



Yrjö Venna

*Instituto Europeo de
la Administración
Pública, Maastricht*



Las políticas de intervención estatal en el campo de la formación profesional suplementaria

La mayor parte de la formación profesional suplementaria consiste en formación en el trabajo o de los trabajadores. Es competencia de las facultades gestoras del empresario, tiene lugar durante las horas laborables y es el empresario quien paga sus costes. Esta formación suplementaria está estrechamente vinculada a la distribución del trabajo. ¿Debe el Estado hacer algo al respecto?, y si es así, ¿qué opciones políticas puede utilizar?

Introducción

En este artículo definiremos la «formación suplementaria» como aquella parte de la formación continua centrada en el trabajo pero que no da derecho a la obtención de una cualificación formal bajo forma de títulos o certificados reconocidos. El objetivo de la formación suplementaria es:

- actualizar conocimientos y competencias, y reforzar la calidad y la productividad de una persona en su empleo actual;
- apoyar la realización de los cambios y las innovaciones en una organización; y
- ayudar al desarrollo profesional y de carreras individuales.

En su mayoría, esta formación está impartida por los empresarios y se denomina formación en el trabajo, si bien también hay personas que asisten a cursos por su propia iniciativa y haciéndose cargo de los costes. No obstante, las estadísticas oficiales reflejan con frecuencia únicamente la formación que imparte el empresario. Examinando los índices de participación en los diferentes países, se observa que de un 25 a un 40% de los trabajadores participan en promedio anualmente en actividades de formación profesional suplementaria. Si bien las actividades típicas de formación son relativamente breves, su gran número y su continuidad las convierten en un importante vehículo de aprendizaje. El papel del Estado en el campo de la formación profesional suplementaria no se halla tan

delimitado como en los otros tipos de enseñanza y formación. Se admite generalmente la importancia de una formación básica o continua ofrecidas públicamente y que den pie a una cualificación reconocida. Estas imparten competencias y cualificaciones profesionales de carácter general o específico para realizar determinados tipos de empleo bajo diferentes posibilidades organizativas. Dichas competencias y cualificaciones se practican en una diversidad de empleos y para llevar a cabo misiones encargadas por una organización concreta. De forma similar, se acepta que la administración pública ofrezca y financie programas de reconversión para los parados, a fin de ayudarles a reintegrarse en el trabajo. Considerando la actividad del Estado en estos sectores del desarrollo de sus recursos humanos, podría esperarse que también desempeñase una política activa en el campo de la formación suplementaria. La aplicación de políticas específicamente seleccionadas podría contribuir a lograr objetivos importantes como el aumento de la competitividad, la productividad y el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades, una movilidad social mejor y menores diferencias de ingresos.

Y sin embargo, la mayor parte de la formación profesional suplementaria consiste en formación en el trabajo o de los trabajadores. Es competencia de las facultades gestoras del empresario, tiene lugar durante las horas laborables y es el empresario quien paga sus costes. Esta formación suplementaria está estrechamente vinculada a la distribución del trabajo. ¿Debe el Estado hacer algo al respecto?,



Cuadro 1:

La intervención estatal en la formación profesional suplementaria: análisis comparativo de las diferentes estrategias

Estrategia	Funcionamiento	Problemas	
1. El Estado imparte formación en instituciones centralizadas. Planificación curricular central. Participación obligatoria cada 4-5 años.	Control burocrático centralizado	Problemas de adaptación y motivación	<p>Máximo</p> <p>Mínimo</p>
2. El Estado es propietario o apoya a determinadas instituciones, que imparten una formación gratuita o con tasas simbólicas. Planificación curricular descentralizada. No es obligatoria la participación	Control profesional descentralizado	Problemas de priorización de necesidades	
3. El Estado arbitra normas sobre el volumen de la formación y controla su cantidad. La impartición es responsabilidad obligatoria del empresario.	Control por el mercado en condiciones de demanda estable	Problemas de la calidad y de la distribución normal	
4. El Estado concede subvenciones a los empresarios y a los alumnos para que adquieran formación en el mercado abierto. Competición entre los ofertores formativos, que se financian por las tasas.	Control por el mercado influido por las subvenciones estatales	Problema de dependencia de las ayudas estatales	
5. El Estado no participa en absoluto. La oferta y la demanda quedan determinadas por las fuerzas del mercado.	Control por el mercado en condiciones de demanda inestable	Problemas de fluctuación y de distribución desigual	

y si es así, ¿qué opciones políticas puede utilizar?

La intervención gubernamental

Generalmente hablando, los gobiernos o estados pueden abandonar el campo de

la formación suplementaria a las fuerzas del mercado, o bien pueden intervenir mediante algunas de las políticas siguientes:

- producción y control estatales;
- reglamentación y normas;
- redistribución de ingresos, p.e. hacia las regiones pobres o los grupos desfavorecidos;



«(...) en las economías de mercado la estrategia centralizada puede llegar a utilizarse, allí donde sólo existe un empresario. Por ejemplo, las fuerzas armadas han organizado de esta manera su formación en todos los países. En algunos países europeos como Bélgica, Francia, España, Italia y Grecia, las escuelas nacionales de la administración pública, creadas en los años 60 o anteriores, desempeñan un papel central en la formación de los funcionarios públicos. Organizan programas obligatorios de preacceso para nuevos funcionarios públicos, con una duración de 6 a 24 meses» (...)

- incentivos, p.e. exenciones de impuestos, contribuciones;
- medidas de apoyo, como las subvenciones y las becas;
- información a clientes y fabricantes.

Con frecuencia, se utilizan simultáneamente varias de estas políticas. No obstante, pueden detectarse algunos métodos políticos preferentes (véase el cuadro 1). Este artículo examinará los diferentes efectos de las diversas políticas aplicadas, observados por el autor tras haber participado durante muchos años en las actividades formativas. Concluimos sugiriendo algunos principios de carácter general para las políticas de intervención estatal.

Producción y control estatales

Esta política era la utilizada en las economías de planificación central. Dado que el Estado era el principal empresario de la fuerza de trabajo, controlaba directamente el desarrollo de los recursos humanos. Un buen ejemplo era la formación soviética de los administrativos superiores. El Consejo de Ministros controlaba directamente la formación de los Ministros, los Ministros suplentes y los Administradores superiores. La formación era tanto política como profesional y estaba organizada por la Academia de Economía Nacional en Moscú. La Academia también impartía formación a sus maestros para los centros formativos similares de las diferentes repúblicas soviéticas, elaborando currículos y materiales formativos para ellos. La participación era obligatoria y financiada por el Estado.

De forma similar, los diferentes ministerios controlaban redes de centros formativos en sus respectivos sectores económicos. Se volvía a convocar a expertos y gerentes como participantes en la formación cada 4 o 5 años. Los programas consistían en materias académicas, y los centros reflejaban la estructura de una universidad, con «cátedras» y catedráticos. La estandarización también regía para las instalaciones físicas, por lo que los centros eran sorprendentemente parecidos en las diversas capitales soviéticas antiguas. El diseño y las normas eran las mismas en dormitorios y aulas de, por ejemplo, Tallinn, Moscú y Bishkek.

También en las economías de mercado puede llegar a utilizarse la estrategia centralizada, allí donde sólo existe un empresario. Por ejemplo, las fuerzas armadas han organizado de esta manera su formación en todos los países. En algunos países europeos como Bélgica, Francia, España, Italia y Grecia, las escuelas nacionales de la administración pública, creadas en los años 60 o anteriores, desempeñan un papel central en la formación de los funcionarios públicos. Organizan programas obligatorios de preacceso para nuevos funcionarios públicos, con una duración de 6 a 24 meses; algunas de ellas incluso contratan a las personas para las carreras funcionariales. Las escuelas están financiadas y controladas por el respectivo ministerio de la administración pública. (Las escuelas también ofrecen cursos de formación suplementaria, que no son obligatorios.) Otros países europeos han optado por una estrategia descentralizada para la formación de sus funcionarios (Zanghi 1994).

La ventaja de un sistema centralizado es que ofrece una formación sistemática para todas las categorías de personal. Resulta relativamente fácil alcanzar una «masa crítica» y transmitir un mensaje por todo el sistema. La formación uniforme favorece los valores colectivos y la cultura común, y la progresión en la carrera puede vincularse a la formación.

Los problemas de esta organización son la adaptación y la motivación. Los sistemas de control central reaccionan lentamente a los cambios en las necesidades, y crean pasividad y dependencia de las autoridades superiores. También pueden surgir problemas de motivación, dado que la participación es obligatoria.

El apoyo estatal a instituciones formativas

Si adopta esta política, el Estado posee o apoya instituciones que ofrecen programas de formación suplementaria gratuitos o por un coste simbólico. El análisis de las necesidades formativas, el diseño curricular y la comercialización de los programas es competencia del personal profesional de estas instituciones. No hay obligación de participar y la decisión de asistir a los cursos se basa en la evaluación personal del valor esperado de un programa concreto para el empleo.



Numerosos de los institutos de formación en el trabajo creados en la Europa occidental en los últimos años 60 y primeros años 70 han seguido este modelo, por ejemplo el Civil Service College del UK, creado en 1970 que ofrece programas especiales de tres o cuatro semanas de duración para funcionarios públicos. El informe anual del Director de este College es un análisis detallado de la situación del funcionario público y de sus necesidades formativas. (El CSG ha operado como «Agencia ejecutiva» desde 1989, y la responsabilidad principal del Director concierne actualmente los resultados económicos). También en Noruega el Ministerio de la Administración Pública ofrece un programa de cuatro meses en gestión pública. En Finlandia, el Centro Estatal de Formación creó a mediados de los años 80 un programa de formación para la gestión para funcionarios públicos superiores, de 12 semanas de duración. Todos estos programas se hallaban financiados por el presupuesto estatal central.

Además, universidades e instituciones profesionales crearon centros para la formación continua. Estos estaban subvencionados por el presupuesto central del Estado y ofrecían cursos por un coste simbólico. El mismo modelo prevalecía en el sector privado: las compañías mayores poseían centros o departamentos formativos vinculados a su administración central, ofreciendo sus servicios libres de cargo a las unidades o departamentos productivos.

Con una política de apoyo estatal para las instituciones, la financiación de la formación queda plenamente centralizada, o al menos en buena parte, pero la producción se mantiene descentralizada. El Estado controla el volumen y los objetivos a través de sus mecanismos presupuestarios, regulando los recursos concedidos. El currículo formativo viene decidido por la dirección, la gerencia y el personal profesional de las instituciones formativas. En numerosos países, los agentes sociales participan en los consejos de dirección.

La ventaja de esta estrategia es que pueden elaborarse programas formativos relativamente intensos y de buen diseño, que no sería posible vender en condiciones de mercado. El precio no constituye

un obstáculo a la participación y puede ofrecerse un acceso igualitario, independientemente de los recursos económicos de los alumnos.

No obstante, la ausencia de un mecanismo de precios también puede originar problemas. La asignación de recursos y las características de los programas se basan en consideraciones profesionales. La formación está «orientada a la producción» pero no existe una «respuesta del mercado» que permita indicar las necesidades y las prioridades formativas. La gratuidad del servicio atrae también un número excesivo de solicitudes y confiere poder a los organizadores para seleccionar a los participantes utilizando criterios personales arbitrarios. La financiación estricta no permite que las instituciones amplíen sus servicios, aún en condiciones de demanda creciente.

El modelo de mercado con criterios cuantitativos

En un modelo de mercado con criterios cuantitativos, la idea básica es la de crear un puesto en el mercado para servicios formativos y permitir que la demanda del mercado determine la producción necesaria. El estado puede regular el mercado de la formación arbitrando reglas cuantitativas sobre la misma o estipulando obligaciones formativas de carácter general. Estas reglas o criterios pueden ceñirse a determinados grupos profesionales, como los pilotos, los maestros o los auxiliares sanitarios, quienes deben participar regularmente en la formación. El contenido de la formación puede no hallarse necesariamente reglamentado, y los empresarios disponen normalmente de libertad para decidir como cumplir sus obligaciones. Por ejemplo, dentro de las leyes finlandesas sobre servicios sociales y cuidados sanitarios se recoge la obligación de que el personal de dichas profesiones asista a una formación suplementaria al menos una vez cada diez años. En el caso de los maestros, la formación suplementaria anual se halla incluida en el convenio colectivo entre los empresarios y los sindicatos de maestros. El efecto ha sido una permanente demanda de formación en estos campos y la correspondiente financiación por los empresarios. Consiguientemente, las universidades y los institutos sociales

«Con una política de apoyo estatal para las instituciones, la financiación de la formación queda plenamente centralizada o al menos en gran medida, pero la producción se mantiene descentralizada. El Estado controla el volumen y los objetivos a través de sus mecanismos presupuestarios, regulando los recursos concedidos.»

«En un modelo de mercado con criterios cuantitativos, la idea básica es la de crear un puesto en el mercado para servicios formativos y permitir que la demanda del mercado determine la producción necesaria. El Estado puede regular el mercado de la formación arbitrando reglas cuantitativas sobre la misma o estipulando obligaciones formativas de carácter general.»



«La ventaja de aplicar normas cuantitativas es que ello permite fijar un nivel mínimo para la actividad formativa.»

«Los inconvenientes tienen que ver con la costosa maquinaria administrativo-burocrática necesaria para controlar y conceder los fondos. También es cuestionable la justificación de las tasas universales.»

y sanitarios ofrecen numerosos programas para estos grupos profesionales.

Algunos países han incluido reglas sobre la formación en sus legislaciones sobre funcionarios. Por ejemplo, la ley letona de 1994 sobre el cuerpo público de funcionarios estipula la obligatoriedad de efectuar una formación en el servicio. Consiguientemente, la ley establece que «el Director de una institución pública deberá proporcionar a los funcionarios de la misma una formación en el servicio no inferior a 45 días cada trienio».

Un ejemplo de criterios obligatorios de formación general es la Directiva 89/391/CEE por la que se crean medidas para fomentar mejoras en la salud y la seguridad de los trabajadores en el puesto de trabajo. Su Artículo 12 estipula que el empresario garantizará para cada trabajador la adecuada formación sobre seguridad y salud en el trabajo. La Directiva se ha transferido a las leyes nacionales de los Estados Miembros, y por tanto los empresarios han proporcionado formación a gerentes en técnicas de control y a todos los trabajadores en la conciencia general sobre salud y seguridad en el puesto de trabajo.

Otra alternativa es la de regular los recursos económicos que debieran usarse para la formación del personal. Según la ley francesa de 1971 sobre la formación continua («Ley Delors»), las empresas con más de diez trabajadores están obligadas a gastar una cantidad prescrita en formación continua, o bien a pagar una «tasa de formación continua» por un importe equivalente. Desde 1993 dicha tasa ha sido del 1,5% de la masa salarial total de la empresa. La libertad de la empresa en la elección de ofertores, participantes y cursos tiene por límite que los cursos deben hallarse reconocidos por el gobierno y registrarse en un plan de la formación continua. La empresa también debe cumplir los requisitos de gastar un 0,3% del mínimo reglamentario en promover la formación de los jóvenes y un 0,15% en «permisos individuales de formación» (Auer 1992). La administración de los fondos formativos en Francia está integrada como parte del sistema de relaciones industriales y de comités de empresa. No obstante, según Auer (1992), el gobierno central desempeña un papel importante

como regulador, debido a la debilidad general de los sindicatos.

También en Dinamarca los empresarios pagan una tasa de formación a fin de financiar las instituciones de formación profesional. De todas formas, el Estado ha cedido el poder decisorio a las instituciones formativas autodirigidas e inspiradas en el mercado. Los institutos profesionales son decisivos en el contexto de la legislación y cooperan con los agentes del mercado de trabajo.

La tasa de formación ha dado lugar a sentimientos contradictorios en numerosos países. En Alemania, el gobierno socialdemócrata pretendió crear un sistema de tasas en los años 70, pero los sindicatos consiguieron que se abandonase la propuesta: no deseaban el control estatal en un campo donde ya tenían influencia a escala empresarial a través de los comités de empresa. En Finlandia, los sindicatos propusieron una tasa de formación en 1996 para reforzar la formación suplementaria y apoyar el empleo, siendo en este caso los empresarios quienes rechazaron inmediatamente la respuesta, como generadora de costes adicionales. En el UK se abandonó el sistema de contribuciones a principio de los años 80, como veremos más adelante. Sin embargo, según el informe de Hillage (1996) sobre la formación laboral británica, se escuchan opiniones que reclaman ya la vuelta a algún tipo de impuesto para la formación.

La ventaja de aplicar normas cuantitativas es que ello permite fijar un nivel mínimo para la actividad formativa. Puede asegurarse la financiación por métodos legales y estipularse la participación de los diferentes interesados. Dado que todos los empresarios pagan la formación, la tentación de matricular a personas formadas con el objeto de ahorrar costes resulta menor.

Los inconvenientes tienen que ver con la costosa maquinaria administrativo-burocrática necesaria para controlar y conceder los fondos. También es cuestionable la justificación de las tasas universales. Las necesidades formativas varían de un caso a otro, y las soluciones universales pueden ser injustas en determinados casos. Las normas también pueden ser excesivamente ambiciosas, como en el caso letón, y los empresarios pueden no dis-



poner de los medios para cumplirlas. Otra desventaja eventual es que una demanda permanente también puede contribuir a una merma de la calidad. Los maestros finlandeses critican con frecuencia la calidad de sus días obligatorios de formación anuales, previstos por los convenios colectivos.

Modelo de mercado con incentivos estatales

En un modelo de mercado con incentivos estatales, el elemento político fundamental consiste en un mecanismo de precios y una competición entre los productores. El gobierno puede tener aún el deseo de orientar el ámbito formativo y de garantizar que se impartan competencias importantes. Lleva esto a cabo concediendo subvenciones a empresarios o ciudadanos para comprar determinados servicios. En lugar de conceder el dinero a los centros formativos, el gobierno asigna éste directamente al usuario de la formación. Este cliente puede solicitar ofertas y elegir el centro o instituto que le de más por su dinero.

Un ejemplo es el de Finlandia; en 1987, el gobierno decidió cambiar su política de financiación de la formación profesional suplementaria. El principio era que, dado que los empresarios reciben los beneficios de una mejora de las cualificaciones bajo la forma de una mayor productividad, también deben hacerse cargo de los costes. Se retiraron gradualmente los subsidios estatales a los centros formativos y se obligó a éstos a implantar tasas de matriculación para atender a sus costes. A fin de mitigar los efectos del cambio, el gobierno concedió subvenciones a los empresarios y empresas individuales que de otra manera hubieran tenido dificultades para financiar la formación. Además, se cambió la formación para los parados en 1991, adaptándola al nuevo sistema. El gobierno asigna la financiación a través de su presupuesto central al Ministerio de Trabajo, quien compra a numerosos centros formativos y universidades programas de formación para parados. Se admiten a contrato las ofertas que vencen un concurso competitivo.

Al conceder ayudas, el gobierno puede orientar la oferta y la demanda formativa en la dirección deseada. La adhesión de

Finlandia a la UE en 1995 creó una necesidad considerable de formación en materias de integración europea y en idiomas extranjeros. En 1994, el gobierno creó un fondo de 40 millones FIM para ayudar a los empresarios que deseaban organizar una formación sobre la UE para su personal. Este impulso por parte de la demanda afectó a la oferta, y en la actualidad existen diversos centros que ofrecen formación sobre la UE en Finlandia.

La ventaja del modelo de mercado es que la decisión se delega al cliente, quien también se hace cargo de los costes. La persona que paga puede demandar por ello un servicio de alta calidad y, si no queda satisfecha, puede buscar otro ofertor. Si se dirigen las ayudas estatales al comprador en lugar de al ofertor, ello no distorsiona la competición entre ofertores. Puede esperarse por ello que la competición y la financiación por tasas contribuya a la calidad y la eficiencia de la producción de servicios formativos. Mediante sus medidas de apoyo, el gobierno puede orientar tanto la oferta como la demanda.

Los inconvenientes se deben a los problemas generales del modelo de mercado, como la insuficiente información sobre el mercado, la desigualdad de recursos y de capacidad para utilizar los servicios, y la fluctuación en la demanda en función de los vaivenes de la economía, ya que la formación no tiene por qué fluctuar paralelamente. La falta de información se refleja en un modelo de demanda conservador. Algunos organizadores de programas MBA (título en gerencia de empresas) han expuesto que no se atreven a cambiar estos programas porque los clientes desean lo mismo que en años anteriores. Los clientes no solicitan programas innovadores, y los ofertores no desean aceptar riesgos e invertir en la elaboración de nuevos productos formativos.

Otro defecto es que la oferta tiende a concentrarse en materias que atraigan a una fuerte clientela potencial. Hay una abundancia de programas en el mercado que prometen desarrollar competencias de valor general (p.e. competencias informáticas, de comunicación, de idiomas, organización de conferencias, redacción de cartas comerciales, gestión del tiempo, etc) pero apenas existen programas

«En un modelo de mercado con incentivos estatales, el elemento político fundamental consiste en un mecanismo de precios y una competición entre los productores. El gobierno puede tener (...) el deseo de orientar el ámbito formativo (...) concediendo subvenciones a empresarios o ciudadanos para comprar determinados servicios. En lugar de conceder el dinero a los centros formativos, el gobierno asigna éste directamente al usuario de la formación.»

«La ventaja del modelo de mercado en el campo de la formación suplementaria es que la responsabilidad del desarrollo de los recursos humanos queda delegada.»



Cuadro 2 Principales tendencias de la formación en el trabajo e incremento del PIB en Finlandia de 1984 a 1993

Porcentaje de trabajadores que han participado en una formación:

Sexo y categoría	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
Trabajadores en conjunto	30,6	31,5	32,7	34,4	43,8	41,7		41,4
- Hombres	32,0	30,9	34,0	33,9	42,6	39,0		39,6
- Mujeres	29,1	32,2	31,3	35,0	45,0	44,3		44,1
Administrativos superiores	54,0	54,7	59,6	60,4	74,5	64,0		60,0
Administrativos inferiores	38,8	41,9	39,1	43,2	53,1	47,6		49,9
Trabajadores manuales	15,6	14,8	16,8	17,8	24,8	24,1		22,5

Días de formación por alumno:

Sexo y categoría	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
Trabajadores en conjunto	7,4	7,1	7,0	6,5	6,0	6,8		6,2
- Hombres	8,5	8,5	7,8	7,3	7,1	7,7		7,9
- Mujeres	6,2	5,8	6,1	5,6	5,0	6,0		4,8
Administrativos superiores	8,1	8,5	7,8	7,9	7,4	7,6		8,1
Administrativos inferiores	7,4	6,2	6,9	5,9	5,5	6,3		5,8
Trabajadores manuales	6,2	7,6	6,1	5,9	5,4	6,3		4,3

Cambio porcentual del PIB a precios constantes de 1985:

PIB	3,1	3,3	2,4	4,1	5,7	-7,1	-3,6	-2,0
------------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------

Fuente: Estadística sobre Finlandia en 1995, OCDE 1995

minar si este apoyo da lugar a una dependencia de las subvenciones. Probablemente la mejor política podría ser compartir la responsabilidad de los costes entre el beneficiario y el Estado.

Control por el mercado sin participación estatal

El proceso de comercialización y «desregulación» del campo de la formación suplementaria comenzó en el Reino Unido a comienzos de los años 80, bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher. El gobierno británico suprimió casi todas las Comisiones de Industria y Formación, que recaudaban una tasa de formación entre las empresas para promocionar la formación de los trabajadores. El gobierno consideraba el sistema excesivamente complicado y su administración demasiado costosa. Además, los empresarios intentaban organizar exclusivamente el tipo de formación que la Comisión de Formación consideraba útil. El Estado procedió a retirarse de la formación continua de los trabajadores, abandonando la iniciativa en gran medida a los empresarios y los grupos locales. Dentro de la administración pública se transformó el Civil Service College (Instituto del Funcionariado) en una «Agencia Ejecutiva Adjunta» en 1989, financiándose desde entonces por tasas en condiciones de mercado.

Fueron muchos los gobiernos que siguieron el modelo británico a finales del decenio de 1980. Ya hemos mencionado la nueva política de formación de adultos del gobierno finlandés. En Suecia y Países Bajos, los gobiernos abandonaron este ámbito a las fuerzas del mercado a comienzos de los años 90. Llegaron a privatizarse incluso los centros para la formación en el trabajo de funcionarios públicos. En Suecia el gobierno cerró su escuela formativa central para funcionarios públicos en 1992, permitiendo que los ofertores privados se hicieran cargo de este mercado. En los Países Bajos, el Centro Estatal para la Formación en el Trabajo se convirtió en una fundación privada que operaba bajo condiciones de mercado.

En la República Federal de Alemania, la participación del Estado en la formación profesional suplementaria siempre ha sido escasa, limitándose a imponer algunas normas de exámenes para las cualifica-

que ayuden a resolver problemas en campos complejos (p.e. planificación urbana, seguridad en el tráfico, prevención del crimen juvenil o revitalización económica de regiones desfavorecidas).

El tercer efecto negativo y posible objeción es la minimalización de la formación. Un programa típico parece ser el curso de tres días, por que los empresarios no desean pagar programas de mayor duración. Pueden cuestionarse los efectos didácticos de periodos de formación tan breves.

Los efectos negativos quedan mitigados gracias al apoyo estatal. Es difícil deter-



ciones que pueden lograrse a través de la formación en el trabajo. Este sistema de la formación continua alemán se guía por los principios de la economía del mercado. Las compañías son los ofertores más importantes de formación suplementaria, y financian más de la mitad de su volumen. Su objetivo principal es garantizar el propio éxito de las empresas, manteniendo y desarrollando para ello las cualificaciones de sus trabajadores (Weegmann 1992).

La ventaja del modelo de mercado en el campo de la formación suplementaria es que la responsabilidad del desarrollo de los recursos humanos queda delegada. La gerencia de la empresa se hace plenamente responsable de esta parte de sus recursos, al igual que lo son de los restantes. Los trabajadores individuales son también responsables de su propio desarrollo y de su valor en el mercado de trabajo. Dado que las decisiones y la financiación se hallan centralizadas y que no se gastan fondos públicos, puede prescindirse de los costosos y largos controles administrativos. Esta política ha sido favorecida también por motivos fiscales, al desear los gobiernos reducir sus déficits presupuestarios.

Los problemas más obvios son la distribución desigual y la fluctuación del mercado. Bajo condiciones de mercado libre, las diferencias entre los sectores ricos/productivos y pobres/menos productivos tienden a acrecentarse. También desempeña un papel importante el tamaño de la empresa: cuanto mayor sea ésta, más formación tiende a ofrecer. Se observa también habitualmente que las personas con altos niveles formativos participan más de la formación suplementaria que las personas menos formadas. El mercado libre trabaja contra el objetivo de la igualdad. Otro problema es la fluctuación de la demanda en función de los ciclos económicos. Cuando las empresas se ven obligadas a efectuar economías, uno de sus primeros objetivos suelen ser los gastos en formación.

El efecto de las diferentes políticas de intervención

Al evaluar el efecto de las diferentes políticas de intervención, es necesaria la

cautela si se efectúan comparaciones internacionales. Las formas en las que se halla definida la «formación continua» o la «formación en el trabajo» difieren de país a país: algunos países incluyen la formación de aprendizaje en las estadísticas, y otros excluyen la formación en el trabajo, etc. Así y todo, las tendencias a largo plazo resaltan hasta cierto punto algunos de los efectos de las políticas gubernamentales. Permitásenos examinar brevemente los casos de dos países, Finlandia y Francia, cuyos gobiernos han aplicado políticas divergentes.

Finlandia: las fuerzas del mercado

Los datos sobre Finlandia proceden de una encuesta especial sobre la fuerza de trabajo efectuada por el Servicio Estadístico Finlandés. Desde 1987 se ha llevado a cabo esta encuesta especial con periodicidad bianual. Se entrevista a 6900 personas de 15 a 64 años de edad, y los datos extraídos se extrapolan para toda la fuerza de trabajo finesa. Tres preguntas de la encuesta atañen a la participación en formaciones financiadas por un empresario, determinándose a partir de las respuestas las tendencias principales (véase el Cuadro 2). Se ilustra el cambio en el PIB como indicador del rendimiento económico.

Con los datos finlandeses pueden apreciarse algunas tendencias. El primer periodo se caracterizó por subsidios gubernamentales continuos a los centros formativos con un incremento modesto en el índice de participación. En 1987, esta política cambió: se suprimió la financiación pública y se creó un modelo de mercado. De 1987 a 1989 el volumen de la formación ascendió en un 27%, ya que se trataba de un periodo de economía floreciente y escaso paro. A continuación, el país entró en un periodo de profunda recesión y alto desempleo. De 1990 a 1993, el paro ascendió del 3,5 al 19%. Esta evolución se reflejó en índices decrecientes de participación en las formaciones.

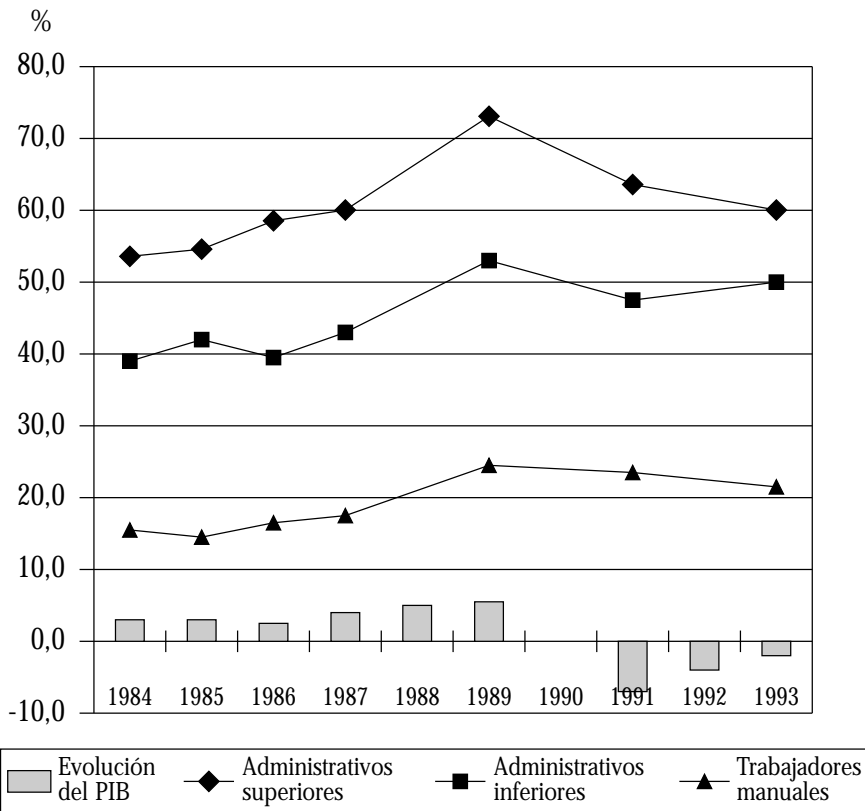
Las fluctuaciones del mercado han afectado a los índices de participación de las diferentes categorías laborales en Finlandia (véase el cuadro 3). El florecimiento de la economía, unido a un modelo de mercado, hizo aumentar la formación entre todas las categorías de 1987 a 1989,

«Los problemas más obvios son la distribución desigual y la fluctuación del mercado.»

«Las fluctuaciones del mercado han afectado a los índices de participación de las diferentes categorías laborales en Finlandia (...).»



Cuadro 3:
Índices de participación en la formación en el trabajo por categorías laborales, y evolución del PIB en Finlandia de 1984 a 1993



Fuente: Servicio Estadístico Finlandés 1995

«El modelo de mercado parece agrandar las desigualdades formativas en las épocas económicamente buenas, y las reduce, por el contrario, en los periodos de recesión.»

«En Francia, la participación en la formación en el trabajo no parece estar vinculada a las fluctuaciones económicas (...).»

y sobre todo entre la de los empleados administrativos superiores. No obstante, las categorías superiores fueron también las más afectadas cuando llegaron los tiempos duros, a comienzos de los 90. El modelo de mercado parece agrandar las desigualdades formativas en las épocas económicamente buenas, y las reduce, por el contrario, en los periodos de recesión.

La duración media de la formación por alumno no permite apreciar fluctuación sistemática alguna, si bien se observa una ligera tendencia a la baja conforme avanzan los años. La duración media anual de la formación fue de cerca de seis días por alumno y de 2,6 días por trabajador en 1993. Tal y como se esperaba, la formación de los empleados administrativos superiores fue más frecuente y más larga que la de las categorías laborales inferiores.

Francia: un mínimo reglamentario

En Francia, la ley sobre la formación continua ha garantizado una financiación creciente para esta categoría educativa, lo que se refleja en un aumento constante en los índices de participación de los trabajadores (véase el cuadro 4). De 1978 a 1986, la tasa mínima reglamentaria fue del 1,1% de la nómina bruta de las empresas; de 1987 a 1991 ascendió al 1,2%, en 1992 del 1,4% y desde 1993 la tasa supone un 1,5%. En la realidad, las tasas de contribución económica han sido muy superiores a este mínimo reglamentario; en las grandes empresas, hasta dos o tres veces más. Con esta perspectiva, puede cuestionarse la necesidad de un sistema reglamentario y de su aparato administrativo, si las actividades reales de las empresas superan a dicho sistema a lo largo de los años.

La economía francesa experimentó una fuerte expansión en 1988 y 1989, seguida por un periodo de escaso crecimiento productivo entre 1990 y 1992, que se transformó en recesión en 1993. En 1993 el PIB descendió en un 1,5% y el índice de paro aumentó del 8,9% en 1990 al 11,7% en 1993 (OCDE 1996).

En Francia, la participación en la formación en el trabajo no parece estar vinculada a las fluctuaciones económicas (véase el cuadro 5). Los índices de participación experimentaron un aumento para todas las categorías de tamaño de empresas y sobre todo en las empresas muy grandes, agrandándose aún más la diferencia entre las compañías más pequeñas y las mayores. Las actividades formativas de los empresarios franceses parecen depender más de la política reglamentaria estatal que de los ciclos económicos.

Observaciones comparativas

Como hemos indicado anteriormente, la comparación de estadísticas nacionales debe hacerse con cautela. Tanto las definiciones como las técnicas de encuesta son diferentes. No obstante, es interesante observar el efecto de las diferentes políticas estatales sobre las políticas a largo plazo en Finlandia y en Francia, por ejemplo el efecto sobre los índices medios de participación en ambos países



Cuadro 4:
Formación en el trabajo e incremento del PIB en Francia, de 1984 a 1993

Tamaño de la empresa, por número de personal	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Indice de participación financiera (% de la masa salarial bruta):										
10 a 19	1,13	1,14	1,15	1,30	1,34	1,31	1,29	1,29	1,51	1,61
20 a 49	1,20	1,20	1,22	1,36	1,42	1,43	1,46	1,53	1,63	1,80
50 a 499	1,46	1,51	1,54	1,72	1,88	2,02	2,17	2,28	2,33	2,50
500 a 1 999	2,02	2,12	2,24	2,44	2,71	2,92	3,19	3,33	3,45	3,57
más de 2 000	3,47	3,62	3,81	4,05	4,43	4,67	4,99	5,12	5,16	5,14
TOTAL	2,17	2,24	2,33	2,51	2,74	2,89	3,10	3,20	3,26	3,29
Porcentaje de trabajadores participantes en una formación:										
10 a 19	6,6	6,0	6,2	6,8	7,9	7,3	7,9	6,6	7,1	7,8
20 a 49	8,6	8,5	8,9	9,5	10,7	10,0	10,7	11,4	11,2	10,7
50 a 499	16,1	16,3	17,8	19,2	20,9	22,0	23,4	25,4	25,4	27,4
500 a 1 999	24,9	26,8	28,5	30,9	33,9	36,1	38,8	39,0	41,7	44,1
más de 2 000	38,2	39,5	42,6	44,5	49,3	50,7	52,9	52,1	53,1	53,2
TOTAL	22,3	23,0	24,7	26,2	29,2	30,1	32,4	32,3	32,9	33,2
Días de formación por alumno (7h/día):										
10 a 19	7,3	6,0	6,3	6,1	6,0	5,9	5,4	5,7	6,0	6,0
20 a 49	5,7	6,3	5,7	5,9	5,7	6,1	5,6	5,4	5,6	6,0
50 a 499	6,0	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9	6,0	5,9	5,9	5,6
500 a 1 999	6,7	6,7	6,7	6,3	6,1	6,3	6,4	6,4	6,3	6,0
más de 2 000	7,9	8,3	7,9	7,7	7,6	7,7	7,7	8,0	7,7	7,4
TOTAL	7,4	7,4	7,0	6,9	6,7	6,9	6,9	7,0	6,9	6,4
Evolución porcentual del PIB a precios constantes de 1980:										
PIB	1,3	1,9	2,5	2,3	4,2	3,9	2,8	0,8	1,4	-1,5

Fuente: CEREQ 1995, 1996, OCDE 1996

(véase el cuadro 6). El rendimiento económico fluctuó en ambos países durante el periodo de observación, pero sólo en Finlandia se produjo una clara repercusión sobre las actividades formativas en el trabajo. Ello es consecuencia de la política gubernamental de permitir que las fuerzas del mercado rijan la demanda y la oferta de los servicios de formación en el trabajo. Efectos similares pueden observarse en el UK, donde los índices de crecimiento negativo del PIB en 1991 y 1992 se reflejaron en una menor participación en la formación en el trabajo (Hillage 1996). En Francia, el gobierno ha regulado el mercado aplicando reglas mínimas para la actividad formativa. Esta

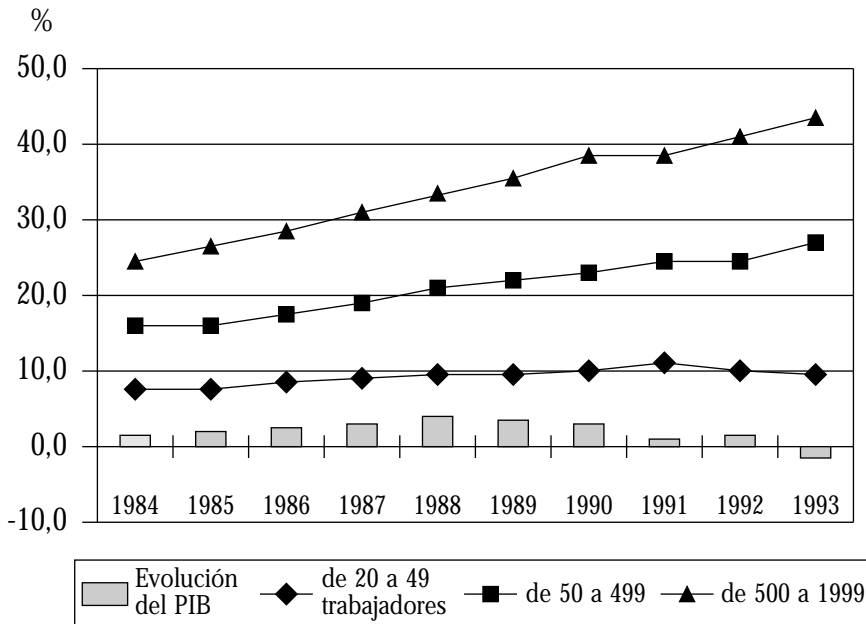
política activa puede haber sido decisiva para la estabilidad.

La duración media de la formación por alumno resulta sorprendentemente similar en Finlandia y en Francia, a pesar de sus políticas divergentes. Ambos sistemas tienden a una duración decreciente a largo plazo (véase el cuadro 7). En ambos países, la duración promedio de la formación en el trabajo por alumno y año ha sido de unos 6 días, con una duración media de la formación para cada trabajador de 2,6 días en Finlandia y 2,1 días en Francia. Como hemos visto, este aporte de formación se distribuye de manera muy desigual entre los grupos de alta y baja

«Las actividades formativas de los empresarios franceses parecen depender más de la política regulatoria estatal que de los ciclos económicos.»

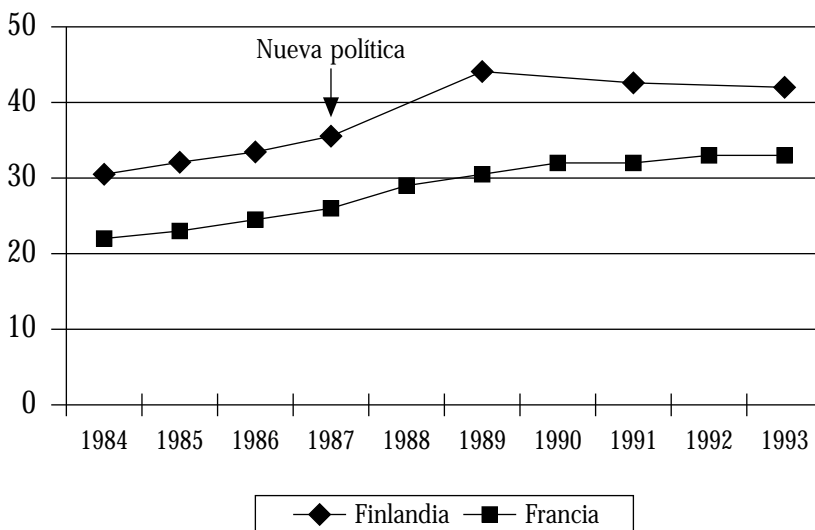


Cuadro 5:
Índice de participación en la formación en el trabajo, por tamaño de empresas, y evolución del PIB en Francia, de 1984 a 1993



Fuente: CEREQ 1995, 1996, OCDE 1996

Cuadro 6:
Índice de participación de empleados en la formación en el trabajo en Finlandia y Francia, de 1984 a 1993 (%)



Fuente: Servicio Estadístico Finlandés 1995, CEREQ, 1996

categoría y entre las empresas grandes y las pequeñas.

¿Cuándo es deseable y necesaria una intervención estatal?

La experiencia del último decenio permite apreciar las ventajas y los límites del modelo de mercado en el campo de la formación suplementaria. Sus efectos positivos son sus procesos decisorios descentralizados y su flexibilidad: los compradores y los ofertores de servicios formativos se encuentran entre sí sin retrasos administrativos; no se utiliza presupuesto público; la contratación y la competición contribuyen a la utilización eficaz de los recursos; y el mecanismo de precios hace que los consumidores sean más selectivos y cuidadosos a la hora de tomar una decisión. La experiencia también ha revelado las limitaciones del modelo, como la mayor desigualdad, la «minimalización» de los aportes formativos y el hecho de que se aprenden preferentemente competencias prácticas a expensas de los modelos conceptuales. La flexibilidad y el dinamismo del mercado hacen imposible para el consumidor disponer de informaciones fiables y comparativas sobre la oferta y la calidad de ésta. El consumidor es frecuentemente presa de fuertes campañas publicitarias que hacen promesas irreales.

¿Debe intervenir el Estado en este campo? En caso afirmativo, ¿de qué manera? La política francesa para reglamentar la demanda creando niveles mínimos ha dado lugar a un mercado formativo permanente. Sin embargo, el hecho de que los empresarios hayan superado con creces durante estos años las normas reglamentarias lleva a cuestionar la necesidad en sí de establecer este control reglamentario y administrativo. La política francesa no ha sido eficaz en uno de sus principales objetivos; es decir, según la afirmación de Delors recogida por Germe y Pottier (1996), la ley de 1971 intentaba dotar de competencias «a cada hombre y a cada mujer para afrontar los cambios predecibles e impredecibles que tienen lugar en la vida profesional... y cumplir un papel en la lucha por la igualdad de oportunidades.» Pero las oportunidades formativas dependen cada vez más del tamaño de la empresa, tanto en Francia como en otros países.

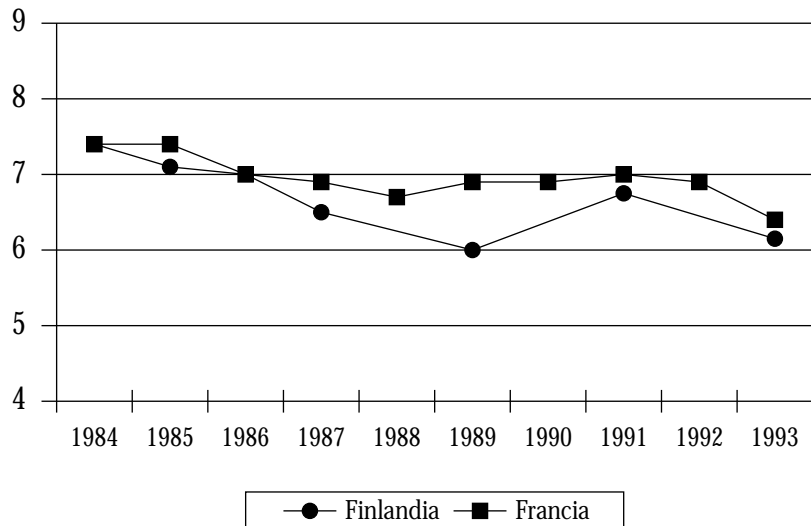


La experiencia finlandesa demuestra que, sin intervención estatal, la oferta formativa se corresponde claramente con el rendimiento económico de las empresas. En periodos de recesión, las empresas se ven obligadas a economizar y tienden a reducir las actividades de desarrollo, como el desarrollo de productos, la mercadotecnia y la formación. Las estadísticas finlandesas revelan que la formación de los empleados administrativos superiores descendió radicalmente en periodos de recesión, mientras que la destinada a los trabajadores se mantenía estable. Este fenómeno se halla evidentemente relacionado con la naturaleza de la formación impartida a las diferentes categorías del personal. El personal de las ocupaciones de alto nivel disfruta de un mejor acceso a la formación por motivos de promoción y otras razones de desarrollo no específicamente funcionales, mientras que la formación en los empleos de bajo nivel se centra en alcanzar a breve plazo objetivos específicos para un empleo (Hillage 1996). Las estadísticas sugieren que los empresarios tienden a mantener incluso en los tiempos duros la formación de los trabajadores estrechamente relacionada con la productividad, mientras que son favorables a reducir la formación orientada al desarrollo de la empresa.

Este comportamiento puede explicarse de diferentes formas. Desde el punto de vista empresarial, la formación puede corresponder a diferentes objetivos. La formación puede centrarse en la presente tarea laboral de una persona, con la intención de mejorar la calidad y la productividad en el empleo actual. Pero la formación también puede constituir una inversión para el futuro, destinada a crear capacidades de recursos humanos que permitan afrontar las futuras necesidades. La formación varía desde las actividades específicas relacionadas inmediatamente con las tareas actuales hasta enseñanzas de carácter general sobre nuevos modelos conceptuales y descubrimientos científicos. Los beneficios de una formación específica para el empleo pueden recogerse rápidamente, bajo la forma de una curva de aprendizaje con mayor inclinación, mientras que el aprendizaje de competencias más generales puede restituir o no lo invertido, tras un periodo razonable de tiempo. Existe un riesgo de inversión en función de la

Cuadro 7:

Días de formación por alumno y año en Finlandia y Francia, de 1984 a 1993



Fuente: Servicio Estadístico Finlandés 1995, CEREQ 1995, 1996.

especificidad y de los factores de tiempo de la formación.

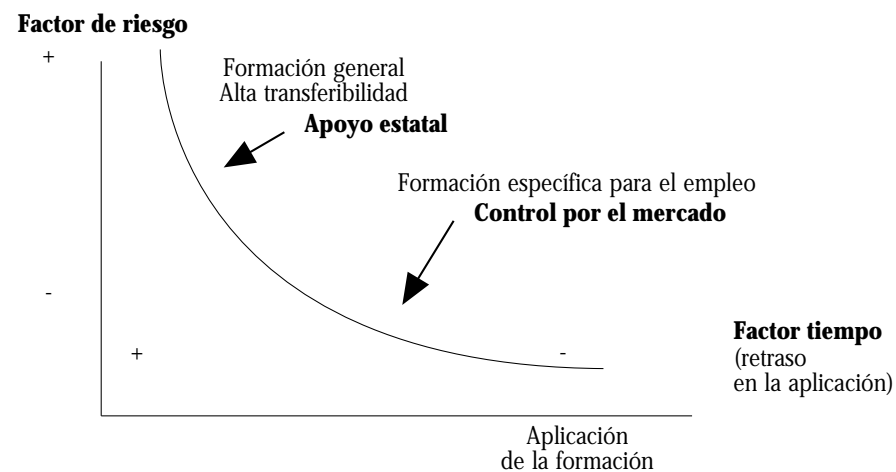
Otro aspecto es la transferibilidad de la formación. Cuanto más específica sea ésta, menor será la transferencia formativa, esto es, menos útil será la formación fuera del contexto de aprendizaje. Y viceversa: cuanto más general sean la formación y las estructuras cognitivas, más amplias serán sus posibilidades de utilización fuera del contexto formativo concreto. Los principios de carácter general son transferibles de un contexto laboral a otro. Los elementos de aplicación más universal son los nuevos modelos conceptuales y teorías que explican los fenómenos en su ambiente. También pueden mencionarse los elementos generales de la innovación y el desarrollo. El aprendizaje de estas nociones y elementos resulta importante para la empresa y para la economía en su conjunto, pero además incrementa el valor en el mercado de trabajo de un alumno. Surge el riesgo de que el empresario pierda a la persona formada en beneficio de otro empresario (véase el cuadro 8), a través del fenómeno denominado «furtivismo» (Auer 1994).

Podemos utilizar esta situación observada para situar correctamente el tema del



Cuadro 8:

Relación entre el factor de riesgo y el factor temporal en la formación en el trabajo, y las propuestas de intervención del apoyo estatal y del modelo de mercado.



«No hay necesidad de que el Estado intervenga y apoye la formación específica para un empleo, que produce directamente una mayor productividad y rentabilidad. Esta no plantea riesgos altos para los empresarios, y éstos pueden financiarla plenamente. En este caso, el control por el mercado resulta conveniente. Por contra, un apoyo del Estado puede resultar necesario en los programas que pretendan desarrollar nuevas capacidades y orientaciones profesionales para resolver problemas complejos y afrontar el cambio.»

apoyo estatal a la formación suplementaria. No hay necesidad de que el Estado intervenga y apoye la formación específica para un empleo, que ocasiona directamente una mayor productividad y rentabilidad. Esta no plantea riesgos altos para los empresarios, y éstos pueden financiarla plenamente. En este caso, el control por el mercado resulta conveniente. Por contra, un apoyo del Estado puede resultar necesario en los programas que pretendan desarrollar nuevas capacidades y orientaciones profesionales para resolver problemas complejos y afrontar el cambio. Estas competencias no pueden desarrollarse en un alumno con un seminario breve de dos a tres días. Requieren una formación y un aprendizaje más intensivos. Estos programas resultan caros y con frecuencia son difíciles de vender bajo condiciones de mercado, por lo que hace necesaria la intervención de apoyo estatal. El apoyo estatal para estos programas es tan justificable como el apoyo a los proyectos de desarrollo de productos. ¿Cómo definir pues este tipo de formación?

La formación para la resolución de problemas complejos y la innovación

Las competencias necesarias para afrontar cambios son cualitativamente diferentes de las destinadas a mejorar la productividad y la eficacia en el empleo actual

(Venna 1992). Una mayor productividad se logra aprendiendo más rápidamente competencias operativas, con una curva muy inclinada de aprendizaje de las secuencias operativas necesarias para cumplir las tareas que requiere un puesto de trabajo. Puede reconocerse el ejercicio con maestría de un empleo por la ejecución fluida y decidida de las operaciones necesarias para producir un resultado útil que puede transferirse a continuación a quien lo necesite. Las competencias operativas pueden aprenderse en el empleo, a través de la tutoría y la experiencia. Algunas de estas competencias, como las de informática, idiomas y matemáticas, son de carácter autónomo: también pueden aprenderse fuera del contexto laboral y son muy transferibles de un empleo a otro.

Por contra, con objetivos de desarrollo, las competencias deben superar el nivel específico de un empleo. Incluso los procesos más modestos de innovación de productos requieren combinar con éxito dos elementos: la comprensión del problema y el conocimiento de la existencia de informaciones necesarias para resolver el problema. Esta información puede consistir en prácticas existentes que pudieran aplicarse creativamente al problema concreto. También puede tratarse del conocimiento de descubrimientos científicos recientes, que pudieran abrir oportunidades de desarrollo. En ambos casos, la nueva información es teórica y requiere un aprendizaje conceptual. Dicho aprendizaje puede adoptar diversas formas, incluyendo la de una formación en el trabajo. Sin embargo, puede argumentarse que en la mayoría de las profesiones la actualización necesaria de conocimientos se halla mal organizada. Sólo la profesión médica dispone de una formación bien estructurada de este tipo, que resulta posible gracias en parte al apoyo estatal y en parte a la financiación de patrocinadores y empresarios privados.

Para conseguir resolver problemas complejos, las competencias deben pasar del nivel estrictamente profesional al nivel multidisciplinario, a fin de comprender el entramado complejo de relaciones que caracteriza el campo específico en el que uno trabaja. Numerosos problemas actuales, como la gestión de organiza-



ciones grandes, la protección medioambiental y el tratamiento de residuos, la deterioración de las condiciones urbanas, el bienestar social de las poblaciones en envejecimiento, o el abastecimiento energético, son demasiado complejos para recibir una solución exclusivamente técnica, económica o social. Deben combinarse entre sí diversos métodos profesionales para llegar a soluciones sostenibles, económica y socialmente aceptables. Es necesario cooperar, y para ello los profesionales deben disponer de una base común de conocimientos. Aún no conocemos cual será la mejor forma de desarrollar esta base común, pero es muy probable que las formaciones de este tipo precisen del apoyo estatal para poderse llevar a cabo.

En resumen, proponemos utilizar el apoyo del Estado para intensificar las competencias, pasando del nivel específico hacia los niveles de desarrollo de conoci-

Cuadro 9:
Vectores de desarrollo de las competencias

	Conocimientos y competencias operativos	Conocimientos profesionales actualizados	Conocimientos multidisciplinares de un campo de trabajo
Competencias en el campo de trabajo			Resolución de problemas complejos por cooperación
Competencias profesionales		Desarrollo de la práctica profesional	
Competencia de tareas	Eficacia en las tareas actuales		

mientos y prácticas profesionales, y desde éstos hacia una mayor comprensión de las complejas interrelaciones que caracterizan los diversos campos concretos de trabajo (véase el cuadro 9).

Referencias bibliográficas

Auer, P. (1992), «La formación continua para los trabajadores: la Europa de la diversidad», Revista Europea de la Formación Profesional, 1, 1992

Auer, P. (1994), 'Further Education and Training for the Employed: Systems and Outcomes. in Schmid, G. (Ed), *Labour Market Institutions in Europe*. M. E. Sharpe, New York.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications - CEREQ, *Observatoire*, No. 104/1995 and 116/1996.

Germe, J-F. y Pottier, F. (1996), La formación continua por iniciativa propia en Francia: ¿en desaparición o en renovación?, Revista Europea de la Formación Profesional, 8/9, 1996

Hillage, J. (1996), Métodos empresariales de formación en el trabajo en Gran Bretaña. Revista Europea de la Formación Profesional, 8/9, 1996

OECD (1995), *Economic Surveys: Finland 1995*, OECD, Paris.

OECD (1992), *Economic Surveys: France 1991/1992*, OECD, Paris.

OECD (1996), *Economic Surveys: France 1996*, OECD, Paris.

Statistics Finland (1995), 'Henkilöstökoulutus 1993', *Koulutus/Education 1995*: 3, Helsinki 1995.

Venna, Y (1992). 'Kompetens som strategisk förändringsresurs inom den offentliga förvaltningen'. *Nordisk administrativt tidskrift*, 1,1992.

Weegmann, I. (1992), «El papel del Estado y de las dos partes de la industria en la formación profesional», Revista Europea de la Formación Profesional, 1, 1992

Zanghi, C. (ed.) (1994), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*, European Institute of Public Administration, Maastricht.