

CAPÍTULO IV

INGRESANDO A LA ERA ORIENTADA POR LA DEMANDA

Tú tienes el poder: descentralización y autonomía¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, a pesar de la ausencia de incentivos financieros, los resultados de la encuesta indican que las instituciones han sido capaces de desarrollar muchos vínculos con sus entornos. La medida en que participan en, y contribuyen a, la vida socioeconómica local sugiere que su

impacto va mucho más allá de la formación. Consolidar este impacto podría requerir que la sede central provea servicios de apoyo, particularmente en áreas relacionadas con el análisis del mercado de trabajo local.

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

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

Perfil y actividad de las instituciones de formación

Presentación general de las instituciones

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

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

Mientras las Academias y los CFPs representan dos subpoblaciones

relativamente homogéneas, el grupo de *otras instituciones* constituye una categoría heterogénea que representa, básicamente, la misión social de HEART Trust/NTA.

Recuadro IV.1
Cuadro IV.1
Tipos de instituciones

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

Listado de instituciones encuestadas
(Academias, Centros de formación profesional y otras instituciones)

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

La información relativa al número de años de existencia de las instituciones muestra que la

red de formación es relativamente reciente. El promedio es de 10 años de existencia (13 instituciones fueron establecidas -o reestablecidas- en los últimos 10 años). El valor medio para los centros de formación profesional es un poco mayor (12 años).

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

Entorno local

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

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

Modo de formación

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

La colocación en períodos de experiencia laboral fue considerada *relati-*

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

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

* La pregunta admite múltiples respuestas

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

vamente difícil por el 80 por ciento de los encuestados. Organizar este aspecto de la formación ha probado ser un serio problema, si bien no uno de los principales, dado que ninguno de los encuestados lo clasificó como *muy difícil*.

Participación local en la toma de decisiones

Cuadro IV.3
Colocación en períodos de experiencia laboral

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

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

Estructura de toma de decisiones

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

ponibles, al interés de los involucrados y a la cultura local. Abrir las estructuras de gobierno de los centros de formación a los partícipes locales es una de las formas más comunes de institucionalizar su participación en las instituciones.

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

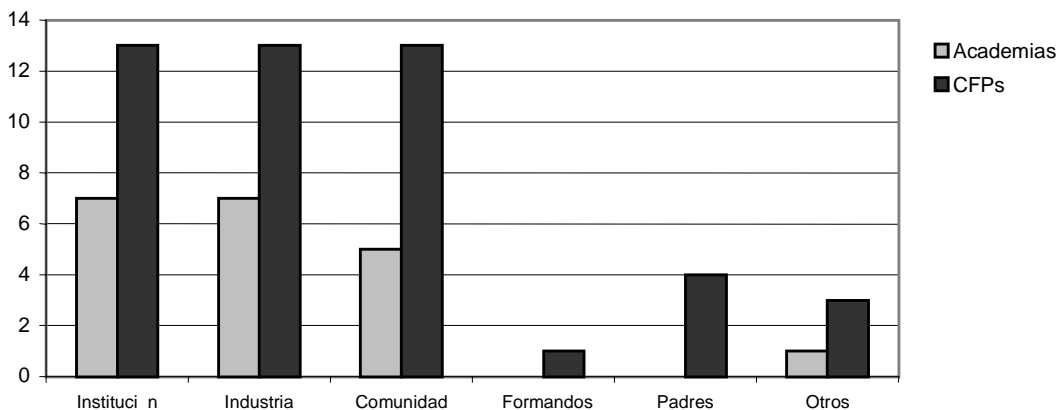
La participación de la comunidad de negocios en el manejo de las insti-

Cuadro IV.4
Miembros de los Comités

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

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

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



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

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

Proceso de toma de decisiones

Cuadro IV.5
Ocupación del presidente

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

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

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

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

Cuadro IV.6
Rol del Comité *

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

* incluye respuestas múltiples

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

Al preguntárseles acerca de lo que consideran como el papel más importante que el comité cumple o debería cumplir, 10 de las 20 respuestas mencionaron el “asesoramiento”. Estos resultados, comparados con

Cuadro IV.7
Áreas de participación *

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

* incluye respuestas múltiples

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

los de la *Tabla IV.6* parecen indicar que los responsables de las instituciones están bastante satisfechos con el papel actual del comité.

La información recogida acerca del número de reuniones llevadas a cabo en 1996 indica que los comités tienden a reunirse mes por medio, independientemente del tipo de institución. Esta frecuencia refleja un nivel

Cuadro IV.8
Papel principal *

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

* incluye respuestas múltiples

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

relativamente alto de actividad.

Mobilización de recursos

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

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

Asociación local

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

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

Patrón de asociación

Todas las instituciones que respondieron a la encuesta consideran que las empresas son un socio fundamental; una gran mayoría también men-

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

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

- consolidar los programas de experiencia de trabajo;

Cuadro IV.9
Principales socios

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

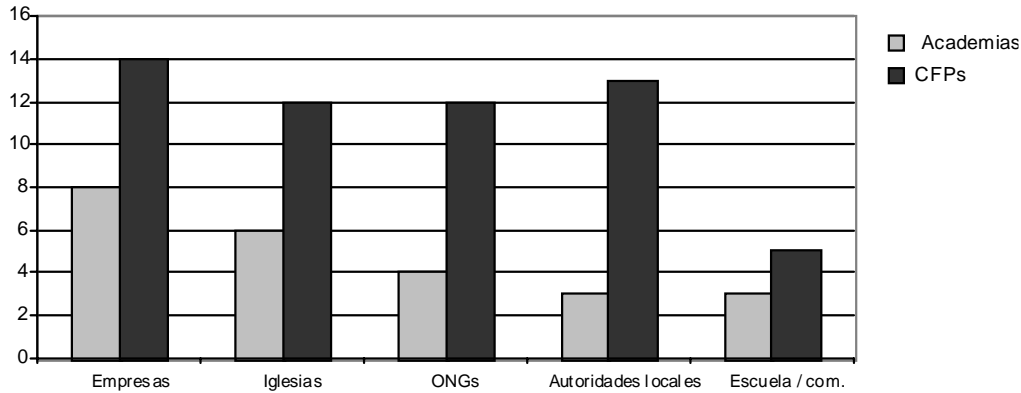
Fuente: Encuesta HEART Trust/NTA-IIIEP, 1996.

- promover la formación orientada por la demanda.

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

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

Gráfico IV.2
Principales socios (distribución de frecuencias)



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

sus actividades y contribuciones van más allá de la provisión de formación.

Cooperación con las empresas

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

Cuadro IV.10
Número de empresas asociadas

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

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

Entre las diversas formas de cooperación mencionadas en la encuesta, la contribución de las empresas en sesiones informativas sobre oportunidades laborales aparece como la mo-

alidad más frecuente, mientras que la formación de los instructores en el empleo, donación de equipamiento, apoyo financiero o provisión de servicios de consultoría a las empresas son, en la mayoría de los casos, raros o inexistentes.

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

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

Si las instituciones desean desarrollar aún más sus vínculos con las empresas, muchas de ellas enfrentan diversos tipos de dificultades, la

Tabla IV.11
Naturaleza de la cooperación con las empresas

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

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

principal de las cuales es la falta de tiempo y de empresas en sus entornos.

En 22 instituciones, la cooperación con las empresas es una responsabilidad a cargo de uno de sus miembros en particular. Sin embargo, en

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

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

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

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

Principales hallazgos

Combinando las metas de la educación y las de la formación

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

- ¿Pueden los CFPs seguir concentrando sus ofertas en las calificaciones básicas orientadas al ingreso al trabajo, sin ninguna perspectiva de formación posterior? El Plan (véase *Figura III.1*) propone llevar los CFPs al Nivel 2;
- ¿Deberían las academias concentrarse en la formación de mayor nivel, mientras que los programas de Nivel 1 son ofrecidos por los

CFPs, o deberían adoptar un enfoque de flujo que, mediante un sendero de formación abarcativo, incluyera los niveles 1 a 4?

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

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

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

Participación de la comunidad en la toma de decisiones

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

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

Vínculos con las empresas y la comunidad: un activo importante

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

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

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

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

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

Iniciativas para la búsqueda de fondos

La mayoría de las instituciones emprenden diversas acciones de bús-

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

Prerrequisito para una firme política de descentralización

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

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

Esta realidad, junto a la necesidad de mayor autonomía expresada por muchos directores, puede llamar a reconsiderar el vínculo entre el nivel central y las instituciones. Una firme política de descentralización requeriría en primer lugar consolidar las capacidades directivas de las institu-

ciones, especialmente en el área de manejo de los sistemas de información. Transferir mayores responsabilidades a las instituciones implicará llevar adelante una amplia reforma del sistema de información, que ayude a los titulares de las instituciones a monitorear el desempeño, pero permita también que el nivel central realice un mejor monitoreo, evaluación y comparación de instituciones.

Un nuevo esquema de aprendizaje

Esquemas de aprendizaje: conceptos básicos y principios

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

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

El contexto jamaicano

Los modelos de aprendizaje varían grandemente de un país a otro. El

grado de intervención gubernamental en la regulación del sistema y en la financiación del aprendizaje se encuentra entre las variables claves que diferencian los diversos modelos nacionales.

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

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

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

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

Considerando la actual situación de depresión de la economía, se espera que el esquema de reembolsos dé lugar a que las empresas formen a sus trabajadores más allá de sus necesidades, creando una masa de trabajadores con calificación de Nivel II que, en el mediano plazo, servirán al esperado aumento del PBI y crecimiento del empleo. En el corto plazo, el nuevo esquema de aprendizaje se ve como una forma de aten-

der de la escasez de calificaciones que se experimenta en ciertas áreas.

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

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

Modelo de costos compartidos

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

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

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

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

De acuerdo a la teoría del capital humano, los trabajadores deberían pagar por la formación si reciben calificaciones transferibles. La inver-

sión en formación general debería ser hecha por los aprendices (o por el estado) pues los retornos de tal formación pueden ser apropiados por otras firmas.

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

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

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

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

Las decisiones de financiamiento también afectan a la duración de la formación. El financiamiento por parte de los empleadores requiere que los aprendices permanezcan en la firma luego de que la formación se ha completado. En Jamaica, esta situación se refleja en un contrato de aprendizaje relativamente largo que se firma en ciertos casos (hasta cinco años).

El interés de HEART Trust debería ser que las empresas ofrezcan forma-

ción general, así como calificaciones generales que sean útiles en otras firmas y que preparen a los aprendices para asumir sus propios emprendimientos.

Determinantes del crecimiento

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

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

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

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

Ponderación de costos y beneficios

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

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

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

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

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

Por estas razones, en el ejercicio de simulación que se presenta en este capítulo se asumirá que los salarios de los aprendices constituyen la

mayor parte del costo total para el empleador. Los salarios pagados a los aprendices serán entonces utilizados como un aproximado del costo de la formación.

Las razones de los incentivos

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

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

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

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

Se requerirá, sin embargo, un estricto control del cumplimiento de las reglas especificadas, a fin de asegurar que los “aprendices subsidiados” no sean utilizados como trabajo barato para sustituir a los trabajadores semicalificados actuales.

La experiencia jamaicana de formación en la empresa

El contexto macroeconómico: un breve repaso

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

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

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

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

Tasas de inflación de 1987 al presente (%)

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

Fuente: Instituto de Estadísticas de Jamaica (STATIN).

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

Cuadro IV.14
Relación entre inflación y crecimiento

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

Fuente: *Banco Mundial*.

ción.

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

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

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

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

En el largo plazo, el impuesto del 3 por ciento sobre las nóminas puede ser sujeto a revisión. Puede suponerse que, en conjunto, los tres impuestos específicos que existen sobre las nóminas salariales (3% para vivienda, 5% para el seguro social y 3% para formación) tienen un efecto negativo sobre el empleo, si bien es difícil hacer una evaluación precisa. Más aún, el impuesto es pagado por los empleadores para financiar principalmente formación pre-empleo, en un contexto de reducción y bajo

crecimiento del empleo. Finalmente, si se acepta que los impuestos sobre las nóminas en general son pagados, en última instancia, por los trabajadores, puede pensarse que el sistema produce un efecto distorsivo, dado que la mayoría de ellos no perciben beneficios directos.

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

El aprendizaje hoy

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

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

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

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

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

Aunque se encuentra regulado por la ley, el esquema de aprendizaje ha entrado progresivamente en una fase de declinación: la Junta está fuera

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

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

Fuente: HEART Trust/NTA.

de actividad, la formación en la institución no se está garantizando y el número de contratos ha disminuido (actualmente hasta unos 400). El reciente resurgimiento, reflejado en un aumento del número de contratos registrados, se debe en realidad al esfuerzo de HEART Trust/NTA para que los empleadores suscriban contratos con jóvenes que ya están empleados como aprendices “de hecho”.

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

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

El programa SL-TOP fue concebido como una forma de proveer experiencia laboral y formación en el puesto de trabajo para quienes egresan de

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

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

* 35 de estas también tienen formandos del SL-TOP

Fuente: HEART Trust/NTA.

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

La formación es provista en su totalidad en el puesto de trabajo, bajo un supervisor designado por la firma. Los oficiales de colocación y monitoreo (*placement and monitoring officers*, PMOs) siguen a los participantes por medio de visitas a las plantas y recogiendo evaluaciones de los formandos cada tres meses. Los programas pueden durar hasta tres años, si bien el arreglo más frecuente parece ser de un año. El programa

SL-TOP no hace ninguna provisión para la formación en la institución y no conduce a una certificación de NVQ, si bien actualmente se está experimentando en este sentido.

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

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

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

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

- Las firmas parecen haber desarrollado un alto grado de especialización, reflejado en el número de áreas de calificación registradas. Más aun, en la mayoría de los casos sólo se ofrecen a los participantes oportunidades de aprendizaje restringidas. La formación específica de la firma limita la flexibilidad y la movilidad del trabajo.
- Existe también cierta discrepancia entre la estructura de formación demandada por los jóvenes y la estructura de formación ofrecida por las empresas.
- Las condiciones bajo las cuales el esquema ha estado creciendo hacen difícil prevenir o corregir situaciones de explotación de los

participantes, en los casos en que el programa SL-TOP se utiliza como fuente de trabajo barato (en la actualidad cada funcionario responsable por la colocación y monitoreo debe realizar el seguimiento a un promedio de más de 200 participantes).

Financiando un nuevo esquema de aprendizaje: cuestiones y perspectivas

Patrones de recursos y gastos

Tendencias en la recaudación del impuesto

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

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

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

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

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

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

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

En un contexto de depresión económica y bajo crecimiento del empleo en la economía formal, si no de ligero decrecimiento, el crecimiento re-

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

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

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

gistrado en los ingresos se explica por la activa política de “caza de evasores”. A pesar de tal desempeño, probablemente todavía existe mucho espacio para mejorar la recaudación. Desafortunadamente, el estado presente de los sistemas de información fiscal no permite evaluar con precisión la tasa de cumplimiento. La tasa de cumplimiento actualmente computada se basa en el número de contribuyentes ya registrados en la

Cuadro IV.19

Estimación del número de firmas contribuyentes en el período 1991-1997

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

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

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

Cuadro IV.20
Contribuciones fiscales

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

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

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

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

Tendencias del gasto y estados financieros

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

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

Proyecciones financieras

La División Administradora del Fondo de la HEART Trust/NTA elabora

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

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

* sin datos

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

proyecciones financieras. El pronóstico de mediano plazo, hasta el año 2001, puede verse en la *Tabla IV.22*.

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

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

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

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

Fuente: HEART Trust/NTA

amortización para reemplazar los activos de capital.

En esta etapa, esos valores no se obtuvieron a partir de un modelo financiero completo. El proceso de proyección combina el pronóstico de ingresos hecho por el Departamento de Recaudaciones y Giros y las proyecciones de gastos preparadas por el Departamento de Finanzas y Contabilidad. Las proyecciones se hacen en términos nominales, lo que requiere riesgosos supuestos respecto a las futuras tasas de inflación. Por el lado de los ingresos, el tamaño creciente de los recursos por cobro de intereses hace cada vez más difícil producir pronósticos financieros confiables (véase *Cuadro IV.21*).

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

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

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

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

La razón principal de este superávit anual radica en la persistencia del régimen de altas tasas de interés, que genera cómodas ganancias sobre los recursos acumulados. Esta peculiar situación es un resultado de la política gubernamental de control de la inflación (*Cuadro IV.13*) y de defensa del tipo de cambio. En 1995, los depósitos obligatorios hechos por los bancos comerciales y las instituciones financieras en el Banco de Jamaica redujeron la liquidez de la economía. Esto también contribuyó a reducir la inversión privada, desacelerar el crecimiento y elevar las ganancias financieras de HEART Trust/NTA.

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

Reconociendo la necesidad de evitar una sobreacumulación de excedentes “artificialmente” generados, y a la vez asegurar la sustentabilidad de largo plazo del sistema de formación, la Agencia ha planeado reducir

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

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

Fuente: *Banco de Jamaica*.

el volumen acumulado a un mínimo de J\$ 550 millones en 1997/98 (comparado con los J\$ 1.750 millones en 1996/97) y limitar el superávit corriente a J\$ 100 millones por año.

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

Certificación y desarrollo curricular

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

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

Reclutamiento

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

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

Duración del aprendizaje

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

Acreditación

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

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

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

Medidas de apoyo para la formación en el puesto de trabajo

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

Coordinación de políticas

Se podría considerar el establecimiento de una estructura ligera –posiblemente un comité– para supervisar el desarrollo y la implementación de las políticas. Este comité reemplazaría a la actual e inactiva Junta de Aprendizaje. HEART Trust/NTA podría servir como un secretariado para el comité. Con miras a asegurar la participación y el compromiso, la nueva estructura podría ser un cuerpo multipartito que incluya, además de HEART Trust/NTA, a representantes del gobierno (el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo), de los empleadores y de los sindicatos.

Entre las responsabilidades del comité se destacarían:

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

Permisos y opciones de prestación

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

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

Monitoreo

Existe la necesidad de definir reglas y estándares para la formación en la empresa, para asegurar que las competencias adquiridas sean generales, y puedan así ser usadas en diversos ambientes de trabajo, y sean reconocidas por otros empleadores. En la situación actual, la provisión de calificaciones generales/transferibles, certificables por el sistema de NVQ, contribuirá a la movilidad de los trabajadores calificados y producirá un efecto favorable en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Debe establecerse un sistema de monitoreo, a fin de asegurar la calidad de la formación en el puesto de trabajo y controlar las condiciones laborales de los aprendices. Los PMOs, quienes ya desempeñan estas tareas para los participantes del programa SL-TOP, podrían ser los responsables del monitoreo del proceso de formación en el puesto de trabajo.

La implementación de un esquema de aprendizaje basado en competencias requiere un monitoreo sistemático, dada la falta de tradición de formación entre los empleadores; la considerable variabilidad entre sectores y firmas respecto a la disponibilidad y calidad de la experiencia de formación también hacen que el monitoreo sea un aspecto crítico del nuevo esquema.

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

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

Simulación de costos de diversas opciones

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

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

Presentación de los diversos escenarios

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

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

Gastos resultantes de la simulación

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

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

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

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

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

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

El *escenario 2*, que incluye un 100 por ciento de aumento del nivel actual del incentivo, refleja una clara política de atracción del interés de los

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

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

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

empleadores hacia el aprendizaje. Al mismo tiempo, parece fiscalmente razonable, pues restaura más o menos el nivel de incentivos establecido inicialmente por los legisladores, gradualmente erosionando por la inflación. Sobre la base de un salario semanal de J\$ 1.000, este escenario consiste en subsidiar el 40 por ciento del costo laboral del aprendizaje (véanse los anexos técnicos, con los resultados de la simulación). Además, esta política parece compatible con la situación financiera de la Agencia (véase *Tabla IV.22*). El monto de J\$ 130 millones proyectado hacia el fin del período excede el superávit proyectado de J\$ 100 millones. Sin embargo, éste podría absorberse fácilmente, considerando el

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

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

Fuente: HEART Trust/NTA, IIEP, 1997.

superávit anual proyectado, correspondiente a un promedio de J\$ 148 millones para los próximos cuatro años.

El *escenario 4* muestra que mantener el programa SL-TOP junto al desa-

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

Principales hallazgos del ejercicio de simulación

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

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

Tomando en cuenta los arreglos financieros presentes y los deseos de la Agencia, el nuevo esquema de aprendizaje sería costado a través de un esquema de reembolsos, en el que una proporción significativa del prin-

El principal componente del costo (el salario de los aprendices) sería afrontado por HEART Trust/NTA. La información disponible sugiere que el costo extra asociado al nuevo esquema sería compatible con los recursos de la Agencia, y más específicamente con el superávit previsto.

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

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

Recuadro IV.2 El modelo de simulación

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

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

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