alrededor de US\$ 5 por semana. Este monto no ha sido aumentado por muchos años. El costo para los participantes de los programas del nivel 2 es de no más de aproximadamente US\$ 200 con subsidios de alrededor del 80%, dependiendo del curso, y no se aplica a un nivel de subsidio fijo. Las cuotas para el nivel 3 y los niveles más altos son mayores, y el Instituto Caribeño de Tecnología cobra alrededor de US\$ 2.000 por su curso de desarrollo de software, pero todavía es fuertemente subsidiado, en alrededor de un 75%. Los participantes en la formación de los institutos de

desarrollo de formación profesional al nivel universitario pagan, solamente, alrededor de US\$ 900 por año.

El HEART ha querido conseguir muchos más participantes a través de los programas de nivel 2, pero esto ha sido impedido por el costo que tiene para los estudiantes, a pesar de su bajo costo y su alto subsidio. Las cuotas fueron reducidas desde 2003-2004 para permitir que la inscripción crezca con algún efecto positivo, y se introdujo un sistema de Becas de Méritos para incentivar a los formandos más talentosos y motivados. Considerando que el mercado de trabajo continúa enviando señales de que prefiere graduados de nivel 2, y que el HEART se encuentra bajo presión para proveer graduados capacitados para los nuevos proyectos de inversión, la pregunta es ahora si también se hace gratis el nivel 2. Esto plantea la cuestión de la posibilidad de pagar en términos de estudiantes con mayores ingresos, y la necesidad de más ayuda para los estudiantes con ingresos más bajos. El ámbito más amplio del gobierno ha elegido el “compartir costos” como una política fundamental en los sectores de la educación y la salud. Otros programas de gobierno incluyendo escuelas y servicios de salud requieren “una prueba de capacidad de pago” para determinar quién paga. Contrariamente a lo que se solía pensar –que la mayoría (o casi todos) de los estudiantes del HEART tenía bajos ingresos–, la Encuesta de Condiciones de Vida (2001) muestra un panorama muy diferente, como se puede apreciar en la Figura 6.

Figura 6
Participación de quintiles de consumidores más pobres y más ricos en programas del HEART Trust/NTA



Fuente: Basado en datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 de PIOJ.

Estos datos muestran que hay significativamente más participantes de altos ingresos, entre el 30% y el 35%, en todas las modalidades HEART. Curiosamente, la proporción más grande de los participantes del quintil más pobre se encuentra en los programas de formación en el lugar de trabajo, que generalmente son más exigentes con respecto a los requerimientos para la admisión, que los programas en instituciones. Son estos datos los que justifican el compartir costos con los participantes más ricos, junto con el aumento de ayuda enfocada a los participantes más pobres. La agencia está actualmente evaluando el uso de una prueba de capacidad de pago.

Programas residenciales: El HEART tiene centros residenciales en sus academias de Ebony Park (mayoritariamente para agricultura y procesamiento de productos de este rubro), Runaway Bay (hospedaje), Stony Hill (negocios y comercio, tecnología de la información) y Portmore (construcción). El motivo original para esto fue que éstas son instituciones nacionales, y personas provenientes de toda la isla deberían tener la posibilidad de asistir. Había una noción adicional de que los estudiantes del grupo objetivo se beneficiarían de la experiencia de residencia en términos de socialización. No hay datos disponibles, sin embargo, para saber si realmente todos los poblados de la isla están representados con algún grado de proporcionalidad, aunque los directores de las instituciones dirán que los centros residenciales son tratados como un bien escaso para asegurar que el propósito se cumpla. No sabemos si los centros confieren beneficios en términos del proceso de socialización porque nunca se lo ha estudiado. El programa “residencial” no está bien desarrollado, y muchos de los estudiantes vuelven a casa los fines de semana.

Selección: Todos los participantes del nivel 1 del HEART deben dar un examen de admisión del nivel de noveno grado de logro académico; o pueden ser exentos de este requisito, aquellos que posean certificados de escuela secundaria incluyendo certificados de CSEC o el Certificado Escolar de Jamaica. Unos pocos programas que se originaron en los esfuerzos para aliviar la pobreza lanzados en 1996 tienen estándares de admisión más laxos, y los niveles para salvar la prueba de admisión pueden ser bajados para llenar lugares, especialmente en sectores intensivos en mano de obra masculina, como la construcción. En 2004-2005, 11.813 individuos (el 40% de los aspirantes) que se habían presentado al HEART no pudieron demostrar un nivel de logro académico del noveno grado. Alrededor del al 10% de este grupo se le ofrece acceso a lo que solían ser cursos de recuperación, pero que están ahora organizados como unidades de competencias tales como *la comunicación efectiva en el lugar de trabajo*. Otros participantes entran en el sistema HEART donde la capacidad lo permita.

Tabla 2

Número de aspirantes exonerados de pruebas 2004-2005

Aspirantes	29.205	
IBT Exonerado	2.664	22%
SLTOP Exonerado	3.767	
Evaluados	19.873	68%
Aprobados	8.060	40%
Reprobados	11.813	60%
Seleccionados	14.491	50%

La Tabla representa solamente aspirantes de Nivel 1.

Fuente: División de Planificación del HEART Trust.

Género: A diferencia de gran parte del mundo, Jamaica y el Caribe tienen una participación femenina mucho más alta en educación y formación que la de los hombres. La inscripción total del HEART en 2004-2005 fue del 58% de mujeres. La política ha sido la de tratar de lograr un aumento en la proporción de hombres al 45%. El marco político (HEART, 2002) resalta la tasa de desempleo mayor entre mujeres como una justificación para que haya más mujeres inscritas. Los análisis de género han examinado cómo las ofertas de las instituciones y las modalidades de formación que apuntan a cierto género son la causa de este problema, y algunos esfuerzos para modificar estas ofertas se han hecho. Sin embargo, la fuerte parcialidad de género en los programas de capacitación (72% mujeres), aprendizaje de oficios (97% hombres), y el Instituto de Herramientas e Ingeniería Nacional (NTEL, 94% hombres) tienen sus raíces en el hecho de que en ciertos tipos de empleos hay un dominio abrumador de hombres o de mujeres. Se han hecho activamente esfuerzos para promover a la mujer en ocupaciones no tradicionales desde los años 1999-2001 en un proyecto regional apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, pero estos esfuerzos no han sido realmente sostenidos.

Financiamiento, regulación e implementación de los programas de formación: Cuando el HEART fue concebido no parece haber sido su fin el de implementar programas de formación. Sin embargo, los primeros intentos de asociación, sin un marco técnico estable y otras capacidades normativas a disposición del HEART, no fueron realistas para la época. Por lo tanto, desde fines de la década de los ochenta, el HEART asumió cada vez más responsabilidades operacionales ya que parecía más práctico concentrar la gestión de la formación

en la agencia que tenía el financiamiento. En los primeros tiempos de la NTA en 1991, se consideró el despojamiento, especialmente de las academias, pero se continuaron tomando decisiones para asumir más responsabilidad, tanto en el financiamiento como en la gestión de los programas de formación.

Este camino condujo al HEART a tratar de separar el financiamiento y la reglamentación de las instituciones, estableciendo el NCTVET como un ente de aseguramiento de calidad casi externo, colocando todos los programas de formación bajo una única junta directiva, y suministrando el financiamiento y la reglamentación a través de los ramos funcionales de la Agencia Nacional de Formación (NTA), y la dirección de la Junta Directiva.

La Junta Directiva también adoptó la política, en la década de los noventa, de que el crecimiento posterior debía enfocarse en el gasto recurrente para formación en sí, y fue reacia a construir centros nuevos. La introducción de subvenciones (becas) a otros proveedores de formación resultó en la implementación de más de 150 proyectos de formación basados en la comunidad en los últimos diez años, con 122 proyectos actualmente en desarrollo. Estas subvenciones han ido mayoritariamente a las ONG y organizaciones basadas en la comunidad, pero también han estado yendo a escuelas comunitarias, el MOEYC, la Comisión de Desarrollo Social, instituciones de formación especializadas, proveedores de formación privados, empresas nuevas para capacitar a nuevos trabajadores, y programas especializados para personas con discapacidades.

Hoy en día el HEART opera dos tercios de lo que financia y regula en términos de inscripción, como se puede apreciar en la Tabla 3, con alrededor de un 19% operado por proveedores de formación privados y alrededor de un 15% operados por empresas en el lugar de trabajo. Esto contrasta con la agencia hermana INFOTEP en la República Dominicana, donde alrededor del 86% de las inscripciones son operadas por proveedores externos.

Tabla 3

Distribución de las inscripciones en formación por tipo de proveedor en países con formación financiada por Agencia Central

País	Proveedor		
	Provisión propia	Instituciones de formación privadas (u otras)	En empresas
Jamaica (HEART) 2003-04	66.5%	18.8%	14.7%
RD (INFOTEP) 2001	13.7%	46.6%	39.7%

Fuente: McArdle, 2004.

Sin embargo, los nuevos planes estratégicos del HEART continúan planteando la pregunta de si el HEART debería seguir con su rol operacional tan amplio. La nueva visión del HEART es aumentar el acceso al marco de certificación para 100.000 participantes por año, y conseguir que la mitad de la fuerza de trabajo sea certificada para el año 2008, pero, para lograr esto, debe haber un gran aumento de la participación de las empresas a 25.000 inscriptos; las escuelas e instituciones terciarias a 15.000; y proveedores de formación privados a 20.000. La Tabla 4, tomada del reciente Plan Estratégico Indicativo del HEART, muestra las metas de esta participación en la inscripción, para llegar a los objetivos de certificación.

Tabla 4
Metas en la participación en el Marco de Certificación

AÑO	META TOTAL de PARTICIPACIÓN			
	TOTAL	HEART	ESCUELAS Y TERCIARIA	PROVEEDORES PRIVADOS
Real 2002/2003	41.590	34.679	2.998	3.913
Real 2003/2004	44.696	42.162	2.534	
2004/2005	59.540	55.475	2.065	2.000
2005/2006	94.096	78.334	5.762	10.000
2006/2007	108.500	83.500	10.000	15.000
2007/2008	123.500	88.500	15.000	20.000
TOTAL	473.113			

Fuente: Plan Estratégico Indicativo del HEART, 2005.

Con el fin de atraer proveedores adicionales al marco de certificación, el HEART tendrá, de alguna manera, que facilitar la implementación de las Calificaciones Profesionales Nacionales (NVQ) en muchas escuelas secundarias, desarrollando los programas adicionales de nivel superior que instituciones terciarias y proveedores privados querrán ofrecer; y en los niveles más bajos, enfrentará la acusación de que los programas del HEART operan en lo que será un mercado en crecimiento con una ventaja competitiva injusta. Si un proveedor de formación llega a ser un Proveedor de Formación Acreditado (ATO por su sigla en inglés), ¿Qué apoyo financiero del Estado puede esperar? Esta pregunta será hecha porque transformarse en un ATO implica estar sujeto a su programa y prác-

ticas de evaluación, al escrutinio del NCTVET. En los países que han adoptado normas para las unidades, como son Australia y Nueva Zelanda, la competencia de precios forma una parte del sistema. El ente regulador determina los costos nominales para los programas de formación y determina cuántos lugares de formación hay que comprar en varias áreas de capacitación y áreas geográficas, a partir del análisis del mercado de trabajo; y los proveedores de formación compiten para proveer estas oportunidades de formación. Como alternativa, un sistema de vales (*vouchers*) podría ser usado para introducir más competencia, de tal manera que un individuo aceptado para la formación podría recibir un vale que puede ser usado en cualquier ATO, y luego el estudiante podría seleccionar el programa de formación a su propia elección.

2.1 Modelo Técnico Operativo

El marco técnico para la formación implementado recientemente está definido por el documento *Calificaciones para el Empleo en Jamaica: Marco Nacional de Calificaciones y Modelo Técnico Operativo* (2004). Este documento define oficialmente el Marco de Calificaciones y detalla cómo los programas son desarrollados e implementados. El Modelo Técnico Operativo define los procesos de identificación de las necesidades de formación, el desarrollo de normas e instrumentos de evaluación, el uso de Grupos Líderes de la Formación para la Industria para desarrollar y aprobar las normas, acreditando instituciones, evaluando estudiantes y otorgando certificación dentro del marco. El NCTVET complementa estos procedimientos con manuales más detallados incluyendo Pautas de Evaluación y un Manual de Acreditación.

2.2 Operación de programas de formación

El HEART tiene un conjunto elaborado de políticas y procedimientos concernientes a cómo los programas son operados. Para los programas propios operados por el HEART, existen políticas y procedimientos que dirigen todo, incluyendo las adquisiciones, el personal, el reclutamiento de estudiantes, el reporte de la información, el desarrollo del personal, el desarrollo del plan anual y del presupuesto, la planificación de los horarios de los programas de formación, la conducción de las evaluaciones, el uso del Sistema de Gestión de Aprendizaje, el uso del Registro Nacional de Calificaciones, y la adhesión a las normas de formación, etc.

Para los programas de financiamiento por subvención, las reglas se enfocan en la implementación del programa acordado, gastando los fondos en lo que fuera aprobado y reportando los resultados.

El desempeño del programa es medido a través de un sistema estadístico que compara las inscripciones planeadas con las reales, la asistencia, las tasas de conclusión del curso y las tasas de certificación. Este sistema muestra los siguientes indicadores de comportamiento para el período 2004-05:

- Tasa de asistencia 97%
- Tasa de conclusión 94%
- Tasa de certificación 93%

2.3 Planificación, presupuesto, y monitoreo de desempeño

En el año 2000 el HEART introdujo la metodología formal de planificación conocida como Marco Lógico, usándola para desarrollar un plan estratégico de mediano plazo, y un plan operacional anual para la Agencia y para cada uno de los centros de costos y unidades de trabajo. El proceso de planificación define la visión, misión, resultados, indicadores y actividades. El proceso de planificación también incorpora conceptos de planificación de *Balanced Scorecard* (Kaplan y Norton, 1996) para enfocar en los clientes (y socios), el aprendizaje, el crecimiento e innovación, procesos internos de negocios y financiamiento. Estos planes se usan para desarrollar el presupuesto de la Agencia. Cada mes, el sistema de reporte requiere que cada departamento y programa reporte su desempeño comparado al plan, y un informe corporativo global es revisado por la Junta Directiva.

Se usa un Sistema de Monitoreo de Impacto desarrollado en el año 2001 para examinar anualmente los indicadores al nivel de misión y visión del plan estratégico, evaluando los resultados e impactos de las inversiones en formación.

3. LA INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN: PARTICIPACIÓN Y GASTO EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN

Esta sección describe la incidencia de la formación brindada, tanto a través del HEART Trust como de otros tipos de proveedores, y examina los gastos en formación.

3.1 Provisiones de Formación del HEART Trust/NTA

El HEART Trust/NTA provee una gama de oportunidades de formación incluyendo formación institucional en 8 academias, 3 institutos y 16 centros de formación profesional (CFP), formación en el lugar de trabajo en la forma de aprendizaje de oficio tradicional, cursos de formación de uno o dos años para egresados del sistema formal de educación, formación basada en la comunidad en 122 ubicaciones, operada por organizaciones sociales (ONG y organizaciones basadas en la comunidad (OBC), y programas de formación de desarrollo de la fuerza de trabajo incluyendo cursos de perfeccionamiento de empleados y cursos cortos personalizados. Además, el HEART financia los programas de formación que ofrecen formación de recuperación y programas desarrollados por la Comisión de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación para grupos con necesidades especiales.

Entre las instituciones, las instituciones sectoriales están dedicadas a la agricultura, los servicios automovilísticos (2), la construcción, las competencias para los negocios y el comercio, la tecnología de la información, la formación de instructores, y la cosmetología. Una institución que se dedicara en una época al sector de corte y confección, la Academia Garmex, se ha diversificado en otra gama de áreas de habilidades en los últimos años, ya que el sector de corte y confección decayó. La Academia Stony Hill, dedicada al sector de negocios, se ha volcado fuertemente al sector de la tecnología de la información y alberga a la Academia Regional Cisco (trabajos en red). El Instituto Caribeño de Tecnología, apuntando al desarrollo de software, ha concedido franquicias para sus programas, a cuatro centros comunitarios. La Academia Kenilworth es una institución grande fuera de la Bahía de Montego Bay que ofrece formación en una gran variedad en áreas ocupacionales. Los CFP son un grupo diverso de instituciones más pequeñas sin orientación sectorial, algunos de ellos dando servicios en parroquias en el Interior y pequeñas ciudades, ofreciendo distintas áreas de habilidades en la construcción, el sector automotriz, la tecnología de la información, formación para servicios telefónicos, formación para los servicios de cuidado de los niños menores de edad, etc.

Las inscripciones en los programas del HEART han experimentado una tendencia de crecimiento en los últimos años después de haber llegado a un estancamiento de alrededor de 33.000 por año entre 1999 y el 2002. En el año 2003 la inscripción creció a más de 35.000, luego a 42.500 en el año 2004, y a casi 61.000 en el 2005. La inscripción presupuestada para el 2005-2006 es de 84.096. Este crecimiento es impulsado parcialmente por los ingresos del 3%, pero también por la implementación del nuevo marco para la formación, evaluación y certificación. En el año 2005 más de 16.000 individuos participaron en las unidades de competencia que pueden ser tomadas sobre una base de medio tiempo. Las ofertas institucionales también han sido incrementadas, y las academias y CFP, casi duplicaron sus inscripciones durante los últimos seis años. El año pasado, el nuevo modelo vendido a las empresas y programas de desarrollo de la fuerza de trabajo pasó de 705 participantes en el período 2003-2004 a 4.961 durante 2004-2005. La tabla 5 muestra la inscripción total para las instituciones por programa de formación desde 1999 a 2004-2005.

Tabla 5

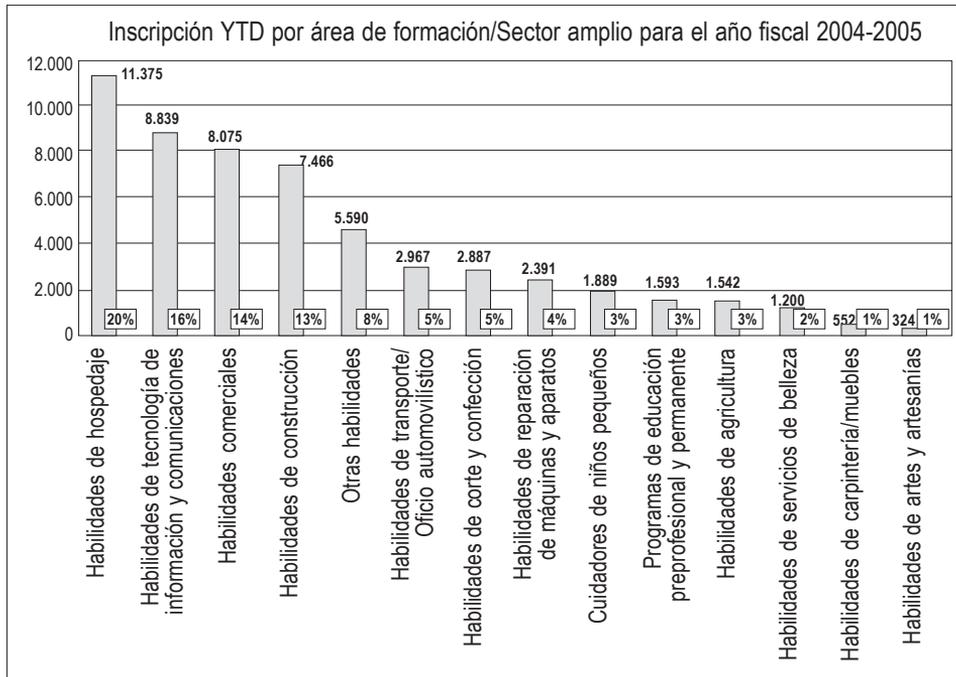
Inscripción por áreas de formación, Formación Institucional 1999-2000/2004-2005

Área de Habilidad	1999-2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	Cambio
Arte y Artesanías	530	506	527	447	302	324	(-39%)
Carpintería (muebles)	500	417	479	514	471	552	10%
Belleza integral	503	617	488	800	893	1200	139%
Agricultura y Procesamiento	880	1021	751	862	1061	1542	75%
Cuidado de Niños	0	0	0	0	0	1889	-
Habilidades Industriales	1341	1296	1659	1987	2255	2391	78%
Corte y Confección	5483	3761	3150	2909	2806	2887	(-47%)
Transporte/Oficio Automotriz	2012	1763	1995	2045	2208	2967	47%
Otras Habilidades	567	1059	249	941	1081	4590	710%
Construcción	3406	3822	3805	3961	4914	7466	119%
Habilidades Comerciales	1919	1809	1570	1680	2367	8075	321%
Tecnología de Información y Comunicaciones	2214	2926	4903	5142	7022	8839	299%
Habilidades de Hospedaje	3539	4366	4974	5351	7468	11375	221%

Fuente: HEART: Informes Anuales e Informe Estadístico, marzo 2005.

La Figura 7 muestra la inscripción de acuerdo a trece sectores (pero faltan datos de las pasantías, los IDFP e instituciones marginales). Existe un fuerte énfasis en cuatro sectores: hospedaje y turismo, tecnología de la información, negocios y comercio, y construcción. Hay una quinta categoría en crecimiento de “otras” habilidades, que incluye los nuevos programas de Cuidado de Niños Pequeños.

Figura 7
Inscripción por áreas de formación 2004-2005



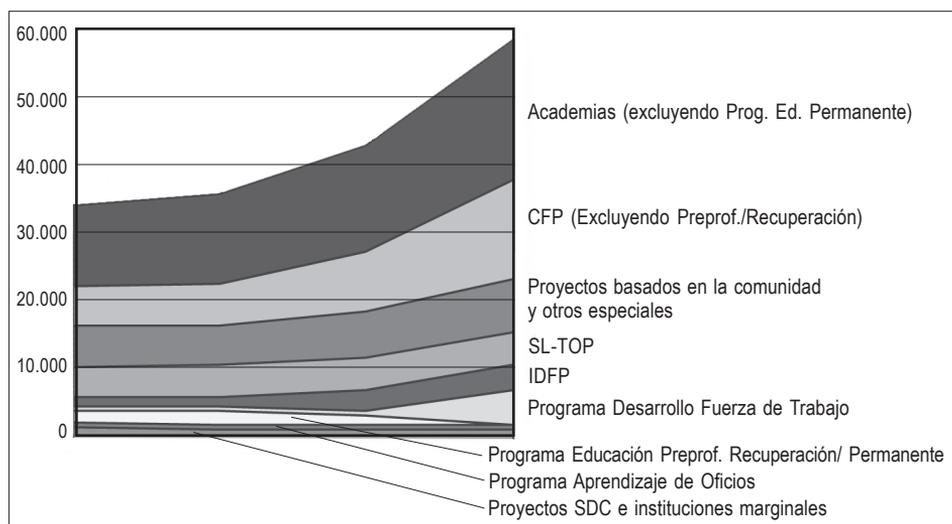
Las cifras no incluyen SL TOPS e instituciones marginales MOEC

Fuente: HEART: Informe Estadístico, marzo 2005.

La Figura 8 muestra la inscripción por categoría de programa durante los últimos cuatro años. Lo que ésta demuestra es que los incrementos de la inscripción son impulsados por los aumentos en inscripciones institucionales en las academias y los CFP, además de la emergencia, el año pasado, de un notorio incremento en la inscripción en programas de desarrollo de la fuerza de trabajo. La mayoría de los aumentos es debida a las ofertas de unidades de competencias en

todas estas instancias. La inscripción en los CFP aumentó durante este período el 157%; en las academias, un 77,5%; en los Programas de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo, un 730%; en las IDFP, un 191%; y en la formación basada en la comunidad, tan sólo un 26%. Las inscripciones en cursos preprofesionales, de recuperación y de educación continua cayeron a cero, ya que estos cursos fueron convertidos a unidades de competencia. Estos incrementos son diferentes a los objetivos trazados por el Plan Estratégico del HEART (2002), el que aboga por un crecimiento en los programas de formación en el lugar de trabajo y basados en la comunidad. Lo que está ocurriendo, es que las instituciones están estableciendo nuevos programas a través de provisiones fuera del centro que están funcionando como satélites de la institución.

Figura 8
Inscripción por programa, 1999-2000/2004-2005



Las escuelas técnicas secundarias no están incluidas en la figura.

Fuente: HEART: Informes Anuales e Informe Estadístico, marzo 2005.

El "Nuevo Modelo de Negocios" (NMN) del HEART fue implementado comenzando con un programa piloto en 2003-2004, seguido por una implementación más extensa durante el período 2004-2005. La Tabla 6 muestra que casi el 43% de la calificación completa de las Calificaciones Nacionales de Formación (NVQ) está siendo ofrecida dentro del nuevo modelo, y otro 31% de los participantes eligieron unidades de competencias dentro de éste. En total, el 54% de la inscripción fue hecha dentro del nuevo modelo.

Tabla 6

HEART Trust/NTA: Inscripción por programa y tipo de calificación 2004-2005

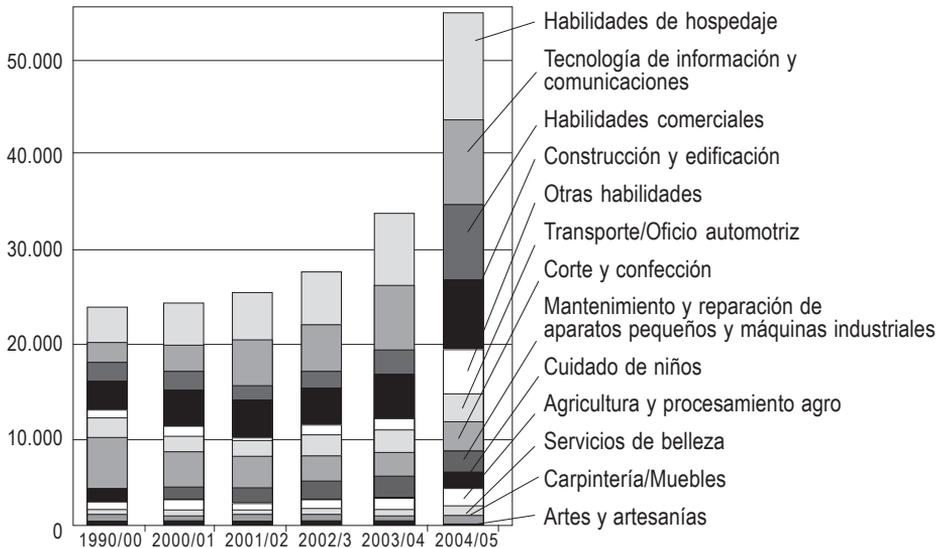
Tipo de Programa	NVQ-J					Unidades de Competencia (NMN)	NCTVET Conjunto y Otro	TOTAL
	MVN	%	NMN	%	TOTAL			
IBT (Incl. CIT)	8.370	43,8	10.730	56,18	19.100	11.502	5.070	35.672
CBT	2.246	43,4	2.910	56,44	5.156	658	3.098	8.912
EBT	1.925	85,2	334	14,79	2.259	6.796	1.201	10.256
THSDP	2.395	100,0	-	-	2.395	-	-	2.395
IDFP	3.758	100,0	-	-	3.758	-	-	3.758
TOTAL	18.7	57,2	13.974	42,8	32.668	18.956	9.369	60.993
Columna %	30,6		22,9		53,6	31,1	15,4	100,0

Notas: MVN = Modelo Viejo de Negocios; NMN = Nuevo Modelo de Negocios (Unidades de Competencia). CBT incluye las instituciones marginales y los proyectos SDC.

Fuente: HEART: Informe Estadístico, marzo 2005.

Figura 9

HEART: Inscripción por área de formación 1999-2005



La figura no incluye aprendizaje de oficios.

Fuente: HEART: Informes Anuales e Informe Estadístico, marzo 2005.

Los patrones de inscripción de los últimos seis años están presentados en la Figura 9 que muestra los aumentos más grandes en cuidado de niños pequeños (que antes de 2004 apareció bajo “otras habilidades”); otras habilidades (709%); habilidades comerciales, tecnología de la información y las comunicaciones (299%); hospedaje (221%); belleza (139%); construcción y edificación (119%); mantenimiento industrial (78%); agricultura y procesamiento agro (75%); y automotriz y transporte (47%). La inscripción en programas de corte y confección decayó en un 47%; y la inscripción en arte y artesanías bajó en el 39%. Estos cambios están mayoritariamente de acuerdo con los planes de aumentar inscripciones en las áreas hacia donde la economía del país se está moviendo, especialmente la demanda creciente para el hospedaje, especialistas en la tecnología de información y comunicaciones, trabajadores de la construcción y cuidadores certificados de niños.

3.2 Programas de formación en el lugar del trabajo del HEART

El HEART opera un programa de aprendizaje de oficios, un programa de pasantías (el Programa de Oportunidades de Formación para Egresados de la Educación Formal –SLTOP por su sigla en inglés–), y provee programas de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo para las empresas, y son llevados a cabo, tanto en el lugar de trabajo como a través de arreglos de formación negociados con otras entidades de formación. Según el informe del Departamento de Formación Basada en la Empresa del HEART Trust (2005), en el período 2004-2005 un total de 10.256 personas fueron inscritas en los programas de formación en el lugar de trabajo; y fueron puestas en marcha asociaciones para la formación, con un total de 1.323 empresas, como lo muestra la Tabla 7. De estas empresas, 716 están participando en el nuevo marco de unidades de competencia, incluyendo alrededor de la mitad de las empresas que ofrecen pasantías y aprendizaje de oficios.

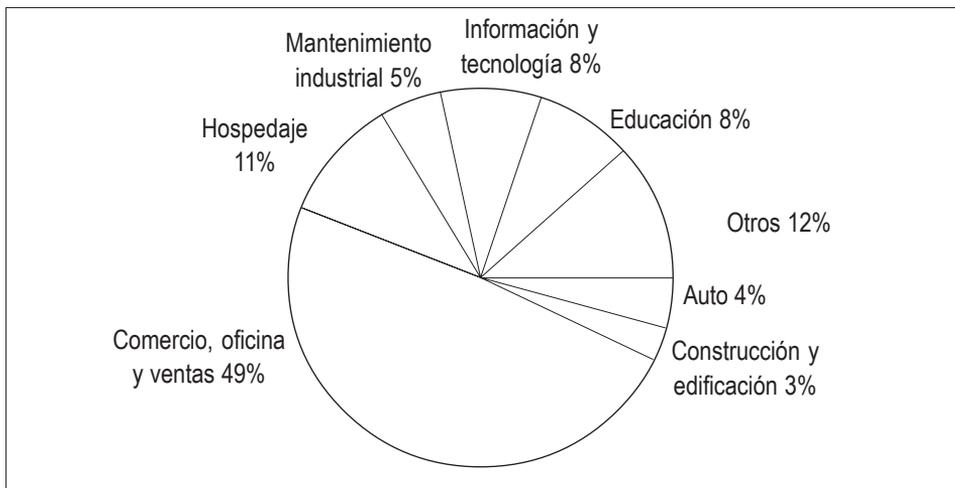
Tabla 7
Participación en formación en la empresa 2004-2005

Programa	Empresas	Participantes
Aprendizaje SLTOP	1.116	4.600
Aprendizaje de oficios	169	695
Programas WIP	20	245
Unidades de Competencias	18	4.716
TOTAL	1.323	10.256

Fuente: HEART: Informe Estadístico, marzo 2005.

No es posible hacer un análisis exacto de la distribución real de los participantes en la formación en el lugar de trabajo, excepto en el área de aprendizaje de oficios, ya que el sistema de información no categoriza los participantes por sector. La distribución del total de las inscripciones en formación en el lugar de trabajo se estima en el presupuesto del período 2005-2006 como lo muestra la Figura 10. Éste incluye pasantías y aprendizaje de oficios. Hay que notar que el área de las habilidades comerciales domina la provisión de formación en la empresa al 49% del total, seguido por “otros” al 12%, el hospedaje con el 11% y TIC y educación al 8%. El gran peso de habilidades comerciales en el total refleja tanto la gran cantidad de trabajos de comercio de distribución en la economía, como el hecho de que muchos trabajos de oficina son aptos para la formación dentro del modelo de pasantías.

Figura 10
Inscripción en formación en el lugar de trabajo por sector

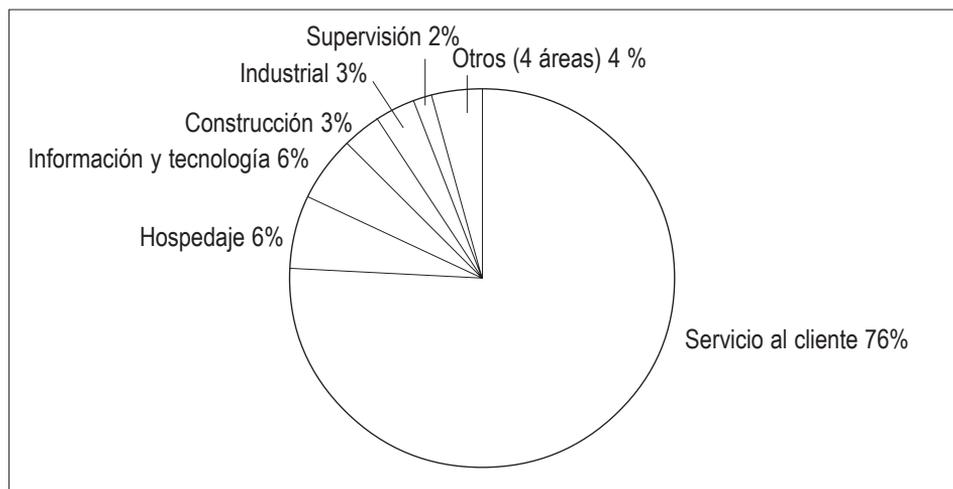


Fuente: Presupuesto de HEART, 2005-2006.

Los programas de desarrollo de la fuerza de trabajo proveen una formación más adecuada y pertinente para las empresas, dentro del nuevo marco de unidades de competencias. El año pasado fueron provistos programas especializados a 20 empresas, y otros 25 programas reclutaron participantes con un total de 18 empresas. La Figura 11 muestra la distribución real para el período 2004-2005 en términos de áreas de formación. La gran cantidad de formación en servicio al

cliente es indicativo de que estos tipos de ofertas son novedosos, ya que en su primer año de introducción a una escala más grande, la formación de servicio al cliente fue relativamente fácil de colocar. Se espera un grado considerable de diversificación en el futuro próximo a medida que la promoción de esta modalidad de formación aumente.

Figura 11
Inscripción en Programas de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo
por área de formación



Fuente: HEART: Informe Estadístico, marzo 2005.

3.3 Formación profesional en instituciones terciarias

Centros Comunitarios: Jamaica tiene ocho centros comunitarios ubicados en Moneague, Bethlehem, la Bahía de Montego, Portmore, Brown's Town, Knox, Excelsior (EXED) en Kingston, y la Escuela de Agricultura, Ciencia y Educación (CASE). Moneague, Bethlehem y CASE son multidisciplinarias en su currículo. Los Centros Comunitarios proveen educación general preuniversitaria, profesional, paraprofesional y formación ocupacional. Todos los centros también ofrecen programas de educación continua que permiten a los estudiantes prepararse para los exámenes CXC y Certificado General de la Educación (GCE). La inscripción en centros comunitarios totalizó 6.598 en 2003-2004. Menos del 5% de las

ofertas de los centros comunitarios son de tipo profesional, y datos del año 2002 muestran que alrededor del 30% de las inscripciones corresponde a estudiantes que buscan certificados adicionales en materias de escuela secundaria. Hay hasta cuarenta ofertas profesionales disponibles para los centros comunitarios. El HEART provee apoyo financiero para los programas de formación en cinco de estos centros, y existe un Memorando de Entendimiento entre el HEART y el Consejo de Centros Comunitarios de Jamaica para expandir las ofertas basadas en el marco del HEART-NCTVET. Un Memorando de Entendimiento con la CASE permite la articulación de graduados en agricultura del HEART con los programas de diploma de la CASE. Los centros comunitarios también son capaces de implementar el Sistema de Gestión de Aprendizaje desarrollado por el HEART Trust/NTA, un sistema para monitorear estudiantes e información de cursos.

Universidad del Caribe del Norte (*Northern Caribbean University –NCU–*): El HEART financia la formación en dos áreas de formación en la Universidad del Caribe del Norte, la que provee formación preprofesional y profesional.

Centro de Formación en la Producción Creativa (*Creative Production Training Centre –CPTC–*): El HEART desarrolló y equipó un programa en producción multimedia conocido como Diseño Digital en el CPTC, el cual provee formación para artes visuales y la industria del entretenimiento. Este programa se desarrolla junto con el Colegio Edna Manley de Artes Visuales y Actuación, el cual cubre los componentes de Bellas Artes del currículo.

Instituto de Administración para el Desarrollo Nacional (*Management Institute for National Development –MIND–*): Esta institución, operada actualmente por el gobierno como emprendimiento comercial, provee formación para el sector público y organizaciones del sector privado, principalmente en el área de la administración, pero incluyendo también áreas tales como la contabilidad, la administración de suministros, y el análisis de necesidades de formación. Los cursos están planificados en sus horarios y hechos a medida de los clientes para organizaciones específicas. Un total de 6.146 individuos participaron en las ofertas el año pasado (PIOJ, 2005).

La Universidad Tecnológica (*The University of Technology –UTECH–*): La Universidad Tecnológica provee cursos de graduados, licenciatura, diploma y certificado en ocho áreas de estudio amplios. UTECH alcanzó el estatus de universidad en el año 1995. Como parte del proceso de subir en grado, la institución redujo el número de programas de certificación profesional y no es más un proveedor importante de oportunidades de aprendizaje no terciarias. UTECH y el HEART se asociaron para producir un nuevo bachillerato en programas de EFTP

que está ahora completando su primer ciclo. En 2003/2004, hubo 1.129 estudiantes (el 11,7% de la inscripción total) en los programas de formación de profesores técnicos y profesionales. Los estudiantes del Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería del HEART pueden acceder después al programa de Bachilleres en Ingeniería de UTECH.

Educación en Enfermería: Jamaica tiene una carencia de enfermeros relacionada con la migración del personal capacitado en esa especialidad. Tradicionalmente la educación y la formación en enfermería han sido dentro del ámbito del Ministerio de Salud. La formación en áreas relacionadas a la enfermería se ofrece a través de hospitales (para parteras), dos centros comunitarios (enfermeros registrados y auxiliares), y programas profesionales superiores son ofrecidos en al UWI y el NCU. Los servicios de salud son frecuentemente una fuente de empleo y un objetivo de las agencias de formación profesionales. El HEART Trust/NTA y el NCTVET han estado desarrollando normas y unos pocos programas en el área de la enfermería, pero hay mucho potencial para la expansión en este campo.

3.4 La provisión de formación por proveedores privados

Como parte de un estudio mayor sobre el aprendizaje a lo largo de la vida en Jamaica, HEART con el Banco Mundial (Lindo, 2003) hizo un estudio de proveedores privados de la formación.

Los resultados muestran la existencia de un sector de formación y educación privado, en pleno crecimiento. El estudio indica una inscripción total de 9.571 participantes. Dado el alto índice de falta de respuesta a la encuesta y de la no participación de varios proveedores importantes, se estima que la inscripción real es el doble de lo que se reporta en la encuesta. Las cifras de los que contestaron totalizaron 7.985 durante el período de doce meses, precedente a la encuesta.

El estudio muestra lo siguiente:

- Mientras que más de la mitad de los proveedores han estado operando por más de diez años, el resto son nuevos. Unos cuantos de ellos han aparecido en el área de la tecnología de la información, por ejemplo.
- La mayoría de los estudiantes tienen entre 20 y 30 años, y no están necesariamente recién egresados del sistema formal de educación.
- Los costos son moderados, alrededor de JA\$ 12.000 de promedio por curso, pero con un amplio rango que va desde JA\$ 1.500 a más de JA\$ 1.700.000 para ciertos cursos de tecnología de la información. Esto se muestra en la Tabla 8.

- Alrededor de la mitad de los proveedores ofrecen programas de formación para empresas en base a contratos.
- Los proveedores privados ofrecen una amplia gama de cursos: cursos técnicos y profesionales (54%), tecnología de la información (41%), cursos CXC, CAPE y GCE (30%), y cursos de recuperación (22%).
- Uno de cada cuatro estudiantes se inscribe en cursos de negocios, el 18% en tecnologías de la información, el 16% en cursos técnicos y profesionales, y el 12% en cursos CXC, CAPE y GCE.
- La inscripción femenina es del 63%.
- Hay programas de tres meses, seis meses, un año y dos años, dependiendo de lo que se busca en materia de calificación. Alrededor de la mitad de las ofertas son de tres meses o menos (una de las razones por las cuales el costo promedio es bajo).
- Son ofrecidos muy pocos programas que usan las normas y la certificación NCTVET, por lo que éste es un campo fértil para el HEART Trust/NTA (y es necesario atraer a estos proveedores al marco para llegar a las ambiciosas metas de certificación de la fuerza de trabajo de HEART). La mayoría de los programas usan exámenes internos para otorgar certificación, y algunos usan una variedad de evaluaciones externas y mecanismos de certificación incluyendo el *City & Guilds*, y las populares certificaciones de vendedores de tecnología de la información. La certificación externa es enfocada sobre cursos más largos.

Tabla 8
Costos de programas privados por duración

Duración de Curso/Programa	Costo Por Programa JA\$ (dólares jamaicanos)				Número de Cursos
	Media	Mediana	Rango		
			Mínimo	Máximo	
> 1 Mes	29.369,00	6.620,00	1.500,00	123.250,00	50
1 > 3 Meses	9.057,00	8.000,00	2.000,00	50.000,00	60
3 > 6 Meses	12.324,00	8.500,00	3.600,00	34.220,00	23
6 > 13 Meses	38.316,00	26.000,00	3.000,00	348.000,00	68
13 > 25 Meses	113.594,00	60.000,00	2.000,00	785.610,00	38
25 Meses y más	538.374,00	70.000,00	44.870,00	1.740.000,00	5
Sin datos	5.533,00	5.500,00	4.500,00	6.600,00	3

Fuente: Lindo, 2003.

- El patrón de inscripción reportado incluye el 28% en programas especializados de licenciatura y para graduados, el 26% en negocios, el 18% en tecnología de la información, el 17% en varios cursos profesionales, y el 12% en materias secundarias de CXC.³

3.5 Educación y formación provista por el empleador

Las empresas del sector privado en Jamaica son bastante activas en sus esfuerzos por elevar el nivel de habilidad de sus trabajadores. Esta conclusión es reafirmada por los resultados de dos encuestas de las prácticas de formación de empleadores. Una encuesta se encargó de informar el estudio sobre el aprendizaje a lo largo de la vida del Banco Mundial, e incluyó 99 empresas del sector privado (Market Research Services, 2003). La segunda encuesta fue conducida por la Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) en el año 2000 e incluyó setenta entidades de los sectores públicos y privados. Ambas encuestas eran representativas en su diseño de la rama, el lugar, el tamaño de las empresas; sin embargo, ambas encuestas sufrieron problemas de baja respuesta que implica que los resultados deben ser considerados como preliminares.

Más del 90% de las empresas reportan proveer formación, principalmente como un mecanismo para complementar las habilidades y competencias existentes más que para compensar por deficiencias en las competencias. El 62% de las organizaciones proveen oportunidades de formación y educación para complementar las competencias existentes, mientras que el 21% reportaron que la educación y formación es usada primariamente para compensar por deficiencias.

En cuanto a las necesidades, la encuesta del Market Research Services mostró que la falta de competencias varía por categoría del personal. Las dos deficiencias de competencias más destacadas entre los profesionales son la capacidad para hablar idiomas extranjeros y la habilidad para trabajar en equipo. Las carencias principales de los trabajadores de oficina son la solución de problemas, el razonamiento, la habilidad técnica y el uso del lenguaje. En el caso de los trabajadores de servicios y trabajadores de ventas en tiendas y mercados las deficiencias críticas son la comunicación oral, razonamiento y el uso del lenguaje. Para los operadores de maquinaria y planta y de ensamblaje, la competencia del razonamiento es la más débil. Lo mismo pasó para otras ocupaciones elementales, aunque la debilidad en la comunicación oral también se notó.

3 En Jamaica hay otro negocio próspero especializándose en cursos CXC adicionales regulados por el Ministerio de Educación. Estos cursos no se han enfocado en un mercado específico.

El enfoque de la mayoría de los cursos de perfeccionamiento es de orientación a un trabajo específico. Esto es cierto, tanto si el objetivo de la formación es compensatorio, como en el caso de la formación complementaria. El 67% de las empresas que usan programas de formación para compensar carencias en competencias y habilidades ponen el énfasis en la formación específica para tareas concretas en el trabajo. De la misma manera, el 44% de los empleadores ofrecen formación específica para el empleo como medio principal por el cual buscan complementar las habilidades y competencias que los empleados traen al lugar de trabajo.

Las áreas de formación más comunes son habilidades básicas y avanzadas relacionadas al trabajo. Sin embargo, se le da un énfasis notorio al desarrollo personal y mejora académica. Menos cantidad de empresas ofrecen oportunidades para la recuperación o formación en el razonamiento cuantitativo o la solución de problemas; aunque uno de cada cinco empleadores proveen recuperación académica, y casi un tercio apoya el mejoramiento académico (Tabla 9).

Tabla 9
Formación provista por empleadores privados

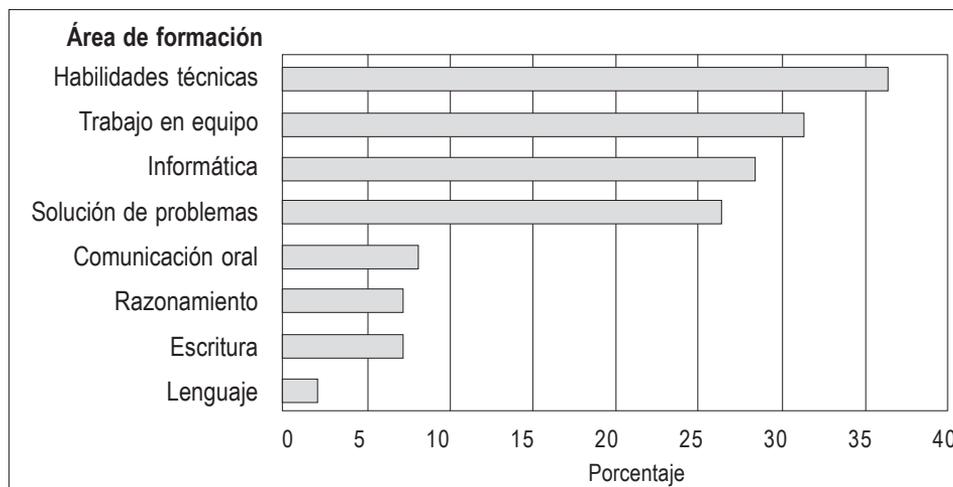
Área de formación	Porcentaje
Formación básica relacionada con el empleo	93,9
Formación superior relacionada con empleo	68,7
Desarrollo personal	47,5
Recuperación	21,2
Perfeccionamiento académico para certificación/ acreditación	45,5
Razonamiento cuantitativo/ solución de problemas	31,2

Fuente: Market Research Services, Ltd., Encuesta de Negocios de Jamaica, Banco Mundial, 2003.

Las áreas de competencia más comunes para las cuales se provee formación incluyen habilidades técnicas, trabajo en equipo, informática y solución de problemas. El discurso correcto, la escritura y razonamiento son menos comunes. A pesar del hecho de que el uso del lenguaje fue identificado como una de las principales carencias de competencias, son muy pocas las organizaciones que han realmente intentado proveer formación en esta área, para sus empleados (Figura 12).

Figura 12

Porcentaje de empleadores que proveen formación por área de formación



Fuente: Market Research Services, Ltd., Encuesta de Negocios de Jamaica, Banco Mundial, 2003.

Las empresas confían, principalmente, en la formación interna provista, tanto por personas empleadas en la organización como por profesores externos. La excepción está en el área de mejora académica donde el énfasis está en la provisión externa. La satisfacción con las inversiones en formación generalmente parece ser positiva. Casi el 80% de las empresas indicaron satisfacción con las inversiones en formación.

De los datos recogidos, no fue posible cuantificar ni el número total de capacitados ni la magnitud del gasto pero ambos parecen ser sustanciales (Tabla 10). Lo que es más, los empleadores se encargan de una proporción importante de los costos de formación. Casi el 65% de las empresas que participaron en la encuesta indicó que paga la totalidad de los costos de formación. Menos del 10% de las empresas pidió a los empleados que financien más del 50% de los costos de cursos de perfeccionamiento. Lo que es interesante es que las empresas más pequeñas son más propensas a proveer subsidios completos, mientras que las empresas más grandes, tienden a pagar sólo una parte de los costos de la formación de los empleados.

Tabla 10
Número de empleados formados por área de formación

Número de empleados formados	Área de Formación					
	Formación básica relacionada con el empleo N=85	Formación superior relacionada con el empleo N=43	Desarrollo personal N=35	Recuperación N=30	Perfeccionamiento académico N=10	Razonamiento cuantitativo/solución de problemas N=24
	%	%	%	%	%	%
1-5	35,3	32,5	22,8	16,6	70,0	16,7
6-10	9,4	9,3	14,2	6,7	-	-
11-14	3,5	6,9	2,9	6,7	20,0	8,3
15-19	9,4	9,3	8,6	3,3	-	16,7
20+	-	6,9	8,6	50,0	-	12,5

Fuente: Market Research Services, Ltd., Encuesta de Negocios de Jamaica, Banco Mundial, 2003.

La Encuesta de Negocios de Jamaica ilustra las diferentes maneras en las que las organizaciones apoyan la formación y el desarrollo. El 86% de los empleados tiene licencia remunerada para dar exámenes, el 80% tiene licencia remunerada para estudiar, y el 75% recibe apoyo financiero de la empresa para formación y desarrollo. Otros elementos de prácticas de formación aparecen en la Tabla 11.

Tabla 11
Prácticas de formación reportadas por empleadores

Práctica de empleador	Porcentaje
Licencia para estudios remunerada	80,0
Licencia para exámenes remunerada	86,2
Remuneración por habilidades	9,2
Apoyo financiero de la empresa	75,4
Licencia para estudios no remunerada	26,2
Conexión con evaluación de desempeño	26,2

Fuente: Federación de Empleadores de Jamaica, Informe sobre Situación de la Industria: Formación y Desarrollo, 2001.

La Encuesta de Negocios de Jamaica también nos ilustra acerca de las formas en que el desarrollo de empleados es practicado por empleadores. Como se ve en la Tabla 12, los empleadores se comprometen en distintas maneras con el desarrollo del empleado. La más común es el tutelaje en el lugar de trabajo, seguido por los cursos cortos y conferencias y seminarios.

Tabla 12
Formas de prácticas para el desarrollo de empleados

Práctica del empleador	Porcentaje
Tutoría en el empleo	91,3
Cursos cortos	84,1
Conferencias/seminarios	79,7
Educación formal de larga duración	37,7
Aprendizaje autodirigido	27,5
Formación de aprendizaje	27,5
Rotación de tareas estructurada	26,1
Tareas de desarrollo especiales	26,1
Proyectos especiales	21,7
Ayuda de mentor estructurada	11,6
Lectura enfocada	10,1

Fuente: Federación de Empleadores de Jamaica, Informe sobre Situación de la Industria: Formación y Desarrollo, 2001.

Ambas encuestas señalan los considerables recursos dedicados al mejoramiento del personal. Es sorprendente, por lo tanto, que aproximadamente el 40% de las empresas representadas en ambos estudios no tenía políticas ni planes de formación formales. Estas empresas tenían, además, poca probabilidad de poseer planes de formación montados. La Encuesta de Negocios de Jamaica también reportó que una formación formal necesita evaluación, la cual es llevada a cabo en tan solo la mitad de las organizaciones que participaron en la encuesta. Este resultado sugiere que las empresas podrían beneficiarse de apoyo para ayudarlas a implementar evaluaciones de sus necesidades de formación y para desarrollar políticas y planes de formación.

3.6 Financiamiento de la formación

La fuente principal de financiamiento del HEART Trust/NTA es el impuesto del 3% sobre la nómina salarial de los trabajadores en todas las empresas que pagan un total de salario mensual que excede la cantidad de JA\$ 14.444. A fines de 2004-2005, un total de 9.745 empresas contribuyeron al HEART, constituyendo un aumento del 35% desde 1999 (Estado Financiero del HEART Trust, marzo de 2005). Entre 1999 y 2004-2005, el ingreso total del HEART aumentó en un 76% al dólar actual pero solamente en un 9,2% al dólar constante, como lo muestra la Tabla 13.

Tabla 13
HEART: ingreso del 3% por sector, 2003-2004

SECTOR	Número de empresas	%	Contribución (millones de dólares jamaiquinos)	Contribución de empleadores %
AGRICULTURA	172	2,0%	36,6	1,4%
CONSTRUCCIÓN Y MINERÍA	415	4,9%	245,29	9,2%
DISTRIBUCIÓN	3011	35,3%	434,51	16,2%
EDUCACIÓN & FORMACIÓN	106	1,2%	30,88	1,2%
SERVICIOS FINANCIEROS	311	3,6%	454,33	17,0%
MANUFACTURAS	568	6,7%	305,89	11,4%
OTROS SERVICIOS	1109	13,0%	161,82	6,0%
SERVICIOS PROFESIONALES Y DE ORGANIZACIÓN	1642	19,2%	281,94	10,5%
ESTATUTARIO/UTILIDADES	16	0,2%	326,88	12,2%
TURISMO/ ENTRETENIMIENTO	766	9,0%	261,43	9,8%
TRANSPORTE	414	4,9%	137,98	5,2%
TOTAL	8530	100%	2.677,56	100,0

Fuente: HEART: Informe Anual sobre la Formación, 2003-2004.

El ingreso del 3% es complementado por el ingreso de los intereses y el ingreso de las actividades comerciales de las instituciones. El ingreso de los intereses estuvo en el 6.3% del ingreso total en el 2004-2005, y bajó con la baja de las tasas de interés. El ingreso de las actividades comerciales pasó de JA\$ 78,4 millones, o el 3,8% del ingreso total en 1999, a JA\$ 291 millones o el 9,4% del ingreso total en el 2004-2005, un incremento respetable indicando el énfasis en la diversificación después de depender del ingreso de 3%.

3.7 La contribución del 3% de empleadores por sector

Las contribuciones del 3% de los empleadores, las cuales actualmente comprende el 84.3% del ingreso del HEART, fueron analizadas por última vez en el año 2004 (Informe de Formación Anual del HEART Trust, Lindo, 2004). La Tabla 13 muestra las siguientes fuentes principales de ingreso de un total de 8.530 empleadores:

- Sector financiero (17,0%)
- Sector distribución (16,2%)
- Sector utilidades/ estatutario (12,2%)
- Manufactura (11,4%)
- Construcción y minería (9,2%)
- Sectores de turismo y de entretenimiento (9,8%)

El valor de la desgravación fiscal calculada por el Departamento de Cumplimiento y Remesas fue solamente de JA\$ 27,3 millones para el 2004-2005.

3.8 Análisis de los costos de formación

La Tabla 14 calcula el costo unitario de los programas de formación del HEART desde 1999 al año 2000. Resulta que el costo unitario basado en inscripciones ha bajado mucho, de acuerdo a los aumentos substanciales con un costo unitario promedio por inscripto, a precios constantes que van, de JA\$ 61,63 en el año 1999 a JA\$ 35,62 en 2004-2005. Debe recordarse, sin embargo, que la cifra de 2004-2005 incluye un gran número de nuevos participantes de medio tiempo. Aun así, la baja en el costo unitario (a precios constantes) mostrada entre 1999 y 2003 es bastante grande.

El costo del personal (en términos corrientes –mostrado en la Tabla 15–) aumentó, de acuerdo con el gasto total, al 74% en dólares corrientes, mientras que los costos de las instalaciones y otros costos operativos subieron por encima del 200%. El costo de personal no incluye al personal de medio tiempo, el cual ha aumentado significativamente ya que la Agencia contrata individuos para dictar cursos de nivel superior, así como cursos que no estaban propuestos para operar durante varios años.

El análisis de costos del estado financiero de marzo de 2005 para 2004-2005 revela las siguientes categorías de gastos principales:

- Costos de personal = 40,0% (bajó del 49% en 1998-1999)
- Subvenciones de formación = 19,2% (fondos entregados a proveedores externos. Subió del 14% en 2002)

Tabla 14
Cálculo de costo unitario a precio corriente y constante

	Dólares jamaicanos (000)					
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Ingreso Total (Precio Constante)	2.041.832	2.012.114	2.064.741	1.970.594	2.245.114	2.230.239
Contribución del 3% de Empleadores (Precio Constante)	1.368.203	1.325.699	1.801.162	1.854.755	1.889.865	1.914.978
Gasto Total (Precio Constante)	2.063.444	2.031.678	1.907.670	1.491.310	2.035.508	2.174.217
Costo por Unidad (Precio Corriente)	61,63	61,59	64,63	68,20	68,03	57,35
Costo por Unidad (Precio Constante)	61,63	61,59	56,70	42,31	47,91	35,62
Inscripción Real	33.480	32.985	33.647	35.249	42.490	61.040
Tasas de Inflación Año Fiscal (punto a punto)	7,21	6,3	7,6	6,3	16,8	13,2
Tasa Valor Real. Usando 1999/00 = JA\$ 1,00 como año base	1	1,06	1,14	1,22	1,42	1,61

Fuente de Tasas de Inflación: Informe Mensual Marzo 2005, PIOJ, Recuperado 2 de septiembre, 2005. <http://www.pioj.gov>

Fuente: HEART: Informe Anual sobre Formación 2003-2004 y Estado Financiero Auditado 2004-2005.

- Alimentación y bebida = 3,8% (decreciendo ligeramente)
- Personal de medio tiempo = 3,8% (aumento importante)
- Viajes y vehículos = 3,6%
- Estipendios y seguros de estudiantes = 3,4% (los estudiantes del nivel 1 reciben JA\$ 250 por semana para transporte, más asistencia miscelánea)
- Seguridad = 2,5%
- Incentivos especiales = 2,0% (para promover la participación de empresas en el nuevo marco, abordaje impuesto-subsidación)
- Otros costos = 21,7% (todos los elementos menos del 1,5%, pero incluye todos los materiales de aprendizaje y de formación).

La Tabla 16 muestra un análisis de los gastos totales según diferentes categorías de formación y ámbitos institucionales. Como se muestra la Tabla, la administración central consume solamente un poco más del 14% del presupuesto (finanzas, impuestos, personal, planificación, etc.); el monitoreo de programas y apoyo de formación, otro tipo de gasto fijo, consume el 7,1%. La acreditación y

Tabla 15

HEART: Principales fuentes de financiamiento 2000-2005 (US\$ 000s)

Ingresos	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	% Cambio
Contribución de empleadores del 3%	1.838.569	2.053.325	2.262.801	2.683.609	3.083.115	+68%
Ingreso financiero (intereses)	150.989	125.22	154.700	244.078	193.773	+28%
Ganancias institucionales	115.979	165.506	188.397	246.650	290.419	+150%
Ganancia por venta de propiedades, plantas y equipamiento	11.055	9.748	10.937	891	6.315	+43%
Otros	16.249			12.834	17.062	+5%
INGRESO TOTAL	2.132.841	2.353.805	2.616.835	3.188.062	3.590.684	+68%
Gastos						
Instalaciones y otros costos operativos	466.742	527.977	602.989	762.367	971.099	+108%
Costos de personal/administración	212.003	224.476	231.547	344.821	369.800	+74%
Costos de formación	1.325.699	1.398.242	1.551.540	1.764.431	2.139.214	+61%
Remodelación de escuelas secundarias técnicas y reembolsos	27.234	24.049	18.049	18.803	20.376	(25%)
GASTO TOTAL	2.031.678	2.174.744	2.404.125	2.890.422	3.500.489	+72%
Superávit antes de impuestos	101.163	179.061	212.710	297.640	90.195	(11)%
Impuestos	0	0	0	(122.807)	(48.218)	Sin datos
Superávit neto	101.163	179.061	212.710	174.833	41.977	(59%)

Tabla 16

Principales categorías de gastos en formación

Categoría	2003-2004		2004-2005	
Administración Central	440.158.681	14,9%	496.632.396	14,25%
Formación Institucional	1.547.031.030	52,3%	1.766.212.731	50,68%
IDFP	156.769.204	5,3%	181.479.480	5,21%
Formación Basada en la Comunidad	184.472.664	6,2%	239.000.487	6,86%
Formación Industrial	133.056.988	4,5%	177.669.632	5,10%
				67,85%
Materiales y Recursos de Formación	103.838.209	3,5%	96.978.830	2,78%
Reclutamiento. Colocación Laboral	118.593.658	4,0%	131.419.958	3,77%
Consejo Nacional de IDFP	103.909.166	3,5%	103.519.326	2,97%
Proyectos y MOEYC	167.705.994	5,7%	292.170.714	8,38%
	2.955.535.594	100,0%	3.485.083.554	100,00%

Fuente: Estado Financiero de HEART Trust, marzo de 2004, marzo de 2005.

certificación consume alrededor del 3,3%, y otros costos, tales como apoyo al Ministerio de Educación para las escuelas superiores técnicas, computadoras y servicios de tecnología de la información, consumen un 6,5%. Esto deja alrededor del 68% para los programas de formación.

Los costos unitarios de la formación por área de programa fueron examinados por Blank y McArdle (2003). Estos costos solamente pudieron ser analizados al nivel de lugar de formación y no al nivel de los programas de formación reales. Actualmente el sistema de contabilidad está siendo modificado para capturar costos al nivel de programa de formación. En ese momento los datos sugieren que las instituciones más grandes fueron más eficientes. Los datos actuales muestran que los costos unitarios también están siendo llevados por la intensidad de la utilización de las instituciones, incluyendo sus esfuerzos por establecer capacidad adicional a través de programas satélites. El aumento de los costos está relacionado al nuevo abordaje de evaluación en todas las áreas de la organización. El costo unitario en los CFP cayó de JA\$ 97.599 en 2003-2004 a JA\$ 58.680 en 2004-2005, mientras que el costo de las academias, los programas de comunidades y los programas en el lugar de trabajo, subieron. El costo unitario en el VTDI mostró un pequeño descenso.

Los costos promedios para 2004-2005 fueron de alrededor de US\$ 1.430 por estudiante que completó el curso. Las academias, algunas de las cuales son residenciales, mostraron los costos más altos, y los programas comunitarios y CFP mostraron los costos más bajos. Dentro de la categoría de las academias, los costos unitarios fueron bastante variables, indicando que las instituciones más pequeñas operaban con costos significativamente más altos, como se muestra la Tabla 19.

Tabla 17
Cálculo de costos/unidad 2003-2004

Formación	2003-2004 dólares jamaiquinos	%	Producción 2003-2004	%	Costo/unidad dólares jamaiquinos
Academias	999.253.772	34,10%	9.342	42,16%	106.964
CFP	456.958.256	15,60%	4.682	21,13%	97.599
Programas Comunitarios	163.735.991	5,60%	4.070	18,37%	40.230
Formación en la empresa	101.795.480	3,50%	2.073	9,36%	49.105
VTDI	156.542.256	5,30%	1.790	8,08%	87.454
TOTAL/PROMEDIO	1.932.976.615	66,00%	22.156	100,00%	87.244

Tabla 18
Cálculo de costos/unidad 2004-2005

Formación	2004-2005 dólares jamaicanos	%	Producción 2004-2005	%	Costo/unidad dólares jamaicanos
Academias	1.589.077.861	60,8%	13.781	46,4%	115.309
CFP	505.058.682	19,3%	8.607	29,0%	58.680
Programas Comunitarios	239.000.487	9,1%	3838	12,9%	62.272
Formación en la empresa	97.836.533	3,7%	1.309	4,4%	74.741
IDFP	181.479.480	6,9%	2.194	7,4%	82.716
TOTAL/PROMEDIO	2.612.453.043	100,0%	29.729	100,0%	87.876

Fuente: Estado Financiero de HEART Trust, marzo de 2004, 2005.

Tabla 19
Gastos y costos unitarios por academias y CFP 2004-2005

Ubicación	Estatus residencial	Gastos 2004-2005	Producción 2004-2005	Costo/unidad dólares jamaicanos
Belleza integral	NR	32.975.524	491	67.160
Ebony Park School	R	130.480.787	1521	88.416
Garmex	NR	93.686.913	2128	44.026
Kenilworth	NR	107.699.014	1727	62.362
Cornwall Automotive	NR	32.512.726	261	124.570
Portmore	R	103.520.758	1409	73.471
Runaway Bay Institute	R	97.007.797	2371	40.914
Stony Hill	R	117.654.742	1562	75.323
JAGAS	NR	53.806.031	1011	53.221
NTEI	NR	67.192.299	1300	51.686
Promedio CFP	NR	420.477.663	8239	51.035

Fuente: Estado Financiero de HEART Trust/NTA, marzo de 2005, e Informe Estadístico, marzo 2005, y otra información provisto por HEART Trust/NTA.

Entre 2003-2004 y 2004-2005, el panorama de los costos unitarios cambió considerablemente al aumentar las inscripciones y al introducir el nuevo modelo, lo que aumentó, tanto los costos como las inscripciones. Parecería que la magnitud de las inscripciones junto con el estatus residencial son los determinantes principales de los costos unitarios.

Parece que entre los programas financiados por el HEART el tamaño de la inscripción es el determinante principal de los costos unitarios, mientras que el estatus residencial y área de habilidad también pueden contribuir (ver Tabla 19). Por ejemplo, el costo unitario por alumno fue más alto en las dos instituciones académicas no residenciales con las inscripciones más pequeñas (Cosmetología y Cornwall Automotive), mientras que Portmore (JA\$ 52.790) y Stony Hill (JA\$ 49.843), que son ambas academias residenciales con alto nivel de inscripción, registraron costos unitarios relativamente bajos. Cornwall Automotive (CATI), la cual es una academia no residencial para formación en habilidades automotrices, tuvo la segunda inscripción más pequeña (175). Su costo unitario fue de JA\$ 114.253, el segundo más alto entre las academias. En contraste, en JAGAS, también una academia no residencial que ofrece formación en habilidades automotrices, el costo unitario fue solamente de JA\$ 43.009, menos que la mitad que el costo unitario en CATI. Sin embargo, deben notarse que los costos unitarios más bajos en JAGAS se deben también al hecho de que el cálculo no diferencia los estudiantes de medio tiempo en el segundo y tercer año de formación.

En los CFP el costo unitario promedio de formación para un estudiante individual fue de JA\$ 51.035, con una variación considerable entre los lugares, que se relaciona con el tamaño de la inscripción.

Las diferencias de tamaño entre los CFP parecen ser el principal factor determinante para la disparidad en sus costos unitarios. En 2004-2005, el costo unitario varió entre los 16 CFP yendo de JA\$ 33.185 (Port Maria) a JA\$ 90.302 (Lluidas Vale). Como en las academias, hay una fuerte correlación entre costo unitario y el tamaño de la inscripción. Por ejemplo, Lluidas Vale y Old Harbour, las cuales registraron los costos unitarios más altos, JA\$ 90.302 y JA\$ 82.339, respectivamente, tenían el tamaño más pequeño de inscripción: 284 y 347 respectivamente.

Los resultados relativos al tamaño de la institución y costos unitarios pueden tener implicaciones para el proceso de CANTA y sugiere posibilidades para instituciones regionales más grandes que operen con relativamente alta eficiencia. El análisis de los costos unitarios debería ser extendido a otros países en el proceso CANTA para confirmar los resultados de Jamaica.

3.9 Financiamiento de los programas de formación privados

Lindo (2003) encontró que alrededor de un 75% de los ingresos de los proveedores de formación privados vienen de las cuotas de los estudiantes. Extrapolando los datos de Lindo, los 9.571 participantes revelados por el estudio pagaron una suma promedio (mediana) de JA\$ 12.000. Esto se traduciría en JA\$ 114,8 millones

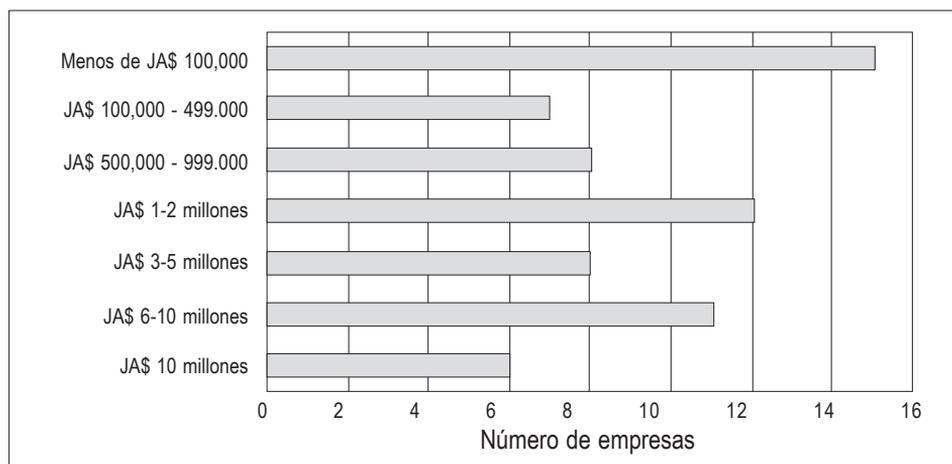
durante el año 2003. Como las respuestas a la encuesta fueron menos de la mitad de la muestra seleccionada, es razonable sugerir que los gastos son por lo menos el doble de la cantidad, es decir, alrededor de JA\$ 229,6 millones.

3.10 Financiamiento de formación en las empresas

No es posible conseguir una buena medición del gasto en formación hecho por las empresas. En una encuesta de negocios de la firma Market Research Services (2003), muchas empresas no reportaron sus gastos reales. La Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) encuestó 67 entes del sector privado y 3 del sector público, empleando a un total de 22.000 personas. De las 70 organizaciones entrevistadas en 2001, 6 gastaron más de JA\$ 10 millones en el período de doce meses antes del 31 de diciembre de 2000, y 11 gastaron entre JA\$ 6 y JA\$ 10 millones (Figura 13). Basados en datos reportados por la JEF, Blank y McArdle (2003) estimaron que las 67 empresas que dieron información sobre gastos en formación gastaron aproximadamente **JA\$ 219,3 millones** (US\$ 5 millones) en la calificación de su personal. Aunque sea imposible extrapolar los datos presentados por la JEF a todos los empleadores, no hay duda de que los empleadores hacen inversiones importantes en el mejoramiento del personal.

Figura 13

Gasto en formación por empresas del sector privado seleccionadas, 2000



Fuente: Federación de Empleadores de Jamaica. Informe sobre la situación de la Industria: Formación y Desarrollo, 2001.

3.11 Gasto público en formación

Datos provistos por el PIOJ (Tabla 20) muestran un gasto público total en formación de JA\$ 5.218 mil millones; con un gasto del HEART de alrededor de un 61% de esa suma; de escuelas de EFTP de aproximadamente un 17%; 4,5% para la policía; y un 3% en salud. Esto es alrededor del 15% del gasto total en aprendizaje a lo largo de la vida.

Tabla 20

Estimaciones de gastos en actividades seleccionadas de formación antes de servicio y durante el servicio, 2001-2002 a 2004-2005

Millones de dólares jamaíquinos

	2001-2002 Estimaciones revisadas	2002-2003 Estimaciones aprobadas	2003-2004 Estimaciones revisadas	2004-2005 Estimaciones revisadas
HEART Trust/NTA	2.031,7	2.174,7	2.618,8	3.188,2
Educación Técnica y Profesional (MOEYC)	807,1	793,6	849,6	879,6
Formación durante Servicio (MOEYC)	6,2	5,9	5,9	5,9
Servicios de Desarrollo de Jóvenes (Formación)	139,7	114,4	158,7	71,0
Formación (Ministerio de Salud)	132,3	132,3	146,4	156,1
Proyectos de Desarrollo Comunitario (SDC)	281,5	254,0	344,7	407,6
Formación (Ministerio de Agricultura)	8	7,4	11,3	11,3
Formación Sector Público (PNUD)	0,5	-	-	-
Becas y Apoyo	26,6	31	16,7	27,0
Ministerio de Finanzas	4,7	9,4		11,4
Empresa de Desarrollo de Productos Turísticos	31,8	37,3	44,0	44,0
Instituto Gerencial para el Desarrollo Nacional	65,3	65,8	68,5	80,1
Policía	195,9	255,2	42,2	231,2
Instituto de Formación Judicial	4,0	16,0	-	-
Fuerza de Defensa Jamaíquina (Form. Militar)	1,5	29,5	29,5	40,5
Ministerio de Transporte y Obras	2,7	6,7	5,2	6,5
Servicios de Correo y Telecomunicaciones	3,0	2,3	2,7	3,7
Servicios del Departamento de Corrección	31,1	43,9	44,0	42,6
Ministerio de Finanzas y Planificación	4,7	9,4	8,0	11,4
TOTAL	3.778,30	3.988,80	4.396,20	5.218,10

Fuente: Encuesta Económica y Social de PIOJ, 2002, 2003 y 2004.

El análisis de Blank (2003) mostró que la cantidad de este financiamiento que va a la educación continua y de adultos era solamente de JA\$ 67,6 millones, y argumenta que esto es insuficiente dada la alta necesidad de mejora de las competencias para la empleabilidad entre los miembros de la fuerza de trabajo, incluyendo alfabetización y cálculo aritmético.

3.12 Gasto total en formación

De acuerdo a los datos disponibles, Jamaica puede estar gastando, por lo menos, JA\$ 5,6 mil millones en formación relacionada al empleo (sin incluir la formación de docentes y la educación terciaria),⁴ o alrededor de US\$ 92,9 millones por año.

Gasto público	JA\$ 5,218 mil millones
Gasto de proveedores privados	JA\$ 0,229
Gasto de empresas	JA\$ 0,219 (el gasto real es mucho mayor)
TOTAL	JA\$ 5,666 mil millones

Para calcular tasas que puedan estar sujetas a comparaciones internacionales, esta cantidad de gastos resulta en los siguientes indicadores:

Tabla 21
Indicadores de gastos

Indicador	US\$
Gasto por población	35,04
Gasto por población en edad de trabajar	56,58
Gasto por fuerza de trabajo	77,74
Gasto por población en edad de recibir formación profesional	191,12
Gasto por fuerza de trabajo 14-24 (fuerza laboral en edad de recibir formación profesional)	448,72

4 El costo para la formación de docentes en 2004 fue de JA\$ 544,9 millones; y para la educación terciaria, de JA\$ 6.462 millones.

4. BENEFICIOS Y RESTRICCIONES DE LOS ARREGLOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

4.1 Beneficios de los arreglos

La satisfacción de los empleadores y actores: una encuesta a empleadores de 78 empresas en el año 2002 nos da un análisis detallado de las percepciones de los graduados en construcción, hospedaje y competencias comerciales del HEART. Aproximadamente el 66% de los empleadores calificó el desempeño de empleados capacitados por el HEART por encima del promedio, mientras que el 24% los calificó como en el promedio. Aproximadamente el 52% de los empleadores dijo que los empleados capacitados por el HEART estaban suficientemente capacitados para alcanzar los requisitos específicos de su industria u operaciones. El rol del HEART en proveer trabajadores capacitados o semicapitados recibió el puntaje más alto, de un 74%. Éste fue seguido de cerca por el rol de la Agencia en responder a los pedidos de graduados por parte de los empleadores (68%), y atender las necesidades/recomendaciones de los empleadores (66%). Con respecto al rol del HEART en proveer información, aproximadamente un 49% de los empleadores lo calificó como entre el promedio y muy pobre.

Es también importante notar que un porcentaje importante de empleadores no se percataron del rol del HEART en proveer asistencia técnica a industrias para el desarrollo de programas de formación (44,9%), y oportunidades de formación para el personal en la industria (38,5%). Esto es un indicador de dónde los esfuerzos de información pública deben ser concentrados. En términos de voluntad de asociarse con el HEART, más del 66% indicaron su deseo de hacerlo, mientras que el 26% no estaban seguros o no sabía, y el 10% dijo que no estaba deseoso de tener una asociación.

La Encuesta de Percepción Pública (1999) sobre el HEART Trust/NTA, mostró una opinión favorable de la Agencia en términos de apreciación pública global, con impresiones positivas registradas de más del 95% de las personas que respondieron. Desde esa encuesta, el perfil del HEART en la sociedad ha mejorado considerablemente.

El HEART tiene 28 asociaciones formales incluyendo la Federación de Empleadores de Jamaica para certificación de la fuerza trabajadora, el Fondo CHASE para la formación en temprana niñez, el Consejo de Investigación Científico (procesamiento de comestibles), la Universidad Tecnológica (coordinación, formación de docentes), el Consejo de Centros Comunitarios, dos empresas importantes de bauxita/alúmina, una asociación internacional con el Instituto Internacional para las Comunicaciones y el Desarrollo (Holanda) para el desarrollo

Tabla 22
Varios roles de HEART valorados por los empleadores

Rol de HEART	Por debajo del promedio	Promedio	Por encima del promedio	No sabe	Número de empresas
Proveer información	13 (16,7%)	25 (32,0%)	35 (44,9%)	5 (6,4%)	78 (100,0%)
Proveer trabajadores calificados y semicalificados	3 (3,9%)	13 (16,9%)	57 (74,0%)	4 (5,2%)	77 (100,0%)
Facilitar requerimientos/recomendaciones de empleadores	5 (6,6%)	13 (17,1%)	50 (65,8%)	8 (10,5%)	76 (100,0%)
Proveer asistencia técnica	5 (6,4%)	5 (6,4%)	33 (42,3%)	35 (44,9%)	78 (100,0%)
Proveer oportunidades de formación	4 (5,1%)	8 (10,2%)	36 (46,2%)	30 (38,5%)	78 (100,0%)
Responder a pedidos de empleadores	7 (9,0%)	5 (6,4%)	53 (67,9%)	13 (16,7%)	78 (100,0%)
Medio %	7,9	14,8	56,7	20,4	100,0

Fuente: HEART Trust: Encuesta de Empleadores. 2002.

de la tecnología de la información y las comunicaciones, y se han emprendido proyectos en asociación con el Programa Mundial de Alimentación, el Banco Interamericano de Desarrollo, y GTZ de Alemania. Estas asociaciones implican apoyo desde otras organizaciones.

Funcionarios del gobierno, líderes empresariales, miembros de la comunidad de la educación y sindicalistas, todos han anunciado apoyo para lo que el HEART Trust está haciendo. En general, hay apoyo para el abordaje basado en normas y para el nuevo modelo. El gran aumento en los programas de desarrollo de la fuerza de trabajo en 2004-2005 indica que las empresas están involucrándose. Se han formado 18 grupos líderes usando representantes de las industrias. Se ha otorgado acreditación a 70 programas de formación comprendiendo 32 OFA. Dieciocho empresas están trabajando con la Agencia para transformarse en Organizaciones de Formación Acreditadas (OFA).

Uno de los beneficios más importantes para los actores, por lo tanto, es que el HEART está realmente haciendo algo, y la gente lo reconoce. Debido a que el HEART tiene recursos, tiene reputación de que consigue sus objetivos. El amplio alcance de la Ley del HEART permite que la Agencia responda a una gama de necesidades y dirija el financiamiento hacia las áreas de crecimiento económico, además de que tiene el poder financiero, tanto para expandir la formación como para mejorar su calidad.

Que el HEART ofrezca oportunidades de formación a bajo costo es un beneficio irrefutable, y generalmente se valora que ofrezca oportunidades para mu-

chos grupos vulnerables, que de no ser así, no tendrían acceso a otras oportunidades educativas.

Estudios de seguimiento de egresados, siendo el más reciente el del año 2004, han incluido la evaluación del programa de formación por parte de los egresados. En este estudio, un 79% de los egresados dieron al HEART una evaluación favorable por mejorar sus condiciones de trabajo. También hay una satisfacción general con los instructores, y los estudiantes encontraron que los programas de orientación profesional y de pasantías en empresas, son útiles. El 88% de los egresados indica su interés en hacer otro curso de formación en el HEART.

La importante inversión en la infraestructura de la formación es también reconocida como un logro a nivel nacional, y el liderazgo del HEART en la región es una fuente de orgullo.

4.2 Restricciones y limitaciones de los arreglos

A pesar de la buena actuación del HEART, existen áreas de insatisfacción para los actores, y problemas con la implementación de una visión ambiciosa.

Los estudios de seguimiento de graduados, descritos anteriormente, dan en general un reporte bueno al HEART, pero dan bajas notas a los servicios de colocación de empleo; solamente el 35% de los que respondieron a la encuesta opinó que los servicios de colocación de empleo fueron buenos o muy buenos, en tanto que el 38% los catalogó como pobres o muy pobres.

El tributo de la formación es un impuesto, y los impuestos no son populares. A pesar de que el apoyo público para este impuesto fue favorable en la Encuesta de Percepción Pública, el año pasado el Comité de Impuestos Matalon recomendó que se abandonara para reemplazarlo con un régimen tributario más eficiente. A pesar de que esto no se ha hecho, el Ministro de Finanzas no ha descartado la idea totalmente. El impuesto del 3% es el más alto del mundo, y otra posibilidad sería bajar el peso del mismo. Relacionado con esto está la idea de que los impuestos reducen el empleo.

Los incentivos de la Ley del HEART para empresas son débiles porque la Ley se refiere a cantidades en dólares, que no son revisadas por el parlamento. Esto implica que el HEART ha recibido grandes sumas de impuestos en dólares a lo largo de los años que hubieran sido devueltas a las empresas. Esto, en parte, es lo que ha construido el sistema de formación. Pero la Agencia, hasta el momento, ha fallado en aumentar la participación de la formación comprehensiva en el lugar de trabajo, provista a través del programa para los que dejaron la educación formal, o a través del aprendizaje tradicional de oficios. Sin embargo, la Agencia ha

demostrado su deseo de proveer financiamiento a las empresas para reducir los costos de formación. Empresas que recién comienzan, empresas que se están reestructurando, y empresas en expansión, todas han pedido y recibido financiamiento. Estos paquetes de asistencia son llevados a cabo por el personal de desarrollo de proyectos, y financiados a través de subvenciones o mecanismos del presupuesto regular. El nuevo modelo sugiere que por lo menos algunas empresas se transformen en Organizaciones de Formación Acreditadas (OFA). Un Programa Incentivo Especial (SIP por su sigla en inglés) con JA\$ 70 millones fue introducido en el año 2004 para proveer apoyo. Las reglas usadas para dar el incentivo han estado bajo revisión para adoptar un abordaje de más desarrollo con las empresas, y apoyar financieramente las unidades de competencia para tareas específicas, las cuales las empresas prefieren antes que comprometerse a ayudar a los trabajadores a lograr calificaciones completas. Son 17 las empresas que están trabajando con el HEART para obtener apoyo financiero a través del SIP.

La concentración en formación básica es también un problema que continúa. Solamente el 24% de la inscripción es para formación de nivel superior. El HEART ha tenido dificultades en lograr que sus instituciones implementen formación a nivel superior, y éstas tienen problemas para implementarla debido a las cuotas involucradas. Las instituciones tienen objetivos en esta área que no han sido completamente logrados. Por el otro lado, mientras que la proporción de la oferta de formación superior no ha aumentado tanto, el número real de participantes de nivel superior ha incrementado significativamente.

El hecho de que el HEART sea tan prominente y grande es también un problema. Algunos actores en la comunidad de la educación tienen una suerte de resentimiento contra el HEART debido a su influencia y riqueza comparada con otras proveedoras de educación. Su gran tamaño también puede impactar negativamente en su flexibilidad a nivel local y a nivel nacional. Los programas cambian lentamente, y el HEART toma mucho tiempo para implementar completamente las nuevas iniciativas.

Finalmente, sean las que sean las contribuciones del HEART, hay aún una visión común de que la fuerza de trabajo jamaicana sigue sin tener las habilidades y los conocimientos suficientes, y que el sistema de educación básico es un fracaso. Esto está relacionado con la brecha de productividad descrita anteriormente en este estudio. A pesar de estos puntos de vista, existe una ambivalencia reportada entre los empleadores, sobre el mejoramiento de la fuerza de trabajo porque supone riesgos acerca de la retención del trabajador ya que éste tendría más probabilidades de encontrar otro empleo o de emigrar, además de los miedos asociados a que los trabajadores pidan mayor salario.

5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS ARREGLOS FINANCIEROS INNOVADORES

5.1 Ventajas de los arreglos financieros

Construcción del sistema: La Ley HEART y el impuesto de formación han resultado en la movilización de una cantidad considerable de recursos que han sido usados para desarrollar una red de formación a lo largo y ancho de la isla. Esto ha permitido el surgimiento de un sistema de formación más completo para Jamaica, y sin este mecanismo uno se pregunta qué tipo de sistema de formación tendría el país. Ciertamente, este abordaje financiero facilita la expansión del acceso y, cuando está combinado con las normas y las funciones de garantía de calidad, también aporta mejoras a ésta.

Financiamiento asegurado: En muchos países en vías de desarrollo, los flujos financieros del Ministerio de Finanzas no son tan confiables como deberían ser, y esto afecta los planes y programas de las agencias del gobierno. En Jamaica, el hecho de que el impuesto vaya directo a la Agencia en vez de que sea administrado a través del Fondo Consolidado controlado por el Ministerio de Finanzas, hace previsible el financiamiento en una base anual, y permite que el desempeño de la Agencia logre los objetivos propuestos en sus planes. El precio que hay que pagar por esto es que la responsabilidad se torna fundamental. Con el fin de mantener este enfoque, especialmente si la cantidad del impuesto es alto, la Agencia Central debe ser transparente y responsable. Ésta es la razón para el énfasis en el reporte de la actuación y la estricta regulación financiera de la Junta.

Flexibilidad: La naturaleza amplia de la Ley HEART, junto con el impuesto y el control del Fondo, permiten que se pueda enfocar la acción en los objetivos que son prioritarios, tanto para el gobierno como para la Agencia; que pueda involucrar la estimulación del crecimiento de un sector; dirigir programas a los jóvenes u otros grupos con necesidades especiales; aumentar el acceso geográfico; o certificar a los miembros de la fuerza de trabajo. Este abordaje también permite que la EFP amplíe su alcance más allá de lo que eran antes los límites de la formación profesional tradicional, sin gran dificultad hacia áreas con ocupaciones y servicios más nuevos, como el cuidado de los niños, los servicios de salud, el hospedaje, etc. Recientemente, el HEART ha comenzado a introducirse en áreas como el entretenimiento, el cuidado de la salud y el trabajo social (con jóvenes). La flexibilidad de los arreglos también permitió el establecimiento del NCTVET como la agencia encargada de establecer las normas y asegurar la calidad.

Control: La concentración del financiamiento en una agencia central le da a la Agencia un amplio grado de control sobre el proceso de formación. El HEART

ha tenido éxito en colocar un gran número de programas de formación dentro de su estructura de gestión común. Sin embargo, este nivel de control puede también llevar a una centralización exagerada.

Reducción de la inequidad: Investigaciones recientes que aún están en proceso, sobre los beneficios privados y sociales de las inversiones en formación a través del HERAT, han evidenciado una serie de hechos relacionados a la dispersión del ingreso, agregados a beneficios privados y sociales respetables (James *et al.*, 2003; 2005). Las inversiones del HEART en la formación producen menos inequidad que inversiones en la educación universitaria.

5.2 Desventajas del abordaje

Autocomplacencia: Las desventajas del abordaje son el lado inverso de las ventajas. Tener un impuesto es una gran fuerza para la Agencia, pero también puede ser su vulnerabilidad mayor en términos de la organización como empresa. El no tener que preocuparse sobre el financiamiento puede llevar a un tipo de autocomplacencia y adicción al mecanismo de financiamiento. Esto es un asunto de gestión. Las metas de la Junta Directiva del HEART para las ganancias de las instituciones han compensado esta tendencia hasta un cierto punto, y aunque éstas solamente constituyen el 9,4% del ingreso global, los ingresos de estas fuentes han aumentado un 371% desde el año 1999.

Tendencia hacia la construcción de un imperio: Es tentador tratar de hacer todo uno mismo, construir instituciones, desarrollar una burocracia de formación grande, transformarse en demasiado centralizado (lo que parece cierto en el caso del HEART), ofrecer programas que sirvan para todos (lo que el HEART está tratando de no hacer), y crecer aislado del sistema general de educación y formación. Todas estas tendencias necesitan ser contrarrestadas por un énfasis en las asociaciones, limitaciones de crecimiento en la administración central y el monitoreo de costos contra patrones en esta área, diversificando ofertas de programas y ofreciendo programas más flexibles y accesibles, y comprometiéndose en un diálogo continuo y cooperación con los sistemas de formación y educación más grandes. Relacionado a esto está la tendencia de ser demasiado centralizado, lo cual reduce la iniciativa y creatividad en el sistema.

Percepción de riquezas: La impresión general de que el HEART es rico en dinero disponible crea problemas. Los políticos sobrestiman lo que el fondo del HEART puede financiar. Tener un superávit estimula ideas acerca de cómo puede ser gastado en proyectos preferidos, y hay una tendencia general a ver a la Agencia como la respuesta a todos los problemas. Tener un impuesto de forma-

ción junto con la percepción de que la Agencia tiene grandes recursos también da a las empresas una razón para insistir en que la Agencia pague todos los costos de formación, más que cooperar cofinanciando emprendimientos.

Concentración en niveles más bajos de formación: A lo largo de los años el sistema establecido por el HEART continúa enfocándose en los niveles bajos de formación, mayoritariamente para desempleados y jóvenes recién egresados del sistema formal de la educación. Esto no es inherente al modelo, pero es lo que ha ocurrido, tal vez porque la demanda social de formación siempre ha excedido las demandas de los empleadores. Esta concentración en bajos niveles de formación también mantiene el foco en individuos menos preparados y con recursos más bajos (lo que no es necesariamente una mala cosa), quienes son menos capaces de hacer inversiones financieras en su formación.

6. EL DESAFÍO ACTUAL PARA EL HEART TRUST/NTA

Como mencionáramos antes, el reto actual más grande del HEART es la necesidad de trabajadores altamente capacitados para proveer la fuerza de trabajo para un gran número de nuevos proyectos. En el año 2004 la empresa de procesamiento de bauxita y alúmina Jamalco (relacionada a Alcoa de los EEUU), anunció sus planes de invertir alrededor de US\$ 600 millones en su planta de procesamiento en St. Elizabeth. Jamalco ha estado trabajando con el HEART para proveer trabajadores. En su momento de máxima necesidad, Jamalco proyecta necesitar más de 3.000 empleados de construcción altamente calificados.

En la industria del turismo, hay planes de construir once nuevos hoteles en la costa norte y oeste, y ya el trabajo ha comenzado en tres de ellos. En proyectos de inversión recientes en ambos sectores, empresas de construcción han importado una parte de la fuerza de trabajo altamente calificada que necesitan, sin consulta con la agencia de formación, ni advertencia previa al gobierno. Debido al tamaño y número de estos nuevos proyectos, tanto individual como colectivamente, el perfil es mucho más grande y hay presión para garantizar oportunidades de empleo para los jamaíquinos.

La expansión requerirá, tanto trabajadores en la construcción (alrededor de mil por proyecto) como trabajadores en hoteles, después de que se termine. Un análisis conducido el año pasado muestra que 12.000 habitaciones crearán directamente empleos para más de 16.000 trabajadores. Un análisis de la capacidad del sistema de formación mostró las siguientes necesidades y problemas (HEART Trust, 2004):

- Capacidad general en hotelería tradicional adecuada excepto en un poblado, pero
- instalaciones inadecuadas en la costa norte para proveer formación en las áreas de operaciones de hoteles relacionadas a la ingeniería.

En la expansión de la construcción se necesita evaluar y mejorar las competencias de los trabajadores de la construcción existentes. El sistema tiene solamente mil empleos de tiempo completo en la construcción en las zonas donde el desarrollo ocurrirá, a pesar de que la fuerza de trabajo para la construcción es bastante móvil. El plan es establecer instalaciones dentro de los lugares existentes para proveer evaluación de trabajadores, usando el reconocimiento de aprendizajes previos, y creando planes de formación que estos trabajadores puedan seguir a medio tiempo para aumentar sus calificaciones, principalmente en relación con las competencias particulares que los empleadores requieran. Esto es en esencia el modelo que se está usando para la expansión del sector de bauxita. Hay también áreas de competencias que necesitan fortalecerse, incluyendo aire acondicionado, andamiaje, operación de equipo pesado, soldadura, sistemas de agua, etc.

Esta es una prueba de la capacidad del sistema reformado para identificar las competencias existentes en los trabajadores, proveer reconocimiento formal de estas competencias, y hacer que los individuos se involucren en formación que complete los huecos y que los lleve a una calificación de un tipo más integral en una manera consistente con las necesidades de los empleadores, y que lleve a los individuos a un nivel de formación superior que típicamente ha sido el caso del HEART Trust/NTA. La satisfacción de los involucrados con los esfuerzos del HEART para satisfacer estas necesidades determinará hasta cierto punto el futuro de la Agencia y del impuesto del 3% que la mantiene.

7. CONCLUSIONES

Las inversiones en formación en Jamaica han comenzado a producir un sistema coherente y han dado como resultado el establecimiento de una infraestructura de formación decente. Hay una red de programas de formación a lo largo de la isla con cobertura cada vez más adecuada, un marco común para la formación basado en normas definidas por los empleados y los actores, un cuadro de instructores y asesores calificados, instalaciones que estén adecuadamente equipadas (a pesar de que no al nivel OCDE) y sistemas de gestión que son relativamente efectivos a juzgar por las tasas de conclusión y logros de otros objetivos.

Lo que aun falta por ocurrir, sin embargo, es que este sistema se extienda a empresas, escuelas, programas terciarios, y proveedores de formación privados para aumentar el impacto en la economía. El nuevo marco es aún bastante reciente, y el crecimiento es impresionante, pero permanece principalmente dentro del HEART en términos de aumento de inscripciones. El aumento del año pasado en los programas de desarrollo de la fuerza de trabajo es un importante avance, pero el número de empresas que están completamente involucradas es aún bajo: son siete empresas. El crecimiento y la diversificación de las ofertas en esta modalidad será un indicador importante del comportamiento futuro. Un desafío para el futuro es conseguir la cooperación de los empleadores para apoyar a los trabajadores a obtener calificaciones completas, más que (solamente) la unidad de competencias que los empleadores creen que más se necesita (lo que ha sido la tendencia).

Con respecto a las escuelas, el asunto incluye el compromiso del Ministerio de Educación de encontrar inversiones adicionales para educación profesional más relevante y de más alta calidad en escuelas secundarias, y luego reestructurar la manera en la cual los programas de formación funcionan en las mismas.

Con el sector terciario la meta tiene que ver con la actualización de las calificaciones de nivel superior que se ajustan a los conceptos del sector terciario y del sistema de acreditación en lo concerniente a diplomas y títulos. Estos programas de nivel superior no han sido aún desarrollados, salvo algunas excepciones.

A los proveedores de formación privados, será necesario mostrarles cómo pueden beneficiarse con la adopción del marco en términos de oportunidades de empleo mejoradas de sus egresados, y tal vez se les deba proveer de apoyo financiero para incluirlos en el marco de trabajo del HEART-NCTVET.

En suma, la oferta más diversificada de formación a los nuevos sectores y ocupaciones será también un importante ingrediente para el éxito en la atracción de otros proveedores y alumnos hacia el sistema. Por parte de los que no son proveedores del HEART, debe existir también la voluntad de participar en un sistema de aseguramiento de calidad en el cual el NCTVET monitorea los procesos de evaluación.

Al mismo tiempo, el HEART Trust/NTA, como líder de esta reforma, enfrenta el riesgo de potencialmente perder calidad mientras intenta conseguir más cantidad. No hay ninguna duda de que el creciente nivel de participación es muy alentador, pero el crecimiento demasiado rápido compromete la calidad. El rápido crecimiento del año pasado ha planteado estas preguntas, habiéndose notado ya que el nivel general de empleabilidad puede haberse deteriorado.

Algunos problemas sobre cómo se financiará la formación a partir del tributo del 3% más allá del mediano plazo, aún permanecen sin resolver. Con el fin de

contar con un mercado de formación genuino es necesario que haya más competencia por fondos públicos. Tarde o temprano, al aumentar la participación de otros tipos de proveedores, las ventajas financieras de los programas operadas por el HEART serán desafiadas, y la Agencia necesitará hacer sus propias operaciones más competitivas con proveedores alternativos que alcancen los estándares para participar en el sistema.

Un segundo problema del financiamiento es el de quién paga por la formación. El presente análisis demuestra que los empleadores están en efecto financiando por lo menos el 51% de la formación en el país, con un gasto privado aparente de solamente el 4% o el 5% del financiamiento, con el resto financiado por ingresos de tributos del gobierno. Ya que los individuos son los que se benefician con la formación, los esfuerzos para aumentar la cantidad de contribución por individuo serán cada vez más importantes. La disponibilidad de préstamos financieros a través de la Oficina de Préstamos para Estudiantes (*Students Loan Bureau*), la que ahora solamente financia educación terciaria, tendrá que ser considerada.

El problema de las deficiencias en el sistema de educación constituye una amenaza permanente para el éxito de una estrategia del desarrollo de la fuerza de trabajo general y los objetivos del HEART Trust/NTA. Por un lado, demasiados individuos en programas de formación tienen bases educacionales débiles que resultan de una educación básica de baja calidad. Esta debilidad sigue amenazando la calidad de los graduados. Por otro lado, el HEART enfrenta el conflicto entre la demanda económica de formación y la demanda social. La demanda social excesiva es el resultado de un sistema de educación deficiente que (1) produce egresados del sistema formal de educación sin calificaciones útiles para el mercado, y (2) deja de enseñar a alrededor de un 25% de los alumnos cada año a la edad de 15. Estas carencias son también vistas a veces como la responsabilidad del HEART, pero el HEART se está moviendo cada vez más hacia la satisfacción de la demanda económica de los empleadores, quienes quieren solamente las capas superiores de los grupos no terciarios tratando de insertarse en la fuerza de trabajo. Estos problemas también afectan la formación en el trabajo que ahora se promueve; al punto que las deficiencias de productividad de los trabajadores reflejan una educación básica débil, siendo probable que las unidades de competencias del HEART y NCTVET no sean la solución.

Hasta la fecha, las inversiones no han producido una fuerza de trabajo que contribuya a mejorar la productividad y competitividad. Los problemas de productividad y competitividad son complejos, pero hay un acuerdo general de que Jamaica necesitará una fuerza de trabajo más altamente educada y capacitada

para crear los tipos de trabajo a los cuales la gente aspira, y la que hará que la economía crezca.

En términos de inversiones globales en formación en Jamaica, mientras que éstas están dominadas por el HEART Trust/NTA, el objetivo es establecer un sistema nacional que transforme la fuerza de trabajo. Esto no ocurrirá hasta que el sistema alcance algún tipo de masa crítica a través del aumento de la participación, tanto de los proveedores de formación y de individuos que aprendan en el sistema a lo largo de la vida, como la provisión de mucho más formación de nivel superior. Esto requiere que el HEART Trust/NTA haga cambios en la forma de pensar tanto de empleadores como de proveedores de formación y educación, para ver y experimentar los beneficios del sistema nacional de calificaciones para el empleo. Esto es difícil de hacer cuando la Agencia está tan ocupada administrando los programas de formación, en vez de solamente financiarlos y regularlos.

La Encuesta de Percepción Pública (1999) sobre el HEART Trust/NTA, mostró una opinión favorable sobre la Agencia en términos de apreciación pública global, con impresiones positivas registradas de más del 95% de las personas que respondieron. Desde esa encuesta, el perfil del HEART en la sociedad ha mejorado considerablemente.

El HEART tiene 28 asociaciones formales incluyendo la Federación de Empleadores de Jamaica para certificación de la fuerza trabajadora, el Fondo CHASE para la formación en niñez temprana, el Consejo de Investigación Científico (procesamiento de comestibles), la Universidad Tecnológica (coordinación, formación de docentes), el Consejo de Centros Comunitarios, dos empresas importantes de bauxita/alúmina, una asociación internacional con el Instituto Internacional para las Comunicaciones y el Desarrollo (Holanda) para el desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones, y se ha emprendido proyectos en asociación con el Programa Mundial de Alimentación, el Banco Interamericano de Desarrollo, y GTZ de Alemania. Estas asociaciones implican apoyo desde otras organizaciones.

Funcionarios del gobierno, líderes empresariales, miembros de la comunidad de la educación y sindicalistas, todos han manifestado apoyar lo que el HEART Trust está haciendo. Por lo general hay apoyo para el enfoque basado en normas y para el nuevo modelo. El gran aumento en los programas de desarrollo de la fuerza de trabajo en 2004-2005 indica que las empresas están involucrándose. Se han formado 18 grupos líderes usando representantes de las industrias. Se ha otorgado acreditación a 70 programas de formación comprendiendo 32 OFA. Dieciocho empresas están trabajando con la Agencia para transformarse en Organizaciones de Formación Acreditadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, R. *International migration. Remittances and the brain drain: A study of 24 labor-exporting countries*. Washington: Banco Mundial, 2003. Paper Investigación Política. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/08/000094946_03062104301450/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Anderson, P. *Work in the nineties. A study of the Jamaican labour market: Context. Conditions and trends*. Washington: Banco Mundial, 2000.
- Banco Mundial. *A time to choose: Caribbean development in the 21st century*. Washington, 2005.
- . *Jamaica: The road to sustainable growth*. Washington: 2003. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/19/000012009_20031219112757/Rendered/PDF/260880JM.pdf
- Benn, D. *Human capital development for global competitiveness*. Presentado a la Caribbean Community Secretariat Regional Strategy, Technical and Vocational Education and Training, Georgetown, Guyana, 1990.
- Blank, L.; McArdle, T. *Building a lifelong learning strategy in Jamaica*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- Dar, A.; Canagarajah, S.; Murphy, P. *Training levies: rationale and evidence from evaluations*. Washington: Banco Mundial, 2001.
- De Ferranti, D.; Perry, G. E. *Closing the gap in education and technology*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- Downs, A. *Productivity and competitiveness in the Jamaican economy*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- Gill, I.; Fluitman, F.; Dar, I. *Matching skills to market and budgets*. Oxford University; Banco Mundial, 2000.
- Government of Jamaica Printing Office. *Human employment and resource training Act of 1982*. Kingston, 1982.
- HEART Trust/NTA. Enterprise-based training department. *Annual report 2005*.
- . *Indicative strategic plan 2005-2008*. Documento de agencia. Kingston, 2005.
- . *Expansion of bauxite and hospitality sectors. Submission to planning Institute of Jamaica, 2004*. <http://lms.heart-nta.org/-PPDDPortal/Documents/Expansion%20of%20Bauxite%20and%20Hospitality%20Sectors.doc>
- . *National qualification framework and technical operating model: employment qualifications in Jamaica*. Kingston, 2004. http://lms.heart-nta.org/_PPDDPortal/Documents/Tech%20Op%20Model.pdf
- . División de Planificación y Proyectos. *Employers' survey*. Kingston, 2002.
- . *Public perception survey*. Kingston, 1999.
- Kaplan, R.; Norton, D. *The balanced scorecard*. Harvard Business School, 1996.
- Jamaica Employers' Federation. *State of the industry report: Training and development*. Kingston, 2001.
- Jamaica Information Service. Ministry of Finance & Planning. *Dr. Davies wants probe into*

- use of remittances*. Kingston, 2005. http://www.jis.gov.jm/finance_planning/html/20050602t100000-0500_5850_jis_dr__davies_wants_probe_into_use_of_remittances.asp
- James, V. *Private and social returns to investment in tertiary education in Jamaica*. UNDP, 2003.
- James, V.; Hamilton, R. *HEART Trust analysis of return on investment Borrador informe*. 2005.
- Lindo, K. *Graduate tracer study 2001*. Kingston: HEART Trust/NTA 2002. (iné.)
- __. *Annual training report*. Kingston: HEART Trust/NTA, 2004.
- Lindo, K.; McArdle, T. *Private training providers: lifelong learning opportunities in Jamaica*. Kingston: HEART Trust/NTA, 2003. (iné.)
- Lowell, B. L. *Some developmental effects of the migration of highly skilled persons*. Ginebra: OIT, 2001. International Migration Papers 46. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp46.pdf>, 19 de marzo de 2003.
- Market Research Services. *Jamaica business survey*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- McArdle, T. *Firm and worker training in the Caribbean*. 2004. (iné.) Para el Banco Mundial.
- Miller, E. *Men at risk*. Kingston: Jamaica Publishing House, 1991.
- Planning Institute of Jamaica. *Economic and social survey*. Kingston, 1991, 2004.
- Statistical Institute of Jamaica (STATIN). *Labour force survey*. Kingston, 2001-2004.
- __. *Survey of living conditions*. Kingston, 2001.
- United Nations Development Programme. *Human development report*. Nueva York. http://www.undp.org/hdr2001/indicator/indic_179_1_1.html

APÉNDICE 1

Datos sobre inscripción y conclusión 2004-2005

PROGRAMA	INSCRIPCIÓN 2004-2005													Femenino	
	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3		Nivel 4 y Encima		Unidades de Competencias				Certificación conjunta y otras		Total
	VMN	NMN	VMN	NMN	VMN	NMN	VMN	NMN	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4			
Programas Especiales	2.073	2.797	145		28			423					2.207	7.673	68,1%
Programas basados en Comunidades	1.711	2.797					178						72	4.758	71,8%
Programa Pre-Nivel 1							245						1.896	2.141	61,9%
Programas basados en Industrias	45		45		28								239	218	52,3%
Programas Necesidades Especiales	198													437	55,1%
Otros Programas Especiales	119													119	99,2%
Instituciones Marginales															
Comité Desarrollo Social	113							235					703	703	95,9%
Instituto Caribeño de Tecnología	248		143		99	153							188	536	73,9%
Centros de Formación Profesional	772	4.251	768	.044				5.265	274				2.194	14.568	50,9%
Egresados de Escuelas/Liceos – TOP	1.038	319	127	15	65		2.080						956	4.600	71,6%
Programa de Aprendizaje			695											695	2,9%
Desarrollo de Fuerza de Trabajo							4.716						245	4.961	64,5%
Proyecto de Desarrollo de Liceos Técnicos	2.395														
Instituciones Académicas	1.749	4.323	2.975	1.112	1.455	8	3.916	1.949	90	8			2.876	20.461	52,8%
Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería	-	99	742		460			209	41				685	2.236	5,7%
Escuela Alemana Automotora de Jamaica	13	234	420		336	8	288						329	1.628	10,1%
Stony Hill	535	680	148	57	278		637	476					77	2.888	72,5%
Belleza Integral	-	148		154	-		-	319					19	640	98,8%
Garnex (incl. prog. dentro de la empresa)	383	335	1.314		375		340						149	2.896	89,6%
Portmore	-	798	-	95	-		255	343	42				11	1.944	28,9%
Runaway Bay	175	743	-	173	-		929	388	7	8			564	2.987	62,6%
Kenilworth (incl. prog. en planta)	365	574	168	168	-		317	154					786	2.532	77,2%
Ebony park	278	563	148	26	6		998						256	2.275	62,0%
Corwall Automotive Training Centre (CATI)	-	149	35	39	-		152	60					-	435	20,7%
Instituto Desarrollo Formación Profesional (IDFP)					2.157	1601									
TOTAL	8.275	11.803	4.853	2.171	3.804	1.762	16.635	2.223	90	8			9.369	60.993	58,1%
(Porcentaje inscripción real por nivel)	32,9%	11,5%	6,2%	2,9%	27,3%	3,6%	0,1%	0,0%	15,4%	100%					

VMN = Viejo Modelo de Negocios (NVQ ofrecido solamente como curso completo). NMN = Nuevo Modelo de Negocios (Competencias Unidades).

PROGRAMA	CONCLUSIÓN 2004-2005													Total	Femenino
	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3	Nivel 4 y Encima		Unidades de Competencias				Certificación conjunta y otras			
	VMN	NMN	VMN	NMN	VMN	VMN	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4					
Programas Especiales	1.034		89		-	-	194						1.082	3.727	69%
Programas basados en Comunidades	873	1.328					59						72	2.332	73,2%
Programa Pre-Nivel 1							135						943	1.078	64,2%
Programas basadas en Industrias	29		89		-								67	118	52,5%
Programas Necesidades Especiales	72													139	57,6%
Otros Programas Especiales (Incl. Prog. Ed. Cont.)	60												55	60	98,3%
Instituciones Marginales													55	55	98,2%
Comité Desarrollo Social													174	174	69,5%
Instituto Caribeño de Tecnología	248		11		26	58								343	75,2%
Centros de Formación Profesional (Incl. Prog. Pre-Prof.)	509	2.062	441	358	60		3.185	221					1.831	8.607	55,8%
Egresados de Escuelas/Liceos – TOP	995		120		134									1.175	74,4%
Programa de Aprendizaje														134	2,2%
Desarrollo de Fuerza de Trabajo														3.891	64,7%
Proyecto de Desarrollo de Liceos Técnicos	899												245	899	53,9%
Instituciones Académicas	1.013	2.678	1.820	405	675	2	3.084	1.380	34	1			2.689	13.781	53,4%
Instituto Nacional de Herramientas y Ingeniería	-	97	276		225			13	19				670	1.300	5,4%
Escuela Alemana Automotora de Jamaica	-	76	209		194	2		201					329	1.011	14,4%
Stony Hill	243	416	75	20	8		388	390					22	1.562	77,1%
Cosmetología	-	95	-	76	-		-	302					18	491	99,0%
Garmex (incl. prog. en empresa)	171	249	1.018		248		321						121	2.128	89,3%
Portmore	-	636	-	220	-		255	284	14				-	1.409	26,5%
Runaway Bay	125	502	-	48	-		801	347	1	1			546	2.371	62,7%
Kenilworth (incl. prog. en planta)	231	331	106	34	-		294	1					730	1.727	80,0%
Ebony park	243	193	103	7	-		722						253	1.521	59,0%
Corwall Automotive Training Centre (CATI)	-	83	33				102	43					-	261	21,1%
Instituto de Desarrollo Formación Profesional (IDFP)						752								2.148	56%
TOTAL	4.698	4.740	2.615	763	2.157	812	10.354	1.601	34	1			6.076	35.179	59,9%
(Porcentaje conclusión por nivel)	27%	10%	6%	2%	29%	5%	0%	0%	17%	96%					

VMN = Viejo Modelo de Negocios (NVQ ofrecido solamente como curso completo), NMN = Nuevo Modelo de Negocios (Competencias Unidades).

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CANTA	Asociación Caribeña de Agencias Nacionales de Formación
CARICOM	Comunidad Caribeña
CFP	Centro de Formación Profesional
COHSOD	Consejo para el Desarrollo Humano y Social
CPF	Calificaciones Nacionales de Formación
CPTC	Centro de Formación en la Producción Creativa
CVQ	Calificaciones Profesionales Caribeñas
CSEC	Certificado de Enseñanza Media Caribeña
CSME	Mercado y Economía Única Caribeña
CXC	Consejo de Exámenes del Caribe
EFP	Educación y Formación Profesional
ESSJ	Encuesta Económica y Social de Jamaica
HEART/NTA	Organización de Empleo Humano y Formación de Recursos/ Agencia Nacional de Capacitación
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (República Dominicana)
JAGAS	Escuela Alemana Automotora de Jamaica
JEF	Federación de Empleadores de Jamaica
MIND	Instituto Gerencial para el Desarrollo Nacional
MOEYC	Ministerio de Educación, Juventud y Cultura
NCTVET	Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional
NCU	Universidad del Caribe del Norte
NTA	Agencia Nacional de Calificación
NTATT	Agencia Nacional de Calificación de Trinidad y Tobago
OECS/OERU	Organización de Estados Caribeños del Este/Unidad de Reforma Educacional
OFA	Organización de Formación Acreditada
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PIOJ	Instituto de Planificación de Jamaica
PSEAA	Ley de Responsabilidad de Personas Jurídicas del Sector Público
PSOJ	Organización del Sector Privado de Jamaica
SDC	Comisión de Desarrollo Social
SIP	Programa de Incentivos Especiales

SNC	Sistema Nacional de Calificaciones
STATIN	Instituto de Estadísticas de Jamaica
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TVET	Educación y Formación Técnica y Profesional
UTECH	Universidad Tecnológica
UWI	Universidad de las Indias Occidentales
VTDI	Instituto de Desarrollo de Formación Profesional

US\$ = dólares estadounidenses

US\$ 1.00 = JA\$ (dólar jamaicano) 61.00

8. FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN MÉXICO

Leonard Mertens¹

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la formación profesional es un tema de vital importancia en el contexto actual del desarrollo de las organizaciones y economías nacionales, ya que éstas están íntimamente relacionadas con la capacidad de crear y aplicar permanentemente nuevos conocimientos a los procesos productivos. Simultáneamente, las organizaciones se encuentran ante la permanente y creciente presión de mantener los costos laborales competitivos en un mercado abierto y globalizado. Esto pone trabas a las políticas y programas que buscan impulsar la formación inicial y a lo largo de la vida. El costo y el beneficio obtenido, están y se mantendrán en el centro de las decisiones referidas a la expansión y profundización de la formación profesional.

Para el caso mexicano habrá que agregar el proceso de cambio estructural por el que atraviesa la economía. En el pasado, la estrategia de crecimiento de la economía mexicana se basaba, en gran medida, en el empleo de abundantes recursos laborales poco calificados y con salarios bajos, en el sector de bienes y servicios comerciables. Esta estrategia se agotó; se requiere incursionar en un camino basado en mayores capacidades laborales del personal ocupado (OCDE, 2002).

Se observa un consenso entre los actores sociales y el Estado, de la necesidad de intensificar y extender la formación profesional entre la población económicamente activa y aquella que se encuentra en la etapa final del sistema escolar. Menos consenso hay sobre quién financia y sobre cuáles son o deben ser los estándares de los costos de la formación profesional.

El propósito de este estudio es configurar un panorama indicativo de los costos de formación profesional en sus diversas modalidades en México. No pre-

1 Se agradece el apoyo recibido en la recolección de la información por parte de colaboradores del Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC); el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS); INCA Rural; la Escuela de Lancaster; y numerosos directivos de empresas e instituciones.

tende ser exhaustivo. El cálculo de los costos es aproximado, y se es consciente del riesgo que implica trabajar con promedios.

Aunque las cifras son parte medular del análisis, el enfoque intenta ser más cualitativo que cuantitativo. Se parte de una descripción del contexto y de los indicadores de costos. Esta parte descriptiva se considera importante ante la escasa presencia de estudios sobre la temática, lo que ha obligado, primero, a indagar y comunicar las bases sobre las que parte el análisis. La parte normativa se abordará, sobre todo, al final del trabajo.

Las principales preguntas a contestar eran sencillas: cuánto cuesta la hora formación por estudiante y cuánto cuesta la hora curso. Si bien son preguntas básicas necesarias, a la vez obedecen a una visión tradicional de la formación, entendida como un proceso fundamentalmente presencial, con contenidos codificados y delimitados por horas en el tiempo. La formación informal permanente orientada al desarrollo de competencias individuales y colectivas, no se puede medir con el indicador de horas de formación presencial en aula. Sin embargo, no se contó con un indicador que se acercara a esta modalidad de formación, que en el contexto de las organizaciones de aprendizaje y la gestión de conocimientos, está cobrando interés.

Otra limitante importante del estudio es que no se analiza el costo en función del resultado de la formación en cuanto a su calidad. “La calidad cuesta”, dice el refrán; otro es que la calidad es una inversión que reeditúa. En el trabajo, si bien hacemos referencia a la calidad, no se pudo cuantificar ni validar esta variable. No obstante los datos que se presentan, las consideramos referencias válidas y obligatorias para una gestión de formación profesional con calidad. Permiten estimar cuánto cuesta la calidad que se pretende ofrecer en comparación al costo promedio de la formación.

Para que la información sea comparable en el tiempo y con otros países, se han convertido los datos en dólares norteamericanos (se usará indistintamente US\$ y la palabra dólar). En todos los casos, son datos aproximados, por razones de la calidad de las fuentes de la información, especialmente cuando se quiere imputar costos indirectos, generados por el tiempo que el personal deja de estar en el proceso productivo por atender a una actividad formativa formal; por el uso de las instalaciones y por aprovechar recursos disponibles en el medio cuyos costos son asignados a otros conceptos o áreas (por ejemplo, equipo de multimedia y computadoras).

1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN TÉCNICA

La formación técnica que imparte el gobierno mexicano, la hace a través del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET).² Tiene componentes centralizados cuya coordinación está a cargo de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) la cual forma parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y otros descentralizados, coordinados por los gobiernos estatales. La SEIT se crea en 1976 con el fin de atender las necesidades de educación tecnológica existentes.

En el Sistema Nacional de Educación Tecnológica se encuentran suscritas instituciones de educación en cinco niveles: capacitación, medio básico, medio superior, superior, posgrado. Abarca un universo estimado de 3,5 millones de estudiantes en el año 2002 (SEP, 2002).

NIVELES EDUCATIVOS SNET	MODALIDADES EDUCATIVAS
Capacitación	Capacitación formal Capacitación no formal
Medio básico	Secundaria técnica Capacitación no formal
Medio superior	Estudios terminales Bachillerato tecnológico
Superior	Licenciatura
Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

El subsistema capacitación se ha denominado “educación para la vida y el trabajo” e integra esfuerzos formativos de muchas instancias gubernamentales y de diversa índole; por ejemplo, capacitación técnica específica en el trabajo, por un lado; y el impulso a la organización social en torno a microempresas, por el otro (ibídem).

En materia de presupuesto se destinó, en 2001, el 10,2% del gasto federal en educación, a capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos (SEP, 2001). El universo de la capacitación para

2 “El SNET es un conjunto de instituciones desarrollado para proporcionar, bajo la coordinación de la SEIT, servicios educativos, de investigación y desarrollo tecnológico, atención comunitaria, asesoramiento técnico y difusión de la cultura” (SEP-COSNET, 1996).

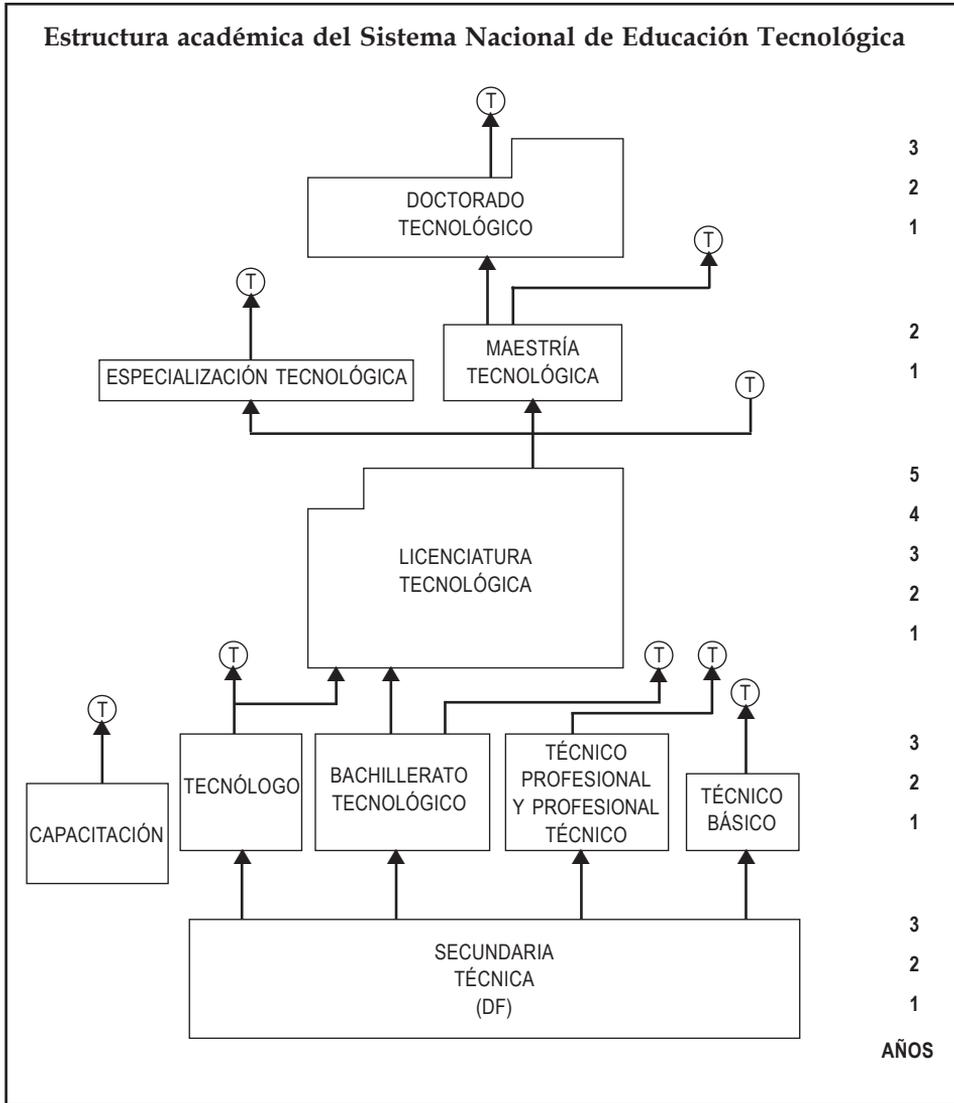
el trabajo alcanzaba en 2001-2002 a un millón doscientos estudiantes; una tercera parte correspondía a las actividades formativas específicas terminales, atendiendo especialmente a personas jóvenes (15-24 años) con características de vulnerabilidad (pertenecientes al sector informal, trabajadores no calificados del área rural, desempleados, mujeres trabajadoras, y mujeres dedicadas a las labores domésticas).

La forma de financiamiento es a través del presupuesto del gobierno. No existe la modalidad de que el sector privado aporte de manera directa al sistema de formación técnica, por ejemplo, por vía de un porcentaje de la nómina que se retiene y se canaliza a una instancia nacional de formación –como sucede en algunos países de América Latina–, ni tampoco existen mecanismos específicos de estímulos fiscales para la formación. Lo que más ha cambiado la forma de financiamiento ha sido el proceso de descentralización de la formación hacia las entidades federativas del país. Esto ha modificado el involucramiento de los actores sociales en el proceso de formación, dando un peso importante al territorio, en un sentido amplio, de un Estado.

La visión del gobierno, hacia 2025, es lograr un sistema integrado de educación e investigación tecnológica, flexible y dinámico, diversificado en niveles y modalidades, alcanzando estándares internacionales de cobertura y calidad. Las tres dimensiones estratégicas que de ello han derivado para la planeación de las actividades formativas del sistema son: a) el acceso, la cobertura y la equidad; b) la calidad; c) la integración, coordinación y gestión, tanto interno como externo con el sector productivo (SEP, 2002). Las metas se plantean a partir de estos ejes: mayor cobertura, diversidad y equidad; mayor calidad y mayor coordinación interna y externa, especialmente en el plano curricular.

Con esta estrategia y metas, la cuestión del costo de la formación y las formas de financiamiento aparecen como temas clave para el desarrollo del sistema de educación tecnológica. Por dos razones: La primera, es la necesidad de hacer un estimado sobre las implicaciones de la visión que existe acerca de la educación tecnológica en cuanto a costos: ¿cuánto cuesta lograr una formación de calidad, con cobertura amplia, diversificada y dinámica? A partir de una estimación de este tipo se puede desarrollar una estrategia de financiamiento a mediano y largo plazo.

La segunda, es el razonamiento inverso al anterior y se refiere a la eficiencia de la estrategia seguida. Mayores inversiones en formación tecnológica, por hora persona u hora grupo, ¿conllevan la mejora en calidad, pertenencia de los contenidos y la cobertura esperada? Información sobre los costos de la formación permite evaluar la estrategia seguida y hacer los ajustes en caso necesario, aprovechando mejor los recursos disponibles.



Capacitación no formal

Dentro del SNET existe la opción de capacitación no formal, tanto en el trabajo como para el trabajo. Consiste en cursos de corta duración dirigidos a la capacitación de adultos (se considera fuera del sistema formal y regular a aquella persona que teniendo más de quince años no ha logrado terminar su formación básica, primaria y secundaria) para su mejor desempeño en el trabajo. Estos cursos no requieren de antecedentes escolares y se dan por medio de los institutos de capacitación para el trabajo, los organismos descentralizados de los gobiernos de los Estados con participación Federal (ODE), las secundarias técnicas y la Educación Tecnológica Agropecuaria, siendo esta última la institución más importante.

Oferta sector privado

La oferta del sector privado no se contempla dentro del SNET, sin embargo la SEP reconoce y valida los estudios de la oferta particular a través de la denominada incorporación. Dentro de la oferta particular incorporada se observó para el ciclo 1995-1996, una matrícula de 97.786 alumnos en un total de 1.014 planteles.

La presencia del sector privado, ofertando capacitación formal se centra, sobre todo, en las áreas de servicio, oficina (secretarial), idiomas y computación; mientras que la oferta pública se concentra en las áreas de industria y manufactura (Banco Mundial, 1994).

2. EJEMPLOS DEL MARCO INSTITUCIONAL: CECATI Y CONALEP

El propósito de esta sección es dar una muestra de la variedad que encierra el marco institucional de la formación técnica profesional en México para el estrato de edad joven, aunque no exclusivamente para este grupo. También demuestra similitudes en cómo esta formación evolucionó en años recientes, teniendo como eje de cambio la descentralización, la vinculación con el sector privado, el diseño curricular basado en competencias derivadas de la práctica productiva y con componentes orientados a un aprendizaje para la vida, así como la ampliación de la cobertura.

2.1 Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI)

El sistema CECATI es el ofertante más significativo de formación de mano de obra para el trabajo industrial a nivel de operarios. Su esfera de influencia se concentra en los jóvenes, los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, y en

aquellos que quieren especializarse en una determinada ocupación. Se puede postular que son los solicitantes particulares o individuales que inciden mayormente como referentes de demanda de cursos, inscribiéndose en determinadas materias. Si bien el sistema incluye a otras modalidades de formación, como son los cursos “a la medida” de la empresa, su incidencia en la oferta total ejercida, es reducida (véase recuadro).

Empezó como sistema desde hace más de treinta años, en artes y oficios, cubriendo en la actualidad a cincuenta y dos especialidades, derivadas del análisis ocupacional, las cuales

se encuentran en un proceso de revisión, a partir de la aplicación del análisis funcional, propuesto por el CONOCER, para desarrollar competencias.

Los cambios en el sistema CECATI se inscriben en el marco de la reforma educativa de 1992, así como de los lineamientos de CONOCER que en el transcurso de 1996-1997 vinieron desarrollándose. En ambos casos la consecuencia ha sido un nuevo enfoque acerca de la descentralización y del rol del sector privado en la capacitación para el trabajo.

Los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) son una modalidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Es la oferta educativa-formativa más cercana a la población obrera y también, a quienes no han concluido estudios formales y que se han transformado en “excluidos” de una educación formal adicional y/o complementaria. La inscripción a los cursos o especialidades básicas no exigen antecedentes académicos; están dirigidos a cualquier persona, que sepa leer y escribir y que tenga nociones de aritmética y geometría; sin embargo, existen cursos que por su complejidad o norma de mercado laboral, requieren de conocimientos de otro nivel académico. Ofrece cursos modulares que varían entre 40 y 600 horas, impartidos durante un período de 3 a 5 meses. Muchos de los instructores provienen de y trabajan en las empresas, y los cursos se caracterizan por el énfasis en la práctica, en adquirir habilidades, representando aproximadamente el 80% de lo impartido. En años recientes, la currícula de muchos cursos fue actualizada con base en normas de competencia laboral.

Fuente: CECATI.

2.1.1 CECATI y la descentralización y cobertura

Los 198 planteles administrados directamente por CECATI-SEP, fueron construidos, la mayoría en los años sesenta-setenta, los años en que se levantó y expandió la oferta educativa, especialmente de la formación técnica para el trabajo. A partir de 1988, en el contexto de la aparición de las políticas de apertura económica, privatización y desregulación estatal, ya no se han construido nuevos planteles bajo administración directa y centralizada de CECAT-SEP. Los que se construyeron a partir de esa fecha, nacieron de manera descentralizada.

CAPACITACIÓN PARA Y EN EL TRABAJO

El servicio de formación para y en el trabajo se ofrece a través de cursos regulares y no regulares. Los cursos regulares se caracterizan por apegarse a los contenidos programáticos y duración en horas establecidos en el “catálogo de especialidades y cursos” que se imparten en los CECATI, considerándose dentro de éstos, al sistema de capacitación a distancia (SICADI), que no exige la presencia permanente del capacitando en las aulas y talleres, y la de reconocimiento oficial de la competencia ocupacional (ROCO), que permite evaluar y certificar conocimientos, habilidades y destrezas, independientemente de la forma en que se hayan adquirido. Los cursos no regulares varían en contenido y duración, siendo éstos los de capacitación acelerada específica (CAE), que atienden las necesidades de las empresas y trabajadores, y los cursos de extensión, dirigidos a grupos de personas que desean mejorar algunos aspectos de su desempeño laboral o rescatar aprendizajes laborales, ofrecidos a egresados de los CECATI, como medio de actualización.

Los servicios de formación para y en el trabajo se ofrecen en 198 planteles federales (CECATI) y 51 unidades móviles, así como en 191 unidades de capacitación y 45 unidades móviles dependientes de 25 institutos descentralizados estatales de formación para el trabajo en 24 entidades federativas.

En el ciclo escolar 2002-2003 se proporcionó el servicio de formación para el trabajo a 582.863 personas. A través de los servicios de control administrativo federal (CECATI) se atendieron 360.253 (61.8%) personas, y por medio de los institutos descentralizados estatales de formación para el trabajo, a 222.610 (38,2%) capacitandos.

DEMANDA ATENDIDA POR TIPO SERVICIO CECATI	2002-2003 ESTUDIANTES INSCRIPTOS
INSCRIPCIÓN INDIVIDUAL	218.003
ROCO	2.306
SICADI	396
SUBTOTAL	220.705
CAE	31.335
EXTENSIÓN	108.213
SUBTOTAL	139.548
TOTAL	360.253
NO ACREDITACIÓN	7.92%
DESERCIÓN	10.50%
EFICIENCIA TERMINAL	76.98%

Fuente: SEP

La modalidad adoptada en la descentralización de estos nuevos planteles fue la figura bipartita, entre el gobierno estatal y la SEP central, con una junta directiva en la que además participan con voz pero sin voto, el sector productivo y el social (cooperativas, entre otras). El sector sindical no participa en dicha junta. El Estado (entidad federativa) dona el predio y se hacía cargo del 40%-50% del presupuesto. Las bases del presupuesto de estos planteles descentralizados son similares a los CECATI de administración centralizada.

La descentralización de la formación técnica para el trabajo empezó con los nuevos planteles. En el Plan de Desarrollo (1995-2000) y en seguimiento a la Reforma Educativa, se tenía previsto que la formación tecnológica y la educación para adultos se descentralizara en el período 1998-2000, siguiendo a la educación básica, que se descentralizó primero.

La figura básica en la descentralización consiste en que la normatividad (desarrollo del currículum) queda en manos del CECATI-SEP central, mientras que la operatividad, (administración, planeación técnica académica) se queda en manos de los Consejos Estatales de Educación.

2.1.2 CECATI y el rol del sector privado

La relación con el sector privado se da en varios momentos, los que se analizarán a continuación: a) participación en el diseño del currículum y en la planeación de los cursos CECATI; b) participación directa en la gestión de los planteles CECATI; c) ofertar cursos de formación directamente y validados por CECATI.

Tradicionalmente, el sector empresarial ha tenido un vínculo con los CECATI de manera formal a través de los convenios de participación que obligatoriamente cada plantel tiene. Últimamente estos convenios empezaron a operar más clara e intensamente, a raíz de la necesidad de actualizar más rápidamente el programa de estudios y la currícula; ante los cambios tecnológicos y de gestión que las empresas están experimentando. Informalmente, la vinculación se ha dado a través de los instructores, ya que la mayoría de ellos trabajan en las empresas. También a este elemento de vinculación se pretende darle mayor importancia con la propuesta de eliminar a los profesores de tiempo completo y únicamente contratarlos por honorarios, con el requisito de que tengan experiencia y que no se ausenten más de seis meses seguidos del sector productivo.

Lo anterior tiene que ubicarse en el contexto del surgimiento del sistema de competencia laboral y el nacimiento del CONOCER, que ha generado las reglas generales y específicas para el análisis de funciones y su forma de involucrar al sector empresarial y sindical. La competencia laboral prevé una nueva forma de vinculación del sector privado con la currícula, de manera más ordenada y

sistémica. El sector privado participa directamente en la definición de las normas de competencia, en el seguimiento y en la aprobación de los organismos que en un momento dado pueden certificar la competencia del personal de las empresas.

2.2 Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)

2.2.1 La descentralización

El CONALEP, con sus 260 planteles, aún guarda una estructura centralizada en cuanto a la definición de la currícula, aunque con la modalidad de formación modular por competencias se prevé la posibilidad de que los planteles puedan configurar sus cursos dentro de los parámetros de veintinueve familias de carreras.

Este tipo de arreglos y modalidades de intersección y crecimiento curricular, se sistematizan a partir del modelo de competencias, para conservar una estructura consistente y flexible a la vez. Las competencias tendrían un reconocimiento nacional dentro del sistema CONALEP (Normas de Institución Educativa) y estarían validadas a nivel central. Cada plantel tiene cierto grado de libertad para el “ensamble” modular del currículo, de acuerdo a las necesidades de las empresas de la microrregión a que pertenece.

Desde la perspectiva de la descentralización, la reorganización del CONALEP en los años noventa empezó por crear una arquitectura organizacional que debe permitir la flexibilidad a nivel local con la consistencia a nivel nacional. En el pasado habían incursionado en actos de descentralización sin reconstruir los nuevos límites de la misma, es decir, sin una planeación. No obstante, el énfasis que se está dando a la consistencia curricular como sistema, tendrá, como consecuencia negativa, una menor adaptabilidad específica a la demanda; lo positivo consistiría en que los planteles puedan responder más rápidamente a una demanda, porque no necesitan desarrollar todo un nuevo currículum y así también, responder a una mayor cantidad de demandas y garantizar un determinado nivel de calidad de los cursos. Otro elemento positivo es que la persona se ubique en una matriz de aprendizaje, lo que le ayuda a diseñar las posibles rutas de crecimiento curricular.

2.2.2 El sector privado y CONALEP

El CONALEP tiene instalados comités de vinculación en cada plantel, desde 1994. En estos comités participan empresarios locales, seleccionados por su inte-

rés en el tema de la educación técnica; los sindicatos no participan en ellos. Los comités definen el tipo de vinculación que el plantel debe tener con las empresas, promueven las acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras y que se remuevan a funcionarios del plantel.

El vínculo directo del plantel con la empresa se da a través de la capacitación, actividad que se expandió a partir de 1995. El CONALEP capacita, fundamentalmente, a personas activas en las empresas, con excepción de los programas llevados a cabo a través del programa de becas para desempleados. La capacitación se ofrece a varios niveles, no sólo para los técnicos sino también para los operarios. Es una muestra de la extensión del campo de sus actividades hacia una gama de calificaciones mucho más amplia que el nivel técnico, que fue la referencia original de la institución.

Las empresas tienen que pagar por los cursos, bajo un criterio de autofinanciamiento, más un “plus” para uso del plantel. En este sentido, la capacitación ha convertido a CONALEP en un ofertante activo en el mercado de la capacitación, participando en proyectos importantes de formación de personal en las empresas o en instancias gubernamentales. Se da así, una suerte empresarial del propio CONALEP, y su estructura orgánica lo facilita, al no depender de una jerarquía burocrática propia de la dinámica de un ministerio de Estado.

Otro momento importante de vínculo con el sector privado se da en la construcción de las normas de competencia. En la reestructuración del plan de estudios se instalaron paneles con empresarios, alumnos y maestros para revisar las carreras. En la definición de los cursos de capacitación por competencia, ocurre algo similar.

En cuanto al equipamiento se dan casos de donación de equipo por parte de empresas, sobre todo cuando hay de por medio una actividad importante de formación de su personal o cuando se relaciona con el tipo de calificación demandada por ella. Por ejemplo, una empresa maquiladora de confección que dona una máquina de coser *overlock*, para facilitar la capacitación del personal y para que el plantel tenga la referencia técnica de ese equipo, permitiendo que sus egresados lo conozcan y dominen.

El involucramiento del sector privado como ofertante de servicios escolares a CONALEP no se da, porque considera que al subcontratar parte de los cursos, se pierde el control y el aseguramiento de la calidad de los mismos. En pocas ocasiones se da la validación por parte de CONALEP de cursos externos, realizados en instituciones privadas y/o en las mismas empresas.

3. EL CONTEXTO DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA

El financiamiento de la formación técnica profesional en México tiene un esquema sencillo, a primera vista.³ La formación técnica inicial (educación técnica) la organiza y financia el gobierno, a través de la Secretaría de Educación Pública con participación de los Estados de la República. La capacitación en el trabajo la financia, fundamentalmente, la empresa; mientras que en el caso de la capacitación para el trabajo hay una situación dual entre el financiamiento del gobierno, por una parte, y el sector privado con o sin el financiamiento del estudiante, por otra.

Para fines de análisis, en este trabajo nos concentraremos a lo que se conoce como formación técnica media, por un lado; y a la capacitación para y en el trabajo, por el otro.

La formación en el trabajo, lo que se conoce como capacitación, es responsabilidad de las empresas, quienes se encargan de su organización y financiamiento. En la década de los setenta se deja atrás el contrato de aprendizaje y se inicia una nueva era en las relaciones laborales, que obliga a las empresas a brindar la formación profesional de los trabajadores. En la Ley Federal del Trabajo de 1978 se establece el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento de los patrones. Las acciones de formación instrumentadas a través de planes y programas de capacitación y adiestramiento se sometían a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Palomino, 1988).

En la década de los noventa se evidenciaron y se reconocieron las deficiencias que esta estructura de organizar la formación profesional vino acumulando. Éstas fueron de orden cuantitativo (baja capacidad para promover la capacitación entre todos los trabajadores, no poder involucrar a los trabajadores “excluidos” y a los que trabajan en micro y pequeñas empresas) y cualitativo (currícula orientada por conceptos académicos y clasificaciones ocupacionales obsoletas, distante de las necesidades de las empresas y de la sociedad) (Mertens, 1997).

Ante estas deficiencias se diseñaron e implantaron nuevas políticas activas de formación y mercado de trabajo, las cuales han evolucionado en tres ejes.⁴ El primero, es la atención a grupos excluidos del mercado de trabajo, los desempleados y los autoempleados en condiciones de marginalidad. El segun-

3 No existen modalidades fiscales (incentivos a la capacitación, por ejemplo) ni tampoco un sistema o instituto nacional de formación profesional, financiado por las empresas y/o el Estado.

4 Existen más políticas y programas que no necesariamente recaen en estos tres ejes; por ejemplo, el enfoque de género, que es un tema que atraviesa a estos tres ejes.

do, es la atención a los trabajadores en activo en micro y pequeñas empresas. El tercero, es la mejora en la calidad de la formación a través de un sistema nacional de competencias laborales.

En cuanto a magnitudes de cada uno de estos ejes, en el año 2002 se otorgaron becas de capacitación a 230 mil trabajadores, que representan al 29% de los desempleados abiertos en ese año. En cuanto al segundo eje, en el mismo año, fueron 233 mil los trabajadores capacitados en micro, pequeña y mediana empresas, que representaban el 2,2% de la fuerza de trabajo nacional que está cubierto por el sistema de seguridad social (con relación a toda la fuerza de trabajo ocupada, sería el 1%) (Tercer Informe de Gobierno, 2003).

El cuanto al tercer eje, la calidad de la formación apoyándose en competencias laborales, contaba, a finales de 2003, con 601 calificaciones basadas en competencias, 226 mil personas certificadas por unidades de competencia y 1.398 centros de evaluación por competencias acreditados. Los cursos de formación técnica del sistema público, están en proceso de reconversión, expresándose sus currículas y aproximaciones pedagógicas en competencias.

Tabla 1

Trabajadores que han recibido capacitación. Industria Manufacturera México (% de los ocupados)

Tamaño establecimiento	1992	1999
Micro (menos 15)	4,8	11,2
Pequeño (menos 100)	14,3	31,9
Mediano (menos 250)	27,3	43,8
Grande (más de 250)	36,3	54,1
Total	25,4	38,2
Capacitación por personal interno (total)	17,6	19,0
Capacitación por personal externo (total)	7,9	19,2

Fuente: Tan; López-Acevedo, con base en Ingeni, ENESTYC, 2003.

Según datos de la OCDE, a finales de los años noventa, el gasto público y privado en educación en México, alcanzaba el 5,2%, ligeramente por debajo de los 5,55% del promedio de los países de esta organización. Para los años 2001-2002, esta cifra se incrementó al 6,1% (SEP, 2001). Con esta cifra, México pertenece al grupo de países de América Latina con el mayor porcentaje de su PIB destinado a educación.

Sin embargo, ajustado por la estructura demográfica del país (cerca de la mitad de la población tiene menos de 25 años) sigue muy por debajo del promedio de la OCDE (3% *versus* 5,6%) (OCDE, 2002).

El nivel de escolaridad de la población creció de 2,4 años en 1960 a 6,7 en 2000 según estimaciones del Banco Mundial (Banco Mundial, 2003). La Secretaría de Educación Pública estimó que entre 1999 y 2000 esta cifra aumentó de 7,4 a 7,6 (SEP, 2001). No obstante, el nivel educativo de la población en general es todavía bajo: el 40% de la población de entre 25 y 64 años de edad no completó la educación secundaria básica; el 80% no terminó la secundaria media (preparatoria), comparado con un promedio de la OCDE de menos del 50% (OCDE, 2002).

La formación en el trabajo, a cargo de las empresas, se expandió en los años noventa, sobre todo en el sector manufacturero, en el segmento de tamaño mayor.

Tabla 2

Proveedores externos de capacitación. Industria Manufacturera México

	1992	1999
Centros públicos de capacitación	13,5	11,3
Universidades y centros de tecnología públicas	4,5	2,0
Universidades y centros de tecnología privadas	3,7	2,8
Empresas privadas	37,2	36,4
Centros de capacitación de asociaciones industriales	30,9	18,8
Consultores privados	8,6	12,0
Proveedores de equipo		7,9
Total	98.4	91.2

Fuente: Tan; López-Acevedo, con base en Ingeni, ENESTYC, 2003.

Entre 1992 y 1999, del total de población ocupada en la industria manufacturera, el porcentaje que obtuvo una formación en el trabajo (capacitación) aumentó del 25 al 38% (Tan; López-Acevedo, 2003).

Llama la atención que aumentó significativamente la capacitación por parte de personal externo como fuente de formación en el trabajo. Analizando más detalladamente qué figura externa predomina, resaltan las empresas especializadas en capacitación, las asociaciones de sector o gremio y consultores privados.

¿Cuáles son los desafíos?

En primer lugar, el monto que se invierte en educación por estudiante. En promedio, en los países de la OCDE se invirtieron en 1999-2000, US\$ 5.465 por estudiante en el nivel de secundaria y US\$ 9.210 en el nivel terciario. Sin embargo, las diferencias entre países son muy grandes: México aparece con US\$ 1.480 por estudiante en el nivel secundario en el último lugar, lo que es 6, veces inferior a lo que invierte Suiza en este nivel por estudiante. En el nivel terciario las diferencias son de US\$ 4.789 en México y US\$ 19.220 en los EEUU (que es el más elevado), lo que es un factor menor de diferencia que en el nivel de secundaria y primaria.

La formación técnica profesional oscilará entre el costo del nivel de secundaria y terciario, es decir, un promedio de US\$ 1 y \$ 3,2 por hora estudiante.⁵ En comparación a los estándares de los países de la OCDE resulta bajo, ya que los promedios de este grupo de países fluctúan entre US\$ 3,6 y \$ 6,1 la hora estudiante.

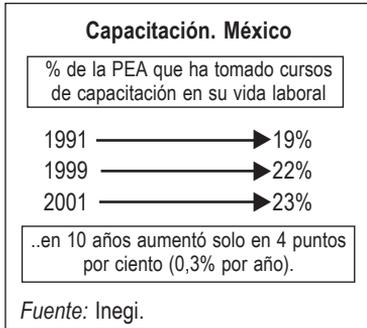
Incrementar la inversión por estudiante en la formación técnica no puede ser un criterio por sí solo. Debe acompañarse por un esfuerzo para mejorar la calidad y la pertinencia de la formación. Las estadísticas de empleo, desempleo e ingreso son elocuentes al respecto. Por un lado, se ha evidenciado en varios estudios que hay un premio en términos de ingreso por mayor número de años cursados en educación formal y por capacitación recibida (Huiltrón; Garro, 2003; Tan; López-Acevedo, 2003); y por otro lado, que no toda formación conduce a oportunidades en el mercado de trabajo: alrededor del 40% de la población desocupada cuenta con una educación de nivel medio y superior. Ante los recursos escasos, es un dato importante para tomar en consideración en el diseño de políticas de educación y formación.

Distribución del desempleo por grado de instrucción

Período	Total	Hasta Primaria	Secundaria	Medio Superior
1995	100.0	28,9	40,0	31,1
1999	100.0	22,6	37,3	40,1
2000	100.0	17,9	40,8	41,3
2003 segundo trimestre	100.0	23,5	35,9	40,6

Fuente: Inegi.

| 5 Se tomó como estándar 1.500 horas atención formativa por año por estudiante.



El problema es no sólo de asignación de recursos a la formación, sino también de cómo se invierte en ella. No necesariamente una mayor inversión en educación conduce a aprendizajes requeridos por las empresas y la sociedad en general. Parece que hay áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia y calidad de la formación sin que esto conlleve necesariamente aumentos proporcionales en la inversión (Banco Mundial, 2003).

Lo anterior se relaciona con el rezago educacional en la población económicamente activa. En concordancia con cifras antes mencionadas, el 44% de la PEA tiene apenas la primaria o menos (18 millones de personas) (ENECE 2001, 2003). En el contexto de la economía de conocimiento, representa un piso muy bajo de donde se parte. A esto se suma la escasa formación en el trabajo (capacitación). Si bien en la industria manufacturera se observan avances importantes en cuanto a horas de capacitación, esto no refleja la situación para la mayoría de la PEA, ocupada en el sector terciario (especialmente comercio), las microempresas, el autoempleo y las actividades agrícolas.

Igual que en el caso del grado de escolaridad, se ha comprobado un premio en mejora salarial, asociado a un esfuerzo de capacitación. También la productividad y el margen de ganancias en las empresas del sector manufacturero, se relacionan positivamente con las horas de capacitación impartidas (Tan; López-Acevedo, 2003; Mertens; Brown; Domínguez, 2004).

No obstante el hecho de que se ha demostrado en reiteradas ocasiones y con técnicas estadísticas, tanto sencillas como sofisticadas, que la inversión en educación y capacitación reditúa en beneficios para las empresas y las personas, el avance en estas áreas ha sido limitado. Factores que hacen que las empresas se resisten a invertir más en la formación son la predominancia de visiones de corto plazo para reducir costos, que los instrumentos de capacitación no contemplan una economía de escala en su aplicación y pocas veces se traducen en un beneficio visible inmediato. A esto hay que agregar una cultura laboral que no valora ni visualiza el potencial humano en las organizaciones y una cultura de las instituciones educativas que se caracteriza por sus tendencias autorreferenciales.⁶

6 En un informe sobre estrategias de inversión sostenible en aprendizaje a lo largo de la vida, la OECD concluye que un factor crítico para los adultos es la reducción en el tiempo de las actividades formales de formación. Se requiere también mejorar las técnicas de evaluación y reconocimiento de competencias y conocimiento adquirido fuera de los sistemas formales de educación y capacita-

Ante esta paradoja y frente a la necesidad imperativa de avanzar cuanti y cualitativamente en la formación para y en el trabajo, se implantó, en 1995, un proyecto orientado a innovar los modelos de formación técnica profesional para y en el trabajo. Este proyecto, denominado “Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación” (PMETyC) está auspiciado por la Secretaría de Educación Pública y trabaja en varios de los componentes, especialmente en la normalización y certificación de competencias (CONOCER) y formación de desempleados por competencias, con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Contaba en la primera etapa, de 1995 a 2002, con un financiamiento del Banco Mundial (del orden de 400 millones de dólares); para la segunda etapa se contará con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno mexicano.

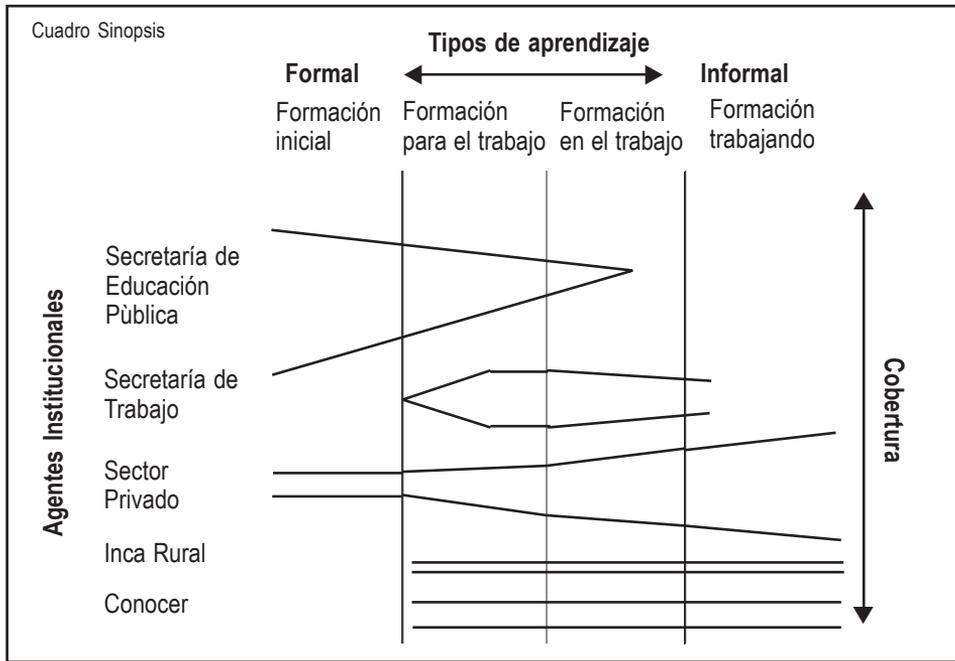
Los ejes prioritarios de la segunda etapa están en concordancia con los desafíos antes mencionados: 1) mejorar la transición de los egresados de la formación profesional inicial a la inserción laboral; 2) orientar la formación en el trabajo hacia la mayor productividad; 3) mejorar las calificaciones del personal ocupado, a lo largo de la vida.

4. COSTOS DE LA FORMACIÓN POR TIPO DE APRENDIZAJE

Partiendo de la tesis de que el aprendizaje es el objetivo de la formación, se pueden distinguir cuatro tipos de aprendizaje⁷ que se vinculan de manera funcional con la trayectoria ocupacional. El primero está relacionado con la formación inicial y formal escolar en el marco del sistema educativo nacional, donde el estudiante se apropia de conocimiento general. El segundo es resultado de la formación para el trabajo, donde en un ambiente escolar se aprenden técnicas y comportamientos circunscritos a un ambiente laboral de manera no específica. El tercer tipo de aprendizaje es en el trabajo, donde el aprendizaje es específico y relacionado con el ambiente laboral concreto. El cuarto tipo de aprendizaje es en el trabajo mismo, haciendo y corrigiendo; esto requiere que la organización cuente con los suficientes espacios de autonomía que permitan la reflexión y el análisis del personal.

ción, especialmente en cuanto a ser más fuerte, accesible, transparente, predecible y de menor costo. Avances en este campo reducirían la duración de actividades formativas formales y estimularía la emergencia de alternativas menos estructuradas y potencialmente menos costosas (OCDE, 2003).

7 Hay otros tipos de aprendizaje como el social, afectivo, emocional, estético, ético y moral que se dan en contextos de la familia, espacios culturales y deportivos, asociaciones y relaciones cotidianas interpersonales.



Los cuatro tipos de aprendizaje se pueden clasificar por su mayor a menor grado de formalidad; y de manera inversa, de menor a mayor grado de informalidad en la formación. La formalidad se refiere a que los conocimientos son fundamentalmente transferidos. Se parte de una base codificada de conocimientos; se transfiere en una manera estructurada, teniendo definido de antemano al formador que facilita la transferencia, así como el lugar y la fecha.

En el otro extremo está el aprendizaje informal, donde los conocimientos no son codificados sino que se transfieren y se crean en la realización del trabajo. El contenido del aprendizaje no está estructurado, ni el transmisor del conocimiento (tácito y explícito) ni el lugar están predeterminado (Mertens, 2002).

En el cuadro sinopsis de lo que constituye a grandes rasgos el sistema de formación orientada hacia el trabajo en México, aparecen en las filas los principales agentes formadores. El ancho de las líneas que se ha trazado para cada agente, son indicación de la cobertura que estos agentes tienen en cada tipo de aprendizaje definido.

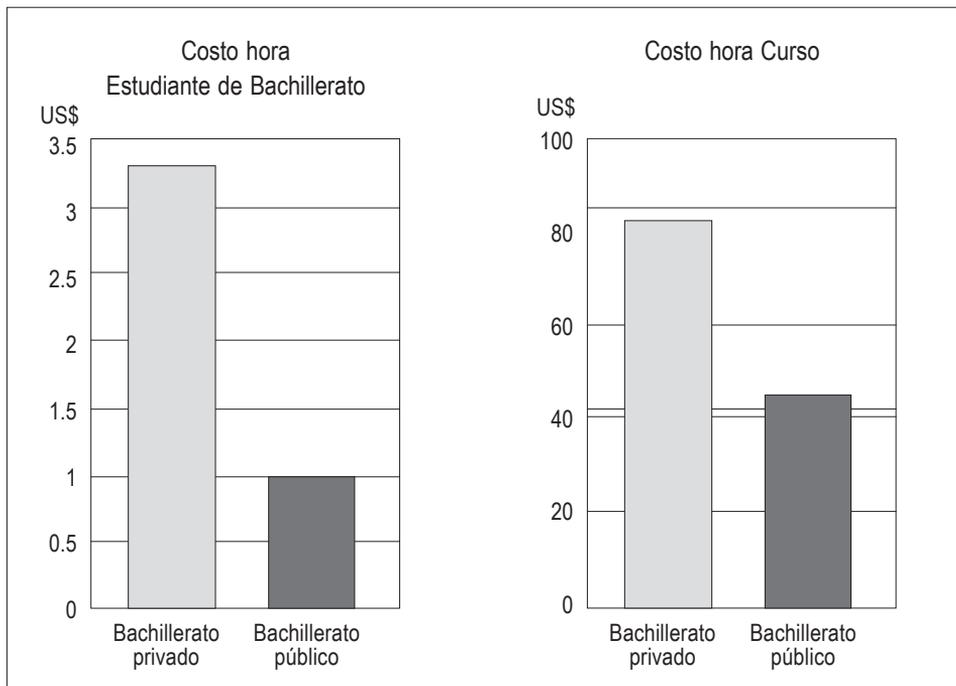
Los principales agentes de formación son, indudablemente, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el sector privado. Se agregaron al CONOCER y al INCA Rural a manera de ejemplo de esfuer-

zos innovadores que están apareciendo y que intentan hacer un puente en el desarrollo curricular entre la formación formal e informal.

4.1 Formación inicial técnica-formal

En la formación inicial técnica formal (incluyendo la avanzada), predomina el sistema público del gobierno, a través de la Secretaría de Educación. El 92% de la PEA estudió exclusivamente en instituciones educativas públicas (ENECE, 2001). Aquí los principales costos son cubiertos por el Estado, aunque los estudiantes contribuyen con cuotas de inscripción (sobre todo a partir del nivel medio superior) y con misceláneos (uniformes, utensilios).

Con base en la información de la OCDE se hizo un cálculo aproximado de los costos de la formación técnica inicial. El costo de la hora estudiante es del orden de US\$ 1 dólar; el costo por hora curso es de US\$ 45 dólares.⁸



8 Probablemente está ligeramente subestimada y lo real oscilará sobre US\$ 1,3 dólares la hora estudiante.

Esta cifra de costo por hora estudiante coincide con la calculada para el caso de los estudiantes de educación media tecnológica, que pertenecen a la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI). Con una matrícula de alrededor de 500 mil estudiantes en 2002 y 2003, el costo de hora instrucción por estudiante es de aproximadamente US\$ 1 dólar. Para CONALEP, con 226 mil estudiantes en 2002, este costo es aun menor, US\$ 0,80 dólar, con menos estudiantes por grupo (treinta). Basándonos en estas cifras, el sistema CONALEP resulta más eficiente en costos. Sin embargo, hay que considerar que el sistema es más joven y por ende, arrastra menos pasivos laborales; también el tipo de contratación de instructores (por hora) puede ser un factor que influye en que el costo sea menor que en el sistema DGETI (SEP, Investigación directa).

Un problema en la educación media tecnológica es la deserción. En el caso de CONALEP y aunque se haya mejorado en los últimos años, la eficiencia terminal llegaba, en 2003, apenas al 50%. Considerando el costo hora estudiante excluyendo a los que desertan, esto incrementa al doble, es decir, a 1,6 dólares. Ante este fenómeno se está buscando la formación modular para que los estudiantes puedan acreditar éstos, aun cuando no terminen toda la carrera. Esto da la oportunidad de complementarla en otro momento.

Indicadores de costo y efectividad. CONALEP

	Costos operativos totales miles de US\$	Matrículas	Costo por alumno atendido US\$	Egresados	Eficiencia terminal	Gasto por egresado anual US\$
1998-1999	263.278	219.709	1.198	38.066	42,3%	2.830
1999-2000	277.942	209.900	1.324	51.439	45,0%	2.945
2000-2001	284.462	213.225	1.334	49.440	48,9%	2.729
2001-2002	267.885	226.186	1.184	45.007	51,0%	2.320

Fuente: CONALEP y Secretaría de Educación Pública.

En el caso de la formación para el trabajo y la vida⁹ con 360 mil estudiantes inscritos en 2002, por medio de cursos de duración corta (240 horas), el costo de hora por estudiante es ligeramente más elevado que el escolarizado y llegó a un promedio de 1,5 a 2 dólares en 2002. El costo de la hora curso es de 25 a 30 dólares. Aquí lo importante es el tamaño del grupo que es mucho más reducido (quince) que en el sistema escolarizado (cuarenta y cinco) (Investigación directa).

9 Coordinada por la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) y que incluye a CECATI.

Sin embargo, la participación del sector privado en este tipo de aprendizaje se ha incrementado en la última década. Aquí los costos son transferidos a los estudiantes, quienes pagan a través de inscripciones y mensualidades. Los costos anuales de educación privada anualizados por estudiante varían según nivel (*kinder*, primaria, secundaria y preparatoria).

El nivel que antecede a la formación para el trabajo y que tendrá mayores equivalencias en costos con la educación superior privada, es el de preparatoria. Basándonos en una muestra de sesenta y cinco colegios privados y haciendo una extrapolación de los incrementos en los colegiaturas para el año 2003, el costo correspondiente a la mediana era un equivalente de 5.000 dólares por año en 2003, y la más costosa, de 11.000 dólares (Fernández, 2002).

Haciendo una conversión por hora, esto representaba un costo mediana de aproximadamente 3,3 dólares por hora estudiante y 7,1 dólares por hora estudiante en el caso más costoso. La hora curso tiene en el primer caso un costo de 82 dólares (veinticinco estudiantes por salón) y 140 dólares en el segundo (veinte estudiantes por salón).¹⁰

Lo que llama la atención es que el diferencial del costo por hora estudiante es de 1:3,3 mientras que el del costo por hora curso es de 1:1,8, comparando la educación pública, en este caso DGETI, con la privada. Esta diferencia en el diferencial revela que el costo hora instrucción en el sistema público está mucho más cerca del sector privado que el costo hora por estudiante. Esto tiene implicaciones importantes en materia de política educativa que busca mejorar la calidad.

Si afirmamos que un factor de calidad es el número de alumnos por salón o grupo, la mejora de este factor tiene un costo que hipotéticamente fluctuaría entre cero como mínimo, y como escenario máximo, el equivalente a la proporción de la disminución del grupo. Partiendo de la necesidad teórica de reducir el tamaño de los grupos en la educación pública en un 50%, el escenario mínimo significaría duplicar la cantidad de horas curso con el mismo presupuesto; el escenario máximo representaría la duplicación del presupuesto.

Ambos extremos son poco factibles de realizarse. El escenario optimista realista es de una mejora gradual del presupuesto. Para que esto se traduzca en una mejora más que proporcional en la calidad, se pasa por el factor eficiencia. Desde esa perspectiva, la mejora en calidad pasa por la mejora en eficiencia en la formación técnica. Políticas orientadas a mejorar la calidad educativa tienen que incorporar esta dimensión para poder lograr una calidad a bajo costo. Esto parece ser la opción más viable en el corto plazo. Significa, que proyectos innovadores orien-

| 10 Calculado sobre una base de 220 días de clase al año y 7 horas efectivos de clase por día.

tados a explorar caminos para mejorar la calidad, tendrán que contemplar técnicas pedagógicas más eficientes para el aprendizaje que las tradicionales.

En la formación para el trabajo los tamaños del grupo son considerablemente menores. La consecuencia de esto es un costo por hora estudiante mayor. Sin embargo, el costo por hora está por debajo de la formación escolarizada. Esto se logra, sobre todo, por apoyarse en instructores externos, lo que reduce el costo anualizado del personal docente y el costo indirecto (administrativo e infraestructura para docentes). El problema aquí es que el costo bajo de hora de instrucción se debe también al bajo nivel de remuneración y prestaciones otorgado al instructor, lo que aleja a los buenos formadores, del sistema.

Mientras que el tamaño reducido de los grupos en la formación para el trabajo es una política que merece ser retomada por el sistema escolarizado de formación técnica profesional, en la gestión de los costos habrá que tomar con reservas el componente que se refiere a la remuneración del personal docente.

4.2 Formación para el trabajo

En la formación para el trabajo,¹¹ hay una mayor diversidad de agentes involucrados en el aprendizaje. Una indicación de esa diversidad es el carácter de la institución que imparte capacitación relacionada con el trabajo. Extrapolando los datos de una encuesta nacional, se infiere que el 50% de la capacitación relacionada con el trabajo la realizan instituciones privadas. La participación del sector privado aumenta en la medida en que la capacitación se relaciona más con el contexto laboral donde se ocupa la persona.

Por un lado, está la Secretaría de Educación Pública a través de los cursos técnicos escolarizados, así como de corta duración, orientados a una profesión. Atiende fundamentalmente a la población joven en edad escolar. También opera de manera descentralizada, a través de institutos y centros de formación y capacitación a nivel del Estado.

Aparece también, en este tipo de aprendizaje, la Secretaría del Trabajo, con programas focalizados a la incorporación de personas desocupadas, que operan de manera descentralizada en los Estados del país.

El sector privado participa en este aprendizaje, ofreciendo cursos técnicos de corta duración, en idiomas, computación, contabilidad, gestión de calidad,

11 Coincide, por una parte, con el concepto de educación técnica; por otra, con el concepto de formación ocupacional, entendiendo hoy a la ocupación como un referente complejo de desempeño esperado en un contexto productivo.

entre otros. También cursos especializados a través de despachos, consultores y universidades privadas y públicas (quienes cobran por cursos especializados).

Dos agentes “no típicos” de formación del sector público son el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) y el Instituto Nacional de Capacitación Rural (INCA Rural).

El CONOCER genera normas nacionales de competencia laboral y coordina el proceso de certificación de competencias, a través de instancias de tercera parte (organismos de certificación). Estas normas son derivadas de las buenas prácticas en la función y expresadas en criterios y evidencias de desempeño y conocimiento. Con las normas y el sistema de evaluación y certificación de tercera parte, se busca mejorar la pertinencia y la calidad de la formación para el trabajo.

Las normas de CONOCER y el procedimiento de certificación son retomados por agentes formadores para el trabajo, sobre todo aquellos de carácter público. Las evaluaciones y certificaciones son fundamentalmente en ambientes escolares, pero orientadas a desempeños esperados en ambientes reales de trabajo. Las normas elaboradas abarcan entre el 50 y el 60% del universo de las funciones a nivel de operarios y supervisores de la economía mexicana.

El INCA Rural forma a formadores quienes a su vez forman a profesionistas que trabajan con grupos de productores rurales en el diseño, puesta en marcha y acompañamiento de proyectos productivos, y que cuentan con el soporte material y financiero de la Secretaría de Agricultura. De esta manera y a través de aproximadamente seis mil profesionistas, el sistema INCA Rural llega a un universo significativo de productores rurales.

4.2.1 Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)

El Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) opera en todas las entidades federativas a través de los Servicios Estatales de Empleo (SEE). Atiende a personas desempleadas y/o subempleadas. Se busca incorporar a esta población a cursos de capacitación de corto plazo con el fin de que las personas de 16 años o más, que se encuentran en situación de desempleo abierto, subempleo o suspensión temporal de relaciones de trabajo, obtengan la calificación requerida por el aparato productivo. Especial atención tienen los grupos vulnerables de la población que presentan desventajas para incorporarse al mercado laboral, entre los cuales están las personas con discapacidad, los adultos mayores, mujeres que desean reincorporarse al trabajo, los jóvenes sin experiencia laboral, y la población rural (Treviño; Aldrete, 2003).

Los diferentes esquemas de atención son:

- 1) **Formación en Competencia Laboral** concertada con las medianas y grandes empresas, donde el Programa (SICAT) sólo paga la beca económica que asciende de 1 a 3 salarios mínimos según la región. La empresa paga los certificados de competencia de quienes salgan competentes y contrata al 100% de los egresados competentes; paga los honorarios del instructor y aporta material de capacitación, así como contrata un seguro de accidentes para los beneficiarios mientras dure la capacitación.
Cabe mencionar que los grupos están integrados por la cantidad de vacantes que está solicitando la empresa. El programa está dirigido a buscadores activos de empleo que requieran de una calificación para incorporarse a un empleo, o que hayan sido desplazados del aparato productivo por efectos de cambios tecnológicos, incorporación de nuevos procesos de producción o cierre de empresas, entre otros. Se concierta a solicitud expresa del sector empresarial, con duración de 1 a 3 meses, cubriendo entre 30 y 48 horas a la semana, con un grupo de hasta 30 personas. Las acciones de capacitación se realizan en las instalaciones de la empresa participante o un centro educativo definido y contratado por la empresa que esté acreditado como centro de evaluación.
- 2) **La Formación Laboral en la Práctica** se concerta con las micro y pequeñas empresas, donde el Programa apoya con la beca económica, transporte y pago de instructor. La empresa aporta los materiales de certificación y en su caso paga el certificado o se buscan apoyos de terceros para el pago del mismo. Dirigida a personal desempleado que presenta mayores carencias para competir en el mercado de trabajo (jóvenes, de baja escolaridad, sin experiencia laboral, entre otras). Las acciones de concertación son con micro y pequeños empresarios que pueden estar acreditados como centro evaluador o contar con el apoyo de una institución educativa que funcione como tal. La duración de los cursos será de 1 a 3 meses cubriendo entre 30 y 48 horas por semana, la composición del grupo será el número que resulte de distribuir de 20 a 25 beneficiarios entre 10 y 25 empresas. Las acciones concertadas se realizarán en las instalaciones de las micro o pequeñas empresas.
- 3) **En autoempleo** el Programa paga todo, excepto el certificado de competencia; incluye: beca, instructor, materiales, transporte.
Dirigida a buscadores activos de empleo y/o subempleados con interés en realizar una actividad económica por cuenta propia. Se concierta con planteles educativos, centros de capacitación o instancias que cuenten con la infraestructura necesaria para impartir cursos eminentemente prácticos y estén

acreditados como centros evaluadores. La duración de los cursos será de 1 a 3 meses cubriendo de 30 a 48 horas por semana; la composición del grupo será de entre 20 y 30 beneficiarios.

Los apoyos proporcionados por el Servicio Nacional de Empleo en esta modalidad, son: beca al beneficiario, honorarios del instructor, materiales de capacitación-evaluación, ayuda de transporte (si fuera necesario), seguro de accidentes y, si fuera el caso, paquete de herramientas y servicio médico.

En los tres esquemas, la modalidad estándar es de 240 horas curso, aunque puede variar por caso. Siendo por competencia, incluye un costo de evaluación y certificación (25 dólares por persona). La vertiente de capacitación por competencias considera un diagnóstico previo al ingreso del beneficiario, para garantizar la calidad del proceso. En ningún caso se pagará el costo de la certificación con recursos del SICAT, por lo que se promoverá el espíritu de corresponsabilidad de los actores involucrados para cubrir ese concepto.

Sumando todo, se obtuvieron las siguientes cifras sobre costos de esta formación para el año 2002:

Costo de la formación para el trabajo en el Programa SICAT 2002 (equivalentes en US dólares)			
	Empresa grande y mediana	Empresa pequeña y micro	Autoempleo
Costo hora curso	50	43	47
Costo hora curso por estudiante	3,30	2,20	2,30

Fuente: Elaboración con base en la información proporcionada por la Consultoría PMETyC de la Dirección General del Empleo (DGE).

Los costos de esta modalidad de formación, expresados por hora curso por estudiante, son más elevados en la empresa grande y mediana que en la pequeña y micro empresa y el autoempleo (un 50% más). La diferencia es menor en el costo de la hora curso, lo que indica que en el caso de las empresas grandes y medianas, los grupos son menores. Habrá que analizar si es por un motivo didáctico de querer afianzar más el aprendizaje o bien, por limitaciones en cuanto al número de personas que estas empresas pueden ocupar, ya que una de las condiciones del programa es que la empresa contrate al personal formado y certificado.

Comparando lo que cuesta una hora de curso por estudiante en preparatoria en una escuela privada, con la mediana de las 65 escuelas antes mencionadas (3,3 dólares la hora curso estudiante), no hay diferencia con la empresa grande y mediana en el programa SICAT; en el caso de las pequeñas y micro y el autoempleo, el costo equivale al 66% de esa mediana.

4.2.2 Sector privado: casos

El sector privado ofrece formación para el trabajo para las funciones y competencias más demandadas, como son gestión de calidad, idiomas (inglés), computación, contabilidad, secretarial, o bien de oficios especializados como cocinero certificado, soldador certificado, manejo de tractor-camiones. Es decir, en la mayoría de los casos es una oferta de formación que está ligada con una necesidad muy clara o un beneficio esperado muy preciso por parte del estudiante.

Por ejemplo, en el caso de gastronomía, un curso básico de 16 horas en cocina mexicana profesional tiene un costo por hora estudiante de 12 dólares en 2003; el costo hora del curso es de 180 dólares. En el caso de una especialidad de dos años, el costo hora curso por estudiante se reduce a 3 dólares y la hora curso a 45 dólares (www.cecaprest.com).

De lo anterior se deduce que cuando la formación para el trabajo es de mayor duración, el costo hora estudiante y el costo hora curso, se reducen. Esto se explica porque se generan economías de escala y una garantía de flujo de dinero mayor en los cursos de mas duración, lo que permite bajar los costos.

4.2.3 INCA Rural

El INCA Rural realiza dos tipos de formación para el trabajo: El primero es la formación de formadores. El segundo es la formación de prestadores de servicios profesionales, quienes trabajan proyectos productivos de desarrollo empresarial en el medio rural. Es un modelo que va en cascada: primero, se forma a los formadores (en total son poco más de 300) y después ellos forman a los prestadores de servicio profesional (en total son alrededor de 6.000), quienes a su vez han llegado a formar a un universo de aproximadamente 300 mil productores rurales en un lapso de tres años (2000-2003).

La modalidad es de diplomados. En el caso de los formadores cada diplomado consta de diez días de curso en aula, que se complementa con una evaluación del desempeño en la práctica real de formación de prestadores de servicio profesional. El diplomado para los prestadores de servicio profesional es de tres días de curso y después se hace acompañamiento en la práctica.

El costo hora curso por participante en 2003 es el equivalente de 16 dólares en el caso de la formación de formadores. El costo hora curso es alrededor de 480 dólares. Estas cifras bajan en una proporción de 1 a 6, cuando se trata de la formación de prestadores de servicio profesional, donde el costo es de 3 dólares por hora curso por participante y 100 dólares la hora curso.

4.2.4 CONOCER

El CONOCER no forma, con excepción de facilitadores y evaluadores, sino elabora normas técnicas de competencia que instancias formativas y empresas pueden tomar como referencia para la formación que realizan. Es un bien público a disposición de las organizaciones que forman. Ellas pueden tomar estas normas para estructurar sus acciones formativas o bien, para comparar y complementar de lo que están haciendo o planean hacer. Como las normas son de carácter nacional, éstas son generales, y esto permite que cada organización las adecue a sus necesidades específicas, sin perder de vista la estructura que tiene validez nacional.

El CONOCER también regula el proceso de certificación de competencias. Existen organismos de certificación de tercera parte, que se acreditan al CONOCER y éstos a su vez, acreditan a centros de evaluación de competencias. Éstos pueden coincidir con las instancias formativas (escuelas, institutos, empresas).

En el período 1997-1999 el costo promedio por norma se ubicó en US\$ 14 mil, con una desviación estándar de US\$ 9 mil. Considerando únicamente el año 2000, el costo unitario por norma se redujo a US\$ 13 mil. Estos costos son absorbidos, tanto por CONOCER como por las empresas; la relación es el 57% CONOCER, el 43% empresas (Fuente: CONOCER).

El costo de la certificación es por unidad de competencia y depende del nivel: en el caso del nivel 1 y 2 es US\$ 20. Los demás niveles dependen del nivel y de la calificación; el promedio de los niveles 4 y 5 es de US\$ 120. Sin embargo, si se certifican en la calificación (varias unidades) se reducen los costos (ibídem).

El financiamiento del CONOCER provino, en el período 1995-2003, de un préstamo del Banco Mundial. En los años venideros contará con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El CONOCER forma parte del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC). Este proyecto surge como un acuerdo entre las Secretarías de Educación Pública, y del Trabajo y Previsión Social en 1995. La principal función del proyecto era ser un instrumento de política educativa para mejorar la formación técnica, satisfaciendo las necesidades del aparato productivo, de forma pertinente y flexible; además, modernizar los mercados laborales a través de un sistema de información que muestre las competencias de que son portadores los individuos.

Uno de los desafíos del proyecto era llevar la capacitación a un proceso permanente, a lo largo de la vida, que no sólo otorgara apoyos para transitar de la escuela al centro de trabajo y de éste al sistema de formación, sino que abriera posibilidades de un reconocimiento a los aprendizajes adquiridos a través de la experiencia laboral.

El proyecto consta de cuatro componentes. El primero es la creación de un sistema de normalización y certificación de competencia laboral. El segundo es la transformación de la oferta de capacitación, hacia una educación basada en competencias (EBNC). El tercero es proveer estímulos a la demanda de capacitación y certificación de competencias laborales, que opera fundamentalmente a través de los programas de la Secretaría del Trabajo para capacitar a desocupados y reinsertarlos en el empleo, para capacitar al personal en empresas pequeñas y en condiciones de autoempleo, entre otros. El cuarto componente es el desarrollo de sistemas de información, estudios, evaluación y administración del proyecto.

En el marco del proyecto se creó el consejo de normalización y certificación de competencia laboral (CONOCER). La figura institucional era novedosa, por constituirse un fideicomiso público sin el carácter de entidad paraestatal, de carácter tripartito: representantes de organizaciones de empresarios, trabajadores y secretarías del Estado (Trabajo y Previsión Social; Educación Pública; Hacienda; Economía; Agricultura; Turismo). El financiamiento sin embargo, provino, a través del Estado, por medio de un préstamo del Banco Mundial. Finalmente, esta figura jurídica no logró sostenerse, causando serios problemas para el funcionamiento del CONOCER; a partir de 2004 se convirtió en una entidad paraestatal que depende de la Secretaría de Educación Pública.

El financiamiento del proyecto se hizo, en la primera etapa, de 5 años (que se extendió 3,5 años, hasta mediados de 2003) con un préstamo del Banco Mundial a 15 años, por un monto de 265 millones de dólares (que sumando las aportaciones de las dependencias gubernamentales mexicanas llegaba a 400 millones de dólares). Tenía la siguiente estructura: 33 millones para el primer componente (CONOCER), representando el 8% del total del proyecto; 152 millones para el segundo componente (EBC), representando el 37,1%; 208 millones para el tercer componente (estímulos a la demanda), representando el 50,5%; y 18.1 millones para el cuarto componente (información, estudios, evaluación, administración), representando el 4,4%.

Fuente: **Con base en el Banco Mundial, 1994; SEP (2002-1).**

4.3 Formación en el trabajo

La distinción entre la formación para y en el trabajo no siempre es muy clara. Tratándose de la formación inicial en el sistema educativo formal, la distinción es más clara que en el caso de formación con contenidos específicos. Para diferenciar a nivel de concepto estas dos modalidades de formación, se define la formación en el trabajo con aquella que adecua el contenido a las necesidades de un ambiente de trabajo específico.¹² Es decir, que contempla aspectos de un “traje a la medida” en su diseño y/o desarrollo.

La incidencia de los agentes formadores varía en comparación con la formación para el trabajo. La presencia de la Secretaría de Educación Pública en la formación en el trabajo es muy reducida. La Secretaría del Trabajo incide con varios programas en esta formación, aunque con menor cobertura que en la formación para el trabajo. El sector privado, a través de diversas modalidades, es quien tiene la mayor cobertura en esta formación. La de CONOCER e INCA Rural es similar a la que tiene en la formación para el trabajo.

Como referencia general del costo hora de capacitación por persona en empresas de la industria manufacturera, se tiene un cálculo que se hizo en base a la información de una encuesta representativa para la mediana y gran empresa, en el año 2001 (ENESTYC, 2001). La cifra que se obtuvo fue de un promedio de 8 dólares por hora curso por persona. Este costo es sufragado por las empresas en la mayoría de las situaciones.

4.3.1 *Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)/Multihabilidades*

PAC

El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) cuenta con 72 oficinas de promoción de la capacitación en la República Mexicana. Sus actividades se centran en la micro y pequeña empresa. En 2002 se contabilizaron a 233 mil trabajadores que de una u otra forma han participando en eventos formativos del PAC (Tercer Informe de Gobierno, 2003).

El programa de Apoyo a la Capacitación está proyectado a nueve años, dividido en tres fases de tres años cada una. Las aportaciones para la realización del

12 La formación en el trabajo coincide en muchos aspectos con el concepto de formación continua, aunque no necesariamente en todo, ya que puede haber formación continua fuera de la esfera productiva.

Programa son del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Gobierno Federal con aportaciones iguales. Opera a través de convenios de coordinación firmados entre la Secretaría del Trabajo y los gobiernos de las entidades federativas.

Con este programa se busca crear las condiciones necesarias para que los trabajadores en activo de las micro, pequeñas y medianas empresas puedan desarrollarse y evolucionar de acuerdo con el ritmo que marcan los cambios, especialmente en la tecnología y en los nuevos procesos productivos.

El programa tiene como objetivos específicos:

a) Contribuir a fortalecer las capacidades competitivas del personal de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la promoción de programas de capacitación de los trabajadores en activo.

b) Buscar que el incremento de los niveles de la capacitación se traduzca en mejoras en los esquemas de distribución de los beneficios entre los trabajadores, y en un aumento de la productividad, calidad y competitividad de las empresas.

c) Establecer esquemas de capacitación para los trabajadores en activo, fomentando especialmente los programas basados en normas técnicas de competencia laboral, que consideren la vocación regional, y que establezcan convenios con el sector productivo y los gobiernos locales; acercar el proceso de la toma de decisiones al lugar de aplicación a fin de lograr un mayor impacto de los esfuerzos a nivel de la empresa y la localidad.

d) Fomentar que la oferta pública y privada de capacitación considere las necesidades de la economía regional, se adapte y acerque a las necesidades de los trabajadores en activo y empleados de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La población objetivo del Programa de Apoyo a la Capacitación se integra por los trabajadores en activo en todos los niveles de la estructura ocupacional: de las micro, pequeñas y medianas empresas y empleados que soliciten apoyo para la capacitación.

El Programa de Apoyo a la Capacitación podrá apoyar económicamente bajo las siguientes condiciones:

a) Investigación, diseño, formulación, y aplicación de programas de capacitación en multihabilidades y transversales.

b) Asistencia para la evaluación de trabajadores basados en normas técnicas de competencia laboral.

Los apoyos económicos del Programa de Apoyo a la Capacitación, varían según el tamaño de la empresa. Sumando el aporte de la Secretaría del Trabajo con el de los gobiernos estatales, en el caso de la microempresa el aporte es el 80% del costo; en la pequeña, el 70%; y en la mediana, el 60%.

El costo promedio por hora persona de la formación se estima en un equivalente 3 dólares; la hora de formación tiene un costo aproximado de 28 dólares.

Multihabilidades

El programa de formación en multihabilidades se vincula con el PAC, pero no de manera exclusiva. Tiene una forma de operar independiente y puede llegar a un universo más amplio de trabajadores. Cuenta con un financiamiento del BID en la fase de desarrollo de los materiales didácticos, pero para la aplicación tendrá que asociarse con las organizaciones públicas y privadas interesadas en estos instrumentos de formación.

En el período 2001-2003 se han elaborado catorce paquetes didácticos basados en competencias, para las funciones más demandadas en la economía. Por ejemplo: atención a comensales; procesos de manufactura en general; servicios de atención y limpieza a organizaciones; el pequeño y mediano comercio; procesos de trabajo en la oficina; el servicio de seguridad en las organizaciones, entre otros.

La elaboración de cada paquete tuvo un costo estándar de 15 mil dólares para los paquetes “normales” y 22 mil para los extensivos. La impresión a color del paquete cuesta mil dólares.

Se aplican cursos de formación de formadores en el uso de los manuales. El PAC puede ayudar después a capacitar, con un costo de 20 dólares la hora curso para 10 a 15 personas, lo que da un costo de hora curso por persona entre 1,4 y 2 dólares.

Para el año 2003 se han realizado 85 cursos de formación de formadores, con un total de 1.146 personas formadas. El curso es gratuito para el participante, pero existe el compromiso por parte de las organizaciones de multiplicar, por ellas mismos, el aprendizaje entre el personal que está en las funciones correspondientes. El material es autodirigido, lo que facilita su multiplicación sin tener que contratar a un especialista.

El proyecto es que después de la experiencia piloto, estos manuales serán retomados por el PAC en las 72 oficinas que tiene en la República. Consultores PAC pueden facilitar la implantación del curso, ya que no requieren ser especialistas los que impartan la formación de formadores.

Es un ejemplo típico de un proyecto de formación por competencias. El costo de la preparación es alto, pero después se compensa en la aplicación, ya que a partir de ese momento se aprovecha la economía de escala y el hecho de que son autodirigidos.

El esfuerzo innovador detrás de este instrumento consiste básicamente en dos dimensiones: La primera es la posibilidad de hacer “un traje a la medida” a

gran escala. La transferibilidad del instrumento se logró, no por quedarse en las generalidades del tema, sino al dejar la suficiente apertura en la estructura de los manuales, para que cada organización pueda adaptarla a sus necesidades específicas. Esta flexibilidad del instrumento reduce el costo para la organización.

La segunda dimensión innovadora es el carácter autodirigido del instrumento. Esto permite reducir el costo de la formación y al mismo tiempo, personalizar el ritmo del aprendizaje en función de las necesidades y posibilidades de la organización y del individuo.

El proyecto aún está en la etapa inicial, previa al arranque masivo. Es de esperarse que se le dé el seguimiento debido a este esfuerzo innovador que parece tener buenas perspectivas para convertirse en una propuesta viable de reducción de costos de la formación y extender su alcance en la población objetivo.

4.3.2 Sector privado: casos

El sector privado ofrece formación en el trabajo para diferentes niveles en las empresas, especialmente del técnico medio para arriba, hacia las funciones que demandan más conocimiento. En la medida en que la formación se dirige a niveles jerárquicos mayores en la organización, el costo suele ser mayor.

A nivel de técnico medio, el costo hora estudiante de un curso típico, por ejemplo, “administración del control total de pérdidas”, que se refiere a una gestión integral de prevención de riesgos en el trabajo, es de 30 dólares. El costo de una hora curso es de 450 dólares la hora.

Un curso de auditorías internas en sistemas de calidad, organizada por una instancia gubernamental descentralizada, dirigida al personal directamente encargado de su revisión y actualización permanente en las organizaciones, con duración de 16 horas, tiene un costo hora persona de 13 dólares. El costo hora curso es de 195 dólares, aproximadamente. Los costos son similares para los demás cursos que ofrecen, como 5S, estadísticas para la calidad, interpretación de la norma ISO 9001:2000. En estos cursos se trata de relacionar el contenido con la problemática que se vive en las organizaciones de donde provienen los participantes.

En formación en el trabajo para chef de cocina, los cursos varían de costo según el lugar y el prestigio del instructor chef. Un curso de cocina contemporánea o de básicos en *gourmet*, en una escuela con prestigio en la Ciudad de México, tiene un costo hora curso persona de 50 dólares y el costo hora del curso es, aproximadamente, de 500 dólares.

Hay dos casos que a continuación se analizarán con mayor detalle por el significado que tienen en el contexto de la economía mexicana actual. El primero

es la formación en el trabajo en una empresa de ingeniería. Inicialmente fue un proyecto de vinculación de instituto de investigación en ingeniería (CIATEQ) con empresas en el área metalmecánica y eléctrica (General Electric) que desembocó en una empresa especializada en diseño y planes ingenieriles y trabaja para clientes a escala mundial. En el otro extremo del desarrollo industrial tenemos la experiencia de un modelo de aprendizaje permanente vinculado a la mejora de la productividad (SIMAPRO: sistema de medición y avance de la productividad) en ingenios azucareros, que es la rama más rezagada de la industria mexicana.

Las dos experiencias son ejemplos de la trayectoria de la industria mexicana que busca escalar en la creación de ventajas competitivas. El camino de ser competitivo con mano de obra poca calificada y con salarios bajos, se está agotando. Las empresas tienen que escalar hacia productos y servicios con mayor valor agregado a través de la incorporación de mayores conocimientos al proceso productivo.

Caso CIATEQ (Centro de Tecnología Avanzada)

El CIATEQ es una institución de estudios avanzadas en tecnología, especialmente en el campo de la metalmecánica. Se ubica en el corredor industrial del centro de México (Estado de Querétaro). Cuenta con muchas industrias de la rama metalmecánica, como son autopartes, electrodomésticos, maquinaria agrícola, entre otras.

Hace algunos años el Centro se propuso impulsar empresas de ingeniería (incubadoras), en un proceso de paulatino desprendimiento. Las empresas son ejemplo de cómo la industria mexicana pudiera transitar a un eslabón tecnológico más complejo y de mayor valor agregado, aprovechando la inversión en capital humano que el país ha realizado en las últimas décadas.

CIAT-CIATEQ

CIAT se creó como proveedor de ingeniería para General Electric (GE). El CIAT ha sido un éxito. Hoy en día opera en Querétaro con unos 450 empleados y se dedica a diseñar turbinas para General Electric. Sus empleados, en la mayoría, son egresados de las universidades tecnológicas, son técnicos con preparatoria más dos años y medio de estudios.

Generalmente son de origen humilde y han recibido formación adecuada para un trabajo simple de dibujo en computadora. Según comenta el director, han funcionado muy bien en ese oficio.

Cuando GE vino a ver a CIATEQ en 1997 para proponer lo que acabó siendo el proyecto del CIAT, ellos ya tenían subcontratación masiva de este tipo de tra-

“Para un dibujante recién ingresado, del cual esperaríamos ‘funcionalidad completa’ en el menor plazo posible, tendríamos que realizar el siguiente programa:

- *Curso básico de Introducción a Pro/E 45 horas.*
- *Curso de Fundamentos de dibujo 45 horas.*
- *Curso de Pro/E Sheet Metal 45 horas.*
- *Curso de Ensamble Avanzado en Pro/E 30 Horas.*
- *Curso de Superficies Avanzadas en Pro/E (Opcional, no necesario para todos los dibujantes) 45 horas.*

Muy importante es notar, que en nuestra experiencia, además, hay que presupuestar para cada curso otro tanto de tiempo de prácticas. Los apuntes de cada curso incluyen ejercicios a realizar por parte del estudiante. Si no se hacen, realmente el aprendizaje resulta volátil porque se olvida pronto. Por tanto, nosotros exigimos que nuestros dibujantes hagan las prácticas. Eso les requiere un tiempo de dedicación aproximadamente igual al de la impartición del curso. Lo hacen después de cursos, en tiempo pagado que nosotros les asignamos para ello. Por tanto, también nos cuesta en sueldos.”

Fuente: Entrevista con R. López, Director.

bajos en la India. Sin embargo, no estaban totalmente satisfechos.

Empresas como GE comentan que han estado buscando este tipo de servicio en varios países. Siendo un servicio netamente basado en archivos electrónicos, en principio el proveedor puede estar a distancia. De hecho la oferta existe y proviene de varios países: la India, Polonia, Rusia, Checoslovaquia, etc. Han visitado a varios proveedores. Tienen experiencia previa de trabajo con proveedores hindúes, donde tienen una empresa

con 1.800 ingenieros que trabajan en diseño y desarrollo, con un salario que es la octava parte de lo que ganaría un ingeniero en los EEUU (para un ingeniero

recién egresado de la universidad) (*Business Week*, 2003, diciembre 8).

“Estamos compitiendo con empresas de ingeniería en esos países. En circunstancias similares de preparación del personal, tenemos aquí la ventaja de la cercanía, que sigue siendo un factor de importancia cuando se trata de los detalles, y sobre todo, la ‘manufacturabilidad’ de los diseños. Eso sí es ahorro” (entrevista con L. López, Director).

GE nos explicaba que para ellos, la ingeniería no resulta ya un insumo estratégicamente

“Autocad, es el software de dibujo más popular. No forzosamente el más barato pero en el panorama general sí se ubica entre los baratos.

Mechanical Desktop, es una versión más completa de Autocad. En realidad la integran con un Autocad, más funciones adicionales especialmente diseñadas para diseñadores mecánicos.

Por decirlo de una manera más ilustrativa, en México y en muchos países, incluido Estados Unidos, el Autocad es más o menos lo mismo que lo que eran los Vochos en el mercado de coches en México; el ‘de batalla’, para no especialistas.

El Mechanical Desktop es un poco más caro, tiene más capacidad y en general es mejor, pero tampoco es muy bueno en aplicaciones avanzadas. Es como si hubieras querido tener un jeep 4x4 pero sólo te alcanzó para comprar una camioneta pickup austera...”

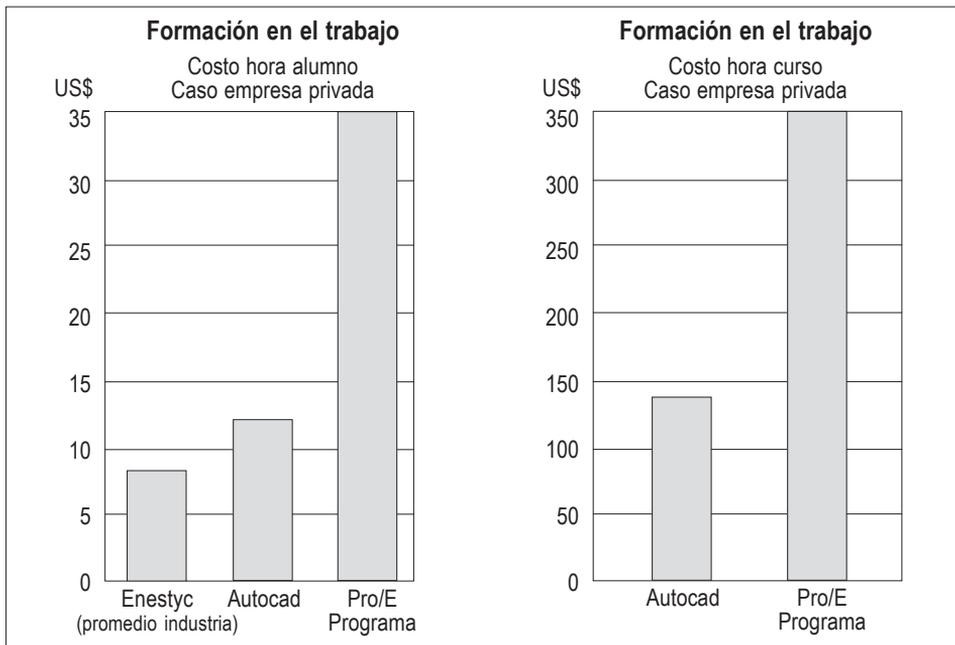
Fuente: Entrevista con L. López, Director.

co. Es simplemente un insumo más: necesario, pero no estratégico. Además, en EEUU están escaseando los ingenieros jóvenes en mecánica, y en general no es un empleo muy atractivo para sus jóvenes. Por tanto, las oportunidades aparecen para los ingenieros mexicanos.

La empresa invierte, anualmente, un equivalente al 6% de la nómina, en capacitación. En promedio son entre 50 a 60 horas por persona destinadas a la capacitación, al año.

El ejemplo que se expondrá aquí es de la capacitación en el uso de un software de diseño, que es la principal herramienta de la empresa. Hay software de diferentes grados de complejidad y los costos por hora estudiante varían: es más económico en programas como Autocad que en Pro/E. En la primera, el costo por hora estudiante es de aproximadamente US\$ 12, y la hora curso es de US\$ 140.

Por su parte, un curso de Pro/E básico¹³ impartido por PTC, que es la empresa dueña de Pro/E, cuesta 1.500 dólares por persona, más los gastos de viaje del instructor. El costo por hora curso estudiante es aproximadamente 35 dólares; el costo hora curso es de 350 dólares en promedio. Hay algunos cursos avanzados que cuestan menos, y otros pocos que cuestan más.



13 Pro/ENGINEER Wildfire es un software de diseño 3D.

Para que realmente el dibujante llegue a saber lo suficiente para hacer dibujos de valor, más allá de los dibujos elementales, necesita, al menos, cuatro cursos de ese tipo.

En el mejor de los casos, el primero se puede negociar gratis para algunos dibujantes como parte del paquete de compra del software, pero los siguientes hay que pagarlos.

La capacitación básica de cada dibujante sale, como mínimo, 4.500 dólares y frecuentemente, 6.000 dólares; es un costo hora estudiante que fluctúa entre los 35 y 40 dólares.

Los cursos, unos seis meses de práctica en el trabajo, y el seguimiento, suman un total aproximado de 7 a 8 meses para que el dibujante sea “plenamente funcional”. Luego hay que dar “mantenimiento” a los conocimientos: suele ser uno o dos cursos por año. Además, los dibujantes tienen que actualizarse conforme salen nuevas versiones del software. Por eso se tienen que desarrollar alternativas más económicas.

La alternativa consiste en tener un instructor “por fuera”. Es decir, alguien que no representa a PTC oficialmente y que cobra menos. En este caso es una persona que fue por varios años instructor oficial; renunció y ahora trabaja por su cuenta y sigue asistiendo a los cursos de actualización que PTC imparte en Estados Unidos. Cobra 1.000 dólares por día más gastos de viaje, así se ha ahorrado en los costos de la formación y se ha mejorado la efectividad de los cursos, porque el instructor conoce la problemática de la empresa.

La gerencia comentó que la competencia hindú, checoslovaca y china es más barata que esta empresa: “No se entiende como puede ser eso. Quizá ellos utilizan a sus mejores dibujantes como maestros, y hasta los 1.000 dólares diarios del instructor se ahorran”. En este tipo de empresas, el costo de la formación se convierte, entonces, en un factor importante en la estrategia de costos y de competitividad del negocio.

Caso: SIMAPRO en ingenios azucareros

Los ingenios azucareros se encuentran en el segmento tecnológico y organizativo más rezagado de la industria mexicana, con una cultura laboral adversa al aprendizaje organizacional. El personal operario se caracteriza por un bajo nivel de calificación formal pero con muchos años de experiencia en la industria. Pocos han recibido alguna forma de capacitación y la mayoría de los ingenios no cuentan con sistemas de formación.

Por la importancia que este sector tiene en el empleo rural en México, se inició entre varias instituciones (Ministerio del Trabajo, CONOCER, OIT), una

experiencia piloto de aprendizaje permanente e incluyente, en un ingenio azucarero en 1995. El modelo que se aplicó fue el sistema de medición y avance de la productividad (SIMAPRO). Se centra en el aprendizaje informal orientado a mejorar los procesos y las condiciones de trabajo, a partir de una medición sistemática de indicadores de eficiencia y sociales (prevención de riesgos, ausentismo, limpieza y orden) y la reflexión sobre los resultados, orientados a la generación de propuestas de mejora, consensuadas entre el personal del área (Mertens, 2002).

Para el año 2003, eran nueve los ingenios que habían adoptado el sistema, abarcando un total de aproximadamente diez mil trabajadores. Después de un período de costos compartidos entre los ingenios y las instancias públicas mencionadas, a partir del año 2000, los ingenios financian el sistema con fondos propios.

El SIMAPRO encierra dos momentos de formación. El primero, es la formación de facilitadores del proceso de aprendizaje continuo a través de SIMAPRO. El segundo, es la formación de los participantes del sistema por medio de las reuniones de retroalimentación.

La formación de facilitadores varía según la etapa de implantación de SIMAPRO. En la primera etapa se centra en la formación de la coordinación del sistema y en la inducción de los principales actores en los principios del mismo (gerencia general y de fábrica, representación sindical). En la segunda etapa de implantación se forma a facilitadores internos, que son los intendentes y supervisores de área, quienes tendrán a su cargo dirigir las reuniones de retroalimentación. En la tercera etapa se forma en la facilitación de la formación por competencias puntuales, a través de la elaboración e impartición de cápsulas temáticas en las reuniones de retroalimentación. En la cuarta etapa se forma en la facilitación de la implantación de los módulos de formación por perfiles de competencia, adaptando y aplicando guías de autoformación y evaluación en competencias clave de la industria.

El costo por hora por persona de la formación en la función de la coordinación de SIMAPRO es del orden de los 15 dólares, costo que se incrementa con 10 dólares cuando se consideran los gastos de transporte y hospedaje, dado que los ingenios se encuentran geográficamente distanciados. El costo hora curso, tomando en cuenta el gasto en traslados, es del orden de los 300 dólares.

Los costos de la formación de facilitadores para las subsiguientes etapas del sistema es de 20 dólares por hora persona y de 300 dólares hora curso. En este caso baja el costo por hora persona en comparación a la formación para la coordinación de SIMAPRO porque se tiene una mayor economía de escala debido al número de participantes que están involucrados, que son entre 30 y 40 personas

por ciclo de formación (2 grupos en 2 días sucesivos).

En cuanto al segundo momento de formación, la que se lleva a cabo en las reuniones de retroalimentación, los costos encierran básicamente dos dimensiones. La primera, es el costo fijo que implica la realización de las reuniones, como son el refrigerio (comida más refrescos), la disposición de tiempo y la inversión y manutención de las instalaciones de formación. En la tercera etapa, cuando se introduce la formación de competencias transversales, se agrega el costo de la adaptación y reproducción de las guías de autoevaluación y formación.

La segunda dimensión de costo son los premios que al final de cada ciclo de medición y mejora (de seis meses aproximadamente) se otorgan a los trabajadores, según el resultado alcanzado y la asistencia a las reuniones de retroalimentación.

Sumando ambas dimensiones, el costo hora de formación por participante en las reuniones de retroalimentación es de aproximadamente 5 dólares, en el caso del ingenio donde más tiempo se tiene aplicando el sistema. Por hora formación el costo es de 100 a 125 dólares. En los ingenios donde el tiempo de implantación es menor, el costo suele ser también menor, porque los incentivos (premios) van en aumento en la medida en que madura el sistema y se logra profundizar más en las reuniones.

En la tercera etapa, cuando se agregan las guías de autoevaluación y formación de competencias transversales, el costo adicional directo es básicamente lo que implican la adaptación de las guías de referencia, la reproducción de las mismas y las horas de facilitación por parte del personal técnico interno. La reproducción tiene un costo que varía entre los 30 y 40 dólares por persona.

Caso empresa alimenticia

La empresa alimenticia, líder en su segmento de mercado, decidió explorar los alcances de una formación permanente por competencias para su fuerza de venta, en el año 2000. Después de varias pruebas y validaciones, se tomó la decisión de extender la metodología de construcción de perfiles de competencia, y en base a ellos, los instrumentos de autoevaluación y evaluación permanentes, a los diferentes niveles funcionales de la fuerza de venta, empezando desde abajo (vendedores) y subiendo sucesivamente (gerentes) en la estructura.

Una vez concluida la construcción de estos instrumentos y la elaboración de los sucesivos manuales de apoyo, es el equipo de instructores de la empresa que los pone en operación.

La elaboración de los perfiles, instrumentos de evaluación y manuales de apoyo, se hace invitando a un grupo de expertos en la función, proveniente de la

misma organización. El ejercicio de identificación de competencias clave y subcompetencias, así como el ponerse de acuerdo sobre los criterios de operación que corresponde a cada una de ellas, ya es una acción formativa, a la vez que provee las bases para explicitar las buenas prácticas a compartir entre el personal, aplicando los instrumentos. Por eso no se considera en el cálculo de costo, el del tiempo del personal participante que tuvo que dejar sus labores.

El costo por hora participante para “extraer” y consensuar los contenidos a compartir –siendo esto, a su vez, una acción formativa–, fue de aproximadamente 25 dólares; la hora “curso” es de 250 dólares. En el caso de la construcción del manual, este costo se reduce a 2,50 dólares la hora persona y 25 dólares por hora de investigación participativa.

Una vez concluido el manual, se formó a los facilitadores (instructores) en su uso, para que ellos conduzcan el proceso de autoformación-evaluación en los diversos centros de trabajo de la empresa. El costo unitario aproximado del manual era de 40 dólares. Traducido al costo de capacitación con base en este manual y facilitado por los instructores internos, la cifra por hora participante es de aproximadamente 4 dólares; por hora de capacitación es de 60 dólares. En la medida en que se expande a toda la fuerza de venta, se estima que por economía de escala en la reproducción del material de apoyo, este costo se reducirá a 3 dólares por hora persona y a 45 dólares la hora de capacitación.

4.3.3 *INCA Rural*

En el caso de la formación de productores rurales, el costo es difícil de estimar ya que forma parte del costo total de la planeación, ejecución y seguimiento de un proyecto productivo. Derivado de la descripción de un proyecto se calcula que el costo de asesoría formativa para productores rurales es de 2 dólares la hora. Por hora persona el costo se reduce a 0,40 dólares, lo que son costos directos y no incluyen a los gastos indirectos de administración del sistema.

4.3.4 *CONOCER*

Uno de los componentes del CONOCER ha sido el desarrollo de algunas experiencias piloto a nivel de empresa. Entre las que participaron en dichas experiencias está la empresa líder en productos alimenticios. Aquí se trabajó durante cuatro años en la elaboración de diversas normas técnicas de empresas en el área de transporte y mantenimiento vehicular, las que fueron validadas y transformadas en normas de carácter nacional.

Con base en las normas, se elaboró con el grupo de trabajadores y supervisores experto, un manual de autoevaluación y formación en la competencia de un manejo eficiente y seguro de transporte pesado. El manual se complementó con un CD interactivo, un manual de procedimientos y una guía de formación de facilitadores internos, basada, a su vez, en competencias.

El proyecto tuvo un financiamiento del BID, el que fue complementado con recursos de la empresa. El costo total se aproxima a los 100 mil dólares (40 mil indirectos y 60 mil en costos directos de personal). En la etapa inicial participó un total de mil transportistas; el costo por hora participante aplicando con facilitadores internos, la guía, el CD y los instrumentos de evaluación de desempeño, es de aproximadamente 2,50 dólares la hora persona y de 38 dólares la hora curso.

Se considera que el costo puede bajar en la medida en que se dé la economía de escala y que la organización haya atravesado por la curva de aprendizaje del modelo de gestión de competencias.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COSTO DE LA FORMACIÓN TÉCNICA

Analizando los costos de los dos universos de formación técnica: inicial y para el trabajo, por un lado; y por el otro, en el trabajo, resaltan varios aspectos de interés.

5.1 Formación inicial y para el trabajo

En la formación técnica inicial y para el trabajo, se observa, en primer lugar, un rezago significativo en el costo de los bachilleratos técnicos públicos en comparación con los privados y los cursos largos que maneja la Secretaría del Trabajo. Es una relación de 1 a 3. Se podría extrapolar, que una formación técnica inicial de calidad tiene un costo estándar de alrededor de 3 dólares la hora por estudiante, en el contexto del país en la actualidad. La extrapolación tiene como base que el sector privado está dispuesto a pagar esta cantidad, tanto en la figura de los bachilleratos privados como en los cursos con costos compartidos con la Secretaría del Trabajo

Este costo es independiente del tamaño de la organización a que la formación apunta. Es decir, el supuesto de que una formación inicial con miras a una empresa grande tuviera un costo mayor que al autoempleo, no es afirmado por

los datos presentados. Esto significa que políticas orientadas a la mejora de las condiciones productivas del autoempleo a través de esfuerzos formativos, no son más baratas que aquellas orientadas a la gran empresa. Refleja el hecho de que la complejidad de un puesto de autoempleo es diferente pero no necesariamente menor que la de la gran empresa. La diferencia en costo se da en lo que significa la inversión en equipo e instalaciones por cada puesto de trabajo, lo que sí difiere sustancialmente entre el autoempleo y el empleo en una gran empresa, sobre todo si es del sector manufacturero.

Lo que llama la atención y que ya fue comentado en su momento, es que el costo de la hora de la formación ya no difiere tanto entre la oferta pública y privada. Considerando que los salarios de los maestros en el sector público son la mitad o menos que en el sector privado y las instalaciones físicas son generalmente inferiores en el caso de los planteles públicos, el costo por hora de instrucción debiera ser más bajo. Sin embargo, las cifras son similares. Esto indica que hay un gasto indirecto mayor en los planteles públicos que en los privados.¹⁴ Significa también, como señalamos anteriormente, que la mejora de la calidad de la oferta pública no sólo es un problema de más recursos, sino también organizativo, de reducción de gastos indirectos, que permite una disminución sustantiva de estudiantes por grupo o salón; que es el primer paso hacia una formación de calidad.

La diferencia en costo por hora estudiante se observa cuando la formación inicial apunta a una competencia con un alto grado de retorno esperado de la inversión en la formación. Se distingue por un nivel de profundidad mayor que las competencias genéricas o específicas y por corta duración; por ejemplo, un curso de corta duración en profesionalización en el manejo gastronómico. Lo mismo se observa en áreas de cómputo y aplicación de programas especializados.

El nivel también incide. En la formación de formadores, a través de los cuales el INCA Rural pretende llegar mediante varios eslabones, a la realización masiva de proyectos de mejora en empresas rurales, el nivel de competencia a desarrollar es mayor que en el siguiente escalafón, que es la formación de prestadores de servicio. Es una diferencia de factor cinco.

El formador de los prestadores de servicio es un eslabón clave en la estrategia de masificación, ya que es en este punto donde el sistema INCA logra afianzar su política hacia las empresas rurales, a las que no puede llegar de manera directa, sino a través de los prestadores, quienes operan como consultores con indepen-

14 Incide en ello el costo del contrato colectivo de trabajo, que estipula limitaciones en cuanto a la asignación de materias a los docentes, lo que conlleva a tener personal docente "extra" en caso de tener que cubrir ausencias.

dencia contractual. Esto explica el costo mayor de hora formación por persona en el caso de la formación de formadores. Es en este eslabón donde se pueden afianzar los principios e intenciones de los programas que se pretende implantar. En este proceso de afianzamiento, se construyen las propuestas metodológicas con la retroalimentación del primer nivel de usuarios que las aplican, que son los formadores de los prestadores de servicio a los productores rurales.

En esta formación de formadores de INCA Rural la distinción entre si es para o en el trabajo, es algo arbitrario. Se consideró como una formación para el trabajo porque en sus contenidos prevalecen conocimientos genéricos a partir de un marco contextual amplio.

FORMACIÓN TÉCNICA INICIAL Y PARA EL TRABAJO (cuadro resumen)		
	Costo hora estudiante (US\$)	Costo hora formación/curso (US\$)
Bachilleratos privados Ciudad de México	3,3	82
Bachilleratos técnicos públicos	1	45
Educación media tecnológica (DGETI)	1	45
CONALEP	0,80	30
Capacitación para la vida y el trabajo (DGFACT-CECATI)	1,5-2,0	25-30
Secretaría del Trabajo:		
SICAT empresa grande y mediana	3,3	50
SICAT empresa pequeña y micro	2,2	43
SICAT autoempleo	3,3	47
Gastronomía profesional, duración corta (chef)	12	180
Gastronomía especialidad, duración larga (chef)	3	45
INCA Rural formador de formadores	16	480
INCA Rural formación de prestadores de servicio profesional	3	100
CONOCER desarrollo norma nacional		(13.000)
CONOCER certificado nivel 1 y 2	20	

En el caso de la aplicación de normas nacionales de competencia laboral con su respectiva certificación, el concepto de costo hora estudiante y costo hora de formación pierden validez. En la formación por competencias, el aprendizaje y sus resultados demostrados son los ejes de administración del proceso y no tanto

la estandarización de la forma como se realizó ese aprendizaje. Se reconocen ritmos personalizados de aprendizaje, así como el aprendizaje previo. Esto hace que la forma tradicional de calcular costos, por vía de los insumos (hora curso), tendrá que modificarse. Esta modificación está en un proceso aún inconcluso.

En el contexto del modelo institucional mexicano, resaltan dos momentos en el cálculo del costo del modelo de formación por competencias: la elaboración de una norma nacional, que a su vez está compuesta por varias unidades con sus respectivos elementos normados, y el proceso de certificación con validez nacional. Los demás componentes del modelo –la evaluación inicial, la capacitación y la evaluación– varían según la organización. La elaboración y validación de la norma (calificación) tiene en la actualidad un costo promedio de 13 mil dólares; la certificación, un costo de 20 dólares por persona, tratándose del nivel 1 y 2, que es lo que usualmente corresponde a operarios de proceso en las organizaciones.

Cabe aclarar, que ni la norma ni el proceso de certificación representan procesos de aprendizaje, sino que son sus referentes iniciales y finales. Son una inversión en la generación de un ambiente propicio para el aprendizaje. Es el costo indirecto del proceso de formación, que en los procesos tradicionales no estaba presente tan predominantemente. La finalidad es la mejora en la calidad del proceso formativo y eso tiene un costo.

Se observa que el mercado reacciona en dos sentidos en relación a este costo. Por un lado, la valorización intrínseca de la calidad del proceso de aprendizaje. Por el otro, el costo de oportunidad: ¿qué se deja de obtener como beneficios al no tener el certificado? Es probable que la segunda “racionalidad” sea más potente que la primera; opera, sobre todo, cuando la certificación se vincula con regulaciones de entrada (acceso) o cuando el mercado lo valora. Esto explica parte de la aceptación de la certificación. En un mercado de trabajo altamente regulado y restringido, pero con retornos elevados una vez operando ello, el costo de certificación puede elevarse por un mecanismo de oligopolio o monopolio. Contrariamente, cuando el mercado no es regulado ni los retornos de la certificación son claros, el interés en la certificación será más reducido.

El factor de economía de escala también influye en el costo de la calidad, sobre todo en la formación por competencias. Un caso hipotético es el de un estudiante que pasa por un proceso de 200 horas de formación para el trabajo. Si el costo hora formación fuese 3 dólares, el costo de la certificación representa un 3% del costo total; si hay un número significativo de estudiantes (más de diez mil), el costo de la construcción de la norma se reduce a una proporción aún menor. Es decir, el sistema de formación por competencias resulta costeable en la medida en que hay un uso masivo de los instrumentos y con tiempos de formación pro-

longados. En caso contrario, cuando hay pocos estudiantes y pocas horas de formación implicadas, la construcción de las normas e instrumentos de formación y evaluación, tendrá que ser mucho más focalizada y ágil, para que resulte una propuesta viable desde la perspectiva de costos. En este caso, el costo de la certificación será considerado como mucho o poco, dependiendo del valor que la organización y las personas asignen al reconocimiento de ciertas capacidades productivas en el contexto específico.

5.2 Formación en el trabajo

El término formación en el trabajo alude a una relación estrecha entre la formación y su aplicación en el trabajo. El ambiente laboral es parte del proceso formativo, siendo un referente clave en la evaluación de aprendizajes. Existe un traslape con la formación para el trabajo y con la formación trabajando, lo que no permite hacer preciso el análisis y obliga a situarse en los espacios aproximados de interpretación.

Siguiendo el análisis de costos por medio de comparaciones, una primera comparación es con los resultados globales del cuadro anterior, que contiene costos relacionados con la formación para el trabajo. Se observa que el costo de la formación en el trabajo tiende a ser mayor que la de la formación para el trabajo, con excepción de los programas normados por dependencias gubernamentales (Secretaría del Trabajo) y casos donde se ha logrado avanzar en un proceso de formación fundada en instrumentos autoformativos basados en competencias, que no requiere de un instructor o facilitador experto. Son casos donde la inversión fuerte se hizo en la etapa de preparación y elaboración de instrumentos.

El promedio del costo de capacitación por hora persona es un equivalente de 8 dólares en la industria manufacturera, mientras que la hora estudiante en bachilleratos privados es de 3,3 dólares. Es decir, una relación de 1:2,4. Considerando que esta capacitación tiende a ser “un traje a la medida” en función de las necesidades de las empresas, se puede concluir que el mercado otorga un premio por ese tipo de formación (aproximadamente el 140%), esperando de ella un retorno mayor que el de una formación genérica que se ofrece en las instituciones educativas.

Con excepción de la formación a través de programas estatales y aquella basada en competencias, el comportamiento del costo por hora de formación demuestra un diferencial similar con el de la formación inicial y para el trabajo.¹⁵

| 15 Las excepciones a este comportamiento diferencial se dan también en los cursos para el trabajo que

FORMACIÓN EN EL TRABAJO (cuadro resumen)		
	Costo hora estudiante (US\$)	Costo hora formación/curso (US\$)
ENESTYC (promedio industria)	8	
PAC	3	28
Multihabilidades elaboración manual		15.000
Multihabilidades capacitación	2	20
Administración control total de pérdidas (gestión integral de prevención de riesgos)	30	450
Autocad	12	140
Pro/E	35	350
Capacitación básica dibujante industrial especializado	35 /40	
Auditorías internas de calidad / 5s / Estadísticas para sistemas de calidad	13	195
Curso chef internacional (gastronomía de alto nivel)	50	500
SIMAPRO ingenios azucareros formación de coordinadores	25	300
SIMAPRO ingenios azucareros, retroalimentación y seguimiento por grupo	5	100
Empresa alimenticia: consensuar perfil de competencias con grupo experto	25	250
Empresa alimenticia: investigación participativa para construcción manual por competencias	2,50	25
Empresa alimenticia: capacitación con base en competencias (manual)	3	45
INCA Rural, asesoría formativa a la empresa rural	,40	2
CONOCER caso piloto empresa alimenticia, aplicación primera etapa	2,50	38

Esta conclusión en sí, no es sorprendente, quizás sí la proporción. La pregunta es si la expansión de la formación en el trabajo que demanda la transición hacia una economía donde el aprendizaje y los conocimientos son el eje del desarrollo tendría que partir de un costo estándar por hora persona de 8 dólares, que es dos veces más de lo que cuesta una formación genérica. El tema da para mu-

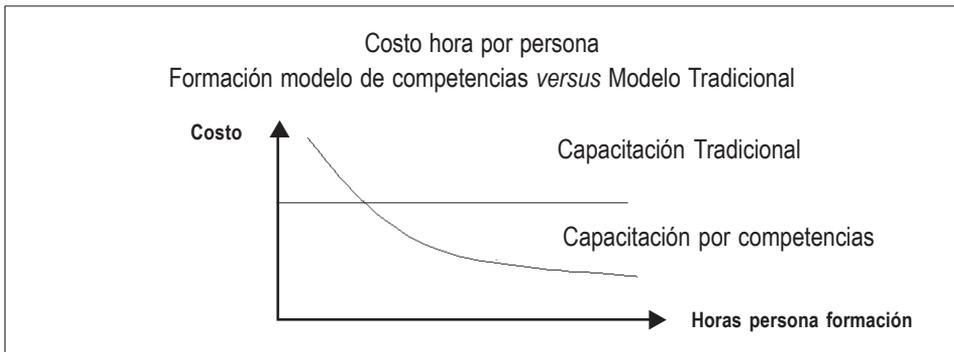
tienen un valor estratégico en un programa o proyecto, como es el caso de los formadores de formadores de prestadores de servicios a empresas rurales, que tienen un costo hora curso similar a una formación en el trabajo.

chas reflexiones. Considerando que más del 50% de las personas en la industria manufacturera no han recibido capacitación, una meta teórica de dar a todas ellas en un año un promedio de 10 horas de formación en el trabajo, representaría una inversión del orden de los 300 millones de dólares anuales, adicionales a lo que en la actualidad se está aplicando. Si esto se extendiera a aquella parte de la PEA que no ha recibido capacitación, la inversión se incrementaría a 2 mil millones de dólares, que a su vez equivale al 0,35% del PIB anual.

Aun en el escenario más costoso, la inversión requerida para formar en el trabajo por 10 horas a un universo significativo de la población ocupada, no parecen ser montos inalcanzables. La pregunta que sigue, sería: ¿cómo lograr una formación de 20 horas por persona por año, reduciendo el costo hora persona? Suponiendo que el tope mínimo es de 3 dólares la hora –que sería lo que costaría mínimamente una formación para el trabajo con calidad en el contexto económico actual–, se tendría que encontrar la forma de reducir en un 50% el costo, sin afectar la calidad, e incluso mejorarla.

En el cuadro aparecen experiencias que tienen costos por hora persona entre 3 y 5 dólares, aplicando sistemas innovadores de capacitación por competencias y por resultados grupales (SIMAPRO), permitiendo un balance entre la formación formal e informal. Ejemplos, son el programa de apoyo a la capacitación promovido por la Secretaría del Trabajo; pero también las juntas de retroalimentación y acciones de mejora en el marco del sistema de medición y mejora de la productividad (SIMAPRO) y la formación con guías de autoevolución y evaluación basadas en competencias.

Sin embargo, y como señalamos en la parte anterior, las modalidades de formación basadas en competencias tienen un momento de costo elevado, que es en la etapa de diseño. En la medida en que se utilicen técnicas participativas para el diseño de perfiles, normas e instrumentos de capacitación-evaluación, este



proceso adquiere un carácter formativo. El costo de formación por hora persona puede elevarse a 3 o más veces del costo promedio de formación en la industria (25 dólares por hora persona). Un manual o guía completa de multihabilidad llega a costar 15 mil dólares en su diseño.

En el mismo orden de monto está el costo de la formación de coordinadores o facilitadores del sistema de competencias y SIMAPRO. Este componente tiene que asegurar la multiplicación con calidad del proceso de formación. Es un aspecto crucial en el proceso. Requiere de formadores con amplia visión y dominio sobre la metodología propuesta, capaces de acoplarla a los diferentes contextos de donde provienen los facilitadores. Esta formación metodológica que se acople a contextos diversos, tiene un costo por encima del promedio de la formación en la industria.

Por otro lado, este costo de formación se integra al de la formación del destinatario "final". En la medida en que se logre la multiplicación significativa, este costo relacionado con el diseño y la formación de formadores, se diluye en la "masa". No así cuando el proceso se estanque o no logre despegar, situación que ha ocurrido más de una vez. Esto obliga a encontrar mecanismos que reduzcan la posibilidad de la falta del uso de los instrumentos diseñados. En analogía a procesos industriales, se requiere integrar etapas y acortar tiempos entre diseño y aplicación para minimizar el riesgo de la subutilización de los instrumentos diseñados.

Un ejemplo claro de cómo pueden bajar los costos cuando el instrumento de formación y evaluación por competencias se multiplica en su uso, es la asesoría formativa orientada a planes de mejora en la empresa rural, que impulsa el INCA Rural. Aquí el costo hora persona se reduce a medio dólar y la hora curso, a dos dólares.¹⁶

Un mercado muy distinto en su comportamiento son las actividades formativas especializadas vinculadas a necesidades de proceso, derivadas a su vez de exigencias muy precisas en el mercado. Por ejemplo, los cursos relacionados con la introducción de sistemas de calidad ISO en las organizaciones. La implantación de estos sistemas exige que personal de la organización participe en cursos de auditoría interna y que sea capaz de aplicar controles estadísticos de proceso. Son cursos estandarizados en la mayoría de los casos y se aplican a gran escala, lo que baja el costo. Sin embargo, como forman parte de un mercado "cautivo" en el contexto de la implantación de sistemas de calidad, hay un premio que pagar por eso.

16 Influye el hecho de que la compensación para la asesoría de empresas rurales es baja en comparación al estándar en el mercado de empresas industriales.

En el mismo orden de costos (10-15 dólares la hora estudiante), aunque en otro ámbito de mercado, se encuentran los cursos de cómputo semiespecializados (Auto/Cad), que es una herramienta universal en el mundo del diseño y dibujo industrial. Hay un grado de estandarización en esa formación que, combinada con una economía de escala, hace que la competencia en la oferta de estos cursos aumente y el costo tienda a descender.

Otro mercado de formación es aquel que se vincula con necesidades específicas de la normatividad nacional e internacional (por ejemplo, control de pérdidas para empresas con alto grado de riesgo, como es el caso de la industria petroquímica) y de nichos rentables y/o especializados en el mercado final (gastronomía de alto nivel; programas de diseño por computadora Pro/E). Estos mercados cuentan con mecanismos de protección similares a las patentes, para reducir el riesgo de la recuperación de la inversión en su desarrollo, o bien para proteger la exclusividad en el mercado final (alta cocina). Esto les genera un premio en el margen, lo que repercute en el costo. La hora curso participante en gastronomía de alto nivel asciende a 50 dólares, que es un 40% más alto que la de Pro/E o de un curso básico de un dibujante industrial especializado.

La gran diferencia con la formación inicial y para el trabajo es el tamaño de los grupos. Difícilmente rebasan las 20 personas, y cuanto más especializado el curso, 10 a 12 personas son el número máximo. Esto hace que el costo por hora participante se eleve, con excepción de las modalidades formativas que presentan un comportamiento no flexible ante el tamaño del grupo, lo que se observa con las experiencias basadas en competencias.

6. CONCLUSIONES

La evolución de la economía mexicana apunta a la transición hacia un modelo competitivo más intensivo en conocimiento. La ventaja competitiva basada en mano de obra poco calificada y con salarios bajos, se está agotando. La transición enfrenta el rezago en educación formal de la población económicamente activa; también el rezago en capacitación continua a lo largo de la vida profesional. Avanzar en ambas necesidades de formación pasa por el tema del financiamiento. ¿Cuánto cuesta una hora de formación técnica, de calidad y pertinente, por estudiante; quién la paga y de qué manera?, son preguntas clave que se tienen que analizar y responder para poder delinear una estrategia de formación técnica para los años venideros; siendo ésta la piedra angular de la transición hacia un modelo de economía y sociedad más intensivo en conocimientos. Las pautas de la política educativa del país apuntan en esa dirección: mejorar la

formación técnica en cuanto a cobertura, calidad e integración al aparato productivo.

El financiamiento de la formación técnica en México no es uniforme en forma ni en monto. La variación en quién financia y cuánto cuesta una hora de curso en formación técnica depende, entre otros, de los siguientes factores: 1) la ubicación en el marco institucional; 2) la calidad y la economía de escala en el uso de los instrumentos; 3) el valor de retorno esperado en el mercado.

1) El marco institucional mexicano en la formación técnica tiene la particularidad de no contar con una figura institucional que se haga cargo o que promueva fiscalmente, la formación en el trabajo. El rol del gobierno se centra en la formación técnica inicial, en programas para grupos vulnerables en el mercado de trabajo y en el apoyo a la capacitación en PyME. La formación en el trabajo, básicamente, está a cargo del sector privado y es financiada por las empresas y/o los propios estudiantes.

El marco institucional es determinante en cuanto a que en la formación ofertada por el gobierno exista un costo estándar. No es extraño el resultado de que el costo de la formación técnica inicial ofertada por el sector privado sea mayor que el del gobierno. Se estimó que la diferencia es de 1 a 3 en cuanto al costo de hora por estudiante (1 y 3 dólares respectivamente).

Sin embargo, el factor gubernamental y privado es menos determinante en el costo tratándose de la formación para y en el trabajo. La diferencia entre el costo del sector gubernamental y privado tiene rangos mucho menos uniformes, porque la formación ofertada por el gobierno pasa, en varios de sus programas, por agentes capacitadores privados. Por otra parte, incide aquí con mucho más fuerza la especialidad y/o exclusividad y el premio al costo y precio que esto conlleva, haciendo disparar el costo del sector privado en esos nichos del mercado de la formación.

Otra diferencia en el comportamiento es en el costo real, que es la suma de costos directo e indirecto. Éste varía entre instituciones del gobierno. Influye en ello la trayectoria laboral de la institución. Una base de profesores-instructores y de administradores con contrato indefinido y con estipulaciones precisas sobre la asignación de materias y la presencia de personal "extra" para cobertura de ausencias, además de las regulaciones que conllevan la dinámica administrativa del gobierno, generan un costo indirecto mayor que en la formación ofertada por el sector privado. Esto se refleja comparando el costo hora estudiante y la hora curso, entre ambos actores. Se observaron diferencias entre instituciones del gobierno, lo que sugiere que aun dentro del entorno gubernamental, hay ámbitos regulatorios menos costosos que otros.

Independientemente de los marcos regulatorios particulares de los subsistemas de formación técnica inicial gubernamental, se observa un rezago en el presupuesto por estudiante en comparación, no sólo a la oferta privada sino también a la formación gubernamental para y en el trabajo. Este rezago afecta la calidad de la formación. Se estima que el estándar mínimo por hora por estudiante es del orden de los 3 dólares en el contexto actual, lo que significa un 200% más de lo que en la actualidad se tiene presupuestado. Sobre un total de dos millones de estudiantes (suma de secundario y bachillerato tecnológico) esto representaría una suma de 6 mil millones de dólares, que es el equivalente del 1% al PIB.

Una política que pretenda cerrar la brecha entre el sector privado y el gobierno, en el costo hora estudiante en la formación técnica inicial a nivel medio-superior, tendrá que ser integral y no solamente financiera. Planteado así, el referente del impacto financiero tendría que ser el diferencial del costo hora de formación, haciéndole coincidir con el costo hora estudiante, a través de cambios estructurales en la organización y regulación laboral en las instancias gubernamentales de formación. La variable que hace coincidir ambos indicadores de costo es el tamaño del grupo, cuyo estándar sería 25 estudiantes. Con estas variables anclas se puede desarrollar una estrategia de financiamiento a mediano plazo, con compromisos en el corto plazo entre todos los actores involucrados.

2) La calidad y la economía de escala en el uso de los instrumentos, se relacionan estrechamente con lo señalado en el punto anterior sobre el costo estándar por hora estudiante y curso. Es decir, tiene un costo, que en el caso de la formación técnica inicial representaría un equivalente al 1% del PIB, que es una suma significativa.

Sin embargo, las variables cuantitativas (tamaño grupo, financiamiento) no aseguran la calidad ni la pertinencia. La formación por competencias que junto con el proceso de evaluación y certificación, ha sido un camino para mejorar cualitativamente la calidad y pertinencia de la formación, surgió en años recientes. La formación por competencias significa un cambio de paradigma. Se centra en el aprendizaje y no en la enseñanza, lo que pone en entredicho la validez de la variable costo curso por hora estudiante, ya que lo que aquí se contabiliza son aprendizajes logrados (*outputs*) y no horas curso (*inputs*). No obstante, por razones de comparación, se estandarizó en costo horas curso la formación por competencias, como mera aproximación.

Es una propuesta que en la medida en que se logre el balance entre “traje a la medida” y “masificación”, ha demostrado tener un costo bajo en su operación. Ejemplos exitosos de empresas y de organismos gubernamentales muestran que el costo de la operación de una formación por competencias puede situarse por

debajo del estándar de 3 dólares antes mencionado. Extrapolando estas experiencias a otros contextos de la formación técnica podría representar una propuesta viable para mejorar la calidad y pertinencia, a un costo por debajo de los 3 dólares por hora estudiante (a nivel medio).

La experiencia con la formación por competencias demuestra también riesgos de que el costo por hora estudiante, en lugar de bajar, aumente. La propuesta de formar por competencias, pasó, en el contexto del modelo de CONOCER, por un análisis funcional para elaborar normas, realizado con un grupo de expertos en la función, buscando una representatividad nacional. Este proceso implica un costo previo a la acción formativa, aunque el proceso de construcción de la norma es formativo en sí para el grupo que participa en ello. Si a esto se agrega el costo de la elaboración de los instrumentos de formación y evaluación, la parte más significativa del costo de la formación por competencias se genera en la etapa previa a la acción formativa.

En el proceso de la elaboración de los instrumentos ocurren muchas y distintas situaciones que pueden cambiar la expectativa y/o la posibilidad de los actores. En la medida en que más se distancia el tiempo de la elaboración de la aplicación, mayor es el riesgo de que el recurso invertido en la elaboración de la norma y los instrumentos de formación y evaluación no logre concretarse en acciones formativas.

Este costo se puede interpretar como costo del aprendizaje institucional para lograr sistemas efectivos de formación por competencias. El inicio de un enfoque novedoso, conlleva necesariamente a una curva de aprendizaje que tiene, como contracara, el costo. En la medida en que se avance en el aprendizaje, el costo tenderá a reducirse.

En el caso de CONOCER, la elaboración de una calificación normada llegó a un costo estándar de 13 mil dólares, resultado de un aprendizaje institucional. El punto crítico es el uso que se da a las calificaciones elaboradas. Hay calificaciones más demandadas que otras. Esto ha llevado a la necesidad de que sean más selectivas, relacionándolas desde el principio con una aplicación, para asegurar el uso pertinente del recurso.

Es decir, la calidad de la formación y su pertinencia, conllevan un costo oculto. Es aquello relacionado con su desarrollo, que pasa por un proceso de prueba y error institucional; donde la propuesta no necesariamente lleva siempre a una concreción. Es un costo inherente a cualquier proceso innovador. La forma de reducirlo es relacionar el proceso de desarrollo constantemente con la realidad concreta de aplicación, minimizando así el riesgo de que no se alcance una economía de escala en su uso.

3) El valor de retorno esperado y el grado de especialización de la misma, significan un premio al precio, y por consecuencia, un costo mayor que el estándar. Por ejemplo, mientras que la formación para el trabajo tiene un costo estándar estimado de 3 dólares por hora estudiante, el promedio de la formación en el trabajo por hora estudiante es de 8 dólares para el sector manufacturero.

El mayor costo de la formación en el trabajo tiene su origen en que son “trajes a la medida”, que no permiten generar una economía de escala. El grado de especialidad y el costo del riesgo de no hacerlo (por ejemplo, seguridad industrial para plantas petroquímicas) son otros factores que hacen que el costo de la formación se eleve. En otros casos, la formación especializada es la llave de entrada a mercados, como la ingeniería de diseño o el servicio de restaurantes especializados. En estas situaciones, el costo por hora estudiante a nivel medio superior puede elevarse a un rango de 35 a 50 dólares.

Desde el punto de vista del estudiante-cliente, se acepta un precio mayor porque hay un valor esperado de retorno de la inversión. En la medida en que éste sea mayor, el cliente estará más dispuesto a financiarlo. La vinculación de la formación con la productividad y procesos de mejora en las organizaciones, por ejemplo, a través de programas como el SIMAPRO (sistema de medición y avance de la productividad), abre el camino que visualiza a la formación como inversión. Los costos pueden variar, siempre y cuando haya un retorno identificado.

Vincular la formación con programas estratégicos de la organización, por ejemplo, la introducción de sistemas de calidad o informática, puede potenciar y clarificar el retorno de su inversión. Lo mismo ocurre cuando se relaciona con el cumplimiento de la normatividad de la rama o sector; por ejemplo, en caso de cumplir procedimientos de seguridad industrial o refrendar la licencia de conducción de un camión de carga pesada.

Desde la perspectiva del retorno esperado, la formación en el trabajo debería contabilizarse como inversión. La meta de formar durante o por un equivalente de 10 horas a toda la PEA a un costo estándar de 8 dólares, significaría una inversión equivalente al 0,5% del PIB. Tal meta se puede anclar con la mejora de objetivos productivos, lo que conduciría a que se “financie sola” en el tiempo.

Criterios de financiamiento de políticas de formación técnica

Los resultados del estudio demuestran que el financiamiento de la formación técnica no puede obedecer sólo a un criterio de costo estándar. Influyen las variables institucionales, la calidad, la economía de escala y el retorno esperado. Según el posicionamiento en estas variables, cambia el costo estándar de referen-

cia. Las políticas públicas orientadas a impulsar la formación técnica tendrán que definir los criterios de variación en los costos estándar para que pueda ser oportuna y pertinente. De igual manera, a nivel de las organizaciones, las estrategias de formación del personal tendrán que partir de criterios que den sustento al costo diferenciado que conlleva una formación efectiva que esté alineada con los principales objetivos de la organización. Esto permitirá presupuestar mejor las inversiones en este rubro y dar un seguimiento orientado a la mejora continua de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2003) *Closing the gap in education and technology*. Washington: Banco Mundial.
- ___ (1994) *Technical education and training modernization project*. Washington: Banco Mundial.
- Fernández, L. (2002) *Estudios de compensación. Estudio comparativo de remuneraciones y colegiaturas. Colegios particulares, ciclo escolar 2002-2003, Ciudad de México*. Estudios de Compensación. México.
- Huiltrón, I.; Garro, N. (2003) Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación. En: Garza, E.; Salas, C. *La situación del trabajo en México*. México: Plaza y Valdés, 2003.
- Mertens, L. (2002) *Productividad en la organizaciones*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Trazos de la Formación, 15.
- ___ (1997) *La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mertens, L.; Brown, F.; Domínguez, L. (2004) *La construcción de nuevos eslabones de productividad y competitividad laboral*. (En proceso de edición).
- OCDE (2003) *Education policy análisis*. París.
- ___ (2002) *Estudios económicos de la OCDE*. México: OCDE; ITAM.
- Palomino, M. A. (1988) Situación actual y perspectivas de las acciones de capacitación y productividad de la pequeña y mediana empresa de México. *Boletín Cinterfor/OIT*. Montevideo. n. 102, ene.-mar.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2002) *Programa de desarrollo de la educación tecnológica*. México.
- ___ (2001) *Informe de labores*. México.
- SEP. COSNET (1996) *Sistema nacional de educación tecnológica*. México.
- Tan, H.; López-Acevedo, G. (2003) *México: In-firm training for the knowledge economy*. Washington: Banco Mundial.
- Treviño, H.; Aldrete, H. (2003) Creación de directrices y desarrollo de estrategias prácticas en los servicios públicos de empleo. Lima: OIT. (Ponencia).