

SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
N° 13 / 2014

Educación técnica y formación profesional en América Latina

EL RETO DE LA PRODUCTIVIDAD

Educación técnica y formación profesional en América Latina.

El reto de la productividad

**Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva
N°13 / 2014**

**Juan José Llisterri, Nicolo Gligo, Oriol Homs y
Domenec Ruíz-Devesa**

**Educación técnica y formación profesional en
América Latina. El reto de la productividad.**

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

Depósito Legal: Ifi432014370465

ISBN Obra Completa: 978-980-6810-67-9

ISBN Volumen: 978-980-7644-19-8

Editor CAF

Esta serie es coordinada por la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas de CAF

Luis Enrique Berrizbeitia

Vicepresidente Ejecutivo

Michael Penfold

Director de Políticas Públicas y Competitividad

Políticas Públicas y Transformación Productiva consiste en una serie de documentos orientados a difundir las experiencias y los casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

Diseño gráfico: Claudia Parra Gabaldón

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión en digital de esta publicación
se encuentra en: publicaciones.caf.com

© 2013 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Contenido

Presentación	7
Resumen Ejecutivo	9
Introducción	11
Capital humano, productividad, innovación y crecimiento económico	13
La educación y capacitación del recurso humano como factor transversal de políticas de desarrollo productivo	15
Justificación de la intervención de políticas públicas	17
Tendencias globales que afectan directamente a los retos que enfrenta la formación	19
Los sistemas educativos y de formación profesional	21
Panorama de la capacitación laboral en América Latina	25
Brechas de capacidades en el mercado de trabajo	25
Las Políticas Públicas de capacitación laboral en América Latina y el Caribe	30
La reacción de las empresas	39
Desafíos de los sistemas de capacitación de América Latina	47
Gobernanza y participación de actores en diferentes planos de los sistemas de ETFP	47
Pertinencia	49
Formas de provisión de los servicios de capacitación	59
Calidad de la formación	63
Sistemas de acreditación y certificación	64
Financiamiento	69
Evaluaciones de impacto	75
Bibliografía	77

Índice de cuadros, tablas, figuras y gráficos

Tabla 1. Porcentaje de empresas que presentan dificultad para llenar vacantes por escasez de talento, según zona geográfica (2013)	26
Tabla 2. Porcentaje de empresas que presentan dificultad para llenar vacantes por escasez de talento. (países seleccionados, 2013)	26
Tabla 3. Cinco principales dificultades para llenar vacantes ofrecidas en las Américas, porcentaje de empresas (2013)	27
Tabla 4. Costa rica: estrategia de las empresas para mejorar la fuerza laboral a 5 años plazo	28
Tabla 5. Las instituciones del modelo tradicional	33
Cuadro 1. SENCE – Chile	35
Tabla 6. Las instituciones del modelo mixto	36
Tabla 7. El salvador: tipos de capacitaciones brindadas por las empresas (porcentajes)	40
Tabla 8. Mecanismos de capacitación (países seleccionados, porcentaje, respuestas múltiples)	40
Tabla 9. Institución utilizada para la capacitación de los trabajadores (países seleccionados, porcentaje, respuestas múltiples)	40
Cuadro 2. Perú: diagnóstico sistema nacional de capacitación (*) baja pertinencia (**)	50
Cuadro 3. El modelo SENAI de prospección	54
Tabla 10. La transición de la escuela al trabajo	56
Cuadro 4. Criterios de éxito de gobernanza de un sistema de formación dual	62
Figura 1. Ejemplo de modularización de las cualificaciones en España	67
Tabla 11. Fuentes de financiamiento y destinos más comunes de los sistemas de capacitación laboral en América Latina	71
Gráfico 1. Chile: franquicia tributaria / número de participantes (1977-2012)	72

Presentación

La transformación productiva ha sido una de las áreas que CAF, como banco de desarrollo de América Latina, ha promovido como condición necesaria para alcanzar un desarrollo alto y sostenible en la región.

La experiencia y la pericia generadas en cada proyecto durante las últimas décadas han permitido a la institución constituirse en un referente latinoamericano en temas de competitividad, gobierno corporativo, desarrollo local y empresarial e inclusión productiva.

Las políticas públicas necesarias para impulsar la transformación productiva se basan en el desarrollo de aquellas capacidades orientadas a la implementación de buenas prácticas y en apoyos específicos para la mejora de la gestión empresarial y la productividad. En ese sentido CAF pone a disposición su conocimiento y experticia, brindando un apoyo eficiente a diversos sectores y a la vez generando documentación e investigaciones de casos de éxito relevantes para la región.

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir esas experiencias y casos exitosos en América Latina, como un instrumento de difusión de conocimiento que CAF pone a disposición de los países de la región, para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

Para incrementar la productividad y competitividad de las economías y de las empresas es imprescindible disponer de un capital humano en cantidad y calidad adecuadas, que haga posible la introducción de innovaciones que lleven a esas mejoras de productividad.

El presente documento es una revisión de los sistemas de educación y capacitación vocacional y técnica, o Formación Profesional y Técnica (FPT) de América Latina y el impacto que tienen en la capacidad de innovación empresarial de América Latina, enfatizando aquellos aspectos de diagnóstico, de buenas prácticas y de recomendaciones de política que tienen como objeto la mejora de la competitividad empresarial.

Palabras clave: Educación técnica, capacitación, formación, capital humano, productividad

Introducción

Existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de aumentar los ritmos de crecimiento económico en los países de la región con el objeto de mejorar la productividad de sus empresas y avanzar en su capacidad de innovar. Igualmente aceptado es el hecho de que para incrementar la productividad y competitividad de las economías y de sus firmas es imprescindible disponer de un capital humano en cantidad y calidad adecuadas, que haga posible la introducción de innovaciones que lleven a esas mejoras de productividad. De esta forma se vislumbran las políticas de formación de capital humano como uno de los pilares clave de la competitividad de las empresas que deben competir en mercados globalizados. Esas políticas solo podrán ser efectivas si se inscriben en una premisa de colaboración público privada en la que se combinen los objetivos de mejora de la productividad de las empresas y de la empleabilidad de los individuos.

En ese marco se inscribe la presente revisión de los sistemas de educación y capacitación vocacional y técnica, o Educación Técnica y Formación Profesional (ETFP)¹ de América Latina y el impacto que tienen en la capacidad de innovación empresarial de América Latina. De esta forma, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) incluye entre los programas que componen su estrategia de transformación productiva y competitividad, la educación y capacitación técnica y tecnológica.

Efectivamente, los sistemas de ETFP han venido siendo analizados tradicionalmente desde la perspectiva de las políticas educativas y laborales, poniendo el acento tanto en el desarrollo humano como en la mejora de la empleabilidad de jóvenes y desempleados, propugnando la mejora del acceso a la educación y formación a colectivos desaventajados. Menos frecuentes son los análisis del sistema de formación técnica y vocacional desde la perspectiva de las políticas de productividad de las empresas y de la competitividad de la economía. Aunque no es posible ni deseable separar los objetivos de las diferentes políticas sectoriales, el presente documento pretende enfatizar aquellos aspectos de diagnóstico, de buenas prácticas y de recomendaciones de política que tienen como objeto la mejora de la competitividad empresarial.

Los sistemas educativos formales tienen como finalidad la transmisión de valores, la socialización en el marco de la ciudadanía y el desarrollo personal, además de la preparación de los jóvenes para entrar en el mercado de trabajo. Por su parte, los sistemas de capacitación (de formación según la terminología usada en algunos países) hacen referencia a la preparación

¹ En este documento se va a usar la expresión genérica de Educación Técnica y Formación Profesional como equivalente a Educación y Capacitación Vocacional y Técnica, o Technical and Vocational Education and Training (TVET).

de los individuos que ya se encuentran en el mercado de trabajo, básicamente empleados por cuenta ajena. Pero en ambos casos, la formación vocacional y técnica, además de satisfacer las necesidades de los individuos también cumplen un papel respecto a la sociedad, tanto en su plano cívico como en el plano económico y productivo.

En definitiva, el cierre de la brecha de productividad del recurso humano en América Latina requiere de la adecuada alineación de una constelación de políticas educativas, laborales, de impulso al emprendimiento y la innovación. Para ello es imprescindible la activa colaboración del sector privado, tanto en el diseño de políticas y programas como en la provisión de servicios de capacitación y en el desarrollo de iniciativas amoldadas a las necesidades de las empresas, que son las responsables de mejorar la productividad, así como las que generan la demanda y el lugar de trabajo de los individuos.

Este documento se estructura en cuatro partes. La primera, de carácter introductorio, explica la relación del desarrollo del capital humano con el aumento de la productividad y el crecimiento económico, enmarca el capital humano como factor relevante en las grandes tendencias socioeconómicas globales, justifica económicamente la intervención de política pública, explica la importancia de los sistemas de educación y capacitación técnica desde diferentes perspectivas de las políticas de desarrollo productivo, y revisa la terminología usada para referirse a distintos tipos de formación y capacitación.

La segunda parte del documento hace un diagnóstico de los problemas que enfrentan las empresas para contratar al personal que necesitan, revisa las limitaciones que tienen esas empresas para cerrar la brecha existente entre sus necesidades y los sistemas de ETFP dependiendo de las características de las empresas, analiza los modelos de sistemas de capacitación profesional y técnica en América Latina, y revisa algunas de las iniciativas adoptadas por el sector privado en respuesta a la inadecuada atención que recibe de los sistemas de ETFP.

La tercera sección se dedica a revisar los principales retos que enfrenta la región, desde su gobernanza y estructura institucional, los factores que afectan a su pertinencia, los mecanismos de provisión de servicios de capacitación, los problemas de la calidad formativa y su vinculación con los sistemas de certificación y acreditación, los diferentes mecanismos de financiamiento de los sistemas de ETFP, y las evaluaciones de impacto y de resultados de dichos sistemas.

Finalmente se revisan las conclusiones del documento y se presentan los puntos que deben estar presentes en la elaboración de una hoja de ruta de las reformas de los sistemas de ETFP de América Latina. Esos puntos recomendados constituyen a la vez un menú de acciones que pueden ser apoyadas por entidades y bancos de desarrollo, previa discusión y acuerdo con las autoridades nacionales correspondientes.

Capital humano, productividad, innovación y crecimiento económico

El crecimiento económico y la competitividad de las empresas dependen de la mejora constante de la productividad, de la que se deriva un impacto positivo en los salarios y beneficios empresariales, lo que redundará a su vez en el aumento del ahorro y la inversión. La productividad representa la optimización de la producción con unos factores determinados. La inversión en equipamiento necesitará ir acompañada en una inversión en capacitación para el manejo eficiente del equipo y de esta manera lograr una mayor cantidad de producto por hora trabajada. También, una inversión para incorporar nuevas capacidades y competencias del recurso humano, incluso sin estar acompañada de inversiones en nuevo equipo, puede generar una utilización más eficiente del equipo existente y por lo tanto un aumento de la productividad de la empresa. Cualquiera de las dos mejoras de la productividad hará que la empresa sea más competitiva, por lo que ésta podrá utilizar el excedente en recompensar a los accionistas y a los trabajadores, aumentando la renta media de la población.

Existen evidencias de la relación entre la inversión en capital humano y su impacto en el crecimiento económico tanto a nivel macroeconómico como a nivel de firma. Así, Barro (1991) encontró correlaciones positivas entre los años de educación secundaria y superior y la tasa de crecimiento económico. Esta correlación es más significativa si se examina no solo los años de educación sino su calidad medida mediante las pruebas estandarizadas (PISA), y el crecimiento económico para los 43 países con en que existe información disponible.

A nivel microeconómico existe igualmente un abundante cuerpo de literatura que evidencia el impacto de la mejora del capital humano de las empresas en sus resultados de productividad, su repercusión en mejores salarios, y su impacto en la innovación de las empresas.

Impacto de la educación y formación en la productividad y los salarios

En un trabajo de Psacharopoulos y Patrinos (2004) se mostraron tasas positivas de retorno a las inversiones privadas en educación en una muestra de 98 países. Para estos autores, la evidencia empírica disponible confirma que los cambios en los procesos de producción y en la tecnología originan nuevas demandas de formación, la cual recibe un premio en forma de aumento de salarios. Una inversión de un año adicional de educación proporciona un rendimiento medio del 10 por ciento, siendo América Latina la que experimenta una tasa de retorno más elevada (12 por ciento).

Diversos estudios muestran la fuerte correlación entre los años de escolarización y los ingresos de los individuos. Cada año de educación formal supone una tasa de retorno de entre el 5 y el 12 por ciento (IADB, 2012). Así, aumentar la educación promedio en un año adicional incrementaría la productividad agregada en al menos un 5 por ciento, con efectos mayores en el largo plazo por medio de su impacto sobre la innovación.

En lo que respecta a las inversiones de aquellos que ya se encuentran activos en el mercado de trabajo, de acuerdo con Almeida, Barham y otros (2012) la formación en la empresa está correlacionada positivamente con mayores ingresos salariales. Estimaciones de CEFOP (2010 b) indican que un aumento de 1 por ciento en los días de capacitación de la fuerza de trabajo en las empresas llega a alcanzar incrementos de la productividad de esas empresas hasta en un 3 por ciento. Asimismo, López-Acevedo y Tang (2010) concluyen que la productividad de las pequeñas y medianas empresas participantes en un programa de formación de trabajadores aumentó entre un 7 y 9 por ciento en Chile, un 5 por ciento en Colombia, entre un 5 y un 6 por ciento en México, y entre un 21 y 26 por ciento en Perú.

La formación de las empresas a sus trabajadores también ofrece resultados positivos sobre los salarios. Así, Dearden et al. (2000), utilizando un panel de industrias inglesas, estiman que un aumento de 5 puntos porcentuales en la proporción de personas capacitadas en una industria lleva a un incremento de 4 por ciento en el valor agregado por trabajador y un aumento de salarios del 1,6 por ciento. Otros autores encuentran resultados similares en estudios realizados en Estados Unidos, Canadá, y Reino Unido (Almeida, 2012).

El capital humano y la innovación en las empresas

El crecimiento de la productividad no solamente está relacionado con la disponibilidad de una fuerza de trabajo cualificada, sino también con la inversión que realizan los países y las empresas en innovación, ya sea para generar nuevas tecnologías o para absorber las innovaciones generadas por otros, lo que a su vez requiere disponer del personal formado para explotar estas oportunidades tecnológicas.

La relación entre productividad e innovación a nivel de la firma ha sido examinada en los países industrializados (OCDE, 2009) mostrando que las inversiones en innovación y en capital humano afecta positivamente el crecimiento a través del aumento de la productividad total de los factores.

En lo que respecta a la innovación a nivel de empresa en América Latina, un estudio referido a Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, señala que en todos los países las compañías que invierten en innovación tienen una mayor productividad del trabajo que aquellas que no lo hacen, siendo la innovación la clave para que América Latina pueda tratar de cerrar la brecha de productividad con el resto del mundo (Crespi y Zúñiga, 2010).

Los referidos análisis cuantitativos incluyen las actividades de capacitación entre los distintos conceptos que forman el gasto en innovación y toman en consideración tanto la formación del personal investigador de alta cualificación como del personal técnico. Igualmente, en otro estudio dedicado a examinar el impacto de la inversión en innovación sobre el empleo (Crespi y Tacsir, 2012) se encuentra una correlación positiva entre la innovación de producto y el grado de cualificación de los empleados.

Cabe concluir que las inversiones en capital humano son necesarias para aumentar la productividad de la empresa, ya sea a través de la mayor productividad del trabajo (formación de los empleados) o a través de posibilitar los procesos de innovación en las empresas, sin los cuales no sería factible obtener mejoras en la productividad de las firmas.

La educación y capacitación del recurso humano como factor transversal de políticas de desarrollo productivo

Previamente se ha indicado cómo la educación y la capacitación laboral y técnica han estado enmarcadas en las políticas educativas y laborales cuando también tienen un fuerte contenido e impacto económico directamente relacionado con la actividad productiva. Efectivamente, la formación de un adecuado capital humano está presente en las políticas de desarrollo productivo tomadas desde diferentes ángulos: desarrollo económico; competitividad del entorno; cambio estructural y diversificación productiva; innovación y tecnología; cadenas de valor y clústeres; internacionalización de las empresas; Inversión Extranjera Directa; desarrollo empresarial y de la PyME; y desarrollo económico territorial.

En las políticas de desarrollo la cualificación de la fuerza de trabajo está vinculada con el estadio de desarrollo de la economía. En países con renta per cápita reducida, cuya economía se basa en la agricultura de subsistencia, se precisará de una mayor inversión en educación básica para poder iniciar un proceso de industrialización en manufacturas de poca complejidad técnica, o en la extracción de recursos naturales. En una segunda fase de la industrialización, centrada en la producción de bienes de mayor valor añadido, será necesario disponer de una mano de obra más calificada a través de la educación secundaria y universitaria, incluyendo las modalidades técnicas y científicas, y de mecanismos propios de generación de innovación. Finalmente, en la transición a economías post industriales y del conocimiento, será necesario contar con inversiones de capital humano a lo largo de la vida, de modo que los trabajadores puedan adaptarse al cambio y readaptarse a un entorno de tecnologías avanzadas y cambiantes.

En un enfoque general de la competitividad, el marco del entorno de los negocios está condicionado por la calidad del recurso humano como un elemento base para la definición de estándares competitivos de las economías. Así, el *Global Competitiveness Index* elaborado por el *World Economic Forum* incluye la educación primaria, formación y educación superior, preparación tecnológica y funcionamiento del mercado de trabajo como componentes de

la competitividad de un país. También la Red Inter-Americana de la Competitividad (RIAC) reconoció entre los diez principios de la competitividad recogidos en el llamado consenso de Santo Domingo (2011) el papel de factores como la educación de alta calidad y la pertinencia; el desarrollo del capital humano y la formación continua para el trabajo; y la innovación.

Recientemente, autores como Hausmann, Rodrik, Hwang, Hidalgo, Klingner y otros, han desarrollado todo un cuerpo de literatura que plantea la vigencia de una nueva política productiva basada en el análisis de la dinámica sectorial y de clústeres en la economía globalizada que desembocan en el cambio estructural y la diversificación productiva. Parten de la base de que las economías crecen mediante la actualización de los productos que ya producen y exportan, por lo que los nuevos productos suelen estar relacionados con los ya existentes, partiendo de la base de que es posible utilizar la combinación existente de capital, tecnología y conocimiento, con algunas adaptaciones. Las exportaciones asociadas con niveles de productividad más elevados tienen un efecto claro en el crecimiento, con lo que la internacionalización de la producción opera como factor propulsor del desarrollo económico. Pero para que pueda producirse ese cambio estructural y que la producción pueda desplazarse de actividades de menor a aquellas con mayor valor agregado, es preciso contar con un capital humano capaz de absorber las innovaciones y de transformar la producción a actividades más complejas.

Como se vio más arriba, una parte esencial de la inversión en investigación y desarrollo lo constituye el capital de conocimiento acumulado en el capital humano implicado en centros tecnológicos y centros de investigación científica. Pero los procesos de innovación desarrollados por las empresas no siempre se basan en la incorporación de nuevas tecnologías sino que suponen nuevos modelos de negocio, nuevas formas de organizarse y de llegar a los mercados. El capital humano que las empresas necesitan para incorporar procesos innovadores requiere a su vez de capacidad emprendedora que movilice la fuerza de trabajo y recursos financieros para desarrollar nuevos negocios.

También, las cadenas globales de valor en las que se encuentran insertas las empresas, incluidas muchas pequeñas y medianas, requieren de una permanente actualización y adaptación de la fuerza de trabajo. Para que las empresas de un territorio dado ganen “ventajas competitivas” a través de la mejora del *stock* de capital humano, deberán invertir en educación, formación, innovación y servicios de intermediación laboral como señalan Gereffi y otros (2011). Las empresas deben intentar subir hacia arriba (*upgrading*) la cadena de valor, abandonando las actividades de menor valor agregado, lo que requiere de importantes procesos de innovación y una mano de obra más cualificada y con nuevas competencias. En lo que respecta a la Inversión Extranjera Directa, uno de los factores más críticos para la localización de las inversiones internacionales es poder contar con una mano de obra y capacidades técnicas y profesionales adecuadas a las necesidades de los grupos inversores, normalmente hacen parte de cadenas globales de valor.

Por su parte, las políticas de desarrollo empresarial y de la PyME, tradicionalmente articuladas en torno a los servicios de desarrollo empresarial y al financiamiento, también requieren de componentes y programas de fortalecimiento de las capacidades de sus recursos humanos.

Para las políticas de desarrollo económico regional y local, el dinamismo de los mercados de trabajo y la fuerza de trabajo son críticos. Efectivamente, la movilidad de los factores de producción tiene una considerable restricción cuando se refiere al factor trabajo. Al mismo tiempo, las estrategias de competitividad e innovación en el plano subnacional pasan por la especialización productiva de regiones y municipios, acompañadas de la generación de un capital humano local acorde con las necesidades estratégicas de cada región o municipio.

En definitiva, podemos comprobar que la educación y capacitación vocacional y técnica es una herramienta de política pública que abarca diferentes ámbitos y concepciones de las políticas de desarrollo productivo. Como más adelante se verá, esta convergencia de políticas de desarrollo productivo hace recomendable la sólida alineación de actuaciones y programas que tienen que ver con el capital humano.

Justificación de la intervención de políticas públicas

Si la capacitación de los recursos humanos es altamente rentable puesto que genera ganancias de productividad a nivel de firma, como se vio en secciones precedentes, las empresas deberían invertir todo lo que necesitaran para obtener los beneficios de un capital humano más productivo. Sin embargo, los hechos demuestran que las empresas invierten en sus recursos humanos muy por debajo de lo que debieran debido a la existencia de serias fallas de mercado. En efecto, son varios los factores que generan las fallas de mercado causantes de una inversión sub-óptima por las empresas.

Una primera causa es la incertidumbre que tienen las empresas sobre la apropiabilidad de los resultados de la inversión. Efectivamente la educación y la formación son activos de los individuos que las adquieren y pueden llevar las habilidades y conocimientos adquiridos a otra empresa, por lo que su actual empleador tenderá a no invertir de manera óptima en el capital humano de la empresa para evitar que un competidor se apropie de la inversión por él realizada. La particular estructura empresarial de América Latina, en donde existe un alto número de micro, pequeña y mediana empresa, con altos niveles de informalidad, hace que los problemas de fallas de coordinación sean más acuciantes. Como señala el documento *Perspectivas económicas para América Latina (OCDE/CEPAL, 2012)*, las PyMEs, en comparación con las grandes empresas, tienden a contratar personal menos capacitado y a invertir poco o nada en formación e innovación, ya que disponen de menos recursos excedentes.

Efectivamente, las fallas de mercado en el caso de la capacitación profesional y técnica en las PyMEs son de naturaleza particularmente grave. Además del riesgo de poder no beneficiarse de la capacitación de sus empleados, las PyMEs con frecuencia desconocen el acceso a los sistemas públicos, subsidiados o incentivados de formación profesional de los distintos países de la región. Adicionalmente, la limitación de recursos excedentes, les impide poder establecer sus propios sistemas de capacitación como puede hacer la gran empresa. Finalmente, el frecuente carácter informal de todas o parte de las actividades de las PyME supone una dificultad adicional para que inviertan en la capacitación de su personal. Todo ello hace más justificable la intervención de una política pública de formación profesional y técnica para el personal de las PyME que apunte expresamente a las fallas de mercado que más le afectan.

En segundo lugar, los trabajadores deberían invertir en su propia formación si la inversión en capital humano genera rendimientos positivos en forma de mayores salarios, y los individuos deberían optar por adquirir la formación en el mercado. Sin embargo, los mercados de trabajo son altamente imperfectos porque la remuneración salarial no siempre está vinculada a las cualificaciones profesionales sino a factores como la antigüedad en el puesto de trabajo o el grado de sindicación en la plantilla.

En tercer lugar, tanto las empresas como los individuos carecen de la información necesaria para tomar decisiones adecuadas puesto que desconocen la rentabilidad que una capacitación específica va a tener en el futuro, ante posibles cambios en los mercados de trabajo y la constante renovación de las necesidades empresariales. Igualmente, existen asimetrías de información entre la demanda constituida por empresarios e individuos respecto a la calidad y utilidad resultante de la formación respecto a las entidades que proveen de esa formación.

La educación técnica y la capacitación profesional generan unas economías externas positivas a través del mercado de trabajo, de las que se benefician las empresas y la sociedad en su conjunto. La disponibilidad de una mano de obra altamente cualificada genera unas mejores condiciones para las inversiones productivas y aumentos de la productividad de la economía.

Además, fallas de estado y fallas de coordinación hacen que puedan producirse situaciones de monopolio de entes públicos de capacitación, así como carencia de mecanismos que aporten la transparencia necesaria al mercado de servicios de entrenamiento.

Por último, cabe mencionar las fallas de mercado y las deficiencias de los mercados financieros que aumentan las dificultades de acceso al crédito, tanto por las empresas como por las personas. Dichas fallas limitan la disponibilidad de recursos económicos para invertir en capacitación laboral, particularmente teniendo en cuenta que dicha inversión genera activos intangibles, como lo son el conocimiento y las competencias que se adquieren con la capacitación, y este tipo de activos no suelen ser tomados como garantías por las entidades financieras.

Todas estas fallas de mercado son las que justifican y legitiman la acción de la política pública que debiera ir dirigida en primer lugar a la superación de esas fallas y a apoyarse en las fuerzas del mercado, particularmente desde el lado de la demanda, con el objeto de dinamizar el mercado de servicios de formación profesional y educación técnica. Adicionalmente, los gobiernos podrán utilizar mecanismos de estímulo de la formación de recursos humanos para apoyar el logro de objetivos de diversas políticas públicas, tanto las de desarrollo productivo y competitividad como las de equidad e inclusión social.

Tendencias globales que afectan directamente a los retos que enfrenta la formación

La necesidad del constante reforzamiento y actualización de capacidades de los individuos y organizaciones se ve reforzada por una serie de tendencias globales de gran impacto en el largo plazo que hacen pensar que la relevancia del capital humano no es meramente coyuntural sino que responde a procesos de profunda transformación de la sociedad. Entre esas tendencias se encuentran: la globalización financiera y comercial; el cambio tecnológico; el cambio climático; las migraciones y la urbanización; y la demografía.

La globalización. Sin duda el comercio internacional ha profundizado la globalización, lo que ha aumentado la especialización de los países y a su vez contribuido a la mejora de la productividad. El comercio mundial ha crecido a un mayor ritmo que el producto bruto mundial entre 1950 y 2007, cuando se inicia la crisis financiera internacional (*World Trade Report*, 2008) pero la composición del comercio ha cambiado: se ha observado un aumento de los productos manufacturados frente a los agrícolas y los minerales no combustibles.

Asimismo, se ha experimentado un declive de exportaciones de manufacturas de países industrializados y un aumento de las de los países emergentes, tanto en bienes intensivos en trabajo (como por ejemplo industrial textil) como en capital (por ejemplo el sector de la automoción). Los avances en comunicaciones y transportes, y los nuevos métodos de producción, han expandido notablemente el rango de productos exportables, incluyendo los alimentos, y han desconcentrado la producción industrial que se ha desplazado del “centro” a la “periferia”. Lo que el *World Trade Report* de 2008 nos muestra es que América Latina, excluyendo México, sigue importando mucho más de lo que exporta, al contrario que Asia, lo que significa que la región, fruto de la brecha de productividad, no está aprovechando plenamente sus ventajas comparativas ni las oportunidades de desarrollo industrial y comercial que ofrece la globalización. Las carencias en capital humano e innovación impiden que Latinoamérica escale puestos en las cadenas de valor mundiales pasando a producir bienes y componentes de mayor valor agregado.

Cambio tecnológico. La velocidad de la incorporación de los cambios tecnológicos a la producción obliga a una constante adaptación de la oferta de formación, lo que no se limita a las TIC (son solo una de las tecnologías de uso múltiple como lo son la biotecnología, la nanotecnología, etc.) En este sentido, un informe de la Rand Corporation (Amy Wang, 2008) alerta sobre las dificultades que un buen número de los países de América Latina pueden encontrar para incorporar, adquirir o utilizar las tecnologías que serán clave en 2020. Esta posición de desventaja en el dominio tecnológico afecta a la localización de inversiones en la región, así como la incorporación de empresas de alto valor añadido a las cadenas globales de valor, en constante transformación tecnológica.

Calentamiento global. La lucha contra el cambio climático y los crecientes requerimientos del crecimiento sostenible y de una economía verde requerirá “empleos verdes”, lo que es una gran oportunidad para la cualificación y recualificación de nuevos y viejos trabajadores. La progresiva generalización de las energías limpias y renovables, la necesidad de aumentar la eficiencia energética, reducir emisiones y residuos de todo tipo, permite la creación de nuevos perfiles profesionales, lo que requiere la oferta de la formación adecuada a esta tendencia global que abre la puerta a actividades industriales y de generación de energía de alto valor agregado (es decir, de alta productividad).

Migraciones y urbanización. No solamente se han globalizado los flujos de capital y mercancías; también han aumentado las migraciones, aun cuando permanecen numerosas restricciones nacionales a la libertad de circular y al establecimiento por parte de los trabajadores. Este movimiento de trabajadores, con frecuencia de Sur a Norte, pero también entre países del Sur, requiere de atención a sus necesidades de capacitación para adaptarse a los trabajos del nuevo entorno, como también de un sistema de reconocimiento de sus capacidades. En cierto modo ha aparecido una fuerza de trabajo mundial aunque la portabilidad de las competencias y habilidades se ve entorpecida por los problemas de reconocimiento de títulos y certificados y la falta de sistemas de certificación de competencias laborales (adquiridas en el lugar de trabajo). La libertad de movimiento de trabajadores en el entorno de mercados comunes regionales o acuerdos de libre comercio permitiría que el factor trabajo se desplace allí donde sea más productivo. La mayor parte de países ven cómo las migraciones obligan tanto a los estados como a las empresas a desarrollar estrategias para atraer y retener el talento.

Una forma particular de migración es la migración interna hacia las ciudades que se observa a nivel mundial y en particular en América Latina. Por primera vez en la historia, desde 2011 viven más personas en las ciudades que en el campo. En todos los países el crecimiento urbano ha conllevado un aumento de un tipo de trabajos como construcción, transporte y todo tipo de servicios que van a seguir requiriendo de nuevas formas de educación y capacitación técnica.

Cambios demográficos. Al mismo tiempo, los países de la región se encuentran al principio de una transformación demográfica similar a la experimentada en los países más desarrollados consistente en el progresivo envejecimiento de la población. Ello va a hacer más necesario el incremento de la productividad y va a implicar importantes retos para la capacitación de los jóvenes que se incorporan ahora a la fuerza de trabajo pero que van a necesitar de capacitación a lo largo de la vida. Por otra parte, el aumento de la población mayor va a suponer necesidades crecientes de formación y recalificación de adultos, al tiempo que abrirá una serie de oportunidades para la creación de empleos para la atención de la tercera edad, incluyendo la animación socio-cultural, los cuidados médicos de larga duración, el mantenimiento de las residencias de ancianos, etc.

Junto a estas grandes tendencias que suponen retos, pero también oportunidades, hay que señalar que la formación, además de atender a los requerimientos de productividad, también debe atender a los de equidad y crecimiento inclusivo. El sistema educativo y de formación, y ETFP debe contribuir a igualar las oportunidades de los distintos grupos y clases sociales, de modo que sus integrantes tengan las mismas posibilidades de encontrar puestos de trabajo decentes, en el sector formal de la economía, bien remunerados, y en entornos laborales de alta productividad empresarial. En cualquier caso, la desigualdad en el acceso a la educación en los países de la región afecta también a la productividad, ya que la exclusión de determinados sectores implica una menor disponibilidad de mano de obra cualificada para las empresas, problema que puede ser especialmente relevante en determinadas áreas geográficas.

Los sistemas educativos y de formación profesional

La educación se distingue de la formación por no estar destinada exclusivamente al desempeño laboral, al incluir componentes cívicos y socioemocionales. Se entiende que el sistema educativo, además de la formación universal basada en la cultura y valores cívicos y sociales, enfrenta la enseñanza inicial de las personas. Cuando en este documento se hace referencia al sistema educativo se habla principalmente de la enseñanza secundaria superior, y en particular la enseñanza técnica, es decir la enseñanza que debe preparar a las personas para el trabajo. También entra en el campo del sistema educativo la enseñanza post secundaria y terciaria no universitaria, que con diferentes nomenclaturas y regulaciones se imparte en toda América Latina. Por su parte, el sistema de capacitación laboral, o vocacional, o formación profesional, dependiendo de la terminología adoptada en cada país, es la destinada a personas que ya han entrado en el mercado de trabajo y necesitan un aprendizaje progresivo para su mejora y desarrollo profesional.

Cuando se habla del continuo del sistema educativo y de formación se hace referencia a dos hechos: primero, que todas las experiencias educativas y formativas tienen un impacto en el grado de cualificación del trabajador, desde la educación preescolar y primaria, hasta la universitaria (en su caso); y segundo, que la formación no se agota con aquella que se recibe

antes del ingreso en el mercado de trabajo, sino que existe una formación durante la vida laboral, ya sea para actualizar competencias, habilidades y conocimientos relativos al puesto que se desempeña, o bien para adquirir un compendio nuevo que permita desempeñar otra actividad diferente.

La educación formal se define como una modalidad de educación institucionalizada e intencionada, organizada por entidades públicas y organismos privados acreditados que, en su conjunto, forman parte del sistema educativo formal del país. Usualmente tiene lugar en centros educativos cuya función primordial es impartir educación de tiempo completo a alumnos y estudiantes, dentro de un sistema concebido como una continua trayectoria de escolarización.

En América Latina, dentro de la educación formal, todos los países de la región ofrecen las modalidades técnicas y tecnológicas desde el nivel secundario no obligatorio y, por supuesto, en el nivel superior no universitario y el nivel universitario propiamente dicho. En el nivel secundario no obligatorio, la duración del nivel varía de 4 a 7 años según los países e incluye habitualmente dos ciclos. En América Latina, en general, los programas de educación técnica no constituyen una oferta terminal, es decir, no inhabilitan la continuación de los estudios superiores. En el nivel superior no universitario, la mayoría de los países han desarrollado un conjunto de programas intermedios o “tecnicaturas”, que toman en los países diferentes formatos institucionales y duraciones (de dos a cuatro años). Una de las características de los últimos años es justamente esta diversificación. El desafío pendiente en este nivel de formación es el crecimiento de la cobertura. Actualmente representan una porción menor de la matrícula de nivel superior, siendo la oferta universitaria aún la más demandada. Entre las numerosas explicaciones que puede tener este fenómeno está la baja valoración social de las carreras técnicas.

La educación no formal, al igual que la educación formal pero contrariamente al aprendizaje informal, imprevisto o aleatorio, se define como una modalidad de formación institucionalizada, intencionada y organizada por un proveedor de educación. La característica que define la educación no formal es que representa una alternativa o complemento a la educación formal de las personas dentro del proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Atiende a todos los grupos de edad aun cuando no implica necesariamente una trayectoria continua. La educación no formal puede ser de corta duración o de baja intensidad, impartándose habitualmente bajo la forma de cursos, seminarios o talleres. En general, la educación no formal conduce a certificaciones que no son reconocidas por las autoridades nacionales o sub-nacionales competentes como equivalentes a la educación formal. En ocasiones no otorga certificación alguna. Sin embargo, es posible obtener certificaciones formales mediante la participación exclusiva en programas específicos de educación no formal. Normalmente este tipo de recorridos formativos no se encuentran bajo el ámbito de los ministerios de educación. Según el contexto nacional, la educación no formal puede cubrir programas que contribuyen

a la alfabetización de jóvenes y adultos y a la educación de niños no escolarizados, así como programas de enseñanza de habilidades básicas para la vida, de destrezas laborales, o los relacionados al desarrollo social y cultural. Asimismo, incluye iniciativas de capacitación en el lugar de trabajo destinadas a reforzar o adaptar certificaciones y destrezas ya existentes, capacitar para el empleo a personas no económicamente activas y, en ciertos casos, representar trayectorias alternativas a la educación formal. La educación no formal no es sinónimo de formación ya que puede incluir actividades de aprendizaje con fines de desarrollo personal y, por lo tanto, no está exclusivamente vinculada con aspectos laborales, pero la formación para el trabajo o el empleo, y por tanto la ETFP, cuando ésta no es parte de la educación secundaria no obligatoria, sería una modalidad de educación no formal. Dicho de otro modo la ETFP forma parte tanto de la educación formal en su modalidad técnica o vocacional, como de la educación no formal.

En América Latina, los sistemas de formación para el trabajo también han crecido en oferta y diversidad. En esta rama han aparecido nuevos actores en el mercado de formación, como las empresas, las organizaciones patronales y de trabajadores o las organizaciones sociales. Todos conforman un complejo mapa de formación donde conviven las diversas ofertas, con distintos grados de institucionalidad y logrando diferentes niveles de articulación y coordinación. Destacan los Institutos Nacionales de Capacitación (INC), dependientes generalmente de los ministerios de trabajo o institutos nacionales con autonomía propia. En general, todas se han visto obligadas a diversificar su oferta académica, ganando más importancia los programas de mayor duración (un año o más) sobre los cursos cortos de capacitación o actualización. Otra tendencia reciente en la oferta de formación de los INC, que tiene relevancia para la población joven, es el surgimiento de distintos esquemas de articulación con la educación secundaria técnica. Una de las experiencias destacadas es la articulación que lleva adelante el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia, que permite a los alumnos de la educación técnica acceder a títulos de la institución al tiempo que obtienen la titulación de la educación general. Otra experiencia es el SENAI en Brasil, que ha comenzado a articular los cursos técnicos con la oferta del SESI (también perteneciente al sector industrial, pero que provee servicios sociales), en el marco de la propuesta de integración de la educación general y la ETFP que lleva adelante el Gobierno Federal. Los principales destinatarios son los trabajadores de las grandes empresas, y crecientemente jóvenes de la franja de edad de la educación secundaria no obligatoria.

Panorama de la capacitación laboral en América Latina

Brechas de capacidades en el mercado de trabajo

Dificultades de las empresas para encontrar el personal adecuado

La última encuesta sobre escasez de talento de Manpower Group (2013), que se realiza desde el 2006 y que en su última versión consideró a más de 38.600 empleadores en 42 países, incluidos 8 latinoamericanos, reportó que el 35% de las empresas a nivel mundial tuvo dificultades para llenar las posiciones de trabajo ofrecidas como resultado de la falta de candidatos adecuados (Cuadro 2).

Las dificultades de contratación de personal son un problema global, y América Latina lo experimenta al igual que el resto del mundo. Las Américas (que incluye a Estados Unidos y Canadá) están cuatro puntos por encima del promedio global. Entre los ocho países latinoamericanos considerados en el estudio, Perú es el que reportó menores dificultades (26%) y Brasil el que más (68%), lo que lo ubica en el segundo lugar a nivel global detrás de Japón. La falta de competencias técnicas y de experiencia están entre las razones más nombradas por las cuales las empresas tuvieron problemas de contratación de personal.

Los resultados anteriores son consistentes con la última encuesta a empresas del Banco Mundial (2010), la cual muestra que el 35,8% de las empresas manufactureras en América Latina y el Caribe consideran que la inadecuada formación de la fuerza laboral es un “importante obstáculo” para la operación de las empresas, y que el 12% de las empresas consideran es “el principal obstáculo” (elegido entre un grupo de 15 potenciales obstáculos), siendo en esta última categoría sólo superado por la “dificultad en el acceso a financiamiento” (15%) y por las “prácticas del sector informal” (13,5%).

A nivel global de la región, cuando se toma en consideración el tamaño, la propiedad (nacional o extranjera) o la internacionalización (exporta o no) de las empresas, no se dan diferencias importantes en la percepción de estas acerca de que el nivel actual de competencias de la fuerza laboral es un obstáculo importante para su operación.

TABLA 1. PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE PRESENTAN DIFICULTAD PARA LLENAR VACANTES POR ESCASEZ DE TALENTO, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA (2013)²

Zona geográfica	Porcentaje
Global	35%
Américas	39%
Asia Pacífico	51%
OMF	26%

Fuente: (ManpowerGroup,2013)

TABLA 2. PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE PRESENTAN DIFICULTAD PARA LLENAR VACANTES POR ESCASEZ DE TALENTO. (PAÍSES SELECCIONADOS, 2013)

Zona geográfica	Porcentaje
Japón	85%
Brasil	68%
Argentina	41%
Costa Rica	40%
Estados Unidos	39%
Panamá	38%
México	38%
Promedio Global	35%
Canadá	34%
Guatemala	33%
Colombia	30%
Perú	26%
Irlanda (menor)	3%

Fuente: (ManpowerGroup,2013)

² Américas: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Estados Unidos (cerca de 10,000 empleadores). Asia Pacífico: Australia, China, Hong Kong, India, Japón, Nueva Zelandia, Singapur, Taiwán (cerca de 8.600 empleadores). Europa, Oriente Medio y África (EOMF): Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido (más de 20.000 empleadores).

TABLA 3. CINCO PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LLENAR VACANTES OFRECIDAS EN LAS AMÉRICAS, PORCENTAJE DE EMPRESAS (2013)

Dificultades principales	Porcentaje
Falta de competencias técnicas	33%
Falta de candidatos disponibles/ No hubo candidatos	31%
Falta de experiencia	24%
Falta de competencias laborales (habilidades blandas)	16%
Busca mayor paga a la ofrecida	11%

Américas: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Estados Unidos
Fuente: (ManpowerGroup,2013)

Limitaciones de las empresas para contar con el personal que necesitan

Desde el punto de vista de las empresas, la capacitación es una forma de acortar la brecha entre las capacidades de los recursos humanos disponibles y las necesidades de la empresa. La capacitación permitiría corregir las falencias en la calidad de las nuevas contrataciones, que pueden ser consecuencia de una debilidad en la pertinencia y calidad de los sistemas de formación, así como también de la falta de experiencia laboral relevante. También puede operar como un mecanismo de ajuste en el costo de las contrataciones, cuando la empresa considera que es preferible contratar a alguien menos calificado y que puede ser entrenado versus una contratación con mayor calificación, pero a la cual tendría que pagarle un mayor sueldo. En Costa Rica, por ejemplo, casi el 60% de las empresas considera la capacitación entre sus estrategias para mejorar su fuerza laboral en los próximos cinco años.

Las empresas también tienen razones estratégicas y de competitividad para capacitar. La mejora de la productividad, la incorporación o actualización de tecnología, el desarrollo de nuevos procesos, requieren en la mayoría de los casos estar acompañados por procesos de capacitación. Por último, la capacitación puede ser también considerada como parte de los beneficios que una empresa entrega a sus empleados, siendo de esta forma una estrategia de retención de personal.

Sin embargo, las empresas capacitan poco, sub-invierten en capacitación, o directamente no capacitan, al menos no formalmente. Según los datos del Banco Mundial (2010), sólo el 43,7% de las empresas en América Latina ofrecen capacitación formal a sus trabajadores, y entre aquellas que lo hacen, en promedio la proporción de trabajadores en la empresa que reciben capacitación es de un 58,5%, por lo que el total de la fuerza laboral que recibe capacitación es baja. Según BID (2011), y haciendo la salvedad de que no son fuentes comparables, la fuerza laboral que se capacita en Chile es el 15%, en Colombia el 21%, en Honduras 14%, en Perú el 21%, en República Dominicana el 8%, y en Uruguay el 24%.

TABLA 4. COSTA RICA: ESTRATEGIA DE LAS EMPRESAS PARA MEJORAR LA FUERZA LABORAL A 5 AÑOS PLAZO

Estrategia	Porcentaje
Capacitar personal propio	18,5%
Contratar personal idóneo	23,0%
Capacitar y contratar personal idóneo	40,7%
Otras	5,2%
No sabe / No responde	12,6%

Fuente: Proyecto CEPAL-UCR,
citado en (Pallavicini, González y Rojas, 2011)

La principal razón por la que las empresas no capacitan, capacitan poco o en forma infrecuente, es el costo asociado a la capacitación y el riesgo eminente de que después de capacitado el personal decida retirarse de la empresa o sea necesario aumentar su sueldo para retenerlo. Esta razón, la más esgrimida y también la de sentido común, es más frecuente entre las empresas de menor tamaño. Entre estas empresas no sólo el costo financiero directo de la capacitación es relevante, sino que también el alejar a una persona de sus funciones normales para ser capacitado genera un problema, ya sea por el tiempo que debe dedicar (costo de oportunidad) o por la necesidad de contratar un reemplazo temporal.

El razonamiento anterior tiene un supuesto implícito: la empresa es capaz de evaluar, en función de beneficios y costos, la decisión de capacitar o no capacitar. Dicho supuesto, es también parte de un mundo ideal donde la empresa tiene completa información sobre los beneficios y costos de capacitar, que pasa entre otras cosas por: i) saber identificar la necesidad de capacitación; ii) conocer los diferentes oferentes de capacitación, en cuanto a calidad, pertinencia y costos; iii) acceder a mecanismos de evaluación y medición de resultados. Sin embargo, en el mercado de la capacitación, caracterizado por la información incompleta, es un supuesto poco realista asumir que las empresas tienen toda la información y las capacidades para evaluar y tomar una decisión. De hecho, un porcentaje importante de las respuestas del tipo "porque no lo necesito", ante la pregunta sobre por qué no capacita la empresa, se explicaría por un desconocimiento sobre los beneficios de la capacitación o de la forma de mitigar los riesgos del impacto negativo en la empresa, más que por una falta real de ella.

Los problemas que enfrentan las empresas para capacitar, para capacitar en forma sub-óptima, o para decidir no capacitar, como vimos en el capítulo primero, se pueden expresar en forma de fallas de mercado. La literatura especializada identifica las fallas de mercado que se revisaron en la sección primera, tales como asimetrías o carencia de información: sobre los oferentes de servicios de capacitación (capacidad, calidad, cursos, etc.) y sobre los potenciales beneficios o

impactos de la capacitación; contratos laborales imperfectos: que harían que los empleadores no inviertan en capacitación general, por la poca apropiación de los resultados y el riesgo de perder la inversión realizada en la capacitación del recurso humano; y limitado acceso a crédito que supla la carencia de recursos de las empresas para financiar la capacitación.

Diferencias en la reacción según el tipo de empresa

Del análisis de los datos de la encuesta a empresas del Banco Mundial (2010) correspondientes al sector manufacturero, se puede concluir que existe un diferente comportamiento frente a la capacitación dependiendo de algunas características de las firmas.

I Según la propiedad de las empresas. Distinguiendo entre empresas locales y extranjeras, entendiendo estas últimas como aquellas que tienen un porcentaje de propiedad extranjera mayor al 10%, se concluye que, en la región, las empresas extranjeras realizan un mayor esfuerzo de capacitación que las empresas locales. En efecto, la proporción de empresas extranjeras que ofrecen programas formales de capacitación es un 40,4% mayor que la proporción de empresas locales que ofrecen dichos programas. Sin embargo, esta diferencia se acorta cuando se considera el porcentaje de empleados capacitados en cada empresa, en cuyo caso las empresas extranjeras realizan un esfuerzo en capacitación sólo un 7,5% mayor que las empresas locales.

II Según la internacionalización de las empresas. Comparando a las empresas a nivel global de la región se concluye que entre las empresas que exportan, la proporción de las que ofrecen programas formales de capacitación a sus empleados de tiempo completo es mayor que entre las empresas que no exportan. Dicha proporción es un 70% mayor en comparación con las que no exportan.

III Según el tamaño de las empresas. Del análisis y comparación de los datos entre empresas pequeñas (5 a 19 empleados), medianas (20 a 99 empleados) y grandes (más de 100 trabajadores), a nivel global en la región se observa que a medida que aumenta el tamaño de la empresa aumenta también el porcentaje de empresas que ofrecen programas formales de capacitación a sus empleados de tiempo completo. La proporción de empresas medianas que ofrecen programas formales de capacitación es un 61% mayor que la proporción de empresas pequeñas que ofrecen dichos programas, y la proporción de empresas grandes es un 117% mayor que la proporción de empresas pequeñas y 35% mayor que la proporción de medianas.

Los resultados anteriores son consistentes con los estudios internacionales en otras regiones del mundo, y con los estudios o encuestas en los países de la región (ver por ejemplo Hunneus, de Mendoza, y Rucci, 2012) en cuanto a que las empresas de mayor tamaño capacitan más que

las de menor, y que las empresas más dinámicas (exportadoras, innovadoras, profesionalizadas) capacitan más que las menos dinámicas.

La implicancia directa sería que los gobiernos deberían hacer un esfuerzo mayor en promover la capacitación entre las empresas locales, pequeñas y no exportadoras que actualmente no capacitan, ya que una vez que cruzan ese puente la nivelación con el resto de las empresas será más rápido. Por supuesto, esto es una sobre simplificación y se necesitan mayores estudios al respecto.

Las políticas públicas de capacitación laboral en América Latina y el Caribe

Las Instituciones Nacionales de Capacitación y su evolución

La creación de “instituciones nacionales de capacitación” fue la propuesta tradicional que originalmente se dio entre los países de América Latina para resolver el problema de la capacitación laboral de su fuerza de trabajo, más allá de los programas educativos formales que se mantenían en la esfera de actuación de los ministerios de educación.

Estas instituciones, en general de origen público, aunque también las hay privadas, son autónomas y centralizan las acciones de capacitación, tanto en lo que afecta a la definición de contenidos como en la ejecución de los programas y cursos de capacitación. Su financiamiento está mayoritariamente asegurado por la contribución obligatoria de las empresas del país de un cierto porcentaje de sus planillas de sueldo³. Algunas de ellas son tan antiguas como el SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) de Brasil creado a principios de los años 40. Este modelo, que como veremos más adelante está aún vigente en la mayoría de los países de la región, ha ido evolucionando y ha pasado por diversos estadios.

La primera etapa de estas instituciones, entre los años cuarenta y mediados de los 70, está definida por la creación y consolidación del modelo. Dependientes en general de los ministerios del trabajo, tenían su financiamiento asegurado y estaban bien dotadas y administradas en comparación con las instituciones académicas de formación formal de la época, y cumplieron un rol fundamental en las políticas de desarrollo de los países, proveyendo los recursos humanos necesarios para el periodo de sustitución de importaciones (BID, 2001). La pertinencia de los contenidos de los cursos y programas ofrecidos estaba asegurada por su fácil vinculación con las empresas de los sectores estratégicos de la economía, de los sindicatos, y de los monopolios estatales. Durante los periodos de crecimiento económico los egresados de dichas instituciones tenían empleo asegurado (Márquez, 2001).

³ La proliferación de este tipo de instituciones entre los países de la región hizo que algunos autores lo definieran como el “modelo latinoamericano” de capacitación laboral. Ver por ejemplo: Asian Development Bank (2004), “Improving Technical Education and Vocational Training, Strategies for Asia”, página 58: The Latin American Model.

Las crisis económicas de fines de los setenta y principios de los ochenta, con el consiguiente cambio de modelo económico, marcan el inicio de una nueva etapa para estas instituciones, dejando atrás el periodo de “bonanza”. En este periodo, las empresas se ven enfrentadas a nuevas condiciones y presiones, tales como la apertura económica, mayor competencia y cambio tecnológico acelerado, y como consecuencia requieren de recursos humanos apropiados para adaptarse. Sin embargo, las instituciones de capacitación no responden con la flexibilidad y velocidad requerida. Los egresados comienzan a tener problemas para encontrar empleos, y las instituciones a decaer perdiendo la capacidad de reacción rápida a las demandas del mercado (BID, 2001).

Márquez (2001) indica que a principios de los noventa ya se advertía sobre el fracaso del modelo tradicional de capacitación, ya que por una parte, dado su carácter de monopolios públicos, con directivos designados políticamente, carecían de la disciplina para, entre otros, hacer los ajustes necesarios en materia de la administración de personal (ajustes en las contrataciones, sueldos, beneficios, etc.), y por otra, no fueron capaces de actualizar su equipamiento, material didáctico y programas de enseñanza. Durante este periodo las instituciones y los gobiernos se vieron enfrentados a tener que revisar sus modelos, e incluso a considerar entre las alternativas el desaparecer.

Uno de los fenómenos que fue posible observar durante este periodo de reestructuración fue la aparición de nuevos oferentes de servicios de capacitación. En algunos casos, como el chileno, este fenómeno era parte deliberada del modelo implementado que propiciaba la creación de un mercado de servicios privados de capacitación, pero en otros países este surge como respuesta natural a los cambios y requerimientos de la demanda que no estaba siendo satisfecha adecuadamente con el modelo tradicional. Esto trajo consigo un nuevo rol para el sector público, o al menos un rol que hasta ese momento no estaba bien desarrollado o que no había tenido necesidad de desarrollar: el rol de ordenador, regulador y fiscalizador de la oferta de capacitación.

Así, los gobiernos también tienen que hacerse cargo de nuevos requerimientos provenientes del área social sobre la política de capacitación laboral, a la que se le solicita que atienda a grupos vulnerables de la sociedad (como jóvenes, mujeres, desempleados, población marginal) y mejore la inserción de estos grupos en el mundo laboral.

Un hito relevante en la evolución de los sistemas de capacitación laboral en la región fue la creación del programa Chile Joven en 1995. El programa se transformó en una referencia, no tanto por su impacto, ya que era un programa acotado y de carácter temporal, sino por las innovaciones que introdujo en su ejecución. Este programa, destinado a capacitar a jóvenes desempleados, incorporó dos elementos novedosos: i) la separación entre el responsable del programa y quien dicta los cursos, y ii) el aumento de la probabilidad de inserción laboral por la vía de considerar prácticas en las empresas como parte de las condiciones de la capacitación.

La separación entre responsable y ejecutor era una situación poco frecuente en los sistemas de capacitación de los países de la región, así como también la existencia de otros proveedores de capacitación adicionales al instituto nacional, y el desarrollo de programas focalizados hacia un grupo o población particular. Este modelo permitió la entrada de nuevos actores al sistema, y fue especialmente atractivo para los ministerios del trabajo, los cuales podían ejercer un rol y liderazgo y ejecutar políticas sin necesidad de contar con las capacidades de dotaciones propias para hacerlo.

Modelos de sistemas de capacitación laboral en América Latina

A fines del siglo pasado, ya se planteaba la necesidad de contar con una nueva forma de describir la complejidad y evolución experimentada durante las décadas anteriores por los sistemas de capacitación laboral de los países de la región. Casanova (1999) planteó una clasificación con base en los “arreglos organizativos” de cada sistema, y por su parte, Márquez (2001) planteó una caracterización de acuerdo a los mecanismos que los sistemas de capacitación utilizan para brindar las calificaciones necesarias a la fuerza laboral.

Tomando los elementos anteriores, y con el objetivo de simplificar, se propone una tipología que considera tres categorías o modelos. Por supuesto, cualquier tipología propuesta puede presentar debilidades y cierta arbitrariedad en la clasificación de cada país, más aún cuando la institucionalidad de los sistemas de capacitación va evolucionando permanentemente. Sin embargo, dado que no existe un modelo ideal, es decir, no hay una definición de sistema que per se sea mejor que otro, relativizar los límites de los modelos y aceptar de antemano que algunos países se pueden encontrar en uno u otro, no tiene implicancias negativas.

Modelo1: Institucional Tradicional

Este modelo corresponde al que originalmente se desarrolló entre los países de la región y que aún está presente en 11 de los 20 países analizados en este trabajo. En ellos el esquema dominante es el formado por una institución de carácter nacional, generalmente adscrita a los ministerios del trabajo, pero con autonomía administrativa y financiera que, por una parte, define la política y la estrategia de capacitación (contenidos, oportunidad y método de provisión), y por otra, ejecuta las acciones de formación profesional y capacitación laboral. Puede tener una posición cuasi monopólica o compartir la provisión de capacitación con otros proveedores, en cuyo caso asume también el rol de regulador, pero cualquiera que sea el caso, sin duda desde el punto de vista de la provisión de la capacitación, es el actor más relevante del sistema.

Los países que se incluyen en este modelo son: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela, Jamaica y Bolivia; y las principales características de las instituciones nacionales de capacitación se resumen en la Tabla 5.

TABLA 5. LAS INSTITUCIONES DEL MODELO TRADICIONAL

País	Año Fundación	Tipo Institución	Directorio	Principal Fuente de Ingresos	% sobre Total Ingresos	Presupuesto
Bolivia Fundación INFOCAL Fundación Nacional para la Capacitación Laboral	1996 (1)	Privada	Bipartito E/T	1% nómina empresas privadas, voluntario	n/d	n/d
Colombia SENA Servicio Nacional de Aprendizaje	1957	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	2% nómina empresas privadas (2) 0,5% empresas públicas	90%	US\$ 1200,8 millones 2013
Costa Rica INA Instituto Nacional de Aprendizaje	1965	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	1,5% nómina empresas > 5 trabajadores 0,5 % nómina empresas agropec. > 10 trabajadores 1,5 % nómina instituciones autónomas, semiautónomas y empresas Estado	96%	US\$ 126,7 millones 2012
El Salvador INSAFORP Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	1993	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	1% nómina empresas privadas > 10 trabajadores. 0,25% nómina trabajadores permanentes sector agropecuario	82%	US\$ 26,9 millones 2012
Guatemala INTECAP Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	1972	Autónoma	Tripartito E/T/G	1% nómina empresas	80 - 82%	US\$ 46 millones 2012
Honduras INFOP Instituto Nacional de Formación Profesional	1972	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	1% nómina empresas	93% (2009)	US\$ 24,5 millones 2009
Jamaica HEART Trust/NTA Human Employment and Resource Training Agency	1982	Pública Autónoma	Sin representatividad predefinida	3% nómina empresas (para trabajadores con salarios > a US\$ 143 /mes)	83,1% (2010)	US\$ 59,8 millones 2010/2011
Nicaragua INATEC Instituto Nacional Tecnológico	1991	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	2% nómina empresas	86,22% (2012)	US\$ 38,0 millones 2012
Panamá INADEH Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano	2006 (3)	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G Paritario	Presupuesto gubernamental	53,2% (2010)	US\$ 65,8 millones 2012

continúa

continuación

Rep. Dominicana INFOTEP Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional	1980	Pública Autónoma	Tripartito E/T/G	1% nómina empresas privadas y públicas	84%	US\$ 44,8 millones 2013
Venezuela INCES Instituto Nacional de Educación y Capacitación Socialista	2008 (4)	Pública Autónoma	Sin representatividad predefinida	2% nómina empresas	91% (2013)	US\$ 450 millones 2013

Notas: (1) Ex INFOCAL fundado en 1988; (2) A partir de mayo de 2013 cambiará la definición de qué empresas tienen que pagarlo; (3) Ex INAFOR fundado en 1983; (4) Ex INCCE, fundado en 1959; (5) Cifras aproximadas con fines referenciales.

Pueden variar según el tipo de cambio utilizado. E: Empresarios, T: Trabajadores, G: Gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales de las instituciones.

Modelo 2: Estado Regulador y Promotor

En este modelo existe una separación clara entre las instituciones que definen la política y estrategias de capacitación laboral, y aquellas que ejecutan o proveen los servicios de capacitación. Las primeras están en manos del Estado, quien asume un rol regulador y promotor del sistema: define las políticas, con o sin participación de los actores sociales; genera las condiciones (normas, regulaciones, controles) para que el mercado de la capacitación funcione; y define los incentivos (subsidios, descuentos tributarios, etc.) que afectan las decisiones de las personas y empresas. En este modelo, el Estado no ejecuta directamente acciones de capacitación, si bien puede orientar recursos a fines específicos que se ejecutan a través de programas especiales y licitaciones ad-hoc. La provisión de los servicios de capacitación laboral está en manos de una multiplicidad de actores, los cuales resuelven en el mercado, en la interacción con la demanda, qué servicios proveer. Una mirada adicional y práctica para describir este modelo es la no existencia de una institución nacional de capacitación laboral del tipo que caracterizan al modelo 1 y que también están presentes en el modelo 3.

Los países que entran en esta categoría son Argentina, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago, siendo Chile el caso más representativo de este modelo.

Modelo 3: Mixto

En este modelo están presentes las características y los actores de los dos modelos anteriores. Por una parte, el Estado asume un rol de regulador y promotor del sistema, a través del diseño de políticas, normativas y la entrega de incentivos, generalmente a través de entes especializados dependientes de los ministerios del trabajo o de educación, pero al mismo tiempo se da la presencia de instituciones autónomas nacionales de formación profesional y capacitación laboral, con la importancia de las instituciones del modelo institucional tradicional y con capacidad técnica y financiera para definir sus políticas y ejecutar directamente las

CUADRO 1. SENCE – CHILE

En Chile, hasta el año 1976 el Estado controlaba centralizadamente las acciones de capacitación a través de INACAP – Instituto Nacional de Capacitación Profesional. A partir de dicho año se genera un vuelco en la política, y el Estado, de ser un proveedor directo de capacitación, se transforma en un regulador de la oferta de servicios y en un promotor, vía la entrega de incentivos, de la capacitación en las empresas. Ese mismo año crea el SENCE – Servicio de Capacitación y Empleo, dependiente del Ministerio del Trabajo, para ejecutar la nueva política, y el INACAP pasó a ser un operador más en el sistema. El SENCE actúa como entidad pública rectora de la política, no ejecuta acciones de capacitación, y tiene a su cargo la supervisión y fiscalización del sistema. Los actores que participan en dicho sistema son los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que son los oferentes de capacitación, los Organismos Intermedios para la Capacitación (OTIC) que tienen como objetivo agrupar la demanda y facilitar la interacción con la oferta, las empresas y las personas como demandantes. El fomento de la capacitación en las empresas se realiza a través de un incentivo denominado franquicia tributaria, por el cual las empresas pueden descontar de sus impuestos los costos de la contratación de capacitación con un tope del 1% de la planilla salarial. La empresa decide la nómina de participantes y los contenidos, los cuales deben ser contratados con una OTEC registrada con el SENCE. Adicionalmente, a partir de 1997, SENCE administra el FONCAP (Fondo Nacional de Capacitación) dirigido a capacitar a grupos vulnerables de la población y que opera en base a licitaciones ad-hoc.

Fuente: Elaboración propia.

acciones de capacitación y formación. México, Brasil, Ecuador, Perú y Paraguay son los países representantes de este modelo.

La variedad de arreglos institucionales es amplia. Por ejemplo, en Brasil y Perú conviven instituciones públicas (ministerios y secretarías), que definen políticas y ejecutan programas especiales, con instituciones de capacitación nacionales, sectoriales, del tipo similares a las descritas en el modelo A), el tradicional, pero de propiedad y administración privada: SENAI⁴, SENAC, SENAT, SENNAR (Sistema “S”) en Brasil, y SENATI/SENCICO en Perú. En México, Ecuador y Paraguay, tanto los entes reguladores-promotores como los proveedores de capacitación son públicos, pero estos últimos tienen autonomía administrativa y financiera, para definir y ejecutar los contenidos y programas de capacitación.

⁴ Creado en 1942 por iniciativa de las empresas del sector industrial y administrado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI), es el mayor complejo de la educación profesional y tecnológica en América Latina, formando a más de 2,3 millones de trabajadores brasileños cada año. SENAI consta de 838 unidades de enseñanza primaria, educación secundaria y superior, de los cuales 454 son establecimientos fijos en 28 zonas industriales (un departamento nacional y 27 regionales). Las 384 unidades móviles de la entidad posibilitan plazas de formación profesional lejos de los principales centros de producción del país.

TABLA 6. LAS INSTITUCIONES DEL MODELO MIXTO

País	Principales Instituciones asimilables al Modelo 2	Nombre Año Fundación	Tipo de Institución Directo	Principal Fuente de Ingresos
México	Secretaría del Trabajo y Previsión Social <ul style="list-style-type: none"> • SNE (Servicio Nacional de Empleo) Secretaría de Educación Pública <ul style="list-style-type: none"> • CONOCER (Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral) (1995) • DGCFT (Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo) 	ICATI (1980) Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial	Pública Autónoma E/T/G	Presupuesto público
		CONALEP (1978) Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica	Pública Autónoma E/G	Presupuesto público
		CECATI (1963) Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial	Pública	Presupuesto público
Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) <ul style="list-style-type: none"> • SENADE (Servicio Nacional de Empleo) (1976) 	SNPP (1971) Servicio Nacional de Promoción Profesional	Pública Autónoma E/G/T	70% del 1% de la nómina salarial de empresas privadas
		SINAFOCAL (2000) Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral	Pública Autónoma E/G/T	30% del 1% de la nómina salarial de empresas privadas
Ecuador	Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional (2011) Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (2011) Consejo Consultivo de Capacitación y Formación Profesional (2011)	SECAP (1966) Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional Pública	Pública Autónoma Tripartito E/T/G	30% del 0,5% de las planillas salariales
Perú	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo <ul style="list-style-type: none"> • Vice Ministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral. 	SENATI (1961) Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial	Privada E/T/G	Aportes empresariales 0,75 % nómina empresas manufactureras más de 20 trabajadores
		SENCICO (1976) Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción	Pública E/T/G	Aportes empresas de la construcción

continúa

continuación

Brasil	Ministerio del Trabajo y Empleo • SEFOR (Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional)	SENAI (1942) Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial	Privada E/G	2,5% de la nómina empresas industriales
	Ministerio de Educación • PRONATEC (Programa Nacional de Educación Técnica y Empleo (2011))	SENAC (1946) Servicio Nacional de Aprendizaje de Comercio	Privada Tripartito E/T/G	2,5% de la nómina empresas sector agrícola
		SENNAR (1991) Servicio Nacional para el Desarrollo Rural	Privada Tripartito Paritario E/T/G	2,5% de la nómina empresas industriales
		SENAT (1993) Entrenamiento Nacional de Transporte	Privada	2,5% de la nómina empresas sector transporte

Notas: E: Empresarios, T: Trabajadores, G: Gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales de las instituciones.

Objetivos y coordinación de las políticas de capacitación laboral

Los objetivos de las políticas y de la intervención del Estado y la forma en que se expresan pueden variar entre países e ir cambiando dentro de un mismo país.

Las instituciones y los gobiernos se ven enfrentados a múltiples presiones desde distintos ámbitos de política, y la política de capacitación laboral, además de ser una política con el fin de atender a la empleabilidad de grupos específicos y desempleados, tiene la capacidad de apoyar o sustentar los propósitos de otras políticas sectoriales.

La capacitación laboral, en el contexto de las políticas del sistema educativo, es uno más de los caminos que tienen las personas para adquirir los conocimientos y capacidades requeridas por la sociedad. Entre las opciones de políticas activas de empleo, la capacitación laboral es un mecanismo que puede aportar para mejorar la empleabilidad, la movilidad y los niveles de ingresos de las personas. En las políticas sociales, la capacitación laboral es vista como un mecanismo de inserción social y laboral para los grupos vulnerables y de riesgo social. En las políticas de competitividad e innovación, la capacitación de los trabajadores empleados ayudaría a mejorar la productividad de estos y transferir nuevos conocimientos y tecnología, y como consecuencia mejorar la productividad de las empresas. Además, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, los servicios de diagnóstico de necesidades de recursos humanos y los servicios de capacitación son parte de la asistencia técnica y apoyo empresarial.

Cada una de las políticas anteriores, educación, empleo, social, competitividad e innovación, ejerce “presiones” sobre la política de capacitación laboral, y cumplir con múltiples objetivos

y beneficiarios a la vez impone cierta complejidad en el diseño y en la ejecución de la política de capacitación laboral.

La coordinación (o falta de ella) entre los ministerios del trabajo y los ministerios de educación ha sido un tema de preocupación permanente. Así por ejemplo, BID (2011) indica que en Honduras y México la articulación está formalmente establecida, pero no se dan los cambios necesarios para que ocurra; en República Dominicana el INFOTEP y los ministerios de trabajo y educación no tienen la relación que debieran; en Perú pese a que está plasmado en la ley, los ministerios de trabajo y educación no se articulan suficientemente; en Colombia se puede observar la falta de liderazgo en un sistema con una gran entidad dominante, el SENA, y otras múltiples instituciones; en Argentina, si bien hay comunicación entre el ministerio del trabajo y educación, conviven dos sistemas separados y no hay mecanismos sólidos para concretar los acuerdos entre ambos; y en Uruguay no hay un claro ordenamiento ni coordinación entre los organismos involucrados, a pesar de que existe la estructura institucional para hacerlo. La falta de comunicación y coordinación entre instituciones dificulta una aproximación más sistémica, y en este escenario, las políticas de capacitación dirigidas a las empresas tienen un desafío mayor de articulación.

Los sistemas de capacitación laboral están en constante evolución y perfeccionamiento, y actualmente, a pesar de que aún prevalece el modelo institucional tradicional, éste está acompañado de una variedad importante de diferentes arreglos institucionales, mecanismos de financiamiento, formas de entrega de la capacitación, objetivos y beneficiarios. Esta situación presenta una serie de ventajas, ya que el menú de opciones para apoyar y promover la capacitación laboral se ha ampliado, pero también presenta una serie de desafíos, principalmente en la gestión global de los sistemas.

Originalmente, la discusión estaba focalizada en la gestión de los Institutos Nacionales de Capacitación, es decir, si eran eficientes, si estaban bien focalizados, si estaban atendiendo la población, si tenían la flexibilidad y rapidez para adaptarse a los cambios, y si una reestructuración de estos mejoraría los problemas anteriores. Hoy la discusión es bastante más compleja. No sólo hay una variedad de sistemas donde dichos institutos nacionales no están presentes o no tienen tanta fuerza, sino que además, en los países donde estos institutos son el arreglo institucional dominante, el sistema se ha ampliado y considera a más y nuevos actores.

En particular, las empresas no sólo están asumiendo el rol de demandante de capacitación, sino que cada vez más son actores activos en la provisión de servicios de capacitación. En este escenario, la no diferenciación de funciones en los tres niveles mencionados anteriormente es un obstáculo para el desarrollo del mercado de capacitación, que en el extremo puede llegar a ser un monopolio estatal.

Por su parte, los gobiernos no siempre han asumido plenamente su rol como promotores de la capacitación laboral en las empresas, ni tampoco en el desarrollo de los mercados privados de capacitación. En comparación, sus esfuerzos y prioridades han estado dirigidos hacia la formación inicial de jóvenes y a apoyar la capacitación e inserción laboral de grupos vulnerables de la sociedad.

Un reciente trabajo del Banco Mundial (Tan, Jee-Peng, 2013) elabora un marco metodológico de análisis de los sistemas de ETFP que ha sido aplicado con carácter piloto en países tan diversos como Chile, Corea del Sur, Irlanda, Singapur y Uganda. Esta herramienta contempla tres dimensiones de los sistemas, estrategia, supervisión y mecanismo de entrega de los servicios de capacitación, a los que asigna nueve objetivos de política, dieciocho acciones de política y cuarenta y siete tópicos para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo. También propone los datos a obtener para hacer el análisis y un *benchmark* del sistema de capacitación. Existe todavía una tarea pendiente de sistematización de la información de los sistemas de ETFP de América Latina que permitan mejorar el análisis general de la región a la vez que facilite elementos comparativos de unos países con otros.

La reacción de las empresas

En una situación de funcionamiento perfecto de los mercados, las empresas no tendrían problemas para contratar personal en la cantidad y con las características requeridas, y los salarios serían apropiados tanto para las empresas como para los postulantes. En esa situación, las personas se graduarían de los colegios o institutos técnicos, con el conocimiento y habilidades que las empresas requieren, y con la experiencia práctica necesaria. El proceso de reclutamiento sería simple y existiría información completa para evaluar a los postulantes. A su vez, las personas, por iniciativa propia o de las empresas, actualizarían sus conocimientos y adquirirían nuevas destrezas, habilidades, y competencias en forma permanente.

Sin embargo, esta situación de perfecto equilibrio no se da en la práctica, y pareciera que los sistemas de fomento de la capacitación laboral en los distintos países no han dado una respuesta completa y satisfactoria para las empresas. Así, por una parte, éstas tienen dificultades para contratar personal y mejorar su operación y productividad por la falta de una fuerza laboral con las capacidades y experiencia adecuadas, y por otra, las empresas capacitan poco o directamente no capacitan.

TABLA 7. EL SALVADOR: TIPOS DE CAPACITACIONES BRINDADAS POR LAS EMPRESAS (PORCENTAJES)

Tipo de capacitación	Porcentaje
Inducción a aprendices	37,32%
Cursos externos con asesores	45,15%
Cursos internos impartidos por personal de la empresa	7,22%
Otros	10,31%
TOTAL	100,0%

Fuente: (Zepeda y Bolaños, 2010)

TABLA 8. MECANISMOS DE CAPACITACIÓN (PAÍSES SELECCIONADOS, PORCENTAJE, RESPUESTAS MÚLTIPLES)

Mecanismo de capacitación	Perú	Costa Rica	Uruguay
Cursos Externos	58,9%	67,44%	66,5%
Cursos internos	65,7%	65,89%	72,3%
Otros (aprendices, estudiantes en práctica, otros)	17,2%	18,99%	n/d

Fuente: Elaboración propia en base a información de Perú (Requena, 2011), Costa Rica (Pallavicini, González y Rojas, 2011) y Uruguay (De Mendoza, Di Capua y Rucci, 2013).

TABLA 9. INSTITUCIÓN UTILIZADA PARA LA CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES (PAÍSES SELECCIONADOS, PORCENTAJE, RESPUESTAS MÚLTIPLES)

Mecanismo de capacitación	Perú	Costa Rica	Uruguay
Empresas de capacitación	18,4%	59,3	45,4
Centros Públicos Capacitación	n/d	29,07 (INA)	17,2
Universidades privadas	42,3	16,67	13,9 4,8 públicos 9,1 privados
Universidades públicas		15,12	
Institutos superiores no universitarios	29,9		
Institutos Tecnológicos	46,2		
Otros	13,3	27,13	n/d

Fuente: Elaboración propia en base a información de Perú (Requena, 2011), Costa Rica (Pallavicini, González y Rojas, 2011) y Uruguay (De Mendoza, Di Capua y Rucci, 2013).

Cómo y dónde capacitan las empresas

Las empresas pueden capacitar a sus empleados en forma interna, utilizando recursos propios, o pueden capacitar en forma externa, contratando la capacitación requerida con algún proveedor. En general, las empresas utilizan ambas opciones, pero los estudios y estadísticas tienden a registrar en mayor medida a la capacitación externa, ya que es más fácil identificarla por estar estructurada en cursos, contenidos, precios, etc. Cuando las empresas recurren a proveedores externos, estos pueden ser, entre otros, empresas especializadas, instituciones de capacitación gubernamentales, institutos tecnológicos o universidades. La capacitación interna puede tomar varias formas, desde cursos estructurados con capacitadores internos certificados (por ejemplo, instructores *black belt* de Six Sigma para mejoramiento continuo de la calidad) hasta programas de inducción para nuevas contrataciones más bien informales, de aprendices o capacitación en el puesto de trabajo. Las posibilidades de capacitación son múltiples y varían entre empresas y de país a país dependiendo de la estructura del mercado de la capacitación de cada uno de ellos. La realidad en los distintos países es bastante diversa y difícil de comparar dado lo restringido de la información estadística disponible y de las falencias de esta.

A modo de ejemplo, la inducción a aprendices es de gran importancia entre los tipos de capacitación entregadas por las empresas de El Salvador. Por su parte, las empresas de Perú, Costa Rica y Uruguay presentan distribuciones similares entre cursos externos e internos. La varianza se da en el tipo de instituciones utilizadas: mientras Perú se apoya fuertemente en las instituciones de educación superior e institutos tecnológicos, las empresas en Costa Rica recurren a otras empresas que reciben capacitación y en segundo lugar ocupan el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje), al igual que en Uruguay donde también recurren a empresas externas como principal fuente de capacitación.

La intervención de las empresas en la oferta de capacitación. Institutos Nacionales de Capacitación Privados

Las empresas, representadas a través de sus asociaciones, federaciones y gremios, pueden asumir un rol activo en el mercado y la oferta de capacitación laboral, el cual se ha materializado en diversas formas y responde en alguna medida a las realidades y contextos de cada país.

El caso más emblemático dentro de la región, tanto por lo pionero como por lo relevante del impacto alcanzado, es la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil. El SENAI, creado en 1942 por iniciativa de las empresas del sector industrial y administrado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI), es el mayor complejo de educación profesional y tecnológica en América Latina, formando a más de 2,3 millones de trabajadores brasileños cada año. SENAI consta de 838 unidades de enseñanza primaria, educación secundaria y superior, de los cuales 454 son establecimientos fijos, en 28 zonas

industriales (un departamento nacional y 27 regionales), y 384 son unidades móviles, que posibilitan plazas de formación profesional alejadas de los principales centros de producción del país. El SENAI es financiado por el aporte obligatorio de las empresas. A la creación del SENAI le siguieron una serie de instituciones similares de formación en diversos sectores: SENAC en 1946 y SENAT y SENNAR en los noventa, que en su conjunto se conocen como el “sistema S”.

A diferencia de Brasil, en la mayoría de los países de la región que siguieron el modelo “tradicional” los Institutos Nacionales de Capacitación fueron constituidos como entidades públicas, con autonomía financiera y administrativa, pero relacionados con algún ministerio. En Bolivia y Perú se dan dos excepciones. En el caso de Bolivia, Fundación INFOCAL originalmente era una institución pública, pero en 1996 fue traspasada a la Confederación de Empresarios Bolivianos para su administración⁵. En Perú, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) fue creado en 1960 por iniciativa de la Sociedad Nacional de Industrias, y si bien es una persona jurídica de derecho público, su administración es privada y su consejo directivo está presidido por un representante de la Sociedad Nacional de Industrias.

En otras palabras, la creación o administración por parte de las asociaciones o gremios empresariales de institutos nacionales de capacitación, en su sentido más tradicional, a pesar de la importancia que representa el caso de Brasil, no ha sido el mecanismo más común por el cual las empresas demandantes han intervenido en el mercado de la capacitación laboral.

Servicios de capacitación y formación de las asociaciones empresariales

Es más común observar que las asociaciones y gremios empresariales ofrezcan a sus asociados una serie de servicios de capacitación. Estos varían entre seminarios o cursos cortos hasta programas de capacitación de más larga duración en temas de relevancia para sus asociados. El tipo de servicios de capacitación que ofrezca cada asociación dependerá de los recursos de los cuales disponga y de la propia definición de sus prioridades institucionales.

En Chile, por ejemplo, como en otros países, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), a través de su Centro de Capacitación imparte cursos de corta y mediana duración, en áreas tales como comercio internacional, logística y distribución, administración e impuestos, y otros, para lo cual se constituyó como una OTEC (organismo técnico de capacitación) frente al SENCE. En cambio, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), asociación que agrupa a los

⁵ En 1996 se creó la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (Fundación INFOCAL), en el marco del convenio suscrito entre la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y el Ministerio de Desarrollo Humano, concebida como un Sistema Nacional, compuesto por una Fundación Nacional y nueve departamentales, cada una con sus personerías jurídicas, descentralizadas, con autonomía de gestión administrativa y económica. INFOCAL (Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral) había sido creado el año 1988, bajo la tuición del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral, para sustituir al Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO), que a su vez creado en 1972, y proveer al país de los nuevos recursos humanos requeridos.

principales gremios manufactureros del país creó la Corporación de Capacitación y Empleo, pero con el fin de intermediar entre la demanda y oferta de servicios de capacitación, y no para brindar directamente cursos, para lo cual se constituyó como OTIC (organismos técnico intermedio para capacitación). Sin embargo, la misma SOFOFA ha asumido un rol activo en la formación técnico profesional a nivel de enseñanza secundaria, ya que fundó y administra cinco liceos técnicos en la ciudad de Santiago.

Proyectos de grupos de empresas: iniciativas sectoriales

En los casos anteriores, la participación de las empresas se da por la vía de la representación institucional. Dicho de otra forma, no son las empresas las que participan directamente, sino que son las instituciones o asociaciones gremiales los agentes activos.

La participación directa de las empresas, en general, se da por la participación en grupos de trabajo, muchas veces al amparo de las propias asociaciones empresariales y como parte del trabajo regular de estas asociaciones. Otras veces, la conformación de grupos de trabajo es el resultado natural de la identificación de necesidades o amenazas comunes, típicamente plasmadas en agrupaciones sectoriales o de clúster.

Así por ejemplo, en el sector turismo, donde la imagen profesional de un país o de una zona determinada está muy vinculada a la calidad de servicio y calidad del recurso humano, surge en 1969 el Centro de Educación Turística (CETT) de Barcelona como un centro de enseñanza no oficial, creado por un empresario privado, el cual se ha convertido en un centro internacional de formación y transferencia de conocimiento en hotelería y turismo con características integrales únicas. Ofrece todos los diferentes niveles de formación, desde la formación profesional, universitaria de grado y posgrado, formación continua para profesionales en activo y formación a la medida de las empresas. Dispone de su propio hotel en el que se hacen prácticas como parte de los programas de capacitación, a la vez que es un centro de negocio más. Igualmente, aprovechan la concentración de conocimiento especializado en hotelería y turismo, mediante los ámbitos de conocimiento experto (Turismo, Cultura y Territorio, Hotelería y Gastronomía) y la investigación, para prestar también servicios de consultoría y asistencia técnica. Está vinculado a la Universidad de Barcelona y regido por la Fundación GE-CETT. También pueden encontrarse ejemplos de este tipo en América Latina, como el recientemente creado Instituto de Capacitación Turística de Yucatán de la Asociación Mexicana de Hoteles en Yucatán A.C y otros muchos casos en los que, con o sin apoyo público, se desarrollan iniciativas privadas para cubrir necesidades que los sistemas de ETFP no satisfacen.

Otro ejemplo interesante es el desarrollado por las empresas del sector minero en Chile. Este proceso parte de un diagnóstico de necesidades para el año 2020, en el que se identifica que la industria minera requerirá de más de 37.000 personas adicionales, dado que se estima que se crearán 25.265 nuevos puestos de trabajo y se necesitarán además 12.373 reemplazos de personas que estarán en edad de retiro. Como respuesta la industria creó el Consejo de Competencias Mineras (CCM), influenciado por la experiencia del sistema australiano de certificación de competencias laborales (entes privados y con independencia de los proveedores de capacitación). El CCM, el primero de este tipo en Chile, fue creado con un rol orientador, y busca proveer información, estándares y herramientas que permitan adecuar la formación de técnicos y profesionales a la demanda del mercado laboral minero. Según indica su presidente, “nunca antes una industria en Chile, en un esfuerzo sectorial, había establecido y compartido abiertamente las necesidades proyectadas de formación para sus futuros técnicos y profesionales”.

Otros ejemplos sectoriales se pueden encontrar en el Instituto de la Máquina Herramienta en el País Vasco, que se autodefine como un centro de Formación e Innovación Tecnológica al servicio de la industria y de la comunidad, a través de la formación técnica, o en la Red de Institutos Tecnológicos (REDIT) de la Comunidad Valenciana que durante muchos años ha tenido la función de capacitar a personal de las empresas miembros en la incorporación y el manejo de nuevas tecnologías, con un enfoque sectorial.

Iniciativas de empresas individuales

También es posible observar iniciativas, muchas de ellas de alto impacto, por parte de empresas individuales. En general, son iniciativas que responden a mejorar y aumentar la oferta y flujo permanente de recursos humanos capacitados, en empresas que requieren capacidades complejas o un volumen constante de egresados. En otros casos, se necesita generar oferta laboral para proyectos futuros. Estas iniciativas se pueden desarrollar mediante convenios de colaboración con instituciones de capacitación, o creando centros propios de formación de recursos humanos.

Se establecen acuerdos de colaboración con instituciones de capacitación cuando el objetivo de la empresa es poder influir en los contenidos de los programas de estudio de forma que los egresados adquieran los conocimientos requeridos por la empresa. Para lograrlo, un mecanismo común es el ofrecer cursos optativos, por ejemplo, en el uso de ciertas tecnologías propietarias de uso común en la industria, para lo cual la empresa destina tiempo de sus empleados a dictar estos cursos. En algunos casos, esta colaboración incluye la donación de equipamiento técnico a la institución. El beneficio para la institución es que dispone en forma gratuita de profesores en temas directamente relacionados con la industria y en los cuales no posee capacidades y provee a sus alumnos de un currículo actualizado y de opciones de capacitación con una mayor probabilidad de contratación una vez egresados.

En la región se observa que esta estrategia es más común entre las empresas extranjeras que han decidido invertir en sectores emergentes y donde existe potencial, pero no necesariamente los conocimientos específicos o la experiencia necesaria en la fuerza laboral. La colaboración entre estas empresas y los centros de formación y capacitación les provee de los recursos humanos necesarios para desarrollar sus proyectos de inversión y expansión. En algunos casos, estas iniciativas han sido parte de las negociaciones entre las empresas y los gobiernos previo a la decisión de invertir en el país.

En Costa Rica, por ejemplo, la empresa internacional Hewlett-Packard recientemente lanzó el HP Institute, definido como un programa de colaboración académica para brindar a los estudiantes habilidades y experiencia práctica en tecnologías de información centradas en la empresa, para de esa forma mejorar sus posibilidades de empleabilidad una vez egresados.

La creación de centros propios es la opción que toman algunas empresas que requieren de un conocimiento o capacidades específicas, o de un volumen de recursos humanos que la oferta local de capacitación no es capaz de proveer. En lugar de realizar proyectos colaborativos con alguna institución toman la decisión de establecer su propio centro de formación y capacitación.

En Brasil, por ejemplo, la empresa minera Vale ha establecido su propia universidad. Durante el 2010 gastó US\$ 34,7 millones en preparar a operarios, técnicos especializados y gerentes en las áreas de minería, operaciones portuarias y transporte ferroviario. No solo ha formado personal en aquellas áreas que son específicas a la operación de la empresa, sino que además ha tenido que suplir las falencias del sistema educativo tradicional en materias básicas, como portugués y matemáticas. Por su parte, la universidad de Río de Janeiro de Petrobras está formando a los más de 8.000 empleados que requerirá para el 2015 entrenados para trabajar en exploración y extracción en aguas profundas (Wharton, 2012). Otro ejemplo brasileño es el de universidad empresarial del grupo alimenticio Algar de Brasil, Unialgar.

Las empresas tecnológicas y las certificaciones profesionales

Algunas empresas tienen la capacidad de generar un ecosistema completo, donde sus productos y servicios requieren de personal calificado para su uso, para lo cual crean los mecanismos de apoyo a la capacitación y certificación de dichas calificaciones, y de esa forma facilitan la expansión de sus negocios.

Este caso es común entre las empresas globales de tecnologías de información. Sin embargo, las estrategias entre empresas varían. Por ejemplo, la empresa de redes CISCO ofrece prácticamente gratis su material educativo, lo que ha permitido establecer convenios con una extensa red de centros de educación para establecer *CISCO Networking Academies*. CISCO no recibe ingresos por los cursos impartidos, por lo que el precio final depende de cada centro

de formación, muchos de los cuales ofrecen los cursos como parte de la malla curricular de las carreras de tecnologías de información. En cambio, los cursos y certificaciones para consultores de la empresa SAP pueden llegar a costar varias decenas de miles de dólares, siendo la preparación y certificación un negocio en sí mismo. Otro modelo similar es el de los *Microsoft Innovation Centers*, en los que capacitan en el uso de sus propias herramientas informáticas, cediéndolas de manera gratuita o a muy bajo costo, para que tengan un impacto directo en la productividad de las empresas.

Desafíos de los sistemas de capacitación de América Latina

En el capítulo anterior se han analizado una variedad de esquemas institucionales, mecanismos de intervención, y programas de apoyo de los sistemas de capacitación de América Latina que permite avanzar elementos de diagnóstico comunes a los distintos sistemas.

A continuación se presenta una serie de reflexiones que pretenden alimentar el debate sobre los principales desafíos que enfrentan los sistemas de capacitación de la región, tratando de mantener el enfoque de su necesaria proyección en la mejora de la productividad y competitividad de las empresas. Los retos que se analizan son comunes a los países de América Latina. Un diagnóstico exhaustivo de los mismos tendría que emerger de análisis detallados país por país.

Gobernanza y participación de actores en diferentes planos de los sistemas de ETFP

En primer lugar, cabe recordar que, en la institucionalidad vigente de la capacitación laboral en la región, en muy contadas ocasiones se encuentran adecuadamente separadas las funciones clave de ordenación del sistema: la de carácter estratégico y rector del sistema, la de administración y gestión, y la de provisión de servicios educativos y de formación profesional.

La predominancia del modelo institucional tradicional, a pesar de encontrarse en muchos casos en evolución, hace que los organismos rectores del sistema sean a su vez administradores y proveedores de servicios, lo que tiende a hacerlos autoreferentes, y en donde los sistemas de evaluación externa son prácticamente inexistentes. Además, la autonomía institucional con que han funcionado buena parte de estos institutos, si bien han favorecido algunos aspectos de flexibilidad gerencial, no siempre han dispuesto de los adecuados mecanismos de rendición de cuentas propios de los que un "agente" debe tener respecto a su "principal". La gobernabilidad de cada una de las instituciones varía y está definida según la labor que cumple o de la estructura en la que está inserta. Desde el punto de vista del sistema de capacitación laboral, la participación de múltiples actores con diferentes roles plantea un desafío de coordinación importante, definido en muchos casos por las capacidades y voluntades de los actores, más que por una definición previa, sobre todo en países grandes, de alta complejidad institucional, y federados, como son México y Brasil.

En segundo lugar, cabe plantear tres planos diferentes de coordinación de actores de los sistemas de ETFP. Por una parte, se requiere de la participación de diferentes ministerios con

responsabilidades y políticas sectoriales divergentes o disímiles. El panorama de la región está dominado por la dicotomía de los ministerios de educación, encargados de la educación técnica secundaria y postsecundaria, y los ministerios de trabajo encargados de la capacitación dirigida a las empresas y a la empleabilidad de los trabajadores. Un desafío que enfrentan la mayor parte de países de América Latina es el de la coordinación, no solo de estos dos ministerios, sino lograr también la concurrencia efectiva de los responsables de las políticas de competitividad empresarial, desarrollo productivo, industria, desarrollo económico y similares.

Por otra parte, respecto a la participación de los actores sociales, en América Latina es frecuente encontrar la pretensión de que la participación de representantes de los sectores empresarial y laboral en los directorios institucionales es un mecanismo suficientemente efectivo de participación social en los sistemas de ETFP. Las instituciones están gobernadas por directorios tripartitos, con representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores, y en algunos casos estos son paritarios. Sin embargo, es frecuente encontrar que la representación empresarial es más nominal que real, en parte debido a la debilidad institucional de las organizaciones empresariales y, en ocasiones, debido a que ocupan la posición a título individual y no en representación colegiada del sector empresarial⁶. Además, la gobernabilidad del sistema está definida por las reglas de la administración pública de las instituciones que lo componen, y la participación de los actores sociales está limitada a aquellas instancias donde el sistema lo permita, tales como consejos asesores o comités sectoriales de certificación de competencias laborales, y en un rol más bien de consulta que de responsabilidad en la ejecución.

La coordinación de actores debe darse también por la articulación multinivel de los actores locales y regionales. La complejidad de los sistemas de formación aconseja que se establezca una participación de las diferentes instancias públicas y privadas desde el territorio regional y local donde pueden movilizarse más fácilmente los recursos existentes.

En la práctica internacional se pueden encontrar buenas prácticas de gobernanza y coordinación de agentes en el caso del Instituto Federal de Formación Profesional de Alemania (BIBB)⁷, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo de España⁸ y los casos danés, suizo y de los Países Bajos, así como el de los Estados Unidos⁹. En estos países se da una buena combinación de un marco de regulación estatal consensuado con los actores locales y una amplia capacidad descentralizada de toma de decisiones sobre la planificación y la adaptación de la oferta a las

6 Para una revisión acabada y reciente sobre la participación de los actores sociales en los sistemas de capacitación laboral en América Latina se recomienda revisar (Lengfelder y Schkolnik, 2011).

7 Para más información sobre el BIBB ver el documento http://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_info_spanish.pdf

8 Ver www.fundaciontripartita.org

9 Para más información ver los trabajos del programa LEED (OECD) <http://www.oecd/cfe/leed/>, y en particular Hamilton V. (2012), "Career Pathway and Cluster Development. Promising models from the United States", OECD – LEED Working Papers, y OECD (2009) Systemic Innovation, and Vocational Education and Training. OECD, Paris

necesidades y características del tejido productivo del territorio. En estos casos existen unas autoridades locales y regionales con amplios poderes de gestión y administración.

La modificación de la arquitectura de las funciones a desempeñar por las diferentes instancias de los sistemas de ETFP de la región supone un desafío de primera magnitud que debe enfrentarse cuando exista una decidida voluntad política para hacerlo y se cuente con la sólida coordinación de los actores implicados, empezando por el sector privado.

Pertinencia

Probablemente la pertinencia, o la falta de la misma, es uno de los puntos más débiles de los sistemas de capacitación de América Latina, y por lo tanto constituye uno de los mayores retos a enfrentar. La formación profesional es pertinente en la medida en que atiende a las características, problemas, demandas y transformaciones de su entorno, a los propios contenidos del trabajo, a las tecnologías que se aplican, y a la dinámica de las demandas de las empresas.

El número de años de escolarización y también la cobertura de la educación técnica y la formación profesional han aumentado a lo largo y ancho de América Latina. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a su pertinencia. De hecho, el premio salarial de la educación secundaria y terciaria se ha reducido en la última década, lo cual significa que el mercado de trabajo, las empresas, no acaban de reconocer el valor añadido de esa mayor inversión en capacitación (Aedo y Walker, 2012), lo cual no es más que un síntoma de que las inversiones realizadas en educación, aun siendo cuantiosas, no están siendo suficientemente reconocidas por el mercado de trabajo en forma de remuneración diferencial. Las causas por las que esto ocurre hay que encontrarlas en la falta de pertinencia y la insuficiente calidad. Ambas carencias pueden poner en entredicho el valor real de los considerables esfuerzos que se están realizando desde las políticas públicas y deben hacer reflexionar sobre la urgencia de corregir las deficiencias encontradas y, en estrecha colaboración con el sector privado, diseñar mecanismos que garanticen una mayor adecuación de la ETFP a las necesidades productivas de los países.

Ajuste entre la oferta y la demanda de capacitación

El ajuste entre los requerimientos de capacitación de las empresas y la oferta de servicios de capacitación, debe considerar tanto a los contenidos de la capacitación, es decir, cuáles son los cursos necesarios de entregar y cuáles son sus contenidos relevantes, como también el número de capacitados requeridos, o lo que es lo mismo, examinar si se están generando suficientes capacidades o si existe una sobre-oferta de egresados.

CUADRO 2. PERÚ: DIAGNÓSTICO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN (*) BAJA PERTINENCIA (**)

- Contenido de los cursos de capacitación no tiene relación con las demandas de calificaciones en el mercado laboral.
- Los sistemas productivos innovan y se transforman a gran velocidad. Los perfiles de los puestos de trabajo evolucionan.
- Los centros de formación ofrecen en exceso las especialidades menos costosas y de menor demanda laboral. Ofrecen lo que pueden.
- Las competencias requeridas por el sector productivo no son atendidas en los centros de formación.
- Consecuencias: 48% de los egresados (educación superior) del país se desempeña en un campo laboral que no tiene relación con lo que estudió (Trabajando.com-Perú).
- Según Manpower (2010) las empresas tienen dificultades en cubrir estas competencias: Competencia lingüística e Idiomas, Pensamiento científico-tecnológico, Competencia matemática, Competencia digital, Autonomía e iniciativa personal (aprender a emprender), Auto aprendizaje (aprender a aprender), Competencia social y ciudadanía, Disposición hacia la cultura y el arte.

(*) Incluye CETPROs (Centros Técnicos Productivos) para jóvenes que no necesariamente han terminado la secundaria, IES (Institutos de Educación Superior), que ofrecen carreras no universitarias de hasta tres años, pero también cursos ocupacionales más básicos, CVT (Colegios con Variante Técnica), SNF (Servicios Nacionales de Formación) que son cuatro: SENATI (industria), SENCICO (construcción), INICITEL (telecomunicaciones) y CENFOTUR (turismo); y otros no formales.

(**) El cuadro original incluye además "Poca transparencia sobre la calidad de sus contenidos", Escasez de fuentes de financiamiento" y "Barreras al acceso de algunos demandantes (inequidad)".

Fuente: (Peña, 2011)

La afirmación de que la oferta de capacitación debe estar guiada por los requerimientos del mercado pareciera tener pocos detractores. Sin embargo, algo que es tan de sentido común y fácil de enunciar presenta múltiples problemas para implementarse, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, y ha sido un problema que ha permeado a los sistemas de capacitación de la región por décadas. Véase por ejemplo una visión crítica de la pertinencia del sistema de capacitación de Perú en el cuadro 2.

Como se veía en el punto relativo a la gobernanza, es la propia estructura institucional de los sistemas de capacitación de la región la que no dispone de los incentivos necesarios para que se dé el ajuste entre la oferta y la demanda. En los sistemas de tipo institucional, con financiamiento asegurado, las instituciones de capacitación tienden a definir la oferta de contenidos y la extensión de los programas de capacitación en función de estimaciones que no tienen suficientemente en consideración las demandas actuales y potenciales de las empresas. En América Latina es frecuente encontrar la pretensión de que la participación de

representantes de los sectores empresarial y laboral en los directorios institucionales es un mecanismo efectivo de articulación con la demanda. Sin embargo, dicha participación en absoluto asegura el ajuste entre la oferta institucional y las necesidades de capacitación de la industria, o de las personas. Las asociaciones empresariales y los sindicatos en general no tienen las capacidades técnicas ni los recursos financieros necesarios para mantener sistemas de recolección de información y previsión de necesidades, y así representar adecuadamente a sus asociados. Lo que para algunos pudiera parecer que la representación empresarial es más formal que real, ya que tiene poca participación en la definición de estrategias, contenidos de capacitación y en la gestión y supervisión de resultados, en realidad es más bien la consecuencia inevitable de la precariedad técnica de las instituciones empresariales y de los sindicatos de trabajadores de la región, donde la participación se ve limitada a hacer ciertas defensas y cabildeo gremial, más que en aportes de contenido técnico.

En los países donde el modelo es un Estado regulador y de proveedor de incentivos, teóricamente el problema de pertinencia debiera estar resuelto, ya que supone la operación de un mercado en que oferentes y demandantes interactúan y resuelven sin la intervención del estado, salvo en la entrega de incentivos a la capacitación, qué servicios producir y consumir. Sin embargo, como se discutió anteriormente, existen una serie de fallas de mercado que desembocan en una subinversión en capacitación, especialmente en las pequeñas empresas. Por otra parte, las mismas intervenciones del Estado en el mercado de la capacitación para corregir dichas fallas pueden generar efectos no deseados. Por ejemplo, en el caso de Chile, la franquicia tributaria administrada por el SENCE establece un máximo en el monto del incentivo al que puede acceder una empresa (1% de la planilla), pero también define un monto máximo por hora de capacitación (cualquier costo extra sobre ese límite es de cargo de la empresa). Esto ha hecho que los oferentes de capacitación ajusten su oferta en función de los límites de la franquicia y en elaborar cursos “rentables”, y es así como el sistema está propiciando la creación de una oferta que puede considerarse como “distorsionada”. Según la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011) en 2009, sólo el 30% de los capacitados lo hizo en cursos de una duración mayor a 17 horas, el mínimo requerido según estándares para el desarrollo de competencias, habilidades o destrezas.

Para los sistemas de ETFP de la región es de vital importancia encontrar mecanismos adecuados para que la oferta de capacitación se adecúe en mayor medida a la demanda de las empresas. Para lograr este objetivo se pueden aplicar diferentes enfoques que dependerán de la estructura institucional de cada país, y que, en general, deberán incluir una adecuada alineación de incentivos entre los actores – empresas, individuos, prestadores de servicios de capacitación y reguladores. Estos mecanismos podrán afectar a los mecanismos de entrega de la capacitación (por entidades públicas autónomas o en concurrencia con proveedores privados), a la forma de establecer el precio y qué parte del mismo debe ser pagada por cada interesado (subvención a la demanda, sea ésta de las empresas o los individuos, o a la oferta), o a la forma de aplicar el apoyo público en función de los resultados obtenidos por la capacitación.

Las experiencias internacionales en este campo están relacionadas con la cooperación del sector privado. En países europeos ha sido frecuente la puesta en marcha de sistemas de capacitación privados alternativos ante las insuficiencias de los sistemas públicos, que hoy tienden a la colaboración e integración en sistemas público-privados. Vale la pena resaltar la experiencia local en Prato¹⁰ (Italia) en el sector textil, relacionada con el clúster de dicho sector; o los programas formativos de la UIMM¹¹ en Francia en el sector del metal, con diferentes centros en todo el país; o la experiencia de ámbito regional de la Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias¹², en España. En este tipo de iniciativas se observa una preponderancia de la dimensión sectorial, en torno a sectores económicos que tienen necesidades de cualificación y que toman la iniciativa para asegurarse su provisión. Esa estrategia es seguida en varios países que ponen en marcha programas formativos estrechamente relacionados con sectores en fuerte expansión o que son considerados estratégicos para la inversión y el desarrollo del país. Por ejemplo puede destacarse en el sector de las nuevas tecnologías o de la economía verde diversas iniciativas de este tipo en varios países asiáticos.

Información y transparencia

La generación de información relevante sobre la oferta y demanda de capacitación, así como la fácil disponibilidad y acceso a esta, contribuye a superar las asimetrías o carencias de información (que es una de las fallas de mercado que hace que las empresas no capaciten o subinviertan en capacitación), al tiempo que genera transparencia en el sistema y, por lo tanto, favorece el ajuste de oferta y demanda de capacitación.

La aparición de numerosos oferentes públicos o privados de servicios de formación profesional no aseguran su pertinencia si los demandantes de dichos servicios, ya sean empresas o individuos, no tienen información objetiva y comprobable de lo que se puede esperar de cada uno de los prestadores de la capacitación, bien en términos de competencias adquiridas, bien en cuanto a las expectativas de encontrar un puesto de trabajo en el cual desempeñar dichas competencias.

La sola revisión de los sitios web institucionales permite hacer una evaluación de la escasa disponibilidad de información desde el punto de vista de un usuario regular. Varios países tienen reglamentaciones nacionales sobre transparencia, y están obligados a proveer cierta información, la cual en general está a disposición de los usuarios en los mismos sitios web de las instituciones. Sin embargo, la información disponible no está presentada en una forma fácil de entender por el usuario. A veces apunta a la descripción de cursos de capacitación

10 Ver www.comune.prato.it

11 Ver la página de la Union des Industries et les Métiers de la Metallurgie www.uimm.fr

12 Ver www.flc.es

y programas de apoyo, y al monitoreo y seguimiento de estos, pero rara vez considera elementos de evaluación de impacto o de beneficios esperados, como forma de apoyo a la toma de decisiones, tanto en empresas como en personas.

Algunos países han instalado, o están en proceso, alguna forma de observatorio laboral, que entregue elementos relevantes para la toma de decisiones. Entre estos destaca Futuro Laboral, un sistema de información chileno enfocado a apoyar la selección de estudios técnicos y universitarios, que incluye las tasas de empleabilidad de un conjunto amplio de programas de formación, así como los salarios informados al primer y quinto año de egreso.

La información sobre el mercado de trabajo es igualmente útil para orientar la oferta y la demanda de la capacitación que deberá generar el capital humano necesario para el desarrollo de los sectores en desarrollo. Además, los sistemas de certificación de competencias laborales han obligado de alguna forma a mejorar la gestión de la información, ya que esos están estructurados en la descripción de normas y perfiles profesionales.

Las experiencias internacionales apuntan a la creación de observatorios que pongan en circulación informaciones sobre el propio sistema y permitan anticiparse a las tendencias de evolución de los mercados de trabajo, a partir de las cuales puedan adoptar decisiones coherentes para la planificación de los recursos existentes. Francia fue uno de los países que crearon los primeros observatorios, en los años 70 (CEREQ¹³), y que luego han ido evolucionando desde institutos centralizados de producción de informes y estudios hacia un nuevo concepto de la función de observación basada en la conexión de redes descentralizadas de flujos de información entre productores y usuarios de información relevante, para el sistema de formación y empleo orientados a fundamentar la toma de decisiones a partir de informaciones pertinentes, tanto a nivel local, como regional, estatal o supraestatal¹⁴.

Previsión de necesidades futuras

La gran carencia de los sistemas de capacitación laboral es la falta de información sobre las necesidades futuras de personal calificado, en cuanto a cantidad y contenido de la formación. Para que la capacitación sea pertinente, no es suficiente con que atienda las necesidades de hoy sino que se debe adelantar a lo que serán las necesidades del mañana. Así como muchos de los empleos más demandados hoy no existían como profesión hace solo 10 años, hay previsiones que estiman que seis de las diez especialidades más demandadas dentro de 10 años lo son de profesiones que hoy no existen.

13 Ver: www.cereq.fr

14 Para más información sobre el nuevo concepto de los observatorios ver: ETF. Structures et mécanismes pour l'information et la prévision des besoins en formation, qualification et emploi. La fonction observatoire en Égypte, au Liban, en Jordanie, et en Syrie. Rapport de synthèse. Torino, 2003

CUADRO 3. EL MODELO SENAI DE PROSPECCIÓN

Con el fin de prever las necesidades futuras de mano de obra calificada de la industria brasilera, y poder responder las preguntas sobre cuántos trabajadores se deberá formar en el futuro y con qué perfil profesional, el SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) desarrolló un modelo propio de prospección.

Para la operación de este modelo SENAI recurre a una serie de acciones de tipo prospectivas (investigación Delphi, paneles de expertos, etc.), análisis de tendencias (modelos econométricos) y estudios comparativos, las cuales se agrupan en 5 líneas de trabajo complementarias:

- **Prospección Tecnológica:** Identificar y estimar de probabilidad de difusión de tecnologías emergentes para un periodo de 5 a 10 años en sectores específicos.
- **Prospección Organizacional:** Identificar y estimar impacto en los próximos 5 a 10 años de los cambios en la organización del trabajo.
- **Análisis de Ocupaciones Emergentes:** Identificar cambios en perfiles profesionales de los sectores prospectados a partir de comparación con otros países.
- **Análisis e Impacto de Tendencias Ocupacionales:** Estimación de la demanda de mano de obra requerida la industria en los sectores prospectados, con una metodología basada en la matriz insumo-producto y otra que considera los cambios tecnológicos y organizacionales.
- **Estudio sobre Educación Profesional Comparada:** identificar cambios en la oferta educacional en países seleccionados e industrias específicas.

Entre el 2004 a octubre de 2011, se había trabajado con 10 sectores: textil, petroquímico, máquinas y equipos, telecomunicaciones, construcción, calzado, alimentos (carnes), fundición, construcción y reparación de embarcaciones, y automatización industrial. Así mismo, se generaron 166 publicaciones, dirigidas a orientar a diversos grupos de interés, incluidos gestores, técnicos y docentes de instituciones de formación profesional.

Fuente: Elaboración propia en base a SENAI (2013), (Caruso y Tigre, 2004) y (Caruso, 2011)

Independientemente del modelo o arreglo institucional que caracterice al sistema de capacitación, el ajuste de la oferta a las necesidades del mercado tiene varios elementos a considerar:

En primer lugar, la “demanda” de las empresas, quizás salvo las grandes empresas multinacionales, no siempre son capaces de identificar o revelar sus necesidades en el futuro. Por una parte porque desconocen las tendencias tecnológicas de mediano y largo plazo y,

por otra, porque carecen de la capacidad suficiente para hacer una prospectiva sobre cómo se van a modificar los modelos de negocio en el futuro. Como consecuencia de lo anterior, las empresas demandantes de capacitación suelen estar motivadas por la rentabilidad de corto plazo. Por esta razón, los mecanismos que se usen para estimar la demanda deben ser una combinación de herramientas que consideren metodologías de investigación y prospectiva, y no sólo cuenten con las opiniones de las empresas.

En segundo lugar, la previsión de las necesidades futuras debe ser una herramienta para apoyar el diseño de estrategias de mediano y largo plazo y para adelantar las inversiones que permitan iniciar la gestión del cambio en el largo ciclo de generación de capital humano. El ajuste de planes de estudio y programas de capacitación requiere de la adaptación institucional, de la inversión en nuevos laboratorios, instalaciones, equipamiento o tecnologías, y en la formación del personal docente capacitado para hacerse cargo de generar los nuevos contenidos académicos y la entrega de los cursos. La formación de los propios formadores puede significar importantes desfases de tiempo y por ello deben tener prioridad para evitar la pérdida de oportunidades relevantes a nivel de país, como está ocurriendo en buena parte en la actualidad.

En tercer lugar debe de tenerse en cuenta que, una vez más, la previsión de necesidades futuras debe ser realizada mediante la colaboración público privada. Los oferentes privados de capacitación no harán inversiones a menos que tengan la seguridad de que su inversión se rentabilizará en el corto o mediano plazo. Los mecanismos de licitación que actualmente utilizan las instituciones asumen que las capacidades existen en el mercado o que se crearán productos de los incentivos ofrecidos (contratación de servicios). Sin embargo, este mecanismo no es suficiente cuando hay que hacer inversiones y transformaciones mayores. En dichos casos, cuando existe un mecanismo validado de estimación de demanda, los distintos actores estarán más proclives a realizar los ajustes. El generar y administrar mecanismos de captura de las necesidades del mercado y de estimación de las futuras necesidades es una función pública necesaria.

Hasta el momento los países que tienen montados dichos sistemas de manera efectiva son una excepción. Los primeros avances van en la dirección de realizar encuestas de necesidades pero eso no es suficiente. Es necesario avanzar hacia mecanismos más completos, complejos e institucionalizados, como por ejemplo el sistema de prospección de SENAI de Brasil (cuadro 3).

Formación a lo largo de la vida

Las fuentes de los problemas que estarían ocasionando estas brechas de competencias y habilidades entre las necesidades de las empresas y la disponibilidad en el mercado del trabajo se pueden encontrar en varios niveles del sistema de ETFP. La educación básica, que da a los individuos las bases formativas y el potencial de su empleabilidad; la capacitación inicial

TABLA 10. LA TRANSICIÓN DE LA ESCUELA AL TRABAJO

Educación en América Latina y Países de la OCDE	América Latina	OCDE
Inscripción en educación primaria del total de niños en edad para atender la escuela.	95%	96%
Inscripción en la educación secundaria del total de niños en edad para atender la escuela.	73%	91%
Años de escolaridad.	Argentina: 10,5% Brasil: 9,2% Chile: 11% Perú: 10,7% Panamá: 9.9%	11,9%
PISA* 2009-Aprobación del nivel mínimo de lectura en niños de 15 años (cifra aprox.)	50%	80%
PISA 2009 -Aprobación del nivel mínimo en matemáticas (cifra aprox.)	35%	75%

*Program for International Student Assessment. Cifras para 9 países Latinoamericanos que participaron en la evaluación.
Fuente: Basado en (Bassi, Busso, Urzúa y Vargas, 2012)

para el trabajo, que provee las capacidades, competencias y conocimientos que facilitan la transición al trabajo; y la formación a lo largo de la vida, que mantiene las capacidades y competencias de los individuos a medida que cambian los requerimientos tecnológicos y de capacidades de los trabajos disponibles.

Las empresas señalan que tienen dificultades para encontrar la gente adecuada entre los jóvenes, teniendo que invertir en procesos de postulación, selección de personal y capacitación laboral que son costosos. La brecha entre las habilidades adquiridas en el sistema educativo y las demandadas por las empresas no sólo se da en las habilidades duras o cognitivas, sino también en gran medida en las de tipo socio-emocionales tales como responsabilidad, cumplimiento de horarios, pensamiento crítico, trabajo en equipo, o la capacidad de resolver problemas. De hecho, estas últimas son más valoradas por las empresas para el tipo de posiciones que ofrecen a un egresado de enseñanza secundaria o con estudios secundarios incompletos.

Los jóvenes de América Latina que deciden ingresar al mercado laboral al terminar la enseñanza secundaria enfrentan importantes desventajas para insertarse adecuadamente en el mundo del trabajo. El sistema educativo presenta falencias tanto por la cantidad de años de estudio como de la calidad de estos (ver Tabla 2).

El hecho de que las habilidades no cognitivas puedan formarse hasta los 20 años implica que durante la educación secundaria existe la oportunidad de desarrollar y moldear aquellas habilidades que serán relevantes para el mundo laboral. Por lo anterior, existe una oportunidad concreta para enfrentar el problema de la inserción laboral de los jóvenes y la reducción de la brecha entre demanda y oferta, a través de la ampliación de la esfera de acción de las escuelas de modo de incorporar el desarrollo de las habilidades socioemocionales que serán requeridas para la inserción laboral y la vida en general. De este modo, la escuela, que para muchos es el último contacto con el sistema educativo, brindaría una plataforma completa desde la cual ingresar al mundo laboral (Bassi, Busso, Urzúa y Vargas, 2012).

Por otra parte, el incremento de los niveles educativos de la población, añadido a la obsolescencia de los conocimientos y habilidades profesionales provocada por la constante innovación tecnológica, han conducido a un nuevo concepto formativo: la transición de un sistema centrado en la formación inicial a un sistema de formación orientado al aprendizaje de toda la población a lo largo de su vida. Ello abre una nueva etapa de largo alcance en los sistemas de formación en la que se adaptan sus estructuras desde una oferta formativa pensada prioritariamente para jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, a un sistema de formación continua para toda la población joven y adulta a lo largo de su carrera profesional. Esa nueva concepción ha provocado nuevas necesidades y reestructuraciones de los sistemas formativos y la introducción de nuevos mecanismos de regulación y organización de la formación.

Este cambio en profundidad de los sistemas de formación ha sido posible gracias a otro gran cambio de gran envergadura anterior, en las concepciones sobre la formación: la orientación a las competencias. Hoy existe un amplio consenso sobre la misión de los sistemas de formación profesional para el desarrollo de las competencias profesionales específicas y transversales requeridas en el ejercicio profesional.

Creciente importancia de la formación superior

La evolución hacia un incremento de las demandas de mayor calificación de los sistemas productivos tanto en los países más desarrollados como en los países emergentes, la generalización de la educación secundaria y la ampliación de la post-secundaria, junto con la concepción de la formación profesional como la mejor puerta de entrada especializada al mercado de trabajo, está conllevando un progresivo desarrollo de la formación profesional superior. Ya a partir de los años 70 se produjo un importante desarrollo de programas formativos orientados a especializar los jóvenes salidos de la educación secundaria para incorporarlos en funciones técnicas altamente calificadas en los sectores en expansión de sectores industriales y de los servicios. Varios países de la región, como Venezuela, Brasil, Chile y México pusieron en marcha programas de este tipo.

En Chile, a partir del año 2000 a través del programa MECESUP apoyado por el Banco Mundial, se ha revitalizado la formación técnica superior, en los institutos profesionales (IP) y los centros de formación técnica (CFT) mejorando la calidad de la formación mediante sistemas de acreditación de centros, mejoras en la capacitación de los docentes, creación de itinerarios flexibles, establecimiento de redes entre entidades formadoras y productivas, fortalecimiento de la formación en alternancia.

En México, las Universidades Tecnológicas ofrecen formación técnica superior y juegan un importante papel de desarrollo de su entorno local y regional. Algunas de esas Universidades han establecido relaciones estrechas con grandes corporaciones productivas especialmente en los sectores, aeroespaciales, informática y electrónica. Igualmente cabe destacar el papel de los Institutos Tecnológicos en Argentina.

En los primeros años del siglo XXI esos programas formativos se adaptaron a los cambios en la demandas de los sistemas productivos y a las evoluciones de las instituciones universitarias, compitiendo con ellas con frecuencia. En varios países hoy tienen una presencia consolidada en la formación post-secundaria de personal técnico y especializado para ocupar posiciones intermedias y directivas en las empresas¹⁵.

En países de influencia anglosajona el modelo de los *community colleges* constituye un ejemplo de transformación de la formación continua superior. Los *community colleges* son centros integrados que ofrecen diversos programas formativos de carácter superior a una población adulta muy integrados en la comunidad local y con flexibilidad en cuanto a los criterios de acceso. Constituyen un modelo interesante de formación continua a lo largo de la vida. En Canadá, a inicios de la primera década del siglo XXI, se han introducido en estos centros reformas en la línea de flexibilizar la oferta con titulaciones universitarias y titulaciones aplicadas, algunas de ellas siguiendo un modelo dual de prácticas en empresa, lo que ha conducido a una mayor colaboración, asumiendo actividades formativas de los trabajadores de las empresas. También ofrecen cursos rápidos de formación para integrar en el mercado canadiense trabajadores extranjeros¹⁶.

La formación profesional superior está llamada a jugar un papel clave en los sistemas de formación compitiendo directamente con los sistemas universitarios. La clave de las experiencias en curso y en los países que han desarrollado más este nivel formativo es la calidad de la oferta y las relaciones que se tejen con el mundo productivo. Su prestigio se basa en esos dos aspectos y será la base de su consolidación.

15 Para más información ver MAZERAN J. (2007) La enseñanza superior profesional corta. Un desafío educativo mundial. Hachette, Paris

16 Para una revisión sobre el debate en torno a este tipo de centros en varios países de la OCDE ver OECD (2012), "Post-Secondary Vocational Education and Training: Pathways and Partnerships", *Higher Education in Regional and City Development*, OECD Publishing.

La experiencia internacional en este campo aporta la importancia de medir bien las capacidades en términos de recursos, para dotar los programas de formación superior, con buenas instalaciones, profesores competentes y que desde el inicio estos programas nazcan en estrecha relación y participación de los sectores productivos. Es mejor un menor número de centros y especialidades que generalizar unos programas sin disponer de los recursos necesarios para su financiación en condiciones aceptables. En el diseño de los programas y de las titulaciones es necesario establecer una diferenciación estratégica clara con la formación universitaria. Planificar la inserción laboral posterior de los graduados con acuerdos con las empresas del sector contribuirá enormemente al éxito de los programas.

Formas de provisión de los servicios de capacitación

Existe una gran variedad de mecanismos para organizar la provisión de los servicios de formación, desde los dominados por la oferta pública a través de institutos nacionales de capacitación hasta los organizados a través de mercados privados, en que las empresas contratan directamente a entidades privadas de capacitación, donde la iniciativa privada es la prevalente.

El esquema de provisión de la capacitación es altamente relevante en la medida que condiciona el mecanismo de asignación de recursos públicos y privados, y por lo tanto para la alineación de incentivos entre los involucrados del sistema de capacitación.

En América Latina, dada la predominancia del modelo institucional tradicional identificada en el capítulo anterior, en la mayor parte de países los organismos rectores de los sistemas de ETFP imparten sus propios cursos. Sin embargo, de manera creciente se observan situaciones intermedias en que coexisten los cursos impartidos por las instituciones rectoras del sistema con la licitación de otros cursos, con la contratación directa de instituciones proveedoras de capacitación, e incluso con la asignación de recursos (o concesión de exenciones fiscales) a las empresas que inviertan en capacitación contratando a quienes cumplan determinados requisitos de calidad formativa. Es decir, se puede pensar en una integración de subsistemas en un único sistema formativo basado en la cooperación público-privada, en donde se unifica la regulación bajo la dirección pública pero con la participación privada, y se comparte la provisión material de las acciones formativas.

Competencia entre capacitadores públicos y privados

En general, los organismos públicos que coordinan los recursos del sistema de formación para el empleo y que también proveen actividades formativas, han adquirido un volumen de gestión muy importante, generando a menudo ineficiencias burocráticas y de gestión. La provisión pública de servicios de capacitación puede estar justificada por motivos diferentes, incluido

el del fomento de la competencia cuando hay un número muy limitado de proveedores, pero en cualquier caso es importante que deban competir con proveedores privados, y tener que demostrar su capacidad para obtener buenos resultados para las empresas y para los individuos.

Una mayor especialización entre funciones de regulación o coordinación y las de provisión directa de la formación en diferentes organismos se perfila como una buena práctica, la cual se ha ido consolidando como una tendencia en la evolución de los grandes sistemas de formación.

La orientación de los sistemas hacia la demanda de las empresas hace cada vez más imprescindible la participación de la iniciativa privada en la provisión de los servicios de formación, especialmente la directamente relacionada con las empresas y los sectores productivos, siempre que se delimiten claramente los potenciales conflictos de intereses entre su función de proveedores de actividades formativas y su función de corresponsabilización en la gobernanza del sistema.

Por lo que respecta a las experiencias internacionales cabe destacar la cooperación entre empresas y gobiernos regionales en Alemania para la provisión bajo una regulación del estado federal; o la co-gestión sectorial en la regulación en los Países Bajos y la provisión pública a nivel local combinada con la oferta privada; o la regulación estatal en Francia y España, con participación tripartita a múltiples niveles con una gestión regionalizada que combina la provisión pública con la privada, los cuales constituyen algunos ejemplos de las diferentes fórmulas de organización de la provisión de servicios de los sistemas de formación¹⁷. Como se ha visto en la sección anterior, en América Latina se pueden encontrar ejemplos de la regulación pública y la provisión privada en Chile, o de la coexistencia de ambos sistemas públicos y privados masivos en Brasil.

Formación dual

El aprendizaje en el puesto de trabajo debe ser entendido no solamente como un espacio para practicar lo aprendido en la escuela sino como la forma más adecuada para adquirir algunas de las competencias claves de cualquier profesión u oficio.

Las experiencias de capacitación dual en América Latina son muy limitadas en cuanto a su alcance y el número de empresas participantes. Sin embargo, los modelos basados en la alternancia, bajo distintas combinaciones, entre el aprendizaje en aula y en el puesto de trabajo

¹⁷ Para más información sobre mecanismos de financiación en algunos países ver los números 13 , 14 y 15 de la colección Notes et Documents de la Agence Française de Développement. <http://www.afd.fr/lang/en/home/publications/travaux-de-recherche/archives-anciennes-collections/NotesDocuments>

están ganando protagonismo. De una situación en que los programas basados en la figura del aprendiz eran considerados una vía de segundo orden para los jóvenes con dificultades para seguir los programas escolares, ha pasado a ser considerada la vía más adecuada para el desarrollo de las competencias profesionales generalizables a toda la población y a todos los niveles formativos.

Los factores de éxito de cualquier sistema de alternancia son las diferentes formas de implicar las empresas en la formación de los jóvenes; la coordinación entre centros formativos y empresas; y el estatus jurídico de los jóvenes aprendices. Así, las empresas participan en los programas de alternancia ofreciendo desde lugares de prácticas bajo supervisión de un tutor, hasta asumir la organización de parte de la formación regulada en sus propias instalaciones, ya sea directamente en el puesto de trabajo o en espacios formativos adaptados. Por otra parte, las estrechas relaciones entre centros formativos y empresas son beneficiosas para ambos, puesto que las empresas mejoran sus mecanismos de selección-contratación de personal cualificado y los centros ofrecen una formación de mayor calidad y una vía a la inserción profesional de sus alumnos. Finalmente, la presencia de los jóvenes en formación en las empresas suele estar regulada ya sea como una relación laboral especial (contrato de aprendizaje) con una remuneración pactada o bien con otras fórmulas más parecidas a la figura del becario con o sin remuneración.

Entre las prácticas internacionales cabe destacar el caso de Francia, que resulta paradigmático del proceso de expansión de los sistemas de alternancia en países con modelos básicamente escolares.

Hoy existe una larga experiencia en el impulso de programas de formación dual en muchos países, y se constata la importancia de que surjan de la evolución de los propios sistemas nacionales, más que importando sistemas de otros países que obedecen a contextos sociales y productivos muy distintos¹⁸.

La comparación internacional de sistemas duales de formación aporta algunos criterios que pueden ser considerados como factores claves para la implantación de un modelo de formación en alternancia. Se sintetizan a continuación los propuestos por el *International Network on Innovative Apprenticeship (INAP)* referidos a la gobernanza del sistema:

18 Sobre el debate de la transferibilidad del modelo alemán ver: Euler Dieter (2013). *El sistema dual en Alemania. ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?*. Gütersloh: Fundación Bertelsmann.

CUADRO 4. CRITERIOS DE ÉXITO DE GOBERNANZA DE UN SISTEMA DE FORMACIÓN DUAL

• Marco legal consistente

- Una regulación legal única para formación técnica y profesional (FTP)
- Concentración de las competencias legislativas
- Procedimientos integrados para el desarrollo de los Currículos de FTP
- Regulaciones obligatorias de cooperación entre proveedores de formación

• Cooperación entre actores

- Regulación legal de las responsabilidades
- Implicación de los Agentes Sociales, Centros de FTP e investigadores en el marco de un diálogo FTP
- Coordinación del diálogo FTP
- Procedimientos regulados requieren una coordinación de los actores implicados desde el inicio
- Institucionalización de la cooperación entre proveedores de formación

Asignación de las funciones estratégicas y operativas

- Regulaciones legales de la colaboración de las funciones estratégicas y operativas
- Distribución de las tareas y responsabilidades según el principio de subsidiaridad
- Desarrollo de perfiles ocupacionales y marcos curriculares a nivel nacional, y responsabilidad de los actores locales para el establecimiento de los planes y programas de formación
- Autonomía relativa para la implementación de los currículos

Estrategias de innovación

- Base legal
- Investigación y desarrollo sobre cualificación y currículos
- La mejora de la cooperación entre proveedores de formación como temática de los programas de innovación
- Colaboraciones formativas
- Medición y evaluación de las competencias profesionales
- Diálogo internacional VET

Fuente: DEITMER L. et alrii editors (2013) *The Architecture of Innovative Apprenticeship*. Springer. Heidelberg

Integración de los sistemas de educación y de capacitación

Los sistemas de ETFP de América Latina se encuentran por regla general divididos entre la esfera que pertenece al campo de la educación previa al ingreso en el mercado de trabajo y la capacitación profesional de los que ya han tenido experiencia laboral y necesitan seguir

capacitándose para mantenerse a tono con las necesidades cambiantes del sistema productivo. Regulados y dirigidos por dos ámbitos públicos diferentes, los ministerios de educación y de trabajo, coexisten con frecuencia como subsistemas con reglas y lógicas diferentes que restan flexibilidad a la carrera profesional de los individuos y generan distorsiones a las empresas demandantes del recurso humano (CAF, 2013).

El hecho de que algunas instituciones de uno y otro subsistema incursionen de alguna forma en el campo del otro no resuelve el problema. Hay que considerar como un hecho positivo el que institutos de capacitación incluyan entre sus programas cursos de formación técnica con equivalencias de educación secundaria, como también que instituciones de formación terciaria universitaria incluyan en su oferta educativa estudios de formación profesional post secundaria. Así, hoy se conciben algunos centros de forma integral como instalaciones abiertas con una oferta multiprograma capaz de responder a las diversas necesidades formativas de su entorno al cual se tienden a vincular cada vez más.

Sin embargo, la integración de los sistemas de formación es un objetivo estratégico de elevada complejidad, ya que no se trata de diseñar un sistema desde el inicio, racional y coherente, sino de hacer evolucionar sistemas que tienen una larga historia y que se han construido respondiendo progresivamente a las cambiantes necesidades de su entorno y a sus propias dinámicas internas. Así, la integración de ambos subsistemas debe enfrentar otros retos como los de la homologación de títulos, la posibilidad de pasar de un sendero educativo a otro de capacitación o viceversa, intercambiabilidad de profesorado y otros similares. Los nuevos enfoques de formación a lo largo de la vida y los sistemas de certificación de capacidades se presentan como elementos superadores de la dualidad de sistemas.

Calidad de la formación

La insuficiente calidad, junto con la escasa pertinencia, es uno de los eslabones débiles de los sistemas de ETFP de América Latina. La proliferación de oferentes, tanto privados como también públicos, ha contribuido a expandir los sistemas nacionales de capacitación, facilitar el acceso de las empresas y personas, y a aumentar la cantidad de capacitados. Sin embargo, esto no ha venido acompañado de una mejora o mantenimiento de la calidad del sistema, que no mejorará si no se establecen claros incentivos para los operadores involucrados.

Los planos que mayor impacto tienen en la calidad residen en el profesorado, los sistemas de control y la transparencia del sistema. El primero de ellos se refiere a la calidad del personal docente y los incentivos que éste tenga para actualizar conocimientos, aplicar nuevas metodologías y tecnologías de enseñanza y obtener resultados satisfactorios. Los docentes deberán reforzar también sus conocimientos y capacidades para impartir la enseñanza tanto en las aulas como en el puesto de trabajo, y tanto en materias cognitivas como comportamentales. Esta es una cuestión que, siendo básica, puede ser difícil de enfrentar

puesto que puede generar oposición por parte de los planteles de docentes actuales que ofrezcan resistencia a nuevas exigencias de sus puestos de trabajo. Requerirá por lo tanto de un manejo cuidadoso de incentivos positivos y negativos para lograr la cooperación del estamento docente.

Un segundo plano es el de la regulación y supervisión de las entidades capacitadoras, tanto públicas como privadas, y un control efectivo de su desempeño. El control debe incluir los contenidos de los cursos, las metodologías de enseñanza, la evaluación de alumnos y profesores, y el impacto de los cursos impartidos en la empleabilidad y remuneración de los alumnos al finalizar los cursos. La evaluación de los centros de enseñanza debería repercutir de alguna manera en su posterior mayor o menor acceso a recursos públicos. La fijación de estándares objetivos de calidad de la formación no es una tarea sencilla, pero la acreditación de las entidades de las entidades capacitadoras sí que debe de cubrir unos mínimos claramente establecidos.

En tercer lugar, es muy importante aportar más transparencia al mercado de capacitación de forma que desde el lado de la demanda, empresas e individuos, tengan más elementos de juicio de lo que pueden esperar de los diferentes cursos ofertados.

Sistemas de acreditación y certificación

En ausencia de sistemas de control o verificación de la calidad de oferta de la capacitación, ésta se conoce solo una vez que es consumida, por lo que vuelve a aparecer el problema de la falta de transparencia en el mercado de servicios de capacitación. De allí la importancia de contar con mecanismos de evaluación y acreditación de los oferentes de capacitación laboral.

Asimismo, en la última década se ha generado una fuerte tendencia a pasar de unos sistemas orientados a la oferta formativa a otros con una orientación a la demanda de las empresas, poniendo el énfasis más en la consecución de unos resultados de aprendizaje determinados, la adquisición de determinadas competencias, y no en el proceso para obtenerlos.

Todo ello, unido a la evolución hacia sistemas de formación abiertos a lo largo de la vida, las dos tendencias de mayor impacto en los sistemas de ETFP son la progresiva integración de los subsistemas formativos y los mecanismos integrados de acreditación y certificación de la formación. De esa forma cualquier persona, en cualquier momento, puede acceder a una actividad formativa, ya sea formal, informal o no formal, que le conduzca a la obtención de un título o certificado reconocido oficialmente y con validez en el mercado de trabajo. De la misma manera, una empresa puede contratar a un empleado teniendo la certeza de las competencias y habilidades que es capaz de desempeñar. Para hacerlo posible ha sido necesario desarrollar nuevos instrumentos y mecanismos como son los catálogos de titulaciones (Francia), marcos nacionales de cualificaciones (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña), sistemas

modulares de formación (Dinamarca, España), mecanismos de acreditación de la experiencia laboral (Francia), o mecanismos integrados de certificación (Reino Unido).

Acreditación

A pesar de que hace casi dos décadas que empezó a debatirse la necesidad de acreditar a las entidades de capacitación y de implantar sistemas de certificación de competencias, salvo algunas excepciones la experiencia en la región es todavía incipiente. En los países en que se han implementado sistemas de acreditación, estos aún no alcanzan una etapa de madurez, en tanto en otros, su implementación ha sido precaria o aún están sólo definidos en el plano programático y en los proyectos de ley. Es común que sólo existan registros de instituciones capacitadoras, o que los sistemas de acreditación en la práctica sean sólo un mecanismo de registro, en que las condiciones de entrada al registro son bajas o no excluyentes, o no se verifican los antecedentes presentados. La información solicitada es muy básica y focalizada en lo administrativo (nombre, cuestión social, declaración jurada, etc.). La forma en que se están implementando estos sistemas no estaría generando las condiciones e incentivos para que los oferentes mejoren la calidad de sus servicios). Por ejemplo, la acreditación no es obligatoria para operar en Colombia, es muy limitada en Perú, no existe en Honduras, y juega casi el mismo rol que la registración en Chile y Uruguay. En ninguno de los casos la acreditación comprende mecanismos de control ni de retroalimentación, y no se tiene evidencia de procesos, contenidos, y resultados. El seguimiento es básicamente a nivel de registro de la entidad. No hay definidos incentivos a la calidad por medio de la acreditación ya que “no hay premio ni castigo por realizar bien o mal la labor de capacitación” (BID, 2011).

Si bien los expertos coinciden en que no existe un “modelo óptimo”, lo recomendable es, entre otras cosas para evitar conflictos de intereses, que el ente regulador y el ejecutor del sistema estén diferenciados. Este no es el caso en la mayoría de los países de la región que siguen el modelo institucional tradicional, donde al instituto nacional de capacitación se le ha asignado también el rol de “rector” o “autoridad” del sistema, y en particular estar a cargo de la acreditación de los distintos proveedores de capacitación¹⁹. (Ver por ejemplo Cuadro 10).

Certificación de competencias laborales

En el contexto de la operación de un sistema certificación de competencias laborales, el proceso de construcción de normas, estándares y perfiles de competencias genera un espacio para la participación de los actores sociales relevantes, dentro de un contexto metodológico muy técnico. Si estos procesos son llevados rigurosamente, y si los actores definen adecuadamente

¹⁹ Un caso interesante de revisar, ya mencionado en más de una ocasión, es el de la nueva institucionalidad decretada en Ecuador, donde está claramente diferenciado entre entidades según su rol en la definición de políticas, la regulación del sistema, y la ejecución de la capacitación.

los perfiles de competencias y estos son aceptados por ellos mismos, el resultado es un relevante insumo para generar programas de capacitación pertinentes y de calidad.

La capacitación por competencias laborales es un paradigma que ha ido tomando cada vez más protagonismo entre los países de la región, y si bien es posible identificar en todos ellos alguna iniciativa pública o privada al respecto, esto en ningún caso significa que la existencia de sistemas maduros de certificación de competencias laborales sea algo generalizado. De hecho, los grados de avance tanto en la definición como en la implementación de dichos sistemas son muy variados dentro de la región.

Dicha diversidad se ve reflejada en las conclusiones de un reciente estudio comparado entre países de la región realizado por el Programa para la Cohesión Social en América Latina de la Unión Europea (Eurosocial, 2012). En un extremo, países como Paraguay no disponen en la actualidad de un organismo certificador de competencias. En Ecuador el sistema está en formación, y el trabajo de SETEC se ha centrado en la acreditación de los operadores de capacitación. En Perú no existe un único sistema de certificación de competencias, conviviendo los administrados por el ministerio del trabajo con el de SENATI y otros a nivel sectorial. En Uruguay, existe un sistema atomizado de una variedad de iniciativas autónomas. El INSAFORP de El Salvador, está certificando competencias laborales solo en un grupo específico de sectores. Entre los países analizados en el mencionado estudio, Chile (Chile Valora, ex Chile Califica) y Colombia (SENA) son los que presentan mayores avances.

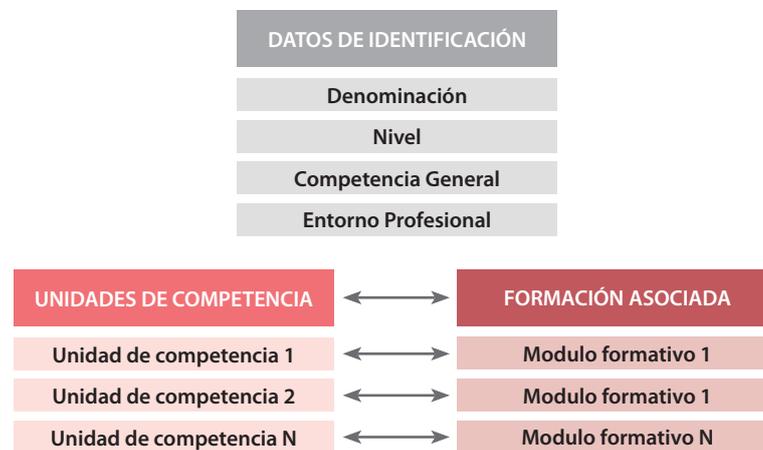
Los estudios muestran que los sistemas de certificación de competencias laborales que funcionan mejor son aquellos que tienen un alto involucramiento del sector empresarial (UCA, 2011). Sin embargo, la participación activa de los actores sociales no está limitada a los empresarios. El caso de la Fundación UOCRA en Argentina es un buen ejemplo de los beneficios de contar con contrapartes técnicamente capaces, punto tratado también en la sección anterior. Fundación UOCRA es la institución de formación y capacitación de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. Tiene una amplia experiencia en formación y capacitación, así como de investigación y estudios. En el 2010, 66.000 personas fueron capacitadas a través de sus programas de formación para el trabajo, 19.000 utilizando la red de instituciones de educación, y 23.000 en seguridad y medio ambiente (UOCRA, 2013). UOCRA es uno de los miembros del Consejo Sectorial de Certificación de Competencias y Formación Continua²⁰ de la Industria de la Construcción, junto a la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El MTEySS ha llevado adelante procesos de definición de normas y perfiles competencias laborales en 29 sectores, siendo los sectores metalúrgico, frigorífico, de la construcción y de mecánica

²⁰ En Argentina, uno de los espacios de articulación con los actores sociales son los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Continua del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su objetivo es lograr consenso para implementar acciones vinculadas con la formación y certificación de los trabajadores y el fortalecimiento de las instituciones de formación.

FIGURA 1. EJEMPLO DE MODULARIZACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES EN ESPAÑA

Es el conjunto de competencias (conocimientos y capacidades) válidas para el ejercicio de una actividad laboral que pueden adquirirse a través de la formación o de la experiencia en el trabajo. Las cualificaciones se agrupan en 26 familias y cinco niveles

Qué es una CUALIFICACIÓN PROFESIONAL



automotor los que más han participado. Entre 2003 y enero de 2012, 70.000 personas fueron certificadas, de las cuales más del 40% lo hizo en el sector de la construcción (OIT, 2012).

Marcos nacionales de Calificaciones

Los países desarrollados han avanzado hacia la constitución de Sistemas Nacionales de Calificaciones, los cuales permiten armonizar bajo un mismo marco las distintas trayectorias educacionales y de formación y capacitación laboral. Los países que han implementado estos sistemas, a pesar de sus diferencias, lo han hecho por razones similares (Allais, 2010): permiten mejorar la comunicación de los sistemas de calificaciones existentes y aumentar la transparencia de estos; mejoran la relación entre la educación, la capacitación y el mercado laboral; facilitan la movilidad de las personas entre sectores, así como el volver a estudiar o capacitarse, y el reconocimiento de aprendizajes previos; aumentan la flexibilidad de la oferta educativa y de capacitación, y del estatus de la formación técnica y capacitación laboral basada en competencias.

En general, los marcos nacionales de calificaciones suelen contemplar un sistema de clasificación de las cualificaciones, unos descriptores de las calificaciones, unos catálogos de las calificaciones y unas indicaciones sobre su correspondencia con la oferta formativa

y las categorías utilizadas en el mercado de trabajo. Los catálogos de calificaciones o de los perfiles ocupacionales, siendo uno de los elementos esenciales de los sistemas nacionales de calificaciones, está ausente en los países de la región. Por una parte, se observa la convivencia de varios sistemas o catálogos de perfiles profesionales, tanto desde el punto de vista de las clasificaciones utilizadas como en los entes administradores (ministerios del trabajo, ministerios de educación, institutos de estadísticas, etc.), sin que exista coordinación o comunicación entre estos. Y por otra parte, cuando existen sistemas que se pueden definir propiamente tal como catálogos de perfiles ocupacionales, estos, como es el caso de El Salvador, están limitados a unos pocos sectores, o dicho de otra forma, no dan cuenta de la globalidad de los perfiles ocupacionales a nivel nacional. Solo en los casos de Colombia y Chile se disponen de catálogos bastante desarrollados (Eurososial, 2012). Dicho de otra forma, no existen Sistemas Nacionales de Calificaciones implementados en la región.

Sin embargo, la presencia de un sistema más o menos maduro de certificación de competencias laborales no es necesariamente una indicación de que los países se estén moviendo en la dirección de constituir un Sistema Nacional de Calificaciones. Esta situación se ilustra en (Allais, 2010) con el caso de México, país donde no existe un sistema nacional de calificaciones, si bien el Sistema Nacional de Competencias promovido por CONOCER, de la Secretaría de Educación Pública, a pesar de haber sido rediseñado y relanzado en varias ocasiones, tiene ya casi dos décadas de experiencia, y comparte las características y metas de los sistemas nacionales de calificaciones de varios países.

España es uno de los países que ha finalizado su sistema modular de cualificaciones²¹. En dicho sistema, las unidades mínimas de aprendizaje y de certificación son las unidades de competencias que pueden ser acumuladas en cualificaciones enteras. La oferta formativa está articulada también en módulos que se pueden corresponder con unidades de competencias o bien con cualificaciones completas.

Así, las personas pueden distribuir en el tiempo y combinar diferentes módulos formativos para llegar a obtener una titulación completa. En Europa los marcos nacionales se articulan con el marco europeo de cualificaciones en un intento de favorecer la transparencia y la movilidad de las cualificaciones a través de los países miembros²². Algunos países como Francia disponen de sistemas de registro de las calificaciones. En este país, la Comisión nacional de la certificación profesional (CNCP)²³ es la responsable del “repertorio de certificados profesionales” (RNCP) en el que se registra todos los diplomas y títulos con finalidad profesionalizadora, y los certificados de calificación.

21 El INCUAL es el organismo público, dependiente del Ministerio de Educación encargado de gestionar el sistema nacional de cualificaciones. Ver http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_incual.html

22 Para más información sobre la situación en Europa ver “CEDEFOP (2013). *Analysis and overview of NQF developments in European countries. Annual report 2012. Working paper n° 17, Luxembourg: Publications Office of the European Union*

23 *Commission Nationale de la Certification Professionnelle* (www.cncp.gouv.fr)

Financiamiento

Para revisar la crítica función del financiamiento de los sistemas de ETFP es necesario contemplar diferentes planos de análisis. Por una parte quién debe pagar los costos de la capacitación, las empresas, el gobierno o los individuos que se capacitan; por otra parte, hay que ver cuál es la forma más adecuada de financiar el aporte público, si el presupuesto general del estado, tasas parafiscales finalistas, o exenciones tributarias, y si ello depende del tipo de programa que debe financiarse; y en tercer lugar, cabe contemplar cuáles son los montos adecuados de financiamiento de los sistemas de capacitación. Obviamente no existe una respuesta única a cada una de las cuestiones planteadas, pero a continuación se presentan algunas reflexiones e informaciones de interés para América Latina.

Quién debe pagar por la capacitación

Lamentablemente no existe una información sistematizada sobre quiénes están pagando por la capacitación de los trabajadores en América Latina. Las fuentes disponibles se basan más en encuestas a los individuos o encuestas a hogares que en información facilitada por los propios institutos nacionales de capacitación. De acuerdo a dicha información, heterogénea entre los países de la región, la principal fuente de financiamiento sería la de las empresas (69% de los trabajadores en México, 51% en Colombia), por encima del gobierno o entidad pública (11% en México y 20% en Colombia) y de los mismos trabajadores (14% en México y 17% en Colombia). En encuestas de otros países se contempla el financiamiento conjunto, que es en realidad muy frecuente (Hunneus y otros 2013).

Respecto a quién debe pagar la capacitación puede entenderse que los gobiernos tienen la responsabilidad de financiar la educación inicial como parte de la educación universal y el reentrenamiento de los desempleados o los que estén en riesgo de perder su empleo. También pueden financiar o cofinanciar la formación profesional a través de subsidios que pueden aplicarse a los institutos de capacitación, al pago de matrículas y gastos de la capacitación, a bonos (vouchers) entregados a los estudiantes, o a subvenciones a empresas para que capaciten a sus empleados, interna o externamente. Los empresarios a su vez deben pagar sus impuestos generales y los especiales para capacitación y por regla general el tiempo de los empleados mientras se capacitan. Los individuos deben pagar la formación que les permita mantenerse actualizados y competitivos en el mercado de trabajo. Así, los costos de la capacitación deben ser compartidos de una forma equilibrada por los que se benefician de la misma. Esto quiere decir que la falla de mercado de la falta de apropiabilidad de los resultados de la capacitación no es absoluta sino que es gradual, dependiendo del tipo de capacitación (más o menos especializada) de que se trate, y serán los individuos y las empresas los beneficiarios de la acción pública.

En los países de la OCDE normalmente la formación profesional inicial, en el marco del sistema de educación, está financiada por los presupuestos públicos y por las familias en los modelos escolares, mientras que en los modelos duales (aprendices) las empresas hacen una importante aportación a su financiación. En cambio, en la formación para el empleo suele existir un abanico más amplio de aportaciones, ya que en varios países existen tasas parafiscales que incentivan la financiación privada de las empresas, además de las aportaciones que se establezcan en los presupuestos públicos. En la formación continua en las empresas la formación suele estar financiada por las mismas empresas, con aportaciones en especie de los propios trabajadores (fuera de horario laboral) y algún tipo de subvención pública.

El financiamiento público de la capacitación laboral en las empresas

En América Latina el financiamiento público de los sistemas de capacitación, y en particular de los apoyos dirigidos a fomentar la capacitación en las empresas, tienen tres tipos de fuentes: contribuciones parafiscales o impuestos finalistas, partidas del presupuesto nacional, e incentivos fiscales. Se puede observar además una relación directa entre las fuentes de financiamiento y los mecanismos por los cuales se canalizan estos recursos a las empresas y trabajadores.

El aporte o contribución parafiscal, en la forma de un impuesto obligatorio de entre un 0,5% al 3% de la planilla salarial es la fuente de financiamiento más común en los países de la región. Este impuesto está destinado al financiamiento de los institutos nacionales de capacitación, y en su mayoría es su principal fuente de ingresos, representando sobre el 80% de estos y, salvo excepciones, como el caso de Ecuador, es administrado directamente por estos.

Por su parte, Colombia recientemente modificó la fuente de financiamiento del SENA. En Junio de 2013 empezó a operar la reforma tributaria aprobada el año anterior, la cual estableció el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a las empresas. Este impuesto de un 8% (9% los tres primeros años), destinado a financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2,2%), el SENA (1,45%) y la Seguridad Social (4,4%), cambió el peso de la carga tributaria desde la nómina a las utilidades. Las empresas que deben pagar este nuevo impuesto están exentas de pagar los aportes parafiscales (mecanismo anterior) sólo para los empleados que ganen menos de diez salarios mínimos. Los objetivos de esta reforma fueron la reducción de la desigualdad y la generación de empleo, por la vía de mejorar la distribución de la carga tributaria, propender por la formalidad laboral²⁴, y mejorar la competitividad de las empresas intensivas en mano de obra. Se estima que con esta reforma el financiamiento del SENA no será afectado negativamente, sino por el contrario, para el 2014 este se incrementará en un 19,6% llegando a más de US\$ 1.400 millones.

²⁴ De hecho se suele hacer referencia a las contribuciones parafiscales de los países de la región como un "impuesto a la formalidad".

TABLA 11. FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y DESTINOS MÁS COMUNES DE LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA

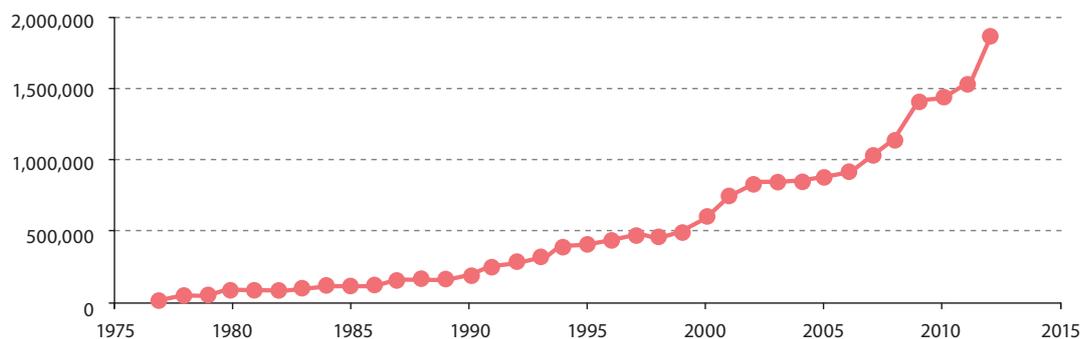
Fuentes de Financiamiento	Destino	Ejemplos
Contribución parafiscal (impuesto a la nómina de las empresas)	Institutos Nacionales de Capacitación	Colombia – SENA Costa Rica – INA El Salvador – INSAFORP Brasil - SENAI
Presupuesto general de la nación	Subsidios/operación de programas de apoyo a personas y empresas	México – PAE/BECATE - PAP Argentina – Programa de Formación Continua Brasil – PNQ - PRONATEC
Descuentos o créditos tributarios	Fomento de la capacitación en empresas	Chile – Franquicia Tributaria Argentina – Crédito Fiscal Perú – Dedución gastos capacitación

Fuente: Elaboración propia

La segunda fuente más común de financiamiento son los recursos provenientes del presupuesto general de la nación. Una parte de estos recursos financian la operación de las instituciones rectoras y administradoras del sistema, pero principalmente se destinan a becas y subsidios para apoyar y fomentar la capacitación en personas y empresas, lo que significa que el incentivo y apoyo es hacia la demanda, y no hacia la oferta como en el caso anterior. Es usual que se creen fondos y programas de apoyo con fines específicos, así como mecanismos de desembolso ad-hoc a cada fin y grupo de población objetivo. En general, tal como se indicó en la sección anterior, estos programas operan con base en procesos de licitación para la contratación de proveedores de servicios de capacitación públicos o privados. También, se observa que la mayoría de estos fondos están destinados a apoyar a los grupos vulnerables de la población y que cuando coexisten con programas de apoyo directo a las empresas, estos últimos son más limitados en el alcance y el monto de los recursos asignados.

En tercer lugar, menos común pero también presente en algunos de los países de la región, se encuentran los incentivos en la forma de descuentos o créditos tributarios. Estos están específicamente dirigidos a las empresas como beneficiarias del incentivo. La Franquicia Tributaria, ya discutida anteriormente, ha estado operando en Chile por más de 35 años, y su uso por parte de las empresas ha experimentado un constante crecimiento. En 2012, bajo este mecanismo se financió la capacitación de más de un millón de personas (13,5% de la fuerza laboral ocupada) y casi de 15.000 empresas.

GRÁFICO 1. CHILE: FRANQUICIA TRIBUTARIA / NÚMERO DE PARTICIPANTES (1977-2012)



Nota: Una misma persona puede participar en más de una capacitación.

Fuente: Elaboración propia en base a información del SENCE.

En Argentina el incentivo tributario es similar al de Chile, en cuanto a que permite descontar de la carga tributaria los gastos de capacitación incurridos, pero el mecanismo de operación es diferente ya que opera con base en concursos y establece límites presupuestarios. El Crédito Fiscal, administrado por la Secretaría de Empleo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, financia actividades de formación profesional, formación para certificación de estudios, entrenamiento para el trabajo, fortalecimiento y/o certificación de la calidad de gestión para las instituciones de formación profesional y para las empresas autogestionadas, y la certificación de competencias laborales. Pueden postular tanto empresas PyMEs como grandes, por un financiamiento máximo del 8% del monto anual de los salarios y contribuciones sociales. Actualmente se realizan dos convocatorias anuales. Las empresas seleccionadas, una vez que presentan su rendición de gastos de la capacitación realizada reciben un certificado de crédito fiscal el cual se utiliza para cancelar sus obligaciones fiscales o alternativamente transferirla por endoso.

Por su parte, Perú está montando su propio mecanismo, no como crédito tributario sino como deducción de gastos en el cálculo del impuesto a la renta. En el 2011 entró en vigencia la Ley de Promoción a la Inversión en el Capital Humano, la cual modificó la ley de impuesto a la renta haciendo explícito que los gastos de capacitación en los que la empresa incurra podrían ser deducibles hasta por una cantidad máxima del 5% del total de los gastos deducibles en el ejercicio (la ley no era clara en relación a la deducción de dichos gastos, pero tampoco establecía un límite máximo). Para hacer operativo estos cambios se estableció un procedimiento por el cual aquellas empresas que se acogieron a la ley debían presentar un plan de capacitación

al Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Sin embargo, en Julio de 2012 la ley fue nuevamente modificada, revirtiéndose los cambios anteriores, básicamente con el objetivo de eliminar el límite a la deducción del gasto en capacitación de las empresas, pero también para eliminar el requisito de satisfacer el criterio de “generalidad” de los gastos y la presentación del plan anual al MTPE. El resultado es que las empresas pueden deducir sus gastos en capacitación sin límites, con lo que el gobierno de Perú pretende dar un nuevo impulso a la capacitación en las empresas.

Montos óptimos de financiamiento de los sistemas de ETFP

Tras ver la variedad de formas de financiamiento de la capacitación laboral cabe preguntarse si se necesitan incentivos para que las empresas capaciten a su personal, por qué montos y qué tan efectivos están siendo estos mecanismos para modificar el comportamiento de las empresas e inducir a una mayor capacitación de sus empleados.

La respuesta a la primera pregunta es positiva. Serían necesarios algunos incentivos para contrarrestar las fallas de mercado que afectan a la capacitación laboral y para beneficiarse de sus externalidades positivas. En la práctica todos los países de la región tienen algún tipo de apoyo a las empresas. En algunos casos el incentivo es la posibilidad de acceder a cursos gratuitos o a costo subsidiado, entregados por los entes nacionales de capacitación. Sin embargo, esto está acompañado de un gravamen a las empresas en un porcentaje de la nómina para financiar el sistema. Una parte del aporte empresarial es para financiar un bien común, que es la formación profesional de los recursos humanos que se integrarán al mundo del trabajo, y también el mejoramiento de los grupos vulnerables de la sociedad. Y otra parte está destinada a satisfacer las necesidades de capacitación de las empresas. En este contexto, desde la perspectiva de las empresas, el incentivo para ellas es “recuperar”, por la vía de acceder a servicios de capacitación para sus empleados, parte de los impuestos o aportes parafiscales que han debido pagar obligatoriamente. Sin embargo, la posibilidad de recuperar un gasto o acceder a un servicio gratis o rebajado, por sí sólo no es suficiente incentivo, y entran otras variables en juego tales como la percepción de pertinencia y calidad de la oferta, las necesidades de capacitación, y los costos de oportunidad para la empresa.

Lamentablemente no hay disponibilidad de suficiente información para explicar las decisiones de capacitación de las empresas. En Costa Rica, por ejemplo, el 60% de las empresas que capacitan externamente recurre a entidades privadas de capacitación en comparación con sólo un 29% que utiliza al INA. Una explicación puede ser que el INA no satisface las demandas empresariales, en la cantidad, calidad o pertinencia requeridas. Pero entonces también podría argumentarse que dado que las empresas están satisfaciendo sus necesidades por una vía alternativa y que tiene costo para ellas, el rol subsidiario del estado no es necesario. Cabe preguntar entonces si las empresas tuvieran acceso a recursos contratarían a los institutos nacionales de capacitación o a otras instituciones privadas. Además, la discusión es algo más

compleja. Las diferencias en tamaño, dinamismo, profesionalización, capacidad de innovación, son determinantes en la capacidad de las empresas para asumir acciones de capacitación. Las empresas más grandes tienen mayores recursos y capacidad de contratar fuera del sistema público. Sin embargo, también tienen mejor capacidad para “sacar provecho” del sistema, ya que tienen mayor conocimiento de los beneficios de la capacitación, de las necesidades de la empresa, y para asumir los costos de oportunidad que significa capacitar a los empleados y los riesgos de perder la inversión en capacitación si estos deciden retirarse de la empresa.

Por otra parte, parece que el monto del financiamiento del sistema de capacitación no es identificado como un cuello de botella por los países de la región. Incluso en algunos países donde opera el impuesto a la nómina, las instituciones beneficiarias tienen superávit (BID, 2011). Sin embargo, la perspectiva de las instituciones ejecutoras debe ser complementada con una mirada desde la demanda, lo que lleva a plantear la pregunta de cuánto deben invertir en capacitación las empresas, y cuánto debe ser el financiamiento de la capacitación empresarial.

El caso de Chile, puede ser un punto de comparación. En este país, en 2012, la inversión total en capacitación vía franquicia tributaria fue de US\$ 296 millones, de los cuales el 70% correspondió a fondos públicos, es decir US\$ 207 millones, y el 30% a los aportes empresariales (pagos sobre el límite en el precio de los cursos o del límite de la franquicia). Se capacitaron a 1.873.517 participantes. Ecuador, con una población similar a la de Chile, en 2012 contó con un presupuesto de US\$ 40 millones, de los cuales US\$ 18 millones fueron destinados a capacitar 346.998 personas en empresas, y otros US\$ 3,8 millones a apoyar proyectos de gremios, asociaciones e instituciones. Aun ajustando por el hecho de que Ecuador tiene un PIB per cápita de casi un cuarto que el chileno, la diferencia en el gasto público en capacitación sigue siendo alta. Mientras en Ecuador el gasto público por persona capacitada de las empresas es de US\$ 54, en Chile es de US\$ 110 por participante y US\$ 201 por persona. Haciendo un cálculo similar para El Salvador resulta un monto de US\$50 por trabajador. Por otra parte, en Argentina el estado invierte hasta US\$ 250 por persona. Estos datos comparativos muestran la desigual utilización de los sistemas de ETFP de los países de la región, como la concentración de su uso en los países.

La pregunta final, y siempre presente en la operación de todo incentivo o intervención pública, es qué hubiese sucedido en ausencia de dicho incentivo o intervención. Usando nuevamente la referencia de Chile, después de 35 años de operación de la franquicia tributaria cabe preguntarse si las empresas capacitarían con igual intensidad en ausencia de este beneficio, si el mercado de la capacitación depende de este beneficio, y si ayuda a generar un cambio en la conducta de las empresas con respecto a la capacitación o es sólo un “derecho adquirido”. Sin embargo, lamentablemente los países no han generado evaluaciones de impacto que demuestren suficientemente la adicionalidad de las ayudas, lo que lleva a plantear el siguiente punto sobre evaluaciones de impacto.

Evaluaciones de impacto

En América Latina existe casi nula tradición de evaluación de los impactos de intervenciones públicas en educación técnica y capacitación laboral.

Evaluaciones de resultados y evaluaciones de impacto

En general, no hay evaluaciones sobre el impacto de la gestión de las instituciones, y cuando las hay se limitan a evaluación de resultados intermedios y a la construcción de indicadores de seguimiento sobre el número de cursos o acciones de capacitación, número de matriculados y egresados, y presupuesto ejecutado. Sólo dos (Chile y Colombia) de once instituciones consultadas aseguran utilizar evaluaciones de impacto como mecanismos para evaluar calidad de la ETFP (Huneus, de Mendoza, y Rucci, 2013)

En cambio, se observa una tendencia mayor a evaluar el impacto de las acciones de capacitación definidas en la forma de programas, generalmente los destinados a atender a grupos vulnerables, tales como los diversos programas focalizados en jóvenes y desempleados (Colombia – Jóvenes en Acción, Chile – Chile Joven, Perú – Pro Joven, Brasil – PLANFOR, etc.), (ver por ejemplo: Urzúa y Puentes, 2010. Sin embargo, la función de evaluación no es algo recurrente o institucionalizado en dichos programas, sino que generalmente nacen de requerimientos puntuales o de las obligaciones con entidades internacionales como los bancos multilaterales de desarrollo (Ver por ejemplo Ibararán y Shady, 2008). Un buen ejemplo a nivel internacional es el trabajo realizado conjuntamente por las agencias Fundación Europea de Formación (ETF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), bancos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo y la UNESCO para establecer criterios para la construcción de indicadores para la evaluación de la ETFP²⁵.

Las instituciones rectoras del sistema son las responsables de que estas evaluaciones se hagan de manera independiente de los responsables de la administración del mismo, exigiendo sin embargo de estos últimos la recolección de la información necesaria para que se obtengan evaluaciones de alta calidad técnica.

Indicadores de impacto en función de los objetivos de los sistemas de ETFP: la productividad

Una dificultad importante para llevar a cabo una buena evaluación es disponer de indicadores basados en informaciones contratadas y fiables sobre las que construir los análisis. En general los sistemas de formación generan información directamente relacionadas con su gestión pero

²⁵ *Inter-Agency Working Group on TVET Indicators (2012). Proposed Indicators for Assessing Technical and Vocational Education and Training.* [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/E112211E42995263C12579EA002EF821/\\$file/Report%20on%20indicators%20April%202012.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/E112211E42995263C12579EA002EF821/$file/Report%20on%20indicators%20April%202012.pdf)

que a menudo es insuficiente para su evaluación. Por eso es importante disponer de buenos sistemas de información previos a la evaluación y criterios claros para elaborar indicadores útiles para obtener conclusiones sobre la adecuación de los resultados a los objetivos y los impactos a las finalidades de los programas.

Hay que destacar que en América Latina los objetivos de los sistemas de ETFP se expresan en términos relativamente dispersos. Es decir, mientras los sistemas de capacitación ponen más énfasis en objetivos de naturaleza social y humanística, como por ejemplo “mejorar las condiciones de vida del trabajador y su grupo familiar” (INSAFORP de El Salvador), o el “desarrollo social y técnico de los trabajadores” (SENA de Colombia), con frecuencia se incorporan objetivos relacionados con el desarrollo productivo de las empresas (SENCE en Chile, Sena en Colombia y otros). Sin embargo, incluso en las escasas ocasiones en que se dispone de algún tipo de evaluación, aun de resultados, éstos utilizan indicadores mayoritariamente referidos a resultados vinculados a las condiciones de los trabajadores (titulaciones y capacidades adquiridas, remuneraciones mejoradas, y otras). Rara vez se pueden encontrar indicadores de evaluación, de resultados o de impacto, relacionados con la productividad de las empresas.

Así pues, el reto que enfrentan los sistemas de ETFP de América Latina es el de legitimar su acción mediante una sólida evaluación del impacto que tienen los abultados recursos que utilizan, no solo respecto al desarrollo humano de los individuos capacitados sino también en la mejora de la productividad de las empresas, el aumento de su capacidad para innovar y el crecimiento económico de los países²⁷.

27 Ver guía sobre evaluación de impacto de la capacitación en las empresas: Billorou, Pacheco y Vargas, 2011.

Bibliografía

Aedo, Cristian; Ian Walker. (2012). *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington D.C.

Allais, Stephanie Allais. (2010). "The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries", OIT, Ginebra.

Almeida, A.; Behrman, J.; Robalino, D. Editors. (2012). "The Right Skills for the Job?" Rethinking Training Policies for Workers, The World Bank, Washington D.C.

APEC. (2009). *Mapping Qualifications Frameworks across APEC Economies*, APEC, Singapore.

Asian Development Bank. (2004). *Improving Technical Education and Vocational Training. Strategies for Asia*.

Asian Development Bank. (2008). *Education and Skills: Strategies for Accelerated Development in Asia and the Pacific*.

Banco Mundial. (2010). *Base de Datos Encuesta a Empresas 2010* (www.enterprisesurveys.org), Washington, DC.

Barro, Robert. (1991). *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, National Bureau of Economic Research.

Bassi, Marina; Busso Matías; Urzúa Sergio; Vargas, Jaime. (2012). "Desconectados. Habilidades, Educación y Empleo en América Latina.", BID – Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Benhamou, A-C. (2005). "Sur l'application de la validation des acquis de l'expérience (Loi 2002-73 du 17 janvier 2002). Rapport de Misions, Ministère Éducation Nationale Enseignement Supérieur Recherche, Paris.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). "Capacitación profesional técnica: una estrategia del BID", Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C..

BID – Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). “Nota de Discusión: Formación Continua y Capacitación a lo Largo de la Vida: Avances, Desafíos y Oportunidades”, – Unidad de Mercados Laborales – LMK.

Billorou, Nina; Pacheco, Martha; Vargas, Fernando. (2011). “Guía para la evaluación de impacto de la formación”, OIT/CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.

Caruso, Luiz y Tigre, Paulo. (2004). “Modelo Senai de Prospecção – Documento Metodológico”, CNI-SENAI y OIT/CINTERFOR.

Caruso, Luiz. (2011). “La aplicación del Modelo SENAI de Prospección”, presentación en la 40 Reunión de la Comisión Técnica, 19 de octubre, Ciudad de Panamá, Panamá.

Casanova, Fernando. (1997). “INA de Costa Rica: una tradición de cambio”, Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT), Montevideo.

Casanova, Fernando. (1999). “Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe”, en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación y desarrollo de recursos humanos. Montevideo, OIT/Cinterfor, n. 146, may - ago 1999.

CEDEFOP. (2009). “Modernising vocational education and training”. Fourth report on vocational education and training research in Europe: synthesis report, Publications Office of the European Union, Luxembourg

CEDEFOP. (2010). “A bridge to the future”, European policy for vocational education and training 2002-10, Publications Office of the European Union, Luxembourg

CEDEFOP. (2010). “Denmark. Vet in Europe”. Country Report, Cedefop, Refernet, Tesalónica.

CEDEFOP. (2010 b). Oferta y demanda de competencias en Europa: previsión a medio plazo hasta 2020, Feb. (Tesalónica).

CEDEFOP. (2013). “Analysis and overview of NQF developments in European countries” Annual report 2012, Working Paper nº 17 Publications Office of the European Union, Luxembourg.

CEDEFOP. (2013). “Analysis and overview of NQF developments in European countries. Annual report 2012”. Working paper nº 17, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Inserción Laboral. (2011). “Informe Final”, Santiago, Chile.

Corporación Andina de Fomento, CAF. (2013). Fortalecimiento de la Educación Vocacional y Técnica en Latinoamérica. Los Casos de Argentina, Colombia, México y Perú.

Crespi, Gustavo; Zúñiga, Pluvia. Evidence from Six Latin American Countries. Gustavo Crespi; Pluvia Zuñiga. Inter-American Development Bank. 2010. Inter-American Development Bank.

Crespi, Gustavo; Tacsir Ezequiel. (2012). "Effects of Innovation on Employment in Latin America," Inter-American Development Bank.

Dearden, Lorraine; Steven McIntosh; Michal Myck and Anna Vignoles. (2000). The Returns to Academic and Vocational Qualifications in Britain, Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science.

Deitmer L. et alrii editors. (2013). "The Architecture of Innovative Apprenticeship" Springer, Heidelberg.

De Mendoza, Cecilia; Di Capua, Laura y Rucci, Graciana. (2013). "Formación para el trabajo en Uruguay: Punto de partida", Unidad de Mercados Laborales – LKM, BID – Banco Interamericano de Desarrollo.

Espinoza, Henry. (2011). "Hacia un sistema nacional de capacitación en Perú", en Fortalecer la productividad y la calidad del empleo, Colección Documentos de proyectos, CEPAL, Santiago, Chile.

ETF. (2003). « Structures et mécanismes pour l'information et la prévision des besoins en formation, qualification et emploi. La fonction observatoire en Égypte, au Liban, en Jordanie, et en Syrie » Rapport de synthèse. ETF, Torino

Euler Dieter. (2013). "El sistema dual en Alemania. ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?";Fundación Bertelsmann, Gütersloh.

EUROSOCIAL. (2012). "Análisis comparado de la situación actual del SNCP en los ocho países latinoamericanos", Programa para la Cohesión Social en América Latina de la Unión Europea.

Gaceta Oficial. (2006). "Decreto Ley Nº 8 del 15 de Febrero de 2006, por la cual se crea el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano – INADEH", Nº 25491, Ciudad de Panamá, Panamá.

Gereffi, Gary; Karina Fernandez-Stark; Phil Psilos. (2011). "Skills for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries. Duke Center on Globalization, Governance & Competitiveness, RTI International

Hamilton V. (2012). "Career Pathway and Cluster Development. Promising models from the United States", OECD – LEED Working Papers

Huneus, Cristóbal; de Mendoza, Cecilia; Rucci, Graciana. (2013). "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe", Documento para Discusión, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), Banco Interamericano de Desarrollo.

Huneus, Cristóbal; de Mendoza, C.; Rucci, G. (2012). ¿Quiénes son y dónde se capacitan los trabajadores en ALC?. Relevamiento de encuestas disponibles. BID

Huneus, Cristóbal; de Mendoza, C.; Rucci, G. (2012). Es rentable la capacitación de trabajadores con empleo?. BID.

Ibarrán, Pablo y Rosas David. (2009). "Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operation". Journal of Development Effectiveness

INA (...). "Plan Estratégico Institucional: 2011 – 2016", Instituto Nacional de Aprendizaje.

Inter-American Development Bank. (2012). "Review of IDB Support to Secondary Education Quality and Learning in Latin America and the Caribbean 1995-2011", Office of Oversight and Evaluation.

International Labor Office. (2010). A skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth: A G20 Training Strategy, Geneva.

Johanson Richard. (2009). "A Review of National Training Funds" SP Discussion Paper nº 0922, The World Bank, Washington.

Kis Viktória and Eunah Park. (2012). A Skills beyond School Review of Korea, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD.

La Prensa. (2006). "INAFORP se transformará en Autoridad de Capacitación", artículo publicado el 13 de enero; "Rechazan monopolio de INAFORP", artículo publicado el 14 de febrero; "Gabinete reforma MICI e INAFORP", artículo publicado el 16 de febrero; y "Vientos de cambio en el INAFORP", artículo publicado el 21 de febrero, Ciudad de Panamá, Panamá.

Lengfelder, Christina y Schkolnik, Mariana. (2011). "Participación de los actores socio-laborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) en América Latina", en Fortalecer la Productividad y la Calidad del Empleo, Jürgen Weller, compilador, CEPAL–AECID, Santiago Chile.

López-Acevedo; Gladys, Hong Tan. (2010). Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and the Caribbean, World Bank

ManpowerGroup. (2013). "2013 Talent Shortage Survey Research Results", Milwaukee, WI, USA.

Márquez, Gustavo. (2001). "Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?", Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Mazeran J. (2007). "La enseñanza superior profesional corta. Un desafío educativo mundial", Hachette, Paris.

MECESUP. (2010). "Diseño de un marco de cualificaciones para el sistema de educación superior chileno", MECESUP,

NTA – National Training Agency. (2013). www.ntatt.org.

OIT – Organización Internacional del Trabajo. (2002). "Modernización de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe", Working Paper 5, IFP/Skills.

OIT. (2012). "La formación para el trabajo en Argentina", Notas OIT, Trabajo Decente en Argentina, Buenos Aires, Argentina.

OCDE/CEPAL. (2012). "Capital humano y capacidades para las PyMEs", Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PyMEs para el cambio estructural, Paría.

OECD. (2009). "Systemic Innovation, and Vocational Education and Training", OECD, Paris

OECD. (2010). "Learning for jobs" Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, Paris

OECD (2012), "Skills development pathways in Asia".OCDE Publishing, Paris.

OECD (2013), "Education at a Glance 2013" OECD indicators,OECD Publishing, Paris

OIT/CINTERFOR. (2013). " Anticipación de las competencias profesionales. Transferencia del Modelo SENAI de Prospectiva", OIT/CINTERFOR, Montevideo.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2008). "La Nueva Institucionalidad del Empleo: INEFOP en el nuevo modelo de relaciones laborales", Informes Estratégicos de Políticas Públicas, Uruguay.

Pallavicini, Violeta; González, Gabriela y Rojas, Freddy. (2011). "Percepción del sector empresarial sobre la formación profesional, capacitación, y las relaciones laborales en Costa Rica", en Mercado Laboral y Diálogo Social en Costa Rica, Jürgen Weller, compilador, CEPAL–AECID, Santiago Chile.

Peña, Henry. (2011). "Hacia un sistema nacional de capacitación en Perú", en Fortalecer la productividad y calidad del empleo, CEPAL, Santiago, Chile.

Psacharopoulos, Harry Anthony Patrinos. (2004). "Returns to investment in education: a further update,"

Ramos, Carlos Alberto. (2002). "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", Serie Macroeconomía del Desarrollo No 16, CEPAL, Santiago, Chile.

Reis, Mauricio. (2012). "Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil", Working Paper 045, REAP-Rede de Economia Aplicada, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), Brasilia, DF, Brasil

Requena, Julio. (2011). "Encuesta a empresas sobre aspectos de capacitación y relaciones laborales" en Mercado Laboral y Diálogo Social en Perú, Jürgen Weller, compilador, CEPAL–AECID, Santiago Chile.

Schkolnik, Mariana; Consuelo Araos; Felipe Machado. (2005). "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina", CEPAL

ShaohuaZhan. (2005). "Rural labour migration in China: Challenges for policies", Unesco, París.

SECAP – Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. (2013). "Estudio Nacional de Necesidades de Capacitación y Formación 2012", Quito, Ecuador.

SENAI. (2013). Modelo Senai de prospecção, http://www.senai.br/portal/br/atividades/snai_ati_edp_cmp.aspx?idAtv=19

STPS – Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (2012). "Sexto Informe de Labores", México, D.F., México.

Tan, Jee-Peng, Kiong Hock Lee; Alexandria Valero and Joy Yoo-Jeung Nam. (2013). "What Matters for Workforce Development: A Framework and Tool for Analysis", SABER Working Paper Series, World Bank, Washington D.C.

UCA. (2011). "Una eficaz capacitación laboral requiere estrecha articulación entre las empresas y el Estado". Serie Informes de la Economía Real, Empleo y Desarrollo, No32, Escuela de Economía, Pontificia Universidad Católica Argentina.

UOCRA-Fundación. (2013). www.fundacion.uocra.org

Urzúa, Sergio y Puentes, Esteban. (2010). "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral", Notas Técnicas, Unidad de Mercados Laborales del Sector Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Valther, R. (2005). "Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison", AFD, Paris.

Van Gameren, Edwin. (2010). "Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo", Centros de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Wang, Amy. (2008). The Global Technology Revolution, Diálogo regional de Políticas de Innovación, Lima, Perú. BID

Wharton. (2012). "Will Shortage of Qualified Labor Derail the Brazilian Economy?", publicado el 3 de enero de 2012 en Knowledge@Wharton, Universidad de Pensilvania

World Trade Organization. (2008). "World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World"

Zepeda, Francisco y Bolaños, Rilda. (2010). "Encuestas a empresas, sobre aspectos de capacitación y relación laboral en El Salvador", en Mercado Laboral y Diálogo Social en El Salvador, Jürgen Weller, compilador, CEPAL-AECID, Santiago Chile.

Este artículo se terminó de imprimir
en marzo de 2014.

Para incrementar la productividad y competitividad de las economías y de las empresas es imprescindible disponer de un capital humano en cantidad y calidad adecuadas, que haga posible la introducción de innovaciones que lleven a esas mejoras de productividad.

El presente documento es una revisión de los sistemas de educación y capacitación vocacional y técnica, o Formación Profesional y Técnica (FPT) de América Latina y el impacto que tienen en la capacidad de innovación empresarial de América Latina, enfatizando aquellos aspectos de diagnóstico, de buenas prácticas y de recomendaciones de política que tienen como objeto la mejora de la competitividad empresarial.

Serie políticas públicas y transformación productiva

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” para América Latina consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir experiencias y casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva. La Serie está dirigida a hacedores de política, agencias del sector público, cámaras empresariales, líderes políticos y agentes relevantes que participan en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo en los países de la región.