



Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y El Caribe

**Cristóbal Huneus
Cecilia de Mendoza
Graciana Rucci**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social (SCL/LMK)**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN**

IDB-DP-265

febrero 2013

Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y El Caribe

Cristóbal Huneus
Cecilia de Mendoza
Graciana Rucci



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por
la Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Huneus, Cristóbal.

Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de
trabajadores en América Latina y El Caribe / Cristóbal Huneus, Cecilia de Mendoza, Graciana Rucci.
p. cm.

Incluye referencias bibliográficas

1. Occupational training --Finance --Caribbean Area. 2. Occupational training --Finance --Latin
America. 3. Federal aid to occupational training --Caribbean Area. 4. Federal aid to occupational
training --Latin America. I. de Mendoza, Cecilia. II. Rucci, Graciana. VII. Banco Interamericano de
Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales.
IDB-DP-265

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Enviar comentarios a:

Cristóbal Huneus (chuneus@gmail.com)
Cecilia de Mendoza (ccldemendoza@gmail.com)
Graciana Rucci (gracianar@iadb.org)

*Agradecemos los comentarios de Verónica Alaimo, Marina Bassi, Ricardo Solari y Sergio Urzúa y la colaboración de
Catalina Franco.

Índice

1. Introducción: Las distorsiones	1
2. El Mercado de la Capacitación en ALC	2
2.1 Distintas Modalidades de Institucionalidad	2
2.2 Administración de Cursos con Recursos Públicos.....	5
2.3 Competencia	6
2.4 Contenidos y Certificación de los Cursos de Capacitación	8
3. Financiamiento.....	9
3.1 Punto de partida	9
3.2 Los recursos públicos en ALC	13
3.3 Evidencia sobre quién financia la capacitación	16
3.4. Esquemas de cofinanciamiento.....	22
3.5. Conclusión	27
4. Mecanismos de asignación de la capacitación, distorsiones y resultados	27
4.1 Objetivos y mecanismos de asignación	28
4.2 Incentivos, distorsiones y resultados.....	33
4.3 Conclusión	42
5. Recomendaciones y conclusiones.....	44
Referencias.....	49
Anexo.....	51

1. Introducción: las distorsiones

El buen uso de los recursos públicos en la capacitación de los trabajadores y empresas,¹ depende en grandes rasgos de tres elementos: quién financia la capacitación y cómo lo hace; con qué criterios se asignan los recursos a los potenciales beneficiarios; y finalmente, cuál es la estructura del mercado laboral.

Quien financia la capacitación elegirá capacitarse de acuerdo a sus necesidades y objetivos. Si la capacitación la financia la empresa, ésta privilegiará elegir cursos que aumenten su productividad y por lo tanto elegirá que los trabajadores adquieran conocimientos que sólo puedan ser usados en su empresa; es decir, conocimientos específicos como se conocen en la literatura (Becker, 1962). Por otra parte, si el trabajador financia la capacitación elegirá cursos que aumenten su desempeño laboral en ésta como en otras empresas; es decir, invertirá en conocimientos generales². Finalmente, si el Estado financia la capacitación y los recursos son públicos, y no a través de transferencias de recursos al trabajador o al empleador, entonces la elección de los cursos de capacitación puede ser por razones productivas, o bien por otras razones, por ejemplo atender grupos vulnerables. Cuando la composición del financiamiento es mixta, tanto las empresas como las personas tienen que adecuar sus políticas de capacitación a las fuentes de financiamiento.

Los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos públicos a los distintos actores del sistema influyen en la efectividad de éstos. Si los mecanismos fomentan la competencia de los proveedores y se hacen cargo de las asimetrías de información de este mercado, pueden generar un círculo virtuoso en el desarrollo de esta industria e influir de manera “positiva” tanto en las decisiones de los trabajadores como de los empleadores sobre en qué capacitarse. A su vez, los mecanismos de asignación—que dependen de la institucionalidad vigente—influyen en determinar cuáles son los oferentes de capacitación que sobreviven en este mercado, impactando la productividad de los trabajadores y las empresas.

Finalmente, el mercado del trabajo es el que determina quiénes son los potenciales trabajadores beneficiarios de la capacitación. Un mercado laboral con muchos trabajadores independientes,

¹ Dejaremos fuera de este análisis la capacitación para grupos vulnerables y desempleados.

² Vimos esto en más detalle en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011).

tendrá una penetración menor en términos de la capacitación, que un mercado laboral con pocos trabajadores independientes. De igual forma, una economía con muchas empresas pequeñas tendrá más dificultades para proveer todos los trabajadores con sus necesidades de capacitación que una economía con pocas empresas pequeñas, básicamente porque la empresa de alguna forma agrega demanda en la capacitación. A su vez, si la capacitación se financia con impuestos a la nómina de salarios, esto impacta la demanda por trabajo, creando menos empleo y más informalidad, afectando más a los individuos que más lo necesitan, los trabajadores con menos educación.

En la presente nota nos enfocaremos en los aspectos de financiamiento y asignación de los recursos públicos en la capacitación de los trabajadores en América Latina y el Caribe (ALC). La influencia de la estructura del mercado laboral la hemos analizado en más detalle en el estudio elaborado por Huneus, de Mendoza y Rucci (2011) y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

2. El Mercado de la capacitación en ALC

Los institutos públicos y privados proveedores de capacitación laboral en los países de ALC operan en un mercado de escasa competencia, baja certificación por calidad y poco conocimiento por parte de trabajadores y empresas acerca de aspectos clave que impactan sobre la decisión de capacitarse, como ser los beneficios de la capacitación y los precios de los cursos en un mismo tema para facilitar la comparación. Por otro lado, los institutos públicos de capacitación se caracterizan por tener objetivos difusos acerca de su función. Mejorar la productividad, aumentar la empleabilidad, favorecer la equidad son objetivos bien diferentes, y decisiones tales como su fuente de financiamiento público, el grado de subsidio cruzado y los mecanismos de asignación impactarán en la eficiencia y la efectividad del camino elegido.

2.1 Distintas modalidades de institucionalidad

El mercado de la capacitación en los países de la región está compuesto principalmente por los institutos nacionales de capacitación (INC) y los organismos públicos y privados que imparten los cursos de capacitación.

Los INC tienen diversos objetivos. Del Cuadro A.1 (ver Anexo A.2), es interesante notar el menú de objetivos que se vislumbran: la conjunción de varios objetivos, algunos de ellos no del todo claros y la imprecisión en cuanto a qué es lo que debieran hacer realmente por mandato de creación en algún otro. Este elemento será relevante a la hora de evaluar si los fondos se gastan en capacitación, y si dicha intervención tiene impactos positivos (Urzúa y Puentes 2011).

En Chile el objetivo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es aplicar políticas públicas de capacitación, intermediación y el fomento orientadas a la empleabilidad y productividad. Ecuador, por su parte, se focaliza en desarrollar competencias a través de la capacitación y formación profesional, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras le corresponderá rectorar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar las actividades encaminadas a la formación profesional a nivel nacional. El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) de Panamá tiene como objetivo propiciar, establecer, organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional del recurso humano. El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) de Paraguay indica que su objetivo es prestar en forma gratuita oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país. En la República Dominicana el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) debe liderar, coordinar e impulsar al sistema nacional de formación profesional para el trabajo productivo, garantizando una oferta ajustada a los requerimientos de nuestros clientes. Mientras que el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) de Uruguay tiene como misión postular una visión sistémica del fenómeno del empleo y del trabajo, relevando especialmente los intereses de los sectores empleador y trabajador, así como de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad frente a la desocupación. En México existen dos institutos, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). El primero tiene como objetivo la formación de recursos humanos que satisfagan las necesidades de los sectores productivos y de servicios, estando bajo su responsabilidad la capacitación para y en el trabajo que se imparte en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI). El CONALEP, por su parte, tiene como objetivos formar a Profesionales Técnicos Bachiller, que cuentan con los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que garantizan su incorporación exitosa al mundo laboral, su

acceso competitivo a la educación superior y el fortalecimiento de sus bases para un desempeño integral en su vida personal, social y profesional.

SINAFOCAL es el único instituto que habla de la forma de pago entre sus objetivos, República Dominicana se compromete a asegurar una oferta que pueda cumplir con sus objetivos. SENCE, además de la capacitación, tiene como objetivos la intermediación y el fomento. El INEFOP habla claramente de sus dos grupos objetivo: los vulnerables y los trabajadores. En cambio en México hay dos instituciones públicas encargadas de temas de capacitación.

Cuando se compara a los institutos de ALC con sus pares en países desarrollados, se vislumbra que en estos últimos los objetivos están más precisamente definidos.

Es fundamental preguntarse cuál es el objetivo preciso de la capacitación laboral: es mejorar la productividad de las firmas, es aumentar la empleabilidad de las personas (empleo de calidad, mejores salarios, etc.), es acrecentar la equidad entre grupos, es atenuar una u otra falla de mercado o externalidad específica. Las respuestas están vinculadas a las prioridades nacionales del país y al uso que se le pretende dar.

Otro factor, que no consideramos en esta nota, que también influye en los resultados del sistema, es el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de los institutos nacionales de capacitación. Los países no sólo difieren en los objetivos de sus institutos sino también en el diseño de su institucionalidad³. La institucionalidad por una parte tiene la misión de implementar las reglas que están escritas en papel, pero por otra parte también tiene el desafío de adaptarse a los cambios que se produce en el entorno. La capacidad de adaptarse depende no sólo de sus recursos financieros y humanos, sino también de la habilidad de movilizar a la política en torno de sus objetivos.

³ Actualmente el Banco está realizando una consultoría en esta área “Diagnóstico y análisis institucional de ministerios de trabajo en América Latina. Aplicación a los casos de Chile, Colombia, Paraguay y Perú.”

Recuadro 1: El sistema "S" de Brasil

- ✓ Brasil fue pionero en el establecimiento de instituciones autónomas responsables de la capacitación requerida por la economía, concebido como un instrumento necesario para enfrentar los retos de la industrialización (SENAI fue el primero en 1942).
- ✓ Todas las instituciones son manejadas privadamente, administradas por las Federaciones Nacionales de Empleadores (Industria, Comercio, Agricultura y Transporte) y financiadas por impuestos. Excepto SENAR (que tiene un Consejo Directivo tripartito incluyendo representantes de los empleados), todas son asociaciones privadas.
- ✓ SENAI y SENAC operan esquemas de excepciones impositivas o acuerdos que permiten a las empresas operar sus propios institutos o programas de capacitación. Subsidios del gobierno complementan el presupuesto.
- ✓ Invierten aproximadamente 2,5 billones de dólares por año en capacitación (Leite, 2007).
- ✓ Ofrecen cursos cortos, cursos a nivel de educación secundaria, y de post secundaria. Tienen centros propios y capacitación en firma. En general, las empresas reciben capacitación gratis y cursos de actualización en retorno a sus contribuciones.
- ✓ Como parte del sistema de incentivos y para promover el desarrollo de capacitación en firma, tienen mecanismos de cofinanciamiento: contrato privado entre instituciones capacitadoras y la empresa (haciendo uso de la proporción del impuesto) para usar los recursos en capacitación en firma.
- ✓ Las empresas aprueban el plan de capacitación.
- ✓ Tienen la modalidad de aprendices.
- ✓ La flexibilidad y fuerte vínculo establecido con las firmas son el resultado de una combinación apropiada de arreglos institucionales y financieros: independencia administrativa, status híbrido que combina dominio privado con misión pública, estructura gerencial que incluye representantes del gobierno y de los sectores productivos.
- ✓ Debilidades: falta de competencia (SENAI), sesgo hacia grandes empresas, diferencias regionales, incentivos inadecuados a capacitación en firma. Muchas empresas no hacen uso de los fondos. Hasta el momento no se conocen evaluaciones de impacto.

2.2 Administración de cursos con recursos públicos

Los países no sólo difieren en sus objetivos, sino también en cómo se implementan los cursos de capacitación (ver Cuadro A.2). De los países encuestados, Chile es el único país donde todos los cursos se licitan a terceros y el instituto SENCE no imparte cursos. Le siguen Paraguay y Uruguay, donde todos los cursos se licitan, pero algunos los da la misma institución. Sólo en la mitad de los países (Chile, Ecuador, México, Honduras) la mayoría de las empresas contrata el curso de capacitación directamente, mientras que en los restantes lo contrata el mismo instituto nacional de capacitación. En el caso que los cursos de capacitación no son impartidos por los

institutos sabemos muy poco sobre los organismos privados, con y sin fines de lucro, que participan en este mercado. Sabemos de evidencia anecdótica que en algunos países como Chile, participan las Universidades y Centros de Formación Técnica, pero desconocemos si esta participación también ocurre en otros países de la región.

La mayoría de las instituciones ofrece cursos gratuitos a los beneficiarios, aunque poco se conoce respecto a qué porcentaje de ellos son gratuitos, a su vez en la mayoría de los países los institutos generan ingresos propios ofreciendo servicios a las empresas y trabajadores (ver Cuadro A.3).

2.3 Competencia

Existe un gran manto de dudas respecto al grado de competencia en este mercado, la cual está muy determinada por el modelo institucional que tienen los institutos de capacitación. Por una parte existen instituciones que licitan sus cursos de capacitación y de la información recogida se eligen por lo general los cursos más baratos. Sin embargo, pareciera que no son considerados indicadores de calidad. Si hay heterogeneidad en la calidad, no considerarla afectará los resultados finales. Por otra parte, hay países donde los mismos institutos ofrecen cursos de capacitación, como el SENA en Colombia. En esos casos no sabemos nada respecto a los costos a los cuales imparte esos cursos y tampoco si las instituciones hacen un control más intenso de la calidad de esos cursos, pues se realizan en sus mismos institutos.

Sin embargo, no todos los cursos se licitan. En el caso de Chile, por ejemplo, el estado fija un precio máximo que se puede descontar de los fondos de las empresas y la diferencia por sobre eso lo tiene que pagar la empresa. La empresa en este caso tiene libertad de elegir el proveedor de capacitación que desee.

En un mercado que potencialmente tiene muchas asimetrías de información, la competencia libre sin una regulación clara puede ser compleja. Como vimos en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011), muchos trabajadores dicen que no se capacitan porque no lo necesitan. Una forma de interpretar estas afirmaciones es que los trabajadores en realidad no conocen los beneficios de la capacitación y estiman que son más bien bajos, lo cual los lleva a no elegir la capacitación.

Por otra parte, el mercado de la Educación Superior ofrece un punto de comparación importante del cual se pueden aprender muchas lecciones sobre qué hacer y qué no hacer. Durante mucho tiempo este sistema no entregó mucha información a los estudiantes al momento de elegir sus carreras. No existía información sobre ingresos de los egresados ni tampoco tasas de empleabilidad⁴. Por ejemplo el diseño original de la institucionalidad no se preocupó de entregar información del retorno a la educación superior por carrera e institución a los estudiantes que estaban eligiendo qué estudiar. Sólo en algunos países en los últimos años ha aparecido esta información, mucho tiempo después de la masificación de la cobertura a la educación superior. Es esencial que la industria de la capacitación incorpore este tipo de información en su modernización.

Sin embargo, a la vez es importante reconocer que la competencia en la industria, donde hay mucha falta de información, también tiene sus límites. En algunos casos la competencia es en infraestructura y publicidad, como es el caso de Chile y no en las tasas de inserción en el mercado laboral y los salarios de los egresados⁵. Algo similar pasa en los demás países de la región.

En el mercado de la capacitación pasa una situación similar, donde se observa que muchas instituciones se preocupan más de los accesorios de los cursos de capacitación, el famoso café y las galletas, que en los contenidos. Pues el café y las galletas son fácilmente observables, mientras que los demás indicadores de competencia, como la calidad/retorno sólo se comprende en el mediano plazo.

A su vez existe poca información sobre los costos de los cursos de capacitación, incluso en un mismo tema. Los institutos nacionales de capacitación no se preocupan de facilitar la información para que las empresas y/o los trabajadores puedan comparar los distintos cursos al menos en el tema de precios.

En el mercado de la capacitación, el gerente y/o el trabajador, desean aumentar sus conocimientos para de esa forma aumentar la productividad de ellos o la empresa. Tanto para el gerente como el trabajador es muy difícil saber cuáles son los mejores proveedores de capacitación, pues la calidad de la capacitación es difícil de medir. El impacto de ella, que puede

⁴ Ver por ejemplo el informe de la UNESCO (2006) sobre la educación superior en América Latina.

⁵ Patricio Meller (2011). "Universitarios: El problema no es el lucro. Es el mercado!!

ser en múltiples áreas como se detalla en Huneeus, de Mendoza y Rucci (2011), depende de un conjunto de factores, desde el esfuerzo que realiza el instructor hasta el contexto de la empresa.

A su vez que una institución tenga un buen curso de capacitación en un tema específico, por ejemplo, no implica que tenga un buen curso de capacitación en otro tema, incluso si el instructor es el mismo. Esto implica que cada tema o tópico de capacitación tiene su propio mercado. Por lo último, el impacto de la capacitación no se observa directamente, una vez terminado el curso, y esta no se puede devolver si lo aprendido no le gusta a la persona⁶. A su vez, el instituto de capacitación conoce mejor la calidad de la capacitación que los asistentes.

Esta falta y asimetría de información tiene como consecuencia que los proveedores de baja calidad, que se traduce a su vez en bajos precios, están en ventaja en relación a los proveedores de alta calidad. Si los trabajadores y la empresa no pueden distinguir entre ambos existe la posibilidad que los proveedores de buena calidad dejen el mercado⁷.

2.4 Contenidos y certificación de los cursos de capacitación

Se supone que los contenidos de los cursos de capacitación obedecen a la demanda de estos cursos⁸. Por una parte, deben satisfacer las necesidades de las firmas y por otra parte las necesidades de los individuos, en el caso que ellos elijan los cursos de capacitación. Finalmente, están las necesidades del país, en el caso que la autoridad desea orientar las acciones de capacitación hacia el desarrollo de una nueva industria o sector de la economía.

Lo que se observa de los institutos de capacitación (ver Cuadro A.4), es que los contenidos de los cursos son más o menos transversales entre los países que respondieron la encuesta de los institutos. Por ejemplo casi todos los países, para cursos cortos, tienen cursos para el desarrollo de habilidades de comportamiento como así cursos con un enfoque para las mujeres. En este caso no está claro qué contenido se enseña. En los cursos más largos, entre 35 y 150 horas, hay países que ofrecen cursos en todas las áreas, como Ecuador, Paraguay y República Dominicana. Lo

⁶ Potencialmente la institución podría ofrecer devolver el dinero, si la persona no ve aumentado su salario. Pero ésta estrategia tendría efectos muy negativos sobre los incentivos de las personas y empresas.

⁷ Akerlof 1970.

⁸ La institucionalidad también puede potencialmente influir en los contenidos y duración de los cursos.

mismo sucede con los cursos de capacitación de cursos de más de 150 horas, estos tres países ofrecen cursos en todas las áreas.

No existe información y evidencia de que los institutos de capacitación certifiquen los cursos respecto a su calidad, lo que hace más difícil que el trabajador pueda elegir entre distintos proveedores de capacitación, transparentar su stock de habilidades y demandas y la portabilidad de las mismas luego de la capacitación. Nuevamente, la comparación con el sistema de educación superior es relevante; varios países han implementado consejos nacionales de acreditación que acreditan las instituciones de educación superior: existen en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, México, El Salvador, Jamaica y República Dominicana⁹.

3. Financiamiento

La mayoría de los países de ALC cuentan con un impuesto específico como fuente de financiamiento público de la capacitación laboral. Estos fondos son trasladados a los institutos nacionales o sectoriales de capacitación, quienes ejecutan el gasto con diferente accionar y que a priori cuentan con un presupuesto no insignificante. Las empresas, sin embargo, parecieran no tener en cuenta la capacitación con recursos públicos. La poca evidencia disponible no permite distinguir si las empresas internalizan el financiamiento público como parte de sus actividades regulares de capacitación. Las empresas declaran financiar mucha capacitación con recursos propios, pero no se sabe si las mismas consideran como recursos propios al impuesto específico que se les cobra, así como tampoco está claro si consideran a la capacitación pública como una opción pertinente para ellas. Lo anterior llama a generar mejor y más amplia evidencia sobre quién realmente financia la capacitación, así como también en qué tipo de acciones y qué tipo de empresas y trabajadores hacen uso de dicha capacitación. También invita a reflexionar sobre mecanismos de financiamiento alternativos –por ejemplo, cofinanciamiento- y a las condiciones institucionales básicas necesarias para su efectiva implementación.

3.1 Punto de partida

Por razones de equidad, de eficiencia y productividad -incluyendo fallas de mercados laboral y de capacitación, y externalidades, los gobiernos influyen la educación y capacitación,

⁹ Ver International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education, www.inqaahe.org.

generalmente haciendo más barata para los individuos la inversión en capital humano y por ende aumentando su productividad¹⁰. Sin embargo, la educación y la capacitación tienen objetivos distintos, mientras la decisión de la educación se realiza antes de entrar al mercado laboral, la decisión de capacitación se realiza cuando la persona ya empezó a trabajar.

El financiamiento de la capacitación vía recursos públicos se justifica cuando existe evidencia que hay una sub-inversión por parte de las personas y/o de las empresas en la capacitación de sus trabajadores respecto al óptimo social. Esto implica que los individuos y las empresas inviertan lo justo y necesario, pero menos que lo óptimo desde un punto de vista social. Si las firmas tienen suficiente poder de mercado, invertirían en capacitación de habilidades generales aún sin estímulo público. Por lo que darle recursos a la empresa provocaría un desplazamiento de gasto privado por público y un retorno social bajo. Por otro lado, en mercados más competitivos, las firmas están menos dispuestas a invertir, y si la capacitación aumenta la productividad, existe un retorno social que justifica subsidiar a las firmas para apalancar la inversión. Paralelamente, por el lado de los individuos, si estos invierten menos que lo óptimo, por ejemplo restricciones de crédito o por asimetrías informativas, subsidiar las inversiones individuales puede tener un retorno social alto.

Las fuentes más comunes de financiamiento público para capacitación laboral de personas que trabajan proceden de:

- i. Fondos generales del Estado, provenientes de tributación general. Es decir, de los recursos disponibles de presupuesto público de recaudación de impuestos generales, una línea presupuestal corresponde a la capacitación laboral, tal como salud, educación, ciencia y tecnología (Estados Unidos, Inglaterra).
- ii. Fondos específicos, provenientes de impuestos específicos. El caso más típico es el impuesto a la nómina de las empresas constituidas en contribuciones a las instituciones oficiales de capacitación laboral. Las empresas pagan el impuesto y luego pueden intentar recuperar parte de su pago aplicando a fondos para capacitación (Bélgica 0,25%, Grecia 0,45%, España 0,7%)¹¹. Los impuestos específicos, tanto a la nómina de empresas como

¹⁰ Véase Huneus, de Mendoza y Rucci (2011).

¹¹ Las fuentes de financiamiento solamente se refieren al origen de los fondos públicos. Luego, se discutirán instrumentos de incentivos y cofinanciamiento. Es decir, cómo y a quién el estado financia capacitación (parcial o totalmente) con dichos fondos. Por ejemplo, deducciones fiscales (las empresas pueden deducir el costo de la capacitación del ingreso imponible. A veces, más que el 100% (Luxemburgo, Italia, Austria)),

otros, requieren un análisis más detallado desde la perspectiva de finanzas públicas¹². Primero, porque la recaudación no considera el uso de impuesto óptimo, por ejemplo de aquellos bienes donde la demanda es más inelástica, y por lo tanto pueden generar más “*deadweight losses*” que aquellos que consideran un impuesto general, que sigue la lógica de la teoría de los impuestos óptimos.

Dadas las fuentes mencionadas, una primera cuestión que se plantea surge de la comparación entre el financiamiento público de la educación, que proviene siempre de fondos generales del Estado, y aquel correspondiente a la capacitación laboral: ¿Cuál podría ser la diferencia entre educación y capacitación para que la fuente de financiamiento sea diferente? Mientras la literatura de educación se focaliza en las decisiones de los individuos concernientes a la elección de logro educacional, la de capacitación se centra en quién paga por la misma: el trabajador o el empleador¹³. Si bien tanto la educación como la capacitación son inversiones realizadas por los individuos y las empresas donde los costos son pagados para obtener una ganancia futura esperada¹⁴, la educación formal generalmente tiene lugar antes de que la persona entre al mercado laboral y es la persona la que, dadas sus habilidades, decide el nivel educativo a partir de los costos y beneficios esperados ($cmg=bmg$). La capacitación sucede frecuentemente luego de la entrada al mercado laboral. Esto conlleva a que esta última pueda ser general (por ejemplo: útil para muchas firmas) o específica (útil para una firma pero no para otras), y que por ende, trabajadores y empresas tengan que ponerse de acuerdo en términos del uso.

En este sentido, un caso interesante es el de programas de aprendices. Estas intervenciones se enfocan básicamente en la transición de los individuos de la educación formal al mercado laboral, y el financiamiento combina fondos públicos provenientes de impuestos generales y fondos privados (empresas)¹⁵.

préstamos con aval del estado, subsidios de diferente tipo, etc. Véase Bassanini (2004), cap. 8, para una discusión e inventario sobre esquemas de incentivos, para empresas e individuos, por el lado de la oferta y de la demanda.

¹² Por ejemplo podría ser que la demanda por empleo fuera más inelástica en algunas industrias que en otras.

¹³ Fuente principal: Boeri, T y J. van Ours (2008). *The economics of imperfect labor markets*, Princeton University Press.

¹⁴ La educación es una inversión productiva en la medida que un año adicional de educación lleva a mayores salarios y mejores perspectivas de empleo. La capacitación para el trabajo también es una inversión productiva porque aumenta las capacidades productivas generales o específicas de los trabajadores.

¹⁵ Véase OCDE (2010), capítulo 5 sobre incentivos, esquemas y financiamiento de programas aprendices en países desarrollados.

Una segunda cuestión para reflexionar se refiere a los costos asociados con un impuesto específico versus impuesto general. Una tercera cuestión tiene que ver con que el impuesto sea a la nómina. Resulta crucial prever respuestas a la pregunta de política de por qué financiar capacitación con un impuesto a la formalidad. En países como los de la región, donde la informalidad es tan alta, esta fuente de financiamiento implica un costo adicional a la formalidad y genera distorsiones a tener en cuenta en el mercado laboral dadas por pérdida de peso muerto y efecto desplazamiento¹⁶. Estas distorsiones incentivan, sobre todo a las empresas pequeñas, a evitar la formalidad, dejando a los trabajadores que potencialmente más necesitan la capacitación fuera de ella.

Como hemos visto en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011), en varios países de la región, los fondos recaudados se utilizan también para empresas y trabajadores que no pagan dichos impuestos. En este caso la institucionalidad de la capacitación contempla en su diseño un subsidio cruzado de la formalidad a la informalidad. Reconociendo implícitamente las distorsiones que genera el impuesto a la nómina y la alta informalidad presente en la región. Resulta crucial en este subsidio cruzado cómo la institucionalidad otorga igualdad de oportunidades a las empresas y trabajadores. Por otro lado, si el impuesto específico recolectado volviera a las empresas que lo costearon para inversión en capacitación, debiera analizarse cuál es el valor agregado de ese arreglo institucional por el cual se impone y se devuelve. Una alternativa es para darle la posibilidad a las empresas usar fondos públicos como a su vez radicar la decisión de capacitación en la empresa. Por último, aquellas empresas con baja nómina serían desfavorecidas en cuanto a posibilidades de acceso¹⁷. En todo caso, cuantificar el costo de las distorsiones y el valor de los resultados implicados en el esquema impositivo elegido es clave.

La fuente de financiamiento tiene consecuencias sobre el funcionamiento del mercado de la capacitación y por ende, sobre la fuerza laboral, impactando también sobre resultados esperados y no esperados de intervenciones públicas.

¹⁶ La pérdida de peso muerto es la pérdida de excedente de los demandantes y oferentes de mano de obra provocada por la diferencia entre el precio pagado (salario) por el empleador y el recibido por el trabajador que no es recaudación. Es una ineficiencia causada por la imposición del impuesto.

¹⁷ La evidencia de casos exitosos fuera de la región indica que las dos condiciones necesarias para un mejor funcionamiento de los fondos específicos son: i) una base económica grande del sector formal y ii) una capacidad administrativa razonable.

3.2 Los recursos públicos en ALC

En ALC, la mayoría de los países destinan vía ley, recursos que se pueden usar solamente para financiar la capacitación de los trabajadores. Casi todos los países de la región cuentan con un impuesto específico, a la nómina de trabajadores de las empresas, como fuente de financiamiento público de la capacitación laboral¹⁸. Un caso especial es el de Chile, donde existe una franquicia tributaria que permite descontar determinada porción del gasto de capacitación del pago de impuestos¹⁹. Una excepción es el caso de México, país en el cual, por ley, las empresas tienen la obligación de capacitar a sus trabajadores. Como se refleja en el cuadro abajo, la tasa (alícuota) del impuesto a la nómina varía entre los países, siendo por ejemplo de 1% en Honduras, República Dominicana y Paraguay; 1,5% en Costa Rica; 2% en Colombia, Nicaragua y Venezuela; 3% en Jamaica. En principio, en comparación con los países desarrollados, si bien el rango de alícuotas es similar (entre 0,1 y 2,5%), se esperaría que los recursos provenientes de impuestos específicos a las empresas destinados a capacitación sean menores porque la base imponible (sector formal) es relativamente menor²⁰.

Cuadro 1: Esquemas de financiamiento de la capacitación en el ALC

País	Institución	Tasa impositiva	Tipo de esquema de financiamiento
Bolivia	INFOCAL	1% voluntario	
Brasil	SENAI (Industria)	1%	Impuesto a la nómina (IN)
	SENAC (Comercio)	1%	IN
	SENAR (Agricultura)	Valor de producción	IN
	SENAT (Transporte terrestre)	1,5%	IN
	SEBRAI (Micro y pequeña empresa)	0,3% sobre todos los sectores	IN
Chile	SENCE	Deducible hasta el 1% de la nómina.	Exención impositiva

¹⁸ Johanson (2009), Bassanini (2004), Cuddy et al (2010).

¹⁹ En este caso no habría un impuesto a la formalidad.

²⁰ Es muy difícil comparar los recursos totales disponibles en los países para la capacitación. Un primer aspecto a considerar es que en muchos países más desarrollados, Educación y Capacitación corresponden a una misma institucionalidad con recursos de presupuesto nacional. En ALC están separados y generalmente la educación se financia con recursos generales y capacitación, que corresponde al ámbito de ministerios o secretarías de trabajo, se financia con impuestos específicos y donaciones. Esto se traduce en que si bien existen datos de porcentaje del PBI recursos públicos destinados a educación, es muy difícil estimar el total de recursos para capacitación. Luego, en aquellos países fuera de la región donde existe un impuesto a la nómina, el monto de recursos dependerá no solo de la alícuota sino también de la base imponible. Es de esperarse que en LAC el presupuesto proveniente de dicho recurso sea menor.

Colombia	SENA	2%	IN
Costa Rica	INA	1,5%	IN
República Dominicana	INFOTEP	1% de la nómina a empresas, 0,5% de la bonificación a los trabajadores.	
Ecuador	SECAP	0,5%	IN
El Salvador	INSAFORP	1%	IN
Guatemala	INTECAP	1%	IN
Honduras	INFOP	1% de la nómina	IN
Jamaica	Heart Trust/NTA	3%	IN
Nicaragua	INATEC	2%	Devolución/exención impositiva
Panamá	INADEH	15% del Fondo de Seguridad Social	IN
Paraguay	SNPP-SINAFOCAL	1%	IN
Perú	SENCICO (Construcción)	0,0025% de gastos de trabajo y materiales de las empresas aportantes	Nd
	SENATI (Industria, privado)	0,75%	IN
			2011: Empresas pueden deducir hasta 5% del gasto en capacitación.
Uruguay	INEFOP	0,25% aportado por partes iguales (empleador y empleado)	IN

Luego, la composición de fuentes de financiamiento en ALC presenta cierta variedad. En el Cuadro A.3 se ejemplifican los casos disponibles, reflejándose que para varios países este impuesto específico constituye la única fuente para la capacitación de los trabajadores. En el caso de México, en las dos instituciones citadas los recursos provienen de presupuesto nacional, mientras que en el caso de Chile el financiamiento viene del descuento impositivo y del presupuesto nacional, y en otros casos —como Ecuador— se combina con otras fuentes provenientes de ventas de servicios.

En general, estos fondos son recolectados por el fisco y trasladados a los Servicios o Institutos de Capacitación, nacional (INC) o sectoriales (ISC), quienes ejecutan el gasto con diferente accionar, como se verá más adelante. La mayoría de los nacionales depende del Ministerio del

Trabajo del país, exceptuando México y Jamaica que dependen del Ministerio de Educación²¹. En el caso de ISC, por ejemplo en Perú y Brasil, las instituciones son privadas o públicas (pero no dependen de los ministerios mencionados). En el cuadro A.1 se presenta información básica de dichas instituciones para varios países de la región.

Los institutos de capacitación en ALC cuentan con un presupuesto a priori no insignificante: entre 17 millones de dólares en Uruguay, casi 200 millones en Chile y 80 millones en Panamá (dólares corrientes 2010), aunque medido como porcentaje del PIB el rango va de menos de 0,01% a 0,3% del PIB (ver Cuadro A.5)²². Sin embargo, para tener noción de si es mucho o poco, es interesante calcular el presupuesto anual por persona asalariada en el país, el cual varía de 39 dólares en Chile a casi 130 dólares en Colombia, pasando por 18 dólares en Uruguay y 3 dólares en Paraguay. Por último, ningún instituto ejecuta el 100% del presupuesto y varios acumulan superávits en el tiempo –Paraguay y Uruguay, por ejemplo.

²¹ A lo largo de esta nota nos estaremos refiriendo a la capacitación laboral que deriva de los INC o INS por ser el principal agente involucrado a nivel público. Esto no significa que no haya acciones de capacitación fuera de este marco.

²² El presupuesto en Educación como porcentaje del PIB representa, en promedio, el 4% para ALC en el año 2007 (Banco Mundial, 2011). El de inversión en Investigación y Desarrollo se estima 0,67% del PIB (BID, 2010b).

Recuadro 2: Caso especial: la franquicia tributaria de Chile

En el siguiente cuadro se resume el uso de recursos provenientes de la franquicia tributaria. Del total, aproximadamente un 20-25% del gasto son de recursos de años anteriores y aproximadamente la mitad es la acumulación de excedentes año tras año y alrededor de un 10% es el gasto de administración de la misma.

GASTOS APORTES (MILES)	2009	2010	2011 (EST)
RECURSOS MISMO AÑO	48.767.493	34.852.235	36.000.000
RECURSOS AÑO ANTERIORES	22.308.454	22.298.588	24.000.000
GASTO ADMINISTRACION	9.884.800	11.582.968	10.727.582
TOTAL APORTE	80.960.747	99.106.685	91.787.795
NO USADO (EXCEDENTE PROX AÑO)	41.121.424	52.671.482	45.060.213

Luego, si además, todas las empresas elegibles para la franquicia la usaran, el monto sería 152 mil millones de pesos, y en la realidad el monto usado es alrededor de 90 mil millones de pesos (SENCE, 2011). Es decir, el alcance de la ejecución de esta fuente es bastante menor que el presupuesto potencial.

3.3 Evidencia sobre quién financia la capacitación

En ALC, la evidencia disponible de encuestas a firmas e individuos, si bien acotada y no comparable entre países (principalmente por ser universos diferentes), muestra resultados interesantes. Datos de Chile, a face value, (ELE 2007, encuesta a gerentes o dueños) sugieren que bajos niveles de recursos públicos se utilizarían para capacitar a gerentes, siendo más bien la empresa y los propios gerentes que financian principalmente su capacitación. Sin embargo, no puede distinguirse si las empresas consideran los recursos de la franquicia tributaria como propios (y por ende los reportan en la línea de recursos propios) o no. Asimismo, un bajo porcentaje identifica al costo de la capacitación como la principal causa para que los trabajadores (8,1%) y los gerentes (9,6%) no se capaciten.

Origen de los recursos utilizados para capacitar a gerentes CHILE (%)	
<i>Franquicia Tributaria</i>	0.9
<i>FONCAP microempresa</i>	2.2
<i>Chilecalifica</i>	2.2
<i>Otras instituciones públicas</i>	7.4
<i>Recursos de la empresa</i>	37.5
<i>Recursos propios</i>	28.1
<i>Otros recursos</i>	21.7

Fuente: ELE (2007).

La Encuesta a Hogares de México (ENOE 2009) señala que es la empresa primera fuente de financiamiento de la capacitación y luego en menor medida el trabajador y los programas de gobierno. En este caso también surge la duda de si las empresas no tienen en cuenta la capacitación con financiamiento público –por ejemplo por considerarla de baja calidad- o no la internalizan como parte de sus actividades regulares de capacitación, o si simplemente el uso de financiamiento del estado es insignificante dentro de las empresas respecto a fuentes propias. Por otro lado, solamente 11,6% de las personas argumentan la falta de recursos para capacitarse como principal causa de no tomar o recibir capacitación.

Quien pagó o financió principalmente el curso? MEXICO	Total (%)	Empresas (%)
Trabajador	14	5
Un programa de gobierno	11	1
Cámara/sindicato/gremio	2	1
ONG	1	0
La empresa	69	91
Otros	2	1

Fuente: ENOE (2009).

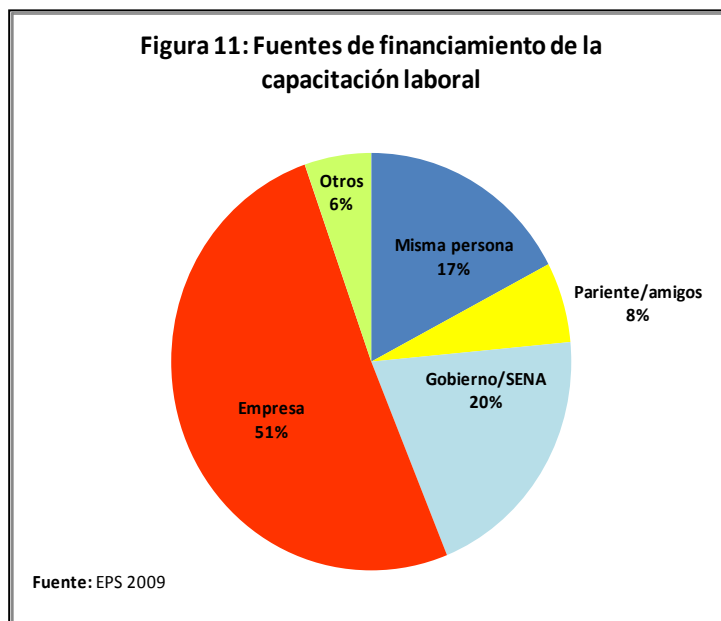
Nota: La primera columna considera al total de trabajadores capacitados y la segunda solo a los individuos que trabajan en lo que la ENOE denomina “empresas constituidas en sociedad y corporativas”.

Luego, en el caso de las empresas paraguayas (2007), el 66% del financiamiento de curso de capacitación es incentivado y financiado por la empresa, y solo 14.2% es financiado de común acuerdo y con costos compartidos. Sin embargo, estos porcentajes varían significativamente por tamaño de empresa.

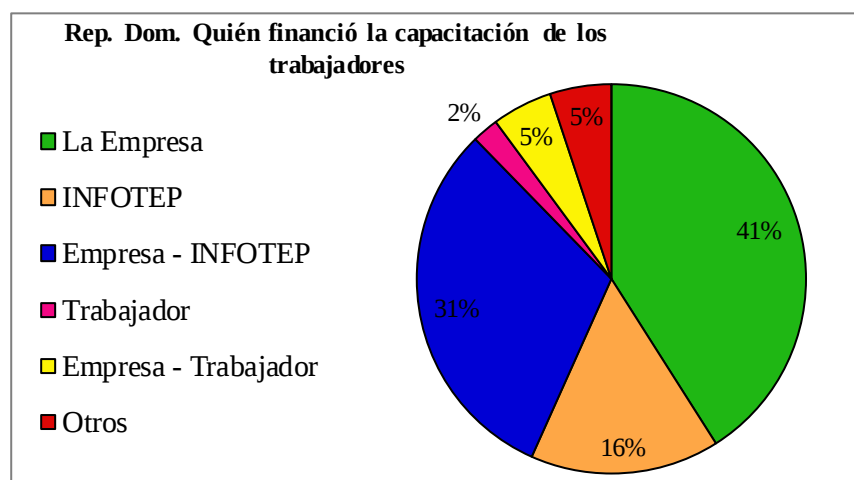
MPYMEs y Financiamiento de los Cursos de Capacitación (PARAGUAY)				
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Incentivado y financiado por la propia Empresa	15,2	37,50	37,5	8,9
Común acuerdo y costos repartidos	16,7	45,8	33,3	4,2
Impartidos por la propia empresa o sus proveedores	25,0	58,3	16,7	0,0
Ofertados gratuitamente por la institución.	66,7	16,7	16,7	0,0
Iniciativa del trabajador	42,9	28,6	28,6	0,0

Fuente: CADEP (2007)

En el caso de Colombia (EPS 2009, encuesta a individuos), las fuentes principales de financiamiento son la empresa (51%) y el gobierno o el SENA (20%). Entre los trabajadores informales, un 26% de los informales se capacitó o se está capacitando en el SENA y tan sólo un 25% lo hizo en una empresa. Entre los formales, estas tasas son 17% y 57% respectivamente. Del mismo modo, para los informales las principales fuentes de financiamiento de la CL son el SENA (29%), la empresa (27%) y la misma persona (25%) mientras que para los formales la principal fuente es la empresa (70%) y el SENA sólo abarca un 13%²³. Por último, en las empresas del sector manufacturero y servicios de República Dominicana (2003), el financiamiento de la capacitación de trabajadores también es compartido y la empresa tiene una importante participación (41%).



²³ En este sentido, se evidenciaría un subsidio cruzado: el sector productivo formal estaría financiando, a través de su aporte del 2% al SENA, la capacitación de los informales, lo cual podría desincentivar la formalización del trabajo. Ver Levy (2008) para una discusión de este punto en el caso de México.



Fuente: ENDECA (2004).

Es interesante notar, pese a ser un universo completamente diferente, el caso de micronegocios en México (2008): más de la mitad de las empresas financian la capacitación con recursos propios (61,8%). Muy en menor medida, el gobierno y los proveedores también son fuentes de financiamiento (9,2% y 15,8%, respectivamente). Paralelamente, un 6% de las microempresas declara que la principal razón por la cual la empresa no se capacita es porque carece de los recursos para hacerlo.

Paralelamente, es válido analizar la otra cara: a quién y cómo financian los INC con los fondos públicos. En el Cuadro A.6 se resume el accionar de varios de los INC en cuanto a qué tipo de “gasto” realizan. En varios países, los INC señalan que se comparten los costos de la capacitación entre los involucrados, y los recursos públicos solo cubren un porcentaje. Paralelamente, varias instituciones ofrecen cursos gratis y ninguno otorga créditos o préstamos para capacitación.

De todo lo anterior se plantean varias reflexiones que requieren mejores datos, y estudio y análisis más profundo. Por un lado, la información proveniente de encuestas en ALC sugiere que existe una gran heterogeneidad entre los países. En algunos de ellos, las empresas financian parte de la capacitación con recursos propios, mientras que en otros los recursos públicos son importantes. Desafortunadamente, no se tiene evidencia de si las empresas consideran recursos propios al impuesto específico que se les cobra (y si fuera así, estarían contabilizando como propio a un impuesto) o no, aspecto que podría estar contaminando las respuestas. Tampoco se

sabe si las empresas no consideran a la capacitación realizada en organismos públicos como una opción pertinente o factible para ellas –por ejemplo por rigidez de cursos, baja calidad, costos de transacción, etc.) o porque no tienen conocimiento o acceso a la misma. Luego, aún si consideráramos que las empresas tienen un rol importante en el financiamiento de la capacitación de los trabajadores, es necesario tener cautela porque no se cuenta con evidencia de si la empresa traslada parte del costo al trabajador, y por ende, el individuo está pagando parte de la capacitación.

Por otro lado, los institutos de capacitación dicen financiar parte de la capacitación de las empresas. Pero no se sabe si son las mismas empresas o no, o qué segmento de empresas y trabajadores hacen uso de las acciones de capacitación derivadas de los institutos.

En síntesis, urge generar mejor y más amplia evidencia, cuantitativa y cualitativa, sobre quién realmente financia, en qué proporciones, en qué tipo de acciones y qué tipo de empresas y trabajadores hacen uso de dicha capacitación. Asimismo, apremia relevar la visión de las empresas sobre la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación. Todo esto es el punto de partida para analizar barreras de acceso y participación, comportamientos e incentivos de las tres partes involucradas: individuos, empresas e instituciones²⁴.

Recuadro 3: El sector construcción en Uruguay: una iniciativa de cofinanciamiento prometedora

Contexto El sector representa el 6,5% del PIB, tiene 9% de los puestos de trabajo formales del sector privado, y en los últimos 8 años se multiplicó por 2,9 el número de ocupados formales en la construcción. No menos de 35% de los trabajadores del sector tienen 24 años o menos y 20% de ellos entraron a la construcción sin experiencia previa.

Esquema En 1997 se firma un convenio entre empresarios y trabajadores de la construcción para crear un Fondo para la Capacitación de los trabajadores del sector. Entre sus funciones se destaca el financiamiento de acciones e instrumentos de capacitación y la emisión de certificaciones por parte del mismo sector. En 2010 se define la capacitación de obreros, mandos medios, técnicos y funcionarios de la construcción como política sectorial con alta prioridad y se crea el comité sectorial con acuerdo con el INEFOP. Las fuentes principales de financiamiento son: aportes bipartitos (.05 por mil a cargo de los empleadores y 0.5 por mil a cargo de los trabajadores, sobre salarios líquidos), y fondos del INEFOP.

²⁴ Véase Ammerman y Cuddy (2011) para un análisis de barreras de las empresas y personas a partir de la experiencia de OCDE.

Se firma acuerdo con INEFOP para aporte de fondos públicos, tal que el financiamiento será tripartito: empresas, trabajadores y recursos públicos.

Se realizó un piloto en 2010 y un plan 2010-2013: 6 millones de dólares, 2000 capacitados en 2011 y 3000 en 2013. Se diseñaron cursos y perfiles con la Universidad, y se llamó a instructores con altos requisitos de calidad –nacionales e internacionales. Hasta el momento no se han realizado evaluaciones de impacto.

Países de la OCDE. Brunello et al (2007) plantea que los empleadores aparecen como los principales actores en el mercado de capacitación en países desarrollados. Analizan los cursos de capacitación en 16 países de la OCDE de acuerdo a quien los paga, usando datos de la International Adult Literacy Survey (IALS). En promedio, el 80% de los cursos de capacitación vocacional son financiados o provistos por los empleadores. Si bien la variación entre países es grande, en todos al menos 50% es financiado por las empresas. Patrones similares se reflejan utilizando la European Community Household Panel (ECHP), donde 72% de los cursos de capacitación donde se tiene datos son costeados por la firma. Sin embargo, los autores destacan que esta descomposición sobreestima la inversión de las empresas en capacitación porque los cursos financiados por las empresas son de menor duración que aquellos no financiados por las mismas. De acuerdo a la IALS, aquellos no financiados por firma son el doble de largos. Aún en el caso de países con distribuciones menos diferentes (Suiza), los financiados por la empresa son un 25% más cortos que los no financiados. Por último, cuando se descompone el volumen de capacitación por fuente de financiamiento, en promedio, la participación de las empresas sigue siendo grande y, en promedio, dos tercios de la misma son cubiertos por la firma. En todos los países involucrados (excepto Irlanda, Italia y Suiza) se reporta que más de la mitad del volumen de capacitación es al menos parcialmente financiado por los empleadores²⁵.

²⁵ Los mismos autores plantean si el hecho de que se reporte financiamiento de la empresa significa que la empresa carga con el costo, o los trabajadores pagan indirectamente aceptando menores salarios o entrenando fuera de horario. Los estudios encuentran poca evidencia de que los trabajadores pagan una proporción importante del costo de la capacitación en sus salarios. Si bien puede haber problemas de medición, la evidencia sugiere: i) los trabajadores no pagan de su salario por la mayor parte del costo de la capacitación financiada por las empresas; ii) la evidencia de que los trabajadores aceptan menores salarios para cofinanciar capacitación es muy limitada y no es robusta; y iii) hay alguna evidencia de que pueden aceptar capacitarse fuera de horas normales de trabajo, al menos en algunas circunstancias.

3.4. Esquemas de cofinanciamiento

Dadas las causas posibles de la provisión subóptima de la formación, aumentar los incentivos económicos a invertir en educación y capacitación por medio de arreglos institucionales y políticas fiscales que favorezcan el cofinanciamiento entre las partes -estado-empresa, estado-individuo, o estado-empresa-individuo- aparece como una opción factible (Bassanini 2004). Algunos países de la región ya lo implementan; sin embargo, como se verá en breve, ciertas condiciones son cruciales –y necesarias aunque no suficientes- si se quiere apostar por mecanismos de cofinanciamiento. Luego, el diseño de política es crucial dado que las posibles fuentes de fallas de mercado pueden igualmente llevar a fallas de política, con el riesgo de una pérdida de peso muerto significativa y fuertes cargas fiscales.

Los mecanismos de cofinanciamiento se sustentan a partir de:

- i) Compartir los costos de todos los que se benefician (estado, empresas e individuo) para alinear mejor los incentivos, por ejemplo calidad y relevancia.
- ii) Atacar varias fallas de mercado simultáneamente: apropiabilidad, beneficio esperado incierto (riesgo de inversión), restricciones de crédito, asimetrías de información.
- iii) Desarrollar y probar mecanismos que promuevan a las personas, adultos y grupos en desventajas en particular, a seguir aprendiendo. Incentivar el acceso a grupos priorizados.

En algunos países existe cofinanciamiento, por ejemplo en Paraguay y Chile. La ley que regula la franquicia tributaria obliga a las empresas a pagar el 50% de los gastos de capacitación cuando el trabajador gana más de 1.900 dólares y menos de 3.800 dólares y financiar el 85% del gasto en capacitación si el trabajador tiene ingresos superiores a 3.800 dólares.

La literatura y evidencia empírica resaltan que la efectividad de políticas de cofinanciamiento orientadas a aumentar la demanda de empleadores y trabajadores se basa en ciertas condiciones necesarias del contexto de política e institucional en el cual son implementadas:

- a. Barreras a la entrada de proveedores debe ser baja para permitir que la oferta se acomode a las necesidades de la demanda sin aumentar los costos.
- b. Información sobre la naturaleza, condiciones, costo y calidad de las oportunidades de educación y capacitación deben estar disponibles para los individuos y empleadores para

asegurar la asignación eficiente de los recursos para invertir en educación y capacitación y promover el cofinanciamiento y los comportamientos cooperativos.

- c. La información sobre la naturaleza y nivel de capacidades y competencias que son adquiridas por los individuos por medio de capacitación autofinanciada debe estar transparentemente señalizada en los mercados laborales para que los trabajadores puedan capitalizar lo que han aprendido cuando pagaron por ello.

Luego, una vez garantizadas estas medidas, es pertinente no perder de vista ciertos resultados que, al igual que en otros esquemas con financiamiento públicos, siguen debiéndose evitar: i) un efecto desplazamiento dado por el financiamiento de capacitación que igualmente se hubiera producido sin recursos públicos; ii) un efecto sustitución de capacitación informal a formal (lo cual estaría reduciendo el financiamiento que otorga la empresa por medio de la capacitación informal); y iii) pretender de un instrumento alcanzar un objetivo para el que no fue diseñado –o peor aún, más de un objetivo. Por ejemplo, no se le puede requerir a esquemas dirigidos a firma que solucionen la baja participación de determinados grupos de trabajadores. Si se pretende mejorar la formación de dichos grupos y/o mejorar la equidad, se debe focalizar en ellos y esquemas dirigidos directamente a individuos deben incluirse.

Debido a su potencial, varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han venido promoviendo desde los 90 proyectos de cofinanciamiento de educación y capacitación para ayudar a los empleados a compartir los costos entre el Estado y los individuos cuando estos no son financiados totalmente por los empleadores. El enfoque se ha ido moviendo de esquemas de subsidio directo a los proveedores (públicos o privados) de capacitación, a esquemas compartidos, desde la demanda. Actualmente, la evidencia muestra que las políticas públicas que ofrecen apoyo financiero a personas y empresas generalmente son esquemas de cofinanciamiento orientados hacia ambos. La experiencia de países OCDE acredita la combinación de instrumentos de subsidio para cubrir los diferentes objetivos (Cuddy et al (2010)).

Table 5.4 How governments and employers support workplace training

	Public funding		Firms' collective contribution (e.g. training levy)	Employers' contribution to VET		
	Direct subsidy*	Tax deduction*		Training equipment	Salaries of trainers	Trainee travel expenses
Australia	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Austria	Yes	Yes	In some sectors	Yes	Yes	Yes
Belgium (Fl)	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Denmark	No	No	Yes	Yes	Yes	No
Finland	Yes	No	No	-	-	-
France	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Hungary	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Norway	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes
Netherlands	No	Yes	In some sectors	Yes	Yes	Yes
Switzerland	No	Yes	In some sectors	Yes	Yes	Yes

* See Glossary for definitions.

Source: Kuczera, M. (forthcoming), *The OECD International Survey of VET Systems*, OECD, Paris.

Sin embargo, la literatura que cubre los casos de países más desarrollados también enfatiza que pese a la gran difusión de esquemas de cofinanciamiento, evaluaciones empíricas rigurosas sobre su efectividad faltan y no se cuenta con contrafactuales que permitan plantear el impacto de política. Los resultados a partir de estadísticas descriptivas difieren por país y esquema, y todavía no se sabe cuán costo-efectivos son (Brunello et al (2007)). Consecuentemente, si bien prometedoras, no se puede determinar si estas políticas arrojan suficientes ganancias como para compensar los costos implicados²⁶. Brunello et al (2007) y Bassanini (2004) argumentan que las políticas orientadas desde la demanda individual, relajando las restricciones de crédito individuales y aumentando las tasas de retorno esperadas, pueden tener un rol. Sin embargo, requieren información que los individuos no siempre tienen y la portabilidad de las capacidades debe ser asegurada. Es decir, incentivos financieros deben ser acompañados de una estructura de condiciones adecuada²⁷.

De lo anterior se deduce que, en el caso de ALC, hay un largo camino por recorrer para aspirar a diseñar e implementar esquemas de cofinanciamiento que sean costo-efectivos y que no generen resultados adversos. En otras palabras, si ALC apuesta a acercarse a países más desarrollados,

²⁶ Los requisitos para que los mecanismos de cofinanciamiento funcionen implican mecanismos y estructuras institucionales, de gestión y de regulación que es necesario considerar.

²⁷ Ver también Urzua y Puentes (2010).

debe primero encontrar soluciones a las condiciones básicas ya mencionadas. Lo anterior manifiesta claramente roles que el Estado puede tener. Si bien en general el Estado no tiene ventajas sobre el sector productivo para anticipar en tiempo las necesidades de capacitación, sí puede cumplir una función crucial recolectando información, transparentando información de los mercados involucrados, creando sistemas y mecanismos que incorporen datos y evidencia de los proveedores de capacitación, satisfacción de los usuarios (empresas e individuos), beneficios y costos. A su vez, el estado posee la capacidad para contribuir en diseñar institucionalidades que por una parte promuevan la calidad y relevancia de la capacitación, pero que también puedan adaptarse y anticipar los cambios del entorno.

Hasta el momento ALC no ha podido o querido resolver la infinidad de fallas informativas que afectan tanto al mercado laboral como al de capacitación, donde las diferencias en los distintos diseños institucionales dificultan aún más las comparaciones. Asimismo, resuelto lo anterior, ALC necesita comprender mejor los incentivos y obstáculos de cada una de las partes para poder plantear mecanismos que aumenten la participación y que sean incentivo compatible.

En la misma línea, el Estado también puede contribuir a aumentar los beneficios individuales de la capacitación y su apropiabilidad creando sistemas de calificaciones, de acreditación y reacreditación de instituciones e instructores, reconocimiento de experiencia y aprendizaje informal, etc. Luego, y por último, el Estado también debe cubrir el rol de generar la estructura y las condiciones legales para asegurar que las partes inviertan en formación y estén dispuestas a financiarla, como también regular y monitorear el correcto funcionamiento de los instrumentos y mecanismos vigentes.

Recuadro 4: Estrategia de Empleo de la OCDE (2004)*

Recomendaciones para inversión en capital humano

- ✓ Se basan en mejorar los **incentivos** de las empresas y trabajadores para invertir en aprendizaje continuado.
- ✓ Posibilitar a los trabajadores para que alternen trabajo y períodos largos de capacitación fuera del trabajo a lo largo de la vida laboral.
- ✓ Implementar esquemas de carga de capacitación/beca que estimule a las empresas a desarrollar más capacidades o sistemas de créditos para trabajadores adultos que les permitan adquirir nuevas capacidades en establecimientos certificados o firmas, prestar especial atención al diseño y mecanismos de aplicación de las reglas para minimizar la pérdida de peso muerto y los efectos sustitución.
- ✓ Transparentar el valor de las capacidades relativamente a otros factores, para que tanto trabajadores como empresas los tomen como activos de largo plazo.
- ✓ Promover **mecanismos de cofinanciamiento**, bajo los cuales empleadores, trabajadores y gobierno financian conjuntamente la capacitación, reduciendo los costos marginales (directos y de oportunidad) para minimizar la pérdida de peso muerto.
- ✓ Lo que hace a las personas y empresas invertir en capacitación es la diferencia entre los beneficios marginales esperados y los costos marginales de capacitación.
- ✓ Las personas y organizaciones son más efectivas monitoreando la calidad del servicio cuando el subsidio es parcial y ellos tienen que poner parte de los recursos.
- ✓ Los **esquemas de financiamiento** con apalancamiento potencial grande son preferibles porque minimizan la pérdida de peso muerto y reducen la carga pública. Estos esquemas incluyen arreglos institucionales y regulatorios que permitan movilizar recursos privados.
- ✓ La acción de política también puede aumentar los beneficios de los individuos promoviendo la portabilidad de las capacidades y la transparencia en la señal de los resultados aprendidos. La **acreditación y reconocimiento** de las competencias adquiridas a través de acciones de capacitación vocacional cortas y de capacitación informal es un aspecto central (y un problema de política) para la transferibilidad de la capacitación. Muchos países han introducido sistemas de cualificaciones basados en competencias calificadas, en los cuales la cualificación proviene de diferentes canales (educación vocacional, formal, informal, experiencia, etc).

* Capítulo 4, "Improving Skills for more and better jobs: Does training make a difference?"

Todo lo anterior sugiere que, si bien no existe una fórmula, ni suficiente evidencia rigurosa, políticas bien diseñadas que promuevan el aprendizaje incrementando incentivos económicos e

institucionales para la oferta y para la demanda es la forma de encararlo. La manera de comenzar es solucionar las fallas informativas y barreras a la entrada.

3.5. Conclusión

De lo anterior se desprende que no existen mecanismos de financiamiento únicos o mejores, y falta todavía mucha evidencia sobre eficiencia y efectividad de uno u otro. Sin embargo, considerando el marco conceptual, la evidencia de países que han ido probando y ajustando medidas y la realidad de los países de la Región, es fundamental comenzar preguntándose a qué objetivo apunta la capacitación y cuáles de las razones son las que justifican la intervención pública. Luego, es imperante concretar acciones para atenuar las múltiples fallas informativas, transparentar las habilidades, garantizar su portabilidad, y hacer un esfuerzo por profundizar el conocimiento de los comportamientos de los agentes involucrados, las barreras a la participación y los incentivos. Las respuestas afectarán la decisión de cómo financiar la capacitación, en qué proporción y a quién darle los recursos²⁸.

4. Mecanismos de asignación de la capacitación, distorsiones y resultados

Destinar recursos públicos para la capacitación laboral impone a los gobiernos responder cuatro preguntas básicas: cuáles son los objetivos que se persiguen con el gasto en capacitación, quiénes son los agentes receptores de los fondos, bajo qué mecanismos se destinan los recursos y cuál es el mecanismo con el cual se va a evaluar el uso de los recursos. Lo anterior representa un desafío para ALC, pues el diseño de los sistemas como están hoy por hoy planteados genera distorsiones en la asignación de recursos y no garantiza la eficiencia en el gasto. Varios de los resultados del financiamiento de la capacitación son consecuencias directas del diseño mismo de los mecanismos y su operatividad, lo cual pone de manifiesto la posibilidad de realizar mejoras.

²⁸ Por ejemplo, el instrumento será muy diferente si el objetivo es mejorar la productividad de las firmas o aumentar la empleabilidad de las personas, o incrementar las oportunidades de las pequeñas y medianas empresas. Y la fuente de financiamiento, como ser un impuesto a la nómina, puede favorecer a ese objetivo o generar distorsiones y efectos adversos.

4.1 Objetivos y mecanismos de asignación

De forma general, la demanda de capacitación está compuesta por las empresas y las personas. Así como los gobiernos persiguen distintos fines a la hora de financiar la capacitación, las empresas y los trabajadores también se capacitan por diferentes motivos²⁹. Las empresas demandan capacitación para aumentar la productividad de sus trabajadores, lo que, en mercados imperfectos, se traduce en mayores beneficios para el negocio (Acemoglu y Pischke, 1999). Las personas, por su parte, deciden capacitarse para mejorar su desempeño laboral, que engloba factores que van más allá de la mejora en los salarios, como ser más estabilidad en el trabajo, mejores perspectivas laborales a través de un menor riesgo de pérdida de empleo, mejor horario de trabajo, entre otros (Becker, 1962).

Desde el punto de vista de la asignación de fondos, y dadas las prioridades de los gobiernos, en la práctica se observan dos grandes opciones en cuanto a mecanismos de asignación de recursos: subsidios por el lado de la oferta para financiar a las instituciones oficiales y/o proveedores de servicios (públicos y privados) y/o subsidios por el lado de la demanda, es decir individuos y empresas. En este último grupo, pueden citarse exenciones, subsidios directos, reembolso de gastos con cargo a impuestos específicos para la capacitación que gravan a las empresas, incentivos tributarios con cargo a recursos generales del Estado, esquemas de costos compartidos entre el Estado y las empresas obligadas a realizar programas de formación; y sistemas de cuentas.

La literatura y la evidencia empírica resaltan la importancia de definir con precisión cuál es el objetivo de dichos fondos como primera medida para poder priorizar, supervisar y lograr efectividad en su uso. Es decir, a quién asignar depende primeramente del tipo de problema que se pretende resolver. El Cuadro 2 muestra ejemplos de intervenciones que realizan los gobiernos en el mercado de la capacitación a favor de la eficiencia y la equidad, y los mecanismos de asignación de fondos utilizados.

²⁹ Para una discusión sobre por qué los gobiernos deberían preocuparse por la capacitación laboral, ver Huneus, de Mendoza y Rucci (2011).

Cuadro 2: Objetivos de política y mecanismos de asignación de la capacitación

Mecanismos de asignación Objetivos	Demanda		Oferta
	Individuos	Empresas	Proveedores de Capacitación
Equidad	Atención de necesidades de capacitación de grupos vulnerables: trabajadores con bajos niveles de instrucción, desempleados, etc.		Provisión de capacitación gratuita o a bajo costo para ampliar el acceso y participación.
Eficiencia			
Productividad	Asignación hacia los trabajadores contribuye a aumentar los beneficios individuales: mayores salarios, mejores condiciones laborales, más estabilidad en el empleo, etc.	Mejor ajuste de la oferta a las necesidades del sector productivo.	Atención de estrategias productivas nacionales o sectoriales a través de capacitación.
Fallas de Mercado	Subsidio a la capacitación mitiga los problemas de escasez o falta de crédito que enfrentan las personas.	Subsidio para la capacitación para PyMes que no se capacitan por problemas crediticios.	Economías de escala en la provisión de los cursos.

Fuente: Elaboración propia

Objetivos de Eficiencia

Productividad

Mejorar la productividad es uno de los desafíos más importantes para ALC. En la región, la productividad de las empresas varía ampliamente: existen algunas empresas muy productivas y muchas de productividad extremadamente baja, lo cual redundará en un déficit de empresas con niveles medios de productividad (BID 2010b).

El crecimiento de la productividad está intrínsecamente relacionado con la disponibilidad de una fuerza de trabajo calificada. A medida que los países crecen y se vuelven más ricos, las

habilidades demandadas cambian. La productividad laboral depende cada vez más de habilidades cognitivas de alto nivel (análisis, resolución de problemas, comunicación) y habilidades de comportamiento (disciplina, esfuerzo) (Banco Mundial, 2010 y Bassi et al 2011). Dado este escenario, y con el objetivo de productividad en mente, una opción de mecanismos de asignación subsidiar a la demanda, y específicamente a las empresas, y que esta inversión se traduzca en un aumento de la productividad y competitividad de las firmas aumentando la habilidad de sus trabajadores. La lógica detrás de un mecanismo de asignación que destine los fondos a las empresas radica en que -en teoría- ellas saben mejor que nadie cómo asignar sus recursos entre los trabajadores o gerentes potencialmente beneficiarios de la capacitación. Los subsidios a la demanda, focalizados en las empresas, tienen la capacidad de ajustar mejor la oferta a las necesidades del sector productivo. Sin embargo, para que este mecanismo de asignación de los fondos sea efectivo, es crucial que las empresas tengan un buen conocimiento de su función de producción, y de los retornos asociados con la capacitación. Las desventajas, desde la empresa, son que podría generar desplazamiento de gasto -financiando capacitación que la empresa financiaría de todas formas-, acceso limitado y visión cortoplacista de la formación.

Fallas de mercado

Como se discutió en capítulos anteriores, la interacción entre diferentes fallas de mercados (capital, trabajo, y capacitación) puede resultar en una inversión en capacitación por parte de empresas y trabajadores por debajo del óptimo social. Entre otros factores, esta ineficiencia es producto de problemas de información incompleta en cuanto al contenido de los cursos adecuados y los retornos, restricciones al crédito para financiar la capacitación, falta de certificación o reconocimiento de las habilidades que dificultan la apropiabilidad, entre otros. Las instituciones oficiales de capacitación, proveedoras de educación para adultos y capacitación para el trabajo, constituyen uno de los instrumentos por medio de los cuales los gobiernos intentan mitigar estas ineficiencias.

Desde los '60, los países de la OCDE adoptaron políticas que estuvieron dirigidas a atacar rigideces en la oferta que obstaculizaran la capacitación en adultos, dirigiendo recursos a los proveedores de capacitación, aunque actualmente el énfasis ha estado puesto en el lado de la demanda (Bassanini, 2004). En ALC, las instituciones oficiales de capacitación -generalmente

dependientes de los ministerios de trabajo o educación- son grandes receptoras de fondos para brindar capacitación a las personas. Las externalidades positivas asociadas a la capacitación de la fuerza laboral y sus características de bien público justifican, de alguna manera, la existencia de estos organismos.

Los institutos oficiales proveen, en general, cursos a bajo costo para que más personas puedan tener acceso. A través de los oferentes públicos, los gobiernos pueden atender estrategias productivas nacionales o sectoriales, definiendo prioridades de capacitación en función de las carencias profesionales detectadas en los trabajadores cuando no alcanzan los niveles de competencia mínimos exigidos para el desempeño de una ocupación. Estas necesidades de capacitación podrían detectarse en ocupaciones donde las empresas tienen dificultad para encontrar personal calificado de acuerdo a sus necesidades productivas, áreas y ocupaciones donde está previsto que experimenten crecimiento o cambios en los próximos años, u ocupaciones nuevas en el mercado de trabajo. En teoría, los oferentes públicos cubrirían las necesidades de las empresas que el mercado por sí solo no puede atender.

Las ventajas de los esquemas de financiación sobre la oferta se circunscriben, por ejemplo, a las economías de escala en la provisión de los cursos, logrando los proveedores atender las necesidades de diversos públicos que, individualmente, no encontrarían la oferta requerida. La experiencia de los países de la OCDE apunta que es necesario destinar recursos públicos para que la oferta adecuada se genere. Sin embargo, para hacerse cargo de los desafíos de calidad es necesario pensar en instrumentos que provienen desde la demanda.

La evidencia muestra que estos esquemas de asignación presentan las falencias típicas de los monopolios públicos, especialmente cuando el financiamiento es seguro y el control es bajo. Asimismo, cuando los recursos subsidian a los proveedores, se potencia la competencia pero podría generarse demasiada atomización y/o comportamientos oportunistas y falta de efectividad si no conlleva regulación y monitoreo de gestión y resultados tal que la competencia por los recursos sea real y sujeta a resultados.

Objetivos de Equidad para Trabajadores

La capacitación laboral es una herramienta para aumentar las posibilidades de los trabajadores que se encuentran en una situación de desventaja en el mercado de trabajo, como ser las personas que por su condición socioeconómica tienen bajos niveles de educación, los desempleados, las mujeres, los trabajadores informales. Los fondos de capacitación creados con este objetivo están orientados a aumentar el ingreso de los grupos desventajados proveyendo oportunidades para adquirir capacidades productivas y apuntan a personas que no están cubiertas por las empresas.

Inclusive en el caso de individuos desventajados que trabajan en empresas, los mecanismos de asignación que destinan fondos a estas últimas no son capaces de cumplir con los objetivos de equidad. Como se mencionó previamente, las empresas y los trabajadores tienen objetivos diferentes en relación a la capacitación. Brunello et al (2007) señala que para el caso de la OCDE las empresas generalmente prefieren abarcar en sus programas de entrenamiento a trabajadores involucrados en trabajos complejos, y el apoyo público creado para favorecer a grupos vulnerables y dirigido a las empresas puede crear efectos sustitución marcados y no deseables. Las empresas no priorizarán grupos priorizados desde el punto de vista de la equidad si no están alineados con sus intereses. Y solo a través de fondos que estén destinados a las personas es factible lograr una mayor inclusión de los grupos vulnerables.

La capacitación para grupos marginales figura como uno de los temas prioritarios en los cursos impartidos por los institutos nacionales de capacitación en ALC. Países como Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Paraguay disponen de una oferta de cursos gratuitos (encuesta INC). Un ejemplo de financiación de la capacitación a través de contribuciones directas sobre los trabajadores es el Bono Trabajador Activo otorgado por el SENCE en Chile, que les da a las personas que tienen empleo la oportunidad de inscribirse en el curso e institución de su elección, dentro de la oferta disponible en cada región. El beneficiado sólo debe aportar una matrícula, equivalente al 20% del valor del curso, que hace las veces de garantía. Ésta es completamente devuelta al término del curso si aprueba el curso en términos de asistencia y evaluación. Para el caso de países de OCDE, Bassanini (2004) muestra ejemplos de subsidios dirigidos a trabajadores individuales y sus mecanismos de financiación.

4.2 Incentivos, distorsiones y resultados

La efectividad de los mecanismos de asignación a la hora de alcanzar los objetivos de la inversión pública depende crucialmente del diseño mismo de los sistemas de capacitación de los países. La forma en cómo los gobiernos captan los recursos, supervisan el gasto y evalúan los resultados influye en los incentivos de los agentes sobre cómo y cuánto invertir en capacitación. Lo anterior representa un desafío para ALC, pues el diseño de los mecanismos como están actualmente planteados genera distorsiones en la asignación de recursos y no garantiza la eficiencia en el gasto.

A continuación se plantean resultados relevantes que se evidencian o sugieren en los sistemas de capacitación con recursos públicos en ALC y que merecen una mención especial porque constituyen el meollo del sistema. Varios de los resultados son consecuencias directas del diseño mismo del sistema y su operatividad, lo cual pone de manifiesto la posibilidad de realizar mejoras.

- i. *Superávit de recursos.* Un primer elemento que surge de los presupuestos de muchos INC es que los recursos disponibles no se ejecutan durante el año correspondiente. Ningún INC presenta déficit, y varios de ellos tienen recursos ociosos que se acumulan año tras año. Chile y Uruguay son claros ejemplos de esto. Si bien la baja ejecución es algo común en esquemas orientados desde la oferta (supply driven), la información disponible no permite saber a qué se debe exactamente. Barreras de acceso, costos de transacción, costos de coordinación, fallas informativas podrían estar contribuyendo a que no haya suficiente demanda de capacitación. El no contar con mecanismos de contabilidad transparentes y sistemáticos conlleva a que no se sepa exactamente el detalle del gasto – por ejemplo, no se conoce el porcentaje que absorben los gastos administrativos- y por ende tampoco pueda comenzar a visualizar los obstáculos. Por otro lado, cuando los recursos son públicos, están dirigidos a la oferta y el éxito se mide por ejecución del gasto se suelen generar incentivos perversos, en el sentido que lo anterior representa un

estímulo a los institutos nacionales de capacitación a gastar los recursos lo más que puedan, dejando de lado consideraciones de eficiencia³⁰.

- ii. *Dudosa calidad.* Si bien no existe casi evidencia de alta calidad de los componentes fundamentales del sistema, la ausencia de metodologías e instrumentos típicos para monitorear y verificar la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación sugiere que esta dimensión hay un gran espacio de mejora. En el Cuadro A.7 se recogen diferentes instrumentos que los países poseerían para verificar y ajustar calidad. Por ejemplo, no existe en la región instrumentos de diagnóstico de las habilidades de las personas que permitan asignarlas a las intervenciones con la mejor efectividad esperada dada su situación. Colombia, México y Panamá afirman hacer seguimiento de estándares de calidad. Solamente tres países de la muestra sostienen levantar encuestas sobre la empleabilidad o realizar seguimiento de los egresados (Chile, Colombia y Ecuador). Únicamente dos casos validan los contenidos de los cursos y uno presenta estudios de satisfacción. Tampoco se han encontrado regularmente metodologías de acreditación y verificación de la calidad de los instructores. Si bien en algunos países habría acreditación de la capacitación (México, por ejemplo), los sistemas de acreditación no tienen un nivel de desarrollo de sistema nacional. Son más bien iniciativas puntuales en determinados sectores económicos e instituciones de prestigio. Por último, en los hechos no se evidencian penalidades lo suficientemente robustas para que se corrijan los comportamientos inadecuados, ni en aquellos casos donde existen instrumentos para retroalimentación de procesos y decisiones, estos no se utilizan para consolidar el rumbo. Todo parece indicar que los sistemas vigentes no tienen incentivos establecidos para competir por calidad. Si bien la evidencia es escasa, hay indicios en varios casos de que las reglas de pago a quienes proveen la capacitación juegan en detrimento de la calidad³¹. Por ejemplo, en varios países se paga costo fijo por hora de capacitación por persona, sin distinción alguna del costo real de la hora de capacitación. Luego, en casos de cofinanciamiento no existen medios de verificación de los costos reales, generando

³⁰ Esto también sucede en países de la OCDE, ver estudio del Ammerman y Cuddy (2011) en países de la OCDE, "Training for Working People: How to Assure Sufficiency, Efficiency, Impact?", mimeo diciembre.

³¹ Véase Ammerman y Cuddy (2011) para un relevamiento de instrumentos de calidad y pertinencia utilizados en países desarrollados.

³¹ Véase Ammerman y Cuddy (2011) para un relevamiento de instrumentos de calidad y pertinencia utilizados en países desarrollados.

incentivos a los proveedores y empresas de subir costos para cofinanciar menos. En otras palabras, no habría incentivos a la competencia por calidad para obtener recursos públicos. En resumen, no sabemos cómo medir la calidad de los cursos de capacitación y qué se entiende exactamente por ella.

Table 5.2 Quality assurance in enterprises providing practical training*

	Curriculum	Training content	Programme duration	Physical resources	Number of training places	Qualifications acquired	Educational performance	Labour market performance
Australia	no	yes	no	no	no	no	no	no
Austria	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	no
Belgium (Fl)	no	yes	no	no	yes	no	no	no
Czech Republic	no	No	no	no	no	no	no	no
Denmark	no	No	no	no	no	yes	no	no
Finland	no	No	no	yes	no	no	yes	yes
France	no	No	no	no	no	no	no	no
Germany	yes	yes	no	no	no	yes	yes	no
Hungary	**	**	**	**	**	**	**	no
Netherlands	no	yes	no	no	no	yes	no	no
Norway	m	m	m	m	m	m	m	m
Sweden	***	***	***	***	***	***	***	***
Switzerland	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	no
United States	no	No	no	no	no	no	no	no

Fuente: OCDE 2010

- iii. *Escasa información.* La información es un elemento clave a la hora de empujar la calidad de cualquier sistema de capacitación. En la región se refleja poca explotación de los datos existen y ausencia de una cultura de generación y uso de datos administrativos y de encuestas. Aspecto que redunda fundamentalmente en la baja probabilidad de desarrollar intervenciones costo-efectivas. En la mayoría las páginas webs de los INC no se publica información básica del mercado laboral. Este elemento dice mucho del sistema, ya que estadísticas elementales del mercado están disponibles en todos los países de la región por medio de encuestas de hogares y contribuirían a atenuar fallas informativas importantes, como ser tasas de empleo de diferentes sectores y salarios promedios de la economía por sector y nivel educativo. En el Cuadro A.8 se busca capturar instrumentos o mecanismos que los INC tengan para explotar información relativa a la demanda de capacitación. De la muestra de países donde se preguntó, solamente en tres países (Chile,

Colombia y México) se revisa información estadística sobre el mercado laboral -sin que necesariamente se traduzca en la publicación de la misma- y únicamente en un país se desarrollan estudios económicos regionales y sectoriales. Por el lado de los posibles capacitados también se sabe muy poco: no se ha desarrollado la cultura de analizar las características de la población objetivo potencial, menos aún los déficits de habilidades que puedan presentar. Por último, no se publica información alguna sobre las instituciones capacitadoras, su gestión y resultados.

- iv. *Variedad en tipo y duración de capacitación.* La mayoría de los sistemas nacionales de capacitación concentran fuertemente la oferta en cursos cortos (menos de 35 horas) y de duración intermedia (35-150 horas). Los cursos de más de 150 horas son casi una excepción. Luego, la varianza en el valor hora de los cursos es significativa. En el Cuadro A.9 se presenta la distribución de cursos por duración y el valor hora. Entre los factores que podrían explicar la distribución de horas se destacan: i) las PyME desean pocas horas porque el costo de oportunidad de cursos largos las hace no participar; ii) el costo de oportunidad para los trabajadores es mayor a medida que aumenta la duración; iii) los INC y las instituciones capacitadoras pueden tener incentivos a aumentar cobertura y completar acciones, y no necesariamente garantizar calidad y pertinencia, lo cual –dadas las reglas de juego- se optimiza con cursos cortos. Si bien no se conoce demasiada evidencia en cuanto a la duración óptima de cursos en el ámbito de habilidades blandas y transversales, es difícil pensar que con cursos de menos de 35 horas puedan cambiarse comportamientos de los trabajadores. En tal sentido, es que la experiencia en países desarrollados asocia a la corta duración como señal de poca calidad para ciertas capacitaciones. En un intento por caracterizar los principales tipos de capacitación que se desarrollan en la región con fondos públicos, se preguntó sobre los temas prioritarios y su duración. La varianza encontrada es alta y sería necesario ahondar en cada caso para comprender mejor en qué consiste cada tipo. De todas maneras, como primera aproximación, es sumamente interesante enfatizar algunos hechos. Excepto Colombia, los restantes ofrecen cursos para el desarrollo de habilidades de comportamiento. Estos son generalmente cortos, y solamente en República Dominicana y Honduras se ofrecen cursos largos de este tipo. Aquellos orientados a mejorar habilidades existentes, tienen

primeramente duración corta o intermedia. La oferta para grupos específicos de personas -como ser mujeres, desempleados, jóvenes- es variada y vigente en todos los países. No es tan claro el patrón para personas que están trabajando: varios países poseen cursos de duración intermedia (35-150 horas) orientados a habilidades gerenciales y/o habilidades específicas de la ocupación. En algunos casos, se desarrollan también cursos largos para habilidades específicas de la ocupación.

- v. *Baja fiscalización y débil esquema fiscal.* Un aspecto crucial de todo sistema que pretende funcionar adecuadamente es el desempeño de su gestión y administración. La fiscalización es un instrumento ampliamente utilizado en los países desarrollados para monitorear el buen funcionamiento de los procesos y actividades involucrados en la oferta y provisión de capacitación con fondos públicos y para verificar que lo propuesto o planificado sea concretado de acuerdo a esos lineamientos. Más aún, todo servicio público monopólico –o con poca competencia de mercado- debiera reforzar los mecanismos e instrumentos de regulación y rectoría para atenuar los típicos problemas de principal-agente y de comportamientos oportunistas abundantes en estas situaciones. Del Cuadro A.7 se resalta la poca práctica que ALC posee en el ámbito de la fiscalización y regulación de los servicios públicos en el área de capacitación laboral. Solamente Chile cuenta con supervisores regionales actualmente, aunque en 2002 el SENCE tenía únicamente cuatro fiscalizadores en todo el país. Únicamente República Dominicana afirma realizar supervisiones de facilidades –siendo la calidad de los facilitadores un insumo clave no se plantea ni como instrumento de calidad. Luego, Paraguay y Uruguay verificarían la realización de cursos. Por último, un prerrequisito para la introducción de un esquema fiscal para obtener recursos para capacitación es la existencia de un sistema impositivo fuerte y bien desarrollado, en donde ALC tiene un largo camino por andar también.
- vi. *Cantidad de capacitados.* La demanda de capacitación proviene de las empresas y/o de los trabajadores individuales. Un aspecto relevante a analizar es la cobertura que tienen estos sistemas. Como se vio en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011), en general, y aún cuando existen recursos públicos excedentes y presiones para aumentar la cobertura, esta es insignificante en muchos países. A modo de ejemplo, en el cuadro A.10, se plantean

estadísticas básicas de cantidad de capacitados. En valores absolutos, mientras Colombia capacita algo más de cuatro millones de personas al año, Uruguay no llega a 5.000 por año. Más aún, cuando se analiza la cantidad como porcentaje de las personas ocupadas, el desarrollo es bajo y la varianza alta. Colombia presenta la máxima cobertura (24%), le siguen Chile y República Dominicana (14,8% y 10,1% respectivamente) y en el otro extremo, Paraguay y Uruguay, con las mínimas (no alcanzando el 1%). Respecto a las características de las personas capacitadas, en muy pocos casos se conoce cuántos de los capacitados estaban trabajando. En promedio, el grupo que toma capacitaciones con recursos públicos posee educación media o 12 años de educación. Solo en Ecuador es algo menor (7 años). En cuanto a la edad, es interesante notar que el caso de franquicia tributaria en Chile (que opera desde la empresa), los trabajadores tienen en promedio 37 años, mientras que aquellos que hacen uso de otros programas son más jóvenes (32 años). En República Dominicana y México, la gente es más joven en promedio. Por el lado de las empresas, la información disponible en los INC es aún menor. Solamente para el caso de Chile, a partir de la ELE 2007, se distingue la participación de firmas por tamaño. Solamente 21,5% de las grandes empresas han recibido apoyo de SENCE, 9,55% de las medianas, y menos de 3% las pequeñas y micro. De hecho los INC no hacen uso de las encuestas a firmas disponibles ni cruzan información administrativa propia con otras fuentes. No se sabe exactamente qué empresas usan fondos públicos y de qué forma. Desafortunadamente, los INC no poseen sistemas de información que permitan caracterizar a la población elegible y objetivo, sea a nivel trabajador o firma³².

- vii. *Bajo involucramiento de los actores principales.* La evidencia empírica de países desarrollados es contundente a la hora de enfatizar la relevancia de contar con la participación real e involucramiento de los stakeholders principales³³. En el cuadro A.11 se plantea el grado de involucramiento de diferentes agentes en ALC en la definición de prioridades y diseño de cursos. La mayoría de los países sostiene que las empresas tienen un alto grado de participación en el primer aspecto, y varía significativamente respecto al segundo. Sin embargo, si se analizan los instrumentos para capturar información de la

³² Las institucionalidades también dan en varias ocasiones incentivos en la dirección equivocada de aumentar la cantidad de personas capacitados para que los entes que capacitan puedan tener más ganancias. Ver Ammerman y Cuddy (2011), "Training for Working People: How to Assure Sufficiency, Efficiency, Impact?"

³³ Véase Brunello et al (2007), Bassanini (2004), Cuddy et al (2010) y Ammerman y Cuddy (2011).

demanda (Cuadro A.8), los mecanismos de calidad (Cuadro A.7) y los esquemas de provisión (Cuadro A.2), no es claro de qué forma las empresas realmente se involucran en las acciones de capacitación. Podría ser que el principal canal sea a través de órganos tripartitos. Hasta el momento no se ha podido recolectar evidencia de por ejemplo, cómo las empresas plantean sus demandas a los INC de manera sistemática, de qué forma presentan las prioridades y se asignan los recursos, cómo los INC identifican necesidades de habilidades por parte de las empresas, ni cómo los cursos se diseñan a partir del –o con la validación del- sector privado. Respecto a la relación con otras instituciones formadoras, por ejemplo las correspondientes a la educación, también sobresale el hecho de que el involucramiento no es alto, sino más bien medio o bajo. Como se analizó en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011), la relación entre educación y mercado laboral es obvia por lo que las instituciones debieran reflejarlo. A face value, no se ven mecanismos sistematizados y combinados que transparenten las vinculaciones y articulación entre los agentes involucrados. En tal sentido, tampoco existe en la región una aproximación del stock de habilidades de los trabajadores, ni un relevamiento completo de la oferta de formación para el trabajo. Profundizar el conocimiento de las relaciones entre el sector productivo y los institutos nacionales de capacitación es un tema pendiente que urge encarar para poder entender el valor agregado que los fondos públicos podrían tener para las empresas, y así apuntalar la calidad y pertinencia del sistema. Articular con el sector educativo es una deuda impostergable. A su vez es necesario estudiar por qué las empresas utilizan poco intervenciones de tipo “on the job training” y en vez de ello prefieren cursos en sala de clase.

Recuadro 5: A win-win-win game

El caso de la Universidad de Tecnología y Educación de Corea (KUT).
Jee-Peng, World Bank 2011

El programa de Educación Vocacional para Empleados (EVEP) es uno de los programas de la KUT orientados a mejorar la vinculación entre la universidad y la industria. Se crea en 2005 ante la siguiente situación: i) respuesta de los empleadores sobre la falta de relevancia de lo enseñado en los colegios de ingeniería; ii) preferencia de los empleadores por contratar trabajadores con experiencia; iii) alto costo de entrenar nuevos trabajadores, sin experiencia; iv) creciente desempleo de jóvenes; v) falta de alta calidad técnica del personal de investigación y desarrollo; vi) brecha de competencias cada vez mayor entre líderes tecnológicos y PyME que son subcontratadas por las grandes. La diferencia en capacitación entre grandes y PyME es relevante: 78% de las grandes reclaman reintegro del Fondo del Seguro de Empleo por entrenamiento y otros beneficios a empleados, versus 8% en el caso de las PyME. La contribución es .25% de los salarios brutos para firmas con 150 o menos empleados y .85% para aquellas con 1.000 o más empleados.

El EVEP ofrece cursos cortos -típicamente de pocas semanas- a trabajadores de empresas participantes. El modelo involucra una asociación de tres partes: una empresa grande, clusters de PyME como subcontratadas de la grande, y la Universidad. Todas aportan y todas ganan. La grande aporta conocimiento técnico –traducido en currícula de curso-, sus expertos que enseñan y equipo. Las PyME aportan a sus trabajadores para que se capaciten y se actualicen con la tecnología de la grande, y la universidad aporta las instalaciones y mantenimiento de equipo. La grande gana al lograr empresas subcontratadas que conocen la especificación del producto y los estándares de calidad con eficiencia y confianza; las PyME ganan al mantener o expandir su negocio con la grande; y la universidad gana de las oportunidades que implica para su plantel de profesores coenseñar con expertos técnicos de las grandes corporaciones posibilitando a los profesores están en la última tecnología y mejorar la relevancia de los cursos full time regulares. Samsung fue el primero en aplicar el modelo. Luego, otros líderes como Hyundai Steel, MOBIS, ABB, Hanil E-Hwa, and YURA.

La participación de sub-contratados de primera línea ha crecido significativamente: 2 en 2005 a 13 en 2009, involucrando de 2.000 acciones de capacitación a más de 6.000, respectivamente. En cuanto a empresas tercera línea, el número de firmas creció de 8 en 2005 a 470 en 2009, y los episodios de capacitación crecieron de 109 a 14.792. Este acuerdo tripartito está contribuyendo a fortalecer la competencia técnica y competitividad de las PyME de Corea, mejorando la relevancia de las universidades y asegurando la competitividad global de las empresas líderes del país. Actualmente, un consorcio de instituciones capacitadoras se ha desarrollado para consolidar las relaciones entre los socios y ampliar el ámbito de colaboración y trabajo.

- viii. *Casi nula evaluación de impacto.* La región se encuentra muy rezagada respecto a la realización de evaluaciones de impacto rigurosas de intervenciones de capacitación laboral para personas que trabajan (Urzúa y Puentes 2010). Solamente dos países, Chile y Colombia, afirman realizar evaluaciones de impacto. Desafortunadamente, no se ha podido encontrar ninguna publicación al respecto. Recién en 2011, como se comentó en Huneeus, de Mendoza y Rucci (2011), y solamente en el caso de Chile se ha concretado una evaluación de impacto rigurosa –no pública todavía- que identifica el impacto de la capacitación laboral financiada vía franquicia tributaria en el desempeño de personas que trabajan en las empresas.
- ix. *Consecuencias negativas del impuesto a la nómina.* Como se describió en la sección 2 de esta nota, el impuesto a la nómina es en la mayoría de los países una fuente fundamental de financiamiento de la capacitación con recursos públicos. Por un lado, por ser un impuesto que pagan las empresas y trabajadores formales, se convierte en una carga adicional a la formalidad, aumentando los costos de contratar y ser formal. Por ende, si bien no hay evidencia rigurosa al respecto, se esperaría que afecte la oferta de empleo formal y eventualmente tenga consecuencias en el desempleo y calidad de los empleos. Este elemento no es menor en un contexto como el de la región, donde ser formal es caro y la precariedad laboral es común. Por otro lado, al pagarlo solo aquellos “en la formalidad” y poder eventualmente usarse tanto para demanda formal como informal, y muchas veces subsidiar cruzadamente a otros grupos, aporta una distorsión adicional al mercado.
- x. *Costos de transacción.* En la mayoría de los países de ALC las empresas pagan un impuesto obligatorio destinado a financiar la capacitación. Sin embargo, los costos administrativos asociados a la postulación de recursos para capacitar hace que en muchos casos a las empresas les sea engorroso o demasiado costoso participar y perciban al impuesto simplemente como una carga adicional, no haciendo uso del mismo. Por diferentes causas, cualquier empresa para la cual dicho costo sea mayor que el beneficio esperado, no participará. Particularmente, las pequeñas y medianas empresas tienen menos posibilidades de acceder y hacer uso de los fondos. Generalmente no cuentan con

áreas de recursos humanos que hagan más efectivo y menos costoso el proceso de postulación para recursos de capacitación, a diferencia de lo que sucede en empresas más grandes que, si es que no dispusieron del personal necesario, tienen más capacidad para terciarizar el servicio. Especialmente para los grupos desventajados –trabajadores y empresas- el sistema hace necesario coordinar varios aspectos para poder hacer uso de los recursos. Por ejemplo, empresas pequeñas pueden no llenar un curso de 25 trabajadores y pueden no tener la capacidad de asociarse con otras para demandar un curso. Lo mismo sucede para trabajadores individuales.

- xi. *Costos de oportunidad bajos.* Por el lado de las empresas, los esquemas de financiación y asignación actuales generan -erróneamente- la sensación de que los recursos son gratis: el dinero “está ahí” y hay que gastarlo. Las empresas no tienen la capacidad de acumular los recursos entre periodos y utilizarlos en momentos en que los necesiten, con la excepción de Chile donde los pueden acumular por dos años, así como pueden utilizarlos para otro fin. Esto hace que el costo de oportunidad de gastar en capacitación sea bajo, independientemente de la efectividad del gasto. El costo de oportunidad se vuelve más bajo a medida que las empresas se hacen más grandes, pues la pérdida asociada a la falta temporal de trabajadores debida a actividades de capacitación es menos costosa en relación a lo que significa para empresas de menor tamaño, sus costos de transacción son relativamente menores. En principio, para los individuos de manera aislada, sería más costoso destinar tiempo a la capacitación pues eso representa menos tiempo para trabajar.

4.3 Conclusión

La definición clara de los objetivos a la hora de destinar fondos públicos para la capacitación laboral constituye una premisa básica en el diseño de los esquemas de asignación por parte de los gobiernos. Definir objetivos significa poder explicitar resultados esperados, medirlos y verificarlos. Una práctica común en ALC es contar con un amplio menú de instrumentos (programas e intervenciones), asignados sobre diferentes grupos objetivo pero sin poder responder a: i) porqué la capacitación es una opción costo-efectiva para ese grupo, y ii) porqué se ha elegido ese mecanismo de asignación y un instrumento específico.

Los sistemas públicos de capacitación para trabajadores adolecen de deficiencias de diseño y de funcionamiento que limitan –o impiden– la efectividad de las políticas, teniendo como consecuencia que su impacto y efectividad sea bajo y hoy, cuando la región se encuentra en una senda de crecimiento, no ofrece todas las opciones que los trabajadores y empresas requieren para poder transitar en esta senda del progreso.

Un buen diagnóstico es fundamental para poder perfeccionar los sistemas de capacitación y de esa forma transformarlos en un pilar sólido para el futuro de la región.

Los resultados de los sistemas de capacitación que hemos presentado; cursos cortos, usado mucho por empresas grandes, superávit en los recursos, baja evaluación, entre otros se deben en buena parte a los incentivos que introducen las fuentes de financiamiento y su administración.

Por una parte al provenir el financiamiento de un impuesto específico, no está sujeto al “accountability” de los demás recursos del estado. Pero más importante, no está sujeto a la competencia de los recursos por otras necesidades del gobierno o de las empresas y trabajadores. Este “monopolio de financiamiento” implica que tanto los institutos como las empresas tienen pocos incentivos para analizar la efectividad del uso de los recursos porque no los pueden destinar para otros fines. Esto a su vez genera los incentivos “equivocados” en la industria que provee los cursos de capacitación, que sabe que independientemente de la calidad de la oferta, los recursos se tienen que gastar en capacitación.

Uno se pregunta, ¿por qué a pesar de que el dinero sea “gratis” se observa poca demanda por calidad? Existen algunos casos, como son las empresas innovadoras que analizamos en Huneus, de Mendoza y Rucci (2011), sin embargo son una minoría dado el nivel de desarrollo de la región. Más aún, las asimetrías de información y la baja información disponible respecto a la efectividad de los cursos, en muchos casos generan incentivos que lleva a que las empresas usen la capacitación como un beneficio para premiar a los trabajadores por su buen desempeño, más que un instrumento para construir mejores trabajadores. El único costo que paga la empresa es el tiempo del trabajador en asistir a los cursos de capacitación³⁴.

³⁴ Como a su vez la producción que se deja de producir en ese tiempo.

5. Recomendaciones y conclusiones

La evidencia respecto al origen y funcionamiento de fondos públicos para capacitación de trabajadores en ALC sugiere que existen escasos o nulos incentivos para la efectividad de la política pública. Instrumentos y mecanismos en pos de dicha meta involucran variadas medidas en diversas dimensiones y etapas.

En cuanto a fuentes de financiamiento...

La decisión sobre cuál es el objetivo de política a la hora de destinar recursos públicos para capacitación de trabajadores es competencia de cada país. Sin embargo, dado un objetivo, es fundamental:

- ✓ Estudiar, para el objetivo de eficiencia y productividad, cuál es el mejor diseño de financiamiento, asignación, y evaluación para los diferentes países de la región.
- ✓ Estudiar, para el objetivo de equidad entre los trabajadores, cuál es el mejor diseño de financiamiento, asignación, y evaluación para los diferentes países de la región.
- ✓ Analizar los pros y contras de que los objetivos de eficiencia y equidad sean abordados por las mismas fuentes de financiamiento, mecanismo de asignación y evaluación.
- ✓ Estudiar en profundidad las causas que llevan a que muchos INC tengan superávit.
- ✓ Comparar las ventajas y desventajas (efectividad, pertenencia, fiscalización, entre otras cosas) de los institutos nacionales y aquellos sectoriales, buscando posibles explicaciones de sus diferencias.
- ✓ Cuantificar el costo de las potenciales distorsiones involucradas en ciertas fuentes de financiamiento, no sólo en lo que respecta a la pérdida de peso muerto debida a un impuesto, sino también a costos adicionales para la formalidad del trabajo, por ejemplo. Este factor está ligado a la razón que justifique la inversión pública. Comparar los costos de las distorsiones producto de la fuente de financiamiento con otras fuentes alternativas, por ejemplo impuestos generales, usado en otros servicios públicos.
- ✓ Estudiar las experiencias de las empresas respecto al cofinanciamiento de la capacitación para empleados.
- ✓ Cuantificar el desplazamiento del gasto privado y público. Instrumentos como la franquicia tributaria en Chile permitirían estudiar si los recursos públicos desplazan recursos privados y cómo alinear mejor el cofinanciamiento. Analizar y estimar cómo afecta el impuesto a la nómina a la informalidad. ¿Este costo adicional a la contratación

en blanco tiene algún impacto sobre la formalidad de las empresas y sus trabajadores?
¿Qué mecanismos de financiamiento público alternativos pueden generar menos distorsiones para los agentes formales?

- ✓ Evaluar las opciones de instrumentos para la asignación de recursos cuidadosamente, tomando seriamente en cuenta las condiciones necesarias para arribar a alternativas viables y para que sea una buena opción.

En cuanto al mercado de capacitación....

Contribuir a la transparencia de los mercados laborales y de capacitación es una condición necesaria en pos de un mejor funcionamiento del mercado y que ALC no puede seguir postergando.

- ✓ Explotar, producir y diseminar información de distinta índole resulta clave: sobre la reputación y performance de instituciones capacitadoras, sobre las necesidades de capacidades por parte de las firmas, sobre el desempeño de las personas capacitadas, sobre la satisfacción de las empresas, sobre el funcionamiento del mercado laboral y los sectores productivos, etc.
- ✓ Relevar y dimensionar el mercado privado de capacitación. La visión de los fondos públicos es sólo una parte del mercado. No se tiene evidencia sistematizada de cómo funciona el resto del mercado, cuán grande es, cómo se relaciona.

ALC no está acostumbrada a publicar indicadores de insumos, procesos y resultados que contribuyen notoriamente a la eficiencia y efectividad en otros países. Menos aún a que sean comparables entre países. Mucha de la información hoy está levantada en los países de ALC pero no se procesa ni se usa. Las opciones son variadas y baratas.

- ✓ Comenzando ya por el Estado y toda aquella institución que maneja fondos públicos, cumpliendo un rol protagónico no sólo en el ejercicio de esa transparencia sino también instaurando mecanismos para hacer evidente el valor agregado de la misma.

Ninguna intervención de política tendrá éxito si no se soluciona primero la falta y la asimetría informativa reinantes para los actores del sistema.

- ✓ Diseñar mecanismos que den señales claras de competencia por fondos públicos y presupuesto por resultado: “si hace las cosas bien, hará negocio con el Estado. Si no, el mercado privado puede ser rentable” para lo cual, la amenaza debe ser creíble. Si los recursos no tienen costo de oportunidad y no se compite por ellos, es difícil imaginar que se logre una asignación al mejor uso. Esto no se alcanzará en la medida en que los institutos de capacitación vivan solamente de recursos públicos, sin regulación y donde el éxito se mida principalmente por la ejecución del gasto.
- ✓ Actualmente los incentivos no están puestos para empujar la calidad y pertinencia del uso de los fondos públicos ni para medir su beneficio. Opciones de diferente tipo son recomendables: instaurar mecanismos para que los sectores productivos definan las habilidades que necesitan y que la formación pueda concretarse de acuerdo a las demandas, junto con instrumentos de retroalimentación/satisfacción; definir estándares de calidad en las diferentes etapas involucradas (acreditación y re-acreditación de instituciones y cursos, postulación de propuestas de capacitación, elegibilidad de personas, deserción; desarrollar incentivos a invertir en capacitación de calidad y pertinente (por ejemplo, planes plurianuales para las instituciones capacitadoras o empresas, módulos acumulables para construir trayectorias formativas); asegurar la portabilidad de las habilidades adquiridas por parte de los capacitados por medio de certificación.

En el ámbito del monitoreo y evaluación...

En general, muchos problemas de las entidades públicas involucradas parecen provenir de la falta de ejercicio de un rol fiscalizador y de regulación del mercado de capacitación. Desde ya, para poder cumplir con ese rol es necesario el desarrollo de capacidades técnicas, tecnológicas y de gestión que permitan el buen comportamiento del mercado de la capacitación.

- ✓ Analizar por qué otros servicios del estado como la telefonía, electricidad, agua, han sido regulados en los últimos 20 años con mejoras notables y la capacitación no ha tendido a ello.

Actualmente, es muy difícil calcular si los recursos disponibles son muchos o pocos cuando las instituciones no tienen mecanismos de calidad y pertinencia, ni regulación y gestión adecuada en funcionamiento.

- ✓ Presupuestar las capacidades necesarias para poder cumplir los roles que le competen a los institutos de capacitación, planificar su implementación y comenzar la práctica de conocer cuánto cuesta y cuánto rinde una acción de capacitación es un cambio de lógica básico que hoy está ausente.
- ✓ Diseñar y concretar evaluaciones de impacto rigurosas contribuirá crucialmente a consolidar opciones de política. Muchas oportunidades se han perdido en ALC por no haber previsto y defendido evaluaciones de impacto serias –lo cual implica concebirlas en el mismo momento del diseño de la intervención o instrumento. No puede seguir invirtiéndose sin evaluación rigurosa. Las evaluaciones pasadas, por ser imprecisas, no han permitido aprender demasiado. Si los institutos y servicios públicos de capacitación quieren ganarse la confianza de la sociedad, tienen que comenzar a dar señales claras del camino a seguir.

Que no funcione un instrumento o intervención no significa necesariamente que éste sea incorrecto.

- ✓ Es crucial entender por qué no funciona antes de erradicarlo, saber si es un problema de diseño o de implementación. Estudiar los obstáculos, barreras a la entrada, organización industrial de las instituciones involucradas, problemas de monitoreo de los agentes sobre los cuales se delegan las tomas de decisiones, etc. son aspectos que deben entenderse muy bien antes de un nuevo diseño y de dismantelar acciones.
- ✓ Pilotear y concretar intervenciones a pequeña escala antes de escalar, hacer cambios de leyes, o buscar consensos para reformas. Es crucial considerar en el diseño de los pilotos el costo de la intervención, y las posibilidades de escalar y tener alta cobertura y buena calidad. ALC ha tenido buenos pilotos imposibles de sostener a escala significativa.

Posibles pilotos:

- ✓ Intervenciones en sala versus en firma para personas que trabajan daría una guía importante para ver cuáles son más efectivas y de qué depende el impacto, permitiendo mejorar diferentes acciones de capacitación. Existe evidencia reciente que anuncia como prometedora la efectividad de capacitación en habilidades blandas -versus técnicas. Dado que las primeras podrían implicar menos esfuerzos de coordinación, comportamientos

oportunísticos, etc., y son generalmente más baratas, vale la pena probar y evaluarlas. En tal sentido, la duración de la capacitación también es un elemento evaluable. Lo importante es cómo focalizar de forma tal de no exacerbar comportamientos oportunistas.

- ✓ Esquemas de cofinanciamiento entre empresas, individuos y estado, en un contexto de capacitación sectorial, para maximizar el valor agregado de la información sobre las necesidades del mercado.

Referencias

- Acemoglu, D. and J. Pischke (1999). "The Structure of Wages and Investment in General Training". *The Journal of Political Economy* 107(3): 539-572.
- Akerlof, G. (1970). "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press) 84 (3): 488-500.
- Ammerman, P. and N. Cuddy (2001). "Training for Working People: How to Assure Sufficiency, Efficiency, Impact?", mimeo SCL/LMK, BID, Diciembre.
- Banco Mundial (2011). *Indicadores de Desarrollo Mundial*.
- Bassanini A. (2004). Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training. *European Economy: Special Report* 3, 103-37.
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (2010a). "Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores".
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (2010b). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Palgrave McMillan.
- Banco Mundial (2010). "Stepping-up skills. For more jobs and higher productivity".
- Becker, G. (1962). "Investing in Human Capital: a Theoretical Analysis." *The Journal of Political Economy* 70(5): 9-49.
- Boeri, Tito and Jan van Ours (2008), "The Economics of Imperfect Labor Markets", Princeton University Press, Chapter 8.
- Brunello, G., Garibaldi, P. y E., Wasmer (2007). *Education and Training in Europe*. Oxford University Press.
- CEDEFOP (2009), Individual learning accounts, CEDEFOP PANORAMA Series 163, Luxemburgo, 2009.
- Cepal (2011) "Mercado Laboral y Diálogo Social en Perú", enero. J. Weller compilador.
- Cepal, (2011) "Mercado Laboral y Diálogo Social en El Salvador". J. Weller compilador.
- Cepal (2011). "Mercado Laboral y Diálogo Social en Costa Rica", febrero, J. Weller compilador.
- Castillo, R. (2011). "Opciones y recomendaciones para tener un sistema de capacitación laboral de calidad y pertinente", mimeo, documento preparado para LMK/BID. Septiembre.

Cuddy, N., T. Leney and C. Ward. (2010). Case Studies on Lifelong Learning and Labor Competences in OCED Countries. Austria, England, Czech, Republic, Finland, and Spain. IDB.SCL-LMK.TN No. IDB-TN-181. November. Huneeus, C., de Mendoza, C. y G. Rucci (2011). "La capacitación laboral para trabajadores de América Latina y el Caribe", mimeo BID.

Johanson, R. (2009). "A Review of National Training Funds". SP Discussion Paper No. 0922, Social Protection and Labor, The World Bank, November. Leite, E. (2007). El mercado de la formación profesional en Brasil: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas. En: Galhardi, R.; Martínez Espinosa, E.; Mc Ardle, T.; Mertens, L.; Leite, E. M.; Ramírez Guerrero, J. *Financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas*. Montevideo: OIT/Cinterfor.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Martínez, E. y R. Galhardi (2007) "La formación profesional como inversión en capital humano", Cinterfor, Capítulo 2.

Meller, P. (2011). *Universitarios, el problema no es el lucro, es el mercado!* Uqbar Editores.

OCDE (2004). "Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?", Employment Outlook 2004, capítulo 4.

OCDE (2010). "Learning for Jobs". Synthesis Report of the OCDE Reviews of Vocational Education and Training".

UNESCO (2006). Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior.

Urzúa, S. y E. Puentes (2010). "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral". Nota técnica # IDB-TN-268, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Anexos

A.1.- Cuestionario para los Institutos Nacionales de Capacitación y Formación para el Trabajo

La generación de evidencia sobre la incidencia e intensidad de la capacitación laboral en ALC y su contexto institucional constituye el corazón del presente estudio. Contar con información que permita caracterizar el perfil de los Institutos Nacionales de Capacitación y Formación para el Trabajo de la región es fundamental para tal fin, pues los mismos constituyen uno de los actores clave del sistema de capacitación en ALC. Los INC son grandes receptores de los recursos públicos y cuentan con presupuestos a priori no insignificantes. Sin embargo, se conoce muy poco acerca de cuestiones básicas de su génesis y funcionamiento como ser los actores involucrados en la definición de las prioridades de capacitación y el diseño del contenido de los cursos, la caracterización socioeconómica de las personas que toman los cursos, el costo por hora de los cursos, los mecanismos de calidad y evaluación implementados, por citar algunos.

Dado este contexto, y con el objetivo de contar con más información acerca de los grandes oferentes públicos de capacitación laboral de la región, el equipo de Capacitación Laboral del BID diseñó un cuestionario destinado a los Institutos Nacionales de Capacitación y Formación para el Trabajo de los países, y que figura a continuación. Para los países fue también importante poder participar del relevamiento a los fines de tener una buena representatividad en la región.

Cuestionario para Institutos Nacionales de Capacitación y Formación para el Trabajo

1. Financiación

Esta sección intenta captar las diferentes fuentes de financiamiento de los Institutos Nacionales de Capacitación (INC) y la importancia relativa de cada una de ellas en la de los programas de capacitación implementados. En general, los institutos se suelen apoyar en recursos públicos, como por ejemplo aquellos provenientes de impuestos o contribuciones del presupuesto nacional. Los recursos también pueden derivar de sindicatos, cámaras empresarias, etc., así como también de donaciones o préstamos/créditos de ONGs u organismos multilaterales.

1.1 Cuál es el monto del presupuestado anual? Detallar el monto presupuestario de los últimos 5 años.

Año:					
Presupuesto:					

1.2 Qué porcentaje se ejecuta del presupuesto anual? Detallar porcentaje ejecutado de los últimos 5 años.

Año:					
Presupuesto:					

1.3 En el cuadro que sigue, indique los instrumentos de financiamiento de la Institución destinados a los programas de capacitación realizados, y el porcentaje que cada uno ocupa en la financiación total.

Instrumentos de Financiamiento	Porcentaje de financiación
Impuesto sobre la nómina	
Contribución directa del presupuesto gubernamental	
Contribuciones adicionales de actores sociales (Ej: Sindicatos, empresarios, cámaras, donaciones)	
Créditos / Préstamos	.
Venta directa de servicios a trabajadores o empresas	
Otros (especificar)	
Total	100%

2. Gastos de capacitación

Se desea conocer los mecanismos a través de los cuales los INC otorgan ayuda financiera a las personas que desean recibir formación para el trabajo, o a las empresas que implementan actividades o programas de capacitación en favor de sus trabajadores.

2.1 En el siguiente cuadro, marque con una cruz el tipo de ayuda financiera que es ofrecida a las empresas y/o individuos asociada a la capacitación.

Ayuda financiera ofrecida	Si	No
Monto fijo (por curso)		
Costos compartidos (se financia un porcentaje del costo de la capacitación)		
Monto fijo (por empresa)		
Monto fijo (por persona)		
Crédito / Préstamo		
Oferta gratuita de cursos		
Incentivos tributarios/Franquicia tributaria		
Venta directa de servicios a trabajadores o empresas		
Otros (especificar)		

3. Esquemas de provisión de la capacitación

Los INC pueden adoptar diferentes esquemas a la hora de impartir los cursos de capacitación. Los cursos pueden ser dictados por la institución misma, o bien ésta puede apelar a esquemas alternativos donde terceras partes están a cargo de la provisión. A modo de ejemplo, el INC puede llamar a licitación, o contratar centros de capacitación o instituciones capacitadoras (como por ejemplo universidades, escuelas técnicas, etc.). En otros casos la empresa misma es la encargada de contratar los cursos.

3.1 En el siguiente cuadro, indique cuáles son los esquemas de provisión de los cursos de capacitación ofrecidos y el grado de frecuencia de cada uno de ellos.

Esquemas de provisión	Si			No
	<i>Siempre</i>	<i>Frecuente</i>	<i>Poco frecuente</i>	
La Institución imparte sus propios cursos de capacitación				
Los cursos de capacitación se licitan				
Se contratan centros de capacitación / instituciones proveedoras de capacitación				
La empresa misma es la encargada de contratar los cursos				
Otra (especificar)				

3.2 En el siguiente cuadro, indique los cursos de capacitación ofrecidos, el número de cursos de cada tipo y el rango de costos de los mismos.

Duración de los cursos	Número de cursos	Valor hora efectivo de los cursos
Hasta 35 horas		
Entre 36 y 150 horas		
Más de 150 horas		

3.3 En el siguiente cuadro, indique los temas prioritarios asociados a los cursos de capacitación que financia y/u ofrece.

Temas prioritarios	Duración de los cursos			
	Hasta 35 horas	Entre 36 y 150 horas	Entre 150 y 250 horas	Más de 250 horas
Adquirir habilidades nuevas				
Mejorar/actualizar habilidades existentes				
Desarrollo de habilidades gerenciales				
Desarrollo de habilidades específicas de una ocupación				
Desarrollo de habilidades de conocimiento (lectura, escritura, cálculos matemáticos, razonamiento y pensamiento crítico)				
Desarrollo de habilidades de comportamiento (responsabilidad, compromiso, atención)				
Capacitación para combatir el desempleo				
Capacitación para ingresar a la fuerza laboral				
Capacitación para inserción laboral de jóvenes				

Temas prioritarios	Duración de los cursos			
	Hasta 35 horas	Entre 36 y 150 horas	Entre 150 y 250 horas	Más de 250 horas
Capacitación para mujeres				
Capacitación para grupos marginales				
Capacitación en lenguas extranjeras				
Capacitación en computación				
Otros (describa)				

4. Contenido de los cursos

Las prioridades de capacitación de un país generalmente se definen en función de las carencias profesionales detectadas en los trabajadores cuando no alcanzan los niveles de competencia mínimo exigidos para el desempeño de una ocupación. Estas necesidades de capacitación podrían detectarse en:

- Ocupaciones donde las empresas tienen dificultad para encontrar personal calificado de acuerdo a sus necesidades productivas.
- Áreas y ocupaciones donde está previsto que experimenten crecimiento o cambios en los próximos años.
- Ocupaciones nuevas en el mercado de trabajo.

4.1 Enumere qué instrumentos utiliza el INC para capturar información de la demanda y así generar una oferta adecuada de capacitación? (Por ejemplo, la implementación de encuestas específicas, estudios de mercados específicos o generales, revisión de los registros de los servicios de intermediación, etc.)

4.2 En el siguiente cuadro, indique cuáles son los actores involucrados en la definición sobre las prioridades de capacitación, y cuál es el grado de involucramiento de los diferentes actores?

	Grado de Involucramiento			
	Alto	Medio	Bajo	Nulo
Instituto Nacional de Capacitación				
Otras instituciones formadoras (por ejemplo: universidades, escuelas técnicas, centros capacitadores)				
Empresas				
Cámaras				
Sindicatos				
Asociaciones profesionales				
Órganos tripartitos (en el que participan empresas, Estado y trabajadores)				

4.3 Estas prioridades están ligadas a estrategias nacionales/sectoriales? Sí / No

4.4 En el siguiente cuadro, indique los actores involucrados en el diseño del contenido específico de los cursos.

	Grado de Involucramiento			
	Alto	Medio	Bajo	Nulo
Instituto Nacional de Capacitación				
Otras instituciones formadoras (por ejemplo: universidades, escuelas técnicas, centros capacitadores)				
Empresas				
Cámaras				
Sindicatos				
Asociaciones profesionales				
Órganos tripartitos (en el que participan empresas, Estado y trabajadores)				

5. Demanda de capacitación

Esta sección tiene la intención de caracterizar a las personas beneficiarias de la capacitación en términos de sus características básicas, en particular su estatus laboral al momento de tomar los cursos, nivel educativo y edad.

5.1 Indique la cantidad de personas que completaron cursos de capacitación en los últimos años (por favor incluya el último año disponible).

Año			
Cantidad de personas			

5.2 Indique el porcentaje de alumnos que se encontraba trabajando al momento de tomar los cursos de capacitación.

Año			
%			

5.3 Indique los años de educación promedio de las personas que completaron cursos de capacitación los últimos años.

--

5.4 Indique la edad promedio de las personas que completaron cursos de capacitación los últimos años.

--

6. Mecanismos de calidad de la capacitación

Se intenta tener registro de los diferentes procedimientos para evaluar la calidad de los cursos de capacitación, si es que se implementan, y la regularidad de los mismos. Estos mecanismos son esenciales a la hora de evaluar de manera rigurosa el impacto de la capacitación.

6.1 Existe algún un procedimiento o mecanismo regular destinado a evaluar la calidad de las acciones de capacitación? (por ejemplo estándares de calidad monitoreables, validación de contenidos de cursos, inspección, encuestas, pruebas de aprendizaje, otros). Por favor, enumere los más importantes.

--

6.2 Considerando el procedimiento o mecanismo más desarrollado y usado, ¿Cómo opera este procedimiento? ¿Se aplica a todas las acciones? ¿Con qué frecuencia se evalúa?

--

A.2.- Cuadros en base al relevamiento de los Institutos Nacionales de Capacitación de ALC

(Ver próxima página)

CUADRO A.1: Información General de los Institutos de Capacitación

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	Jamaica
Instituto	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - SENCE	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional - INSAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional - INFOP	Human Employment and Resource Training Trust (HEART Trust) / NTA
Ministerio al que está adscrito	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	N/A	Ministerio de Relaciones Laborales		Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, a través la Dir. Gral. de Empleo y el Consejo Nac. de Empleo	
Página web	www.sence.cl	www.sena.edu.co	www.secap.gob.ec	www.insaforp.org.sv	www.infop.hn	www.heart-nta.org
Objetivo	Contribuir a la generación de empleo, dinamizar el mercado laboral y desarrollar capital humano mediante la aplicación de políticas públicas de fomento e intermediación laboral y de capacitación orientada a la empleabilidad y la productividad.	Invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, ofreciendo formación profesional integral para la incorporación en actividades productivas que contribuyan al crecimiento social, económico y tecnológico del país. Además se ofrecen servicios de formación continua para empresas; información, orientación y capacitación para el empleo; apoyo al desarrollo empresarial; servicios tecnológicos para el sector productivo, y apoyo a proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad.	Desarrollar competencias, conocimientos, habilidades y destrezas en las y los trabajadores ecuatorianos a través de procesos de capacitación y formación profesional que respondan a la demanda de los sectores productivo y social, propendiendo al uso del enfoque de competencias laborales en los procesos formativos.	El INSAFORP tiene como objeto satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país y propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y su grupo familiar. (Art. 2 Ley de Formación Profesional).	Contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante la formación ocupacional que responda al establecimiento de un sistema racional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social y las necesidades reales del país. En consecuencia al INFOP corresponderá rectorar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar las actividades encaminadas a la formación profesional a nivel nacional.	Una fuerza laboral en Jamaica entrenada y certificada según estándares internacionales que estimulen la inversión en creación de empleos y contribuyan a mejorar la productividad de los individuos, las empresas y la Nación.

CUADRO A.1 (continuación): Información General de los Institutos de Capacitación

	México	México	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Instituto	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo - DGCFT	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica - CONALEP	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano - INADEH	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral - SINAFOCAL	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional - INFOTEP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - INEFOP
Ministerio al que está adscrito	Subsecretaría de Educación Media Superior	Secretaría de Educación Pública	N/A	Ministerio de Justicia y Trabajo	N/A	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Página web	www.dgcft.sems.gob.mx	www.conalep.edu.mx	www.inadeh.edu.pa	www.mjt.gov.py/sinafocal	www.infotep.gov.do	www.inefop.org.uy
Objetivo	Formación de recursos humanos que satisfagan las necesidades de los sectores productivo y de servicios, estando bajo su responsabilidad la capacitación para y en el trabajo que se imparte en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).	Formar Profesionales Técnicos Bachiller, que cuentan con los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que garantizan su incorporación exitosa al mundo laboral, su acceso competitivo a la educación superior y el fortalecimiento de sus bases para un desempeño integral en su vida personal, social y profesional.	Propiciar, establecer, organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional del recurso humano, en ocupaciones requeridas en el proceso de desarrollo nacional, considerando las aptitudes y valores éticos-morales,	Con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios, prestar en forma gratuita oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada en un proceso de modernización y reestructuración económica del estado.	Liderar, coordinar e impulsar al sistema nacional de formación profesional para el trabajo productivo, concentrando los esfuerzos en asesorar al Estado, promover, preparar y certificar los recursos humanos, auspiciar la promoción social del trabajador y asesorar a las empresas para satisfacer las necesidades de capacitación de los agentes económicos, garantizando una oferta ajustada a los requerimientos de nuestros clientes y relacionados.	Actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. El Instituto deberá postular una visión sistémica del fenómeno del empleo y del trabajo, relevando especialmente los intereses de los sectores empleador y trabajador, así como de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad frente a la desocupación.

CUADRO A.2: Esquemas de Provisión de Capacitación

(1 = No; 2 = Poco frecuente; 3 = Frecuente; 4 = Siempre)

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
La institución imparte sus propios cursos	1	4	4	2	4	4	4	4	2	4	1
Los cursos se licitan	4	1	2	4	1	2	1	1	4	3	4
Se contratan centros / instituciones proveedoras de capacitación	3	2	1	4	3	2	1	2	4	3	2
La empresa contrata los cursos	3	4	4	1	4	3	4	1	1	2	1
Otra								1			

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.3: Fuentes de Financiamiento

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	Jamaica	México – DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Impuesto sobre la nómina		77.0%	12.0%	85.0%	93.2%	89.4%			47.0%	95.1%	89.0%	100.0%
Contribución directa del presupuesto gubernamental	53.8%				0.3%		98.3%	80.0%	53.0%	4.9%	1.7%	
Contribuciones adicionales de actores sociales											0.4%	
Créditos / Préstamos				3.0%			1.7%	4.0%				
Venta directa de servicios a trabajadores o empresas		2.0%	25.0%		0.3%			16.0%				
Otros	46.2% (inversión pública de la franquicia tributaria)	21% (Recuperación del IVA, Multas al Ministerio de la Protección Social, Alimentación de Alumnos, Recuperación de cartera por cobro de excedentes del Servicio Médico Asistencial, cuotas partes pensionales, rendimientos financieros, recursos del balance, venta de activos, excedentes financieros)	63.0%	12% (reservas)	Intereses: 4.3% Ingresos varios: 0.08% Financiamiento interno: 1.8%	10.6%					Productos de cursos, depreciación, rendimientos financieros: 1.7%; Recursos en balance: 7.3%	

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.4: Temas Prioritarios de los Cursos

[illegible]

Capacitación en computación		X								X	
Otros	Sectores industrial, agrícola, pecuario, ganadero, acuícola										

* Se refiere a módulos de programas más extensos puesto que el SINAFOCAL no tiene cursos de duración menor a 35 horas.

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.4 (continuación): Temas Prioritarios de los Cursos

7.2 Entre 36 y 150 horas	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Adquirir habilidades nuevas		X	X	X			X		X	X	X
Mejorar/actualizar habilidades existentes			X	X		X		X	X	X	
Desarrollo de habilidades gerenciales			X			X	X	X	X	X	
Desarrollo de habilidades específicas de una ocupación			X	X	X	X	X		X	X	X
Desarrollo de habilidades de conocimiento				X		X					
Desarrollo de habilidades de comportamiento			X								X
Capacitación para combatir el desempleo			X	X			X			X	X
Capacitación para ingresar a la fuerza laboral			X	X			X		X	X	X

Capacitación para inserción laboral de jóvenes		X	X			X		X		X
Capacitación para mujeres		X	X	X				X	X	X
Capacitación para grupos marginales		X	X	X			X	X	X	
Capacitación en lenguas extranjeras	X	X		X		X			X	
Capacitación en computación	X	X	X					X	X	
Otros		Sector industrial; sector agrícola, pecuario, ganadero, acuícola								

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.4 (continuación): Temas Prioritarios de los Cursos

7.3 Entre 150 y 250 horas	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Adquirir habilidades nuevas		X	X	X		X		X	X	X	
Mejorar/actualizar habilidades existentes			X						X	X	
Desarrollo de habilidades gerenciales									X		
Desarrollo de habilidades específicas de una ocupación			X	X					X	X	

Desarrollo de habilidades de conocimiento			X			X
Desarrollo de habilidades de comportamiento	X			X		X
Capacitación para combatir el desempleo	X	X	X	X		X
Capacitación para ingresar a la fuerza laboral	X	X		X		X
Capacitación para inserción laboral de jóvenes	X	X		X	X	
Capacitación para mujeres	X	X	X	X	X	X
Capacitación para grupos marginales	X	X	X	X	X	X
Capacitación en lenguas extranjeras		X				
Capacitación en computación	X				X	X
Otros	Sector industrial; sector agrícola, pecuario, ganadero, acuícola					

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.4 (continuación): Temas Prioritarios de los Cursos

7.4 Más de 250 horas	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México – DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Adquirir habilidades nuevas		X	X	X	X				X	X	
Mejorar/actualizar habilidades existentes			X								
Desarrollo de habilidades gerenciales		X									
Desarrollo de habilidades específicas de una ocupación		X	X	X				X	X	X	
Desarrollo de habilidades de conocimiento			X							X	
Desarrollo de habilidades de comportamiento			X							X	
Capacitación para combatir el desempleo			X	X				X			
Capacitación para ingresar a la fuerza laboral		X	X	X	X			X			
Capacitación para inserción laboral de jóvenes		X	X	X	X			X		X	
Capacitación para mujeres			X	X	X			X	X	X	

Capacitación para grupos marginales	X	X	X			X
Capacitación en lenguas extranjeras				X		X
Capacitación en computación	X		X	X		X
Otros	Sector industrial; sector agrícola, pecuario, ganadero, acuícola					

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

A.5: Financiamiento (2010 o último año disponible)

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	Jamaica *	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Presupuesto (moneda local, en millones)	105,465	1,938,947	19.8	27.1	566.7	5,215.8	2,151.4	1,291.6	79.4	21.0	1,475.0	360.6
Presupuesto (US\$ corrientes, en millones)	199.5	1,041.0	19.8	27.1	29.9	59.7	167.8	100.8	79.4	0.0045	39.8	17.8
Presupuesto (US\$ PPP, en millones)	258.0	4,510.6	36.6	54.3	65.3	104.0	259.0	155.5	127.6	0.0082	66.8	21.0

Presupuesto (Como % del PIB)	0.1002%	0.3677%	0.0322%	0.1244%	0.1948%	0.5166%	0.0167%	0.0100%	0.2917%	0.0000%	0.0783%	0.0437%
Presupuesto moneda local por ocupado	15,880.79	111,318.86	3.18	10.94	180.55	5,177.80	47.63	28.60	55.94	7.49	401.81	257.61
Presupuesto moneda local por asalariado	20,822.47	246,741.81	6.04	19.62	396.25	8,011.22	61.28	36.79	84.65	14.83	873.68	364.51
Presupuesto US\$ corriente por ocupado	30.05	59.77	3.18	10.94	9.52	59.25	3.72	2.23	55.94	0.0016	10.85	12.71
Presupuesto US\$ corriente por asalariado	39.40	132.49	6.04	19.62	20.90	91.67	4.78	2.87	84.65	0.0032	23.59	17.99
Presupuesto US\$ PPP por ocupado	38.85	258.96	5.89	21.92	20.82	103.28	5.74	3.44	89.94	0.0029	18.21	15.03
Presupuesto US\$ PPP por asalariado	50.94	574.00	11.18	39.32	45.69	159.79	7.38	4.43	136.09	0.0058	39.59	21.27
% ejecución	99.6%	98.0%	86.0%	94.0%	95.2%	n.d.	90.9%	96.0%	81.0%	77.0%	97.6%	66.0%

*Datos del 2008

** Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país, encuestas de hogares de cada país, World Economic Outlook (2010).

CUADRO A.6: Gasto en Capacitación (0=No; 1=Si)

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Monto fijo (por curso)	0	0	0		0	1	0	0	0	0	
Costos compartidos (financia un % del costo de capacitación)	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1
Monto fijo (por empresa)	0	0	1		0	1	0	0	0	0	
Monto fijo (por persona)	0	0	0		1	1	0	0	0		1
Crédito / Préstamo		0	0		0		n.a.	0	0		
Oferta gratuita de cursos	1	1	1	1	1	1	0	1	1		
Incentivos tributarios / franquicia tributaria	1	0	0		0		n.a.	0	0		
Venta directa de servicios a trabajadores o empresas	0	0	1		1	1	1	0	0		
Otros		1*	0				0	0			

* Incluye apoyos de sostenimiento a los aprendices, internados, subsidios de alimentación, transporte y acciones de bienestar.

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.7: Mecanismos de Evaluación de Calidad

[illegible]

participantes y empresas)											
Supervisión aleatoria a facilitadores										X	
Encuestas sobre calidad de los servicios							X				
Visitas al sector productivo						X					
Evaluación de aspectos administrativos, infraestructura y asistencia											X

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.8: Instrumentos para Capturar Información de la Demanda

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Encuestas a participantes / entrevistas a empresas, gremios, trabajadores	X		X					X	X		
Revisión de información estadística sobre mercado laboral	X	X				X					
Caracterización de población objetivo	X										
Solicitudes de participantes y/o empresas y asociaciones							X		X	X	
Investigaciones de mercado / necesidades de capacitación				X	X					X	
Estudios económicos sectoriales y regionales							X				

Estudios de factibilidad				X	
Revisión de sistemas con información sobre ocupaciones (SCIAN, SIUO-08, CMO, OLA)				X	
Solicitudes por parte de entidades gubernamentales	X				X
Seguimiento a vinculación laboral de egresados y al comportamiento del “contrato de aprendizaje”	X				
Las instituciones de capacitación, empresarios y sindicatos son los encargados de capturar la información de demanda			X		X

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

CUADRO A.9: Porcentaje de Cursos por Duración y Valor por Hora

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
% Hasta 35 horas	71.7%	16.2%	5.9%	33.3%	n.d	0.3%	82.7%	11.4%	-	11.6%	
% Entre 36 y 150 horas	26.6%	64.6%	81.3%	66.2%	n.d	36.9%	16.4%	62.5%	70.8%	42.0%	100%
% Más de 150 horas	1.7%	19.1%	12.8%	0.5%	n.d	62.8%	0.9%	26.2%	29.2%	46.3%	
Total de cursos	186,035	190,918	1,222	31,078	n.d	298	12,227	405	778	559	499

Valor hora efectivo de los cursos por duración (moneda local corriente)

Hasta 35 horas	4,319.1	49,698.0	35.0	210.8	200.0	3,500.0	523.0	10.0	n.a.	n.d.	n.d.
Entre 36 y 150 horas	3,889.2	61,729.0	35.0	146.0	80.0	7,500.0	451.0	8.7	6,124.0	n.d.	n.d.
Más de 150 horas	3,277.4	88,925.0	35.0	54.3	80.0	15,000.0	383.0	8.4	5,029.0	n.d.	n.d.

Valor hora efectivo de los cursos por duración (US\$ PPP)

Hasta 35 horas	10.6	115.6	64.8	n.d.	23.1	421.4	63.0	16.1	n.a.	n.d.	n.d.
Entre 36 y 150 horas	9.5	143.6	64.8	n.d.	9.2	903.1	54.3	14.1	2.4	n.d.	n.d.
Más de 150 horas	8.0	206.9	64.8	n.d.	9.2	1,806.1	46.1	13.4	2.0	n.d.	n.d.

Fuentes: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país, World Economic Outlook (2010) para tasa de cambio.

CUADRO A.10: Demanda de Capacitación

	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	Jamaica	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
Total capacitados	982,687	4,179,334	357,445	309,036	173,475		349,391	199,354	60,469	24,450	371,412	4,809
Total ocupados	6,641,039	17,417,956	6,220,457		3,138,772	1,007,333	45,165,064	45,165,064	1,418,405	2,807,470	3,670,817	1,399,931
Total asalariados	5,064,958	7,858,202	3,278,181		1,430,151	651,058	35,108,887	35,108,887	937,385	1,417,494	1,688,213	989,392
Capacitados / Ocupados	14.8%	24.0%	5.7%		5.5%		0.8%	0.4%	4.3%	0.9%	10.1%	0.3%
Capacitados / Asalariados	19.4%	53.2%	10.9%		12.1%		1.0%	0.6%	6.5%	1.7%	22.0%	0.5%
% capacitados que estaba trabajando	n.d.	n.d.	23.8%	70.8%	n.d.		19.2%	100%	75.0%	n.d.	n.d.	n.d.
Educación promedio	Media completa	n.d.	7 años		n.d.		Secundaria	12 años	12 años	n.d.	Secundaria	n.d.
Edad promedio	37 años (franquicia tributaria)	28.8 años	35 años	309,036	n.d.		27.6 años	30-35 años	33 años	n.d.	24 años	n.d.

Fuentes: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país, encuestas de hogares de cada país.

CUADRO A.11: Grado de Involucramiento de Actores en Definición de Prioridades de Capacitación y Diseño de los Cursos

9.1 Definición de prioridades	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
1 = Nulo; 2 = Bajo; 3 = Medio; 4 = Alto											
Instituto Nacional de Capacitación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Otras instituciones formadoras	2	1	2	3	3	4	2	3	2	4	2
Empresas	3	4	4	4	4	4	4	4	2	4	2
Cámaras	3	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3
Sindicatos	3	2	3	4	2	3	3	4	3	3	3
Asociaciones profesionales	1	1	2	3	1	3	3	4	2	3	1
Órgano tripartito	2	4	4	4	4	2		4	3	3	3
Prioridades ligadas a estrategias nacionales/ sectoriales	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO

9.2 Diseño de contenido de cursos	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México - DGCFT	México - CONALEP	Panamá	Paraguay	Rep. Dom.	Uruguay
1 = Nulo; 2 = Bajo; 3 = Medio; 4 = Alto											
Instituto Nacional de Capacitación	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	2
Otras instituciones formadoras	4	1	3	4	2	3	3	2	3	3	4
Empresas	2	4	4	4	4	3	4	3	2	4	1
Cámaras	2	1	3	4	4	3	2	3	3		3

Sindicatos	2	1	3	3	2	2	3	3	2	3
Asociaciones profesionales	2	1	2	3	1	3	3	3	1	1
Órgano tripartito	2	4	4	4	3	2	3	3	3	2

Fuente: Cuestionarios a Institutos de Capacitación de cada país.

A.3.- Encuestas analizadas

- Encuesta Longitudinal de Empresas 2007 – Chile. INE.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009 – México. INEGI.
- Encuesta de Protección Social de Fedesarrollo 2009 – Colombia. Los datos de esta encuesta son en base a la nota sectorial de capacitación laboral: hacia una mejora de la productividad, elaborada por la Unidad de Mercados Laborales del BID.
- Encuesta a empresas sobre demanda de empleo y capacitación 2007 – Paraguay. CADEP.
- Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación 2004 – República Dominicana. ENDECA.
- Encuesta Nacional de Micronegocios 2008 – México. INEGI.