



**Vladimir  
Gasskov**

Organización Interna-  
cional del Trabajo



# Tasas, permisos de formación y estímulos en convenios colectivos que incentivan la inversión en formación de empresas y ciudadanos<sup>1</sup>

**Los estados utilizan toda una serie de incentivos económicos para incrementar las inversiones de los empresarios en la formación profesional. Iniciativas gubernamentales clave en este campo son las tasas o contribuciones obligatorias de formación y los permisos pagados de formación. Además, los agentes sociales han creado a través de sus convenios colectivos fondos sectoriales de formación con el fin de establecer mecanismos de financiación que permitan aumentar las inversiones formativas.**

## Introducción

Dentro de las economías de mercado, la inversión empresarial en la formación depende en gran medida de la situación competitiva. Evidentemente, los mecanismos de financiación de la enseñanza y formación profesionales reflejan en general el principio de que la formación constituye un servicio y que sus *beneficiarios -directos o indirectos- debieran correr con los costes*. Allí donde la enseñanza o la formación genere *beneficios privados* para los empresarios en forma de una mayor productividad y rendimiento, o para los individuos bajo la forma de mayores salarios o perspectivas de carrera profesional, será razonable pedirles que contribuyan a financiar la formación.

No obstante, a pesar del incremento de los beneficios privados tras una formación, son numerosos los argumentos tanto económicos como políticos que pueden limitar la voluntad de inversión privada en la formación por parte de empresarios y ciudadanos; entre ellos se cuentan la movilidad de la fuerza de trabajo y la pérdida de la inversión formativa, la disponibilidad de trabajadores cualificados dentro del mercado de trabajo, la falta de presupuesto formativo y la carencia de una capacidad formativa. Estos estímulos negativos y otros argumentos que resaltan un mayor incremento en los *beneficios públicos* que recaen sobre grupos amplios de la población (como mayores índices nacionales de empleo, de productividad e ingresos, la promoción

de la igualdad de oportunidades, incluyendo a los desfavorecidos del mercado de trabajo, la mejora en las perspectivas de empleo y una distribución más equitativa de los ingresos), han llevado a algunos gobiernos a concluir que los gastos en formación por parte de los empresarios resultan insuficientes, y que se requiere algún tipo de intervención pública.

Los gobiernos utilizan toda una serie de incentivos económicos para incrementar la inversión de los empresarios en enseñanza y formación profesionales. En este artículo examinaremos algunas de las principales iniciativas adoptadas por los Estados y los agentes sociales a fin de crear mecanismos de financiación que incrementen la inversión formativa tanto de empresarios como de trabajadores, es decir:

- las tasas o impuestos obligatorios para la formación (examinaremos los sistemas en funcionamiento en Dinamarca, Francia y Suecia);
- los permisos pagados de formación (en Francia y Bélgica); y
- los fondos sectoriales para la formación creados por empresarios y sindicatos dentro de los convenios colectivos (en Dinamarca, Países Bajos y Bélgica).

A continuación describiremos cada una de estas medidas por orden. El artículo analizará tras ello las ventajas e inconvenientes

1) Este artículo resume el texto siguiente de V. Gasskov: La gestión de los sistemas de formación profesional: Un manual para la dirección administrativa (OIT, Ginebra, 1997)



de estas medidas incentivadoras, y extraerá por último algunas conclusiones.

## Los programas de financiación obligatoria

Algunos gobiernos, por ejemplo los de Francia, Bélgica, Dinamarca e Irlanda han optado por establecer *programas de financiación obligatoria* con los que se pretende aumentar el nivel formativo más allá del que imparten voluntariamente las empresas, y fomentar la evolución hacia un sistema de formación permanente.

Suelen aplicarse comúnmente tres tipos fundamentales de medidas obligatorias para la financiación de la formación:

- el impuesto generador de ingresos fiscales (tasa), en función de la nómina general o masa salarial de la empresa. Los gobiernos utilizan estos ingresos para financiar programas de formación profesional a escala nacional;

- las medidas de exención de impuestos, que establecen niveles mínimos de inversión en la formación para los empresarios, como porcentaje de la nómina de pagos. Los empresarios pueden quedar exentos o reducir sus obligaciones impositivas si imparten un nivel mínimo de formación a sus trabajadores; y

- las medidas de tasas y subvenciones, por las que se recaudan y se distribuyen las contribuciones impositivas de las empresas entre aquellas empresas que, por ejemplo, han efectuado programas formativos considerados como prioridad nacional o sectorial.

Todos estos mecanismos de financiación presentan determinadas diferencias y rasgos comunes, como expondremos a continuación.

## Tasas generadoras de ingresos fiscales

Las medidas de generación de ingresos han sido la fuente más protegida y fiable para financiar la formación y suelen utilizarse habitualmente en los países que experimentan un déficit permanente de fondos para la enseñanza pública. En

Europa, el principio de la generación de ingresos se aplica mayoritariamente en la financiación de la formación para el empleo destinada a quienes comienzan a trabajar y a los parados, mientras que los importes que generan las tasas del seguro de paro reciben el complemento de un apoyo económico estatal. La tasa generadora de ingresos suele estipularse como porcentaje de la nómina salarial de la empresa y también de los salarios de los trabajadores.

Con menor frecuencia, las tasas para la formación se gravan al volumen productivo, volumen de exportación o volumen de contratos laborales de una empresa. Aún cuando el UK abandonó hace algún tiempo el sistema de tasas sectoriales de formación, quienes contratan servicios de construcción aún están obligados a pagar un impuesto formativo. La Comisión Formativa de la Industria Técnica de la Construcción y la Comisión Formativa de la Industria de la Construcción se mantienen en funcionamiento y recaudan impuestos de los empresarios para costear sus actividades. El volumen de esta tasa de impuestos es fijo y se recauda de tres fuentes distintas: un porcentaje de la nómina de pagos de todos los trabajadores de una sede, un porcentaje mucho menor de la nómina de pagos de los trabajadores distintos de los de la sede, y el volumen (si existe) en el que un porcentaje de los pagos exclusivamente por trabajo (servicios adquiridos) supera al mismo porcentaje de los ingresos exclusivamente por trabajo (servicios prestados).

La experiencia en el uso de tasas generadoras de ingresos para financiar la formación para el empleo puede observarse bien en Dinamarca. El mecanismo de financiación danés, si bien basado en impuestos sobre el empleo como en otros lugares, divide entre el gobierno y los agentes sociales la responsabilidad de utilizar determinadas partes de los fondos reunidos para la formación.

### Las tasas generadoras de ingresos fiscales en Dinamarca

En Dinamarca, la formación para el empleo está regulada por la Agencia Nacional para el Mercado de Trabajo (AMS). El Estado proporciona los fondos para financiar la formación. Sin embargo, estos gas-

**«Las medidas de generación de ingresos han sido la fuente más protegida y fiable para financiar la formación y suelen utilizarse habitualmente en los países que experimentan un déficit permanente de fondos para la enseñanza pública. En Europa, el principio de la generación de ingresos se aplica mayoritariamente en la financiación de la formación para el empleo destinada a quienes comienzan a trabajar y a los parados, mientras que los importes que generan las tasas del seguro de paro reciben el complemento de un apoyo económico estatal.»**



**«Existen mecanismos de exención de tasas que permiten a las empresas suprimir o reducir sus obligaciones impositivas en función de la formación que impartan o adquieran.»**

**«Estas medidas de financiación presentan ventajas claras en comparación con otras en cuanto a la satisfacción de los empresarios, dada su relativa libertad de formación y financiación, los escasos costes administrativos y el efecto auténtico sobre la formación industrial.»**

tos del gobierno vuelven a recuperarse anualmente a partir del Fondo de Activación (uno de los tres Fondos del Mercado de Trabajo), recogido a partir de una tasa del 8% gravada a los salarios brutos de empresarios y trabajadores. Este Fondo proporciona subvenciones para financiar la formación tanto de trabajadores como de parados, si bien los trabajadores con empleo tienen prioridad.

Los fondos recogidos y destinados a la formación para el empleo se asignan a tres grupos principales de instituciones. En primer término, la agencia nacional de la formación (AMU) recibe un importe central que asciende a una tercera parte de su presupuesto, para pagar sus costes básicos de operación y el coste de los programas de formación creados para los grupos desfavorecidos. En segundo lugar el Ministerio de Trabajo ha creado Comisiones de Formación para el Empleo bipartitas para cuatro sectores económicos principales: industria, construcción, comercio y servicios, y el sector público. Estas comisiones son responsables de programar y financiar los cursos de formación en sus respectivos sectores. Deciden los fondos destinados a la formación de adultos en su sector económico, y reclaman éstos al gobierno. Las comisiones contratan a sus ofertores formativos, entre los que se cuenta la propia AMU (que recibe una tercera parte de su presupuesto a partir de los pedidos que le hacen estas Comisiones de Formación para el Empleo). En tercer lugar, los Consejos Regionales de Empleo obtienen también financiación para impartir cursos y programas de formación inicial a los parados. También contratan esta formación a los centros e institutos AMU (de lo que la AMU recibe el último tercio de su presupuesto).

## Medidas de exención de impuestos

Existen mecanismos de exención de tasas que permiten a las empresas suprimir o reducir sus obligaciones impositivas en función de la formación que impartan o adquieran. Este método presupone que las empresas conocen sus necesidades formativas y que invierten fondos en los programas convenientes de formación. La

ventaja principal de este mecanismo es que elimina para los empresarios la obligación de tener que pagar un impuesto al iniciarse el ejercicio de un año. Los fondos asignados a la formación permanecen en manos del empresario, quien prepara un plan para gastarlos de manera que produzcan rendimiento. El mecanismo de exención de impuestos funciona pues mediante la intervención individual del empresario, y se supervisa normalmente o bien por el Ministerio de Trabajo o por el Servicio Nacional de Hacienda. Sin embargo, dado que la exención impositiva trata individualmente a cada empresario, apenas proporciona oportunidad para desarrollar políticas e intervenciones de formación a escala nacional o sectorial. Estas medidas de financiación presentan ventajas claras en comparación con otras en cuanto a la satisfacción de los empresarios, dada su relativa libertad de formación y financiación, los escasos costes administrativos y el efecto auténtico sobre la formación industrial. El ejemplo clásico de un mecanismo de exención de impuestos lo ofrece el país francés.

### El sistema de exención de impuestos en Francia

Las empresas francesas están gravadas por dos tasas o impuestos sobre nóminas, para las que pueden acogerse a medidas de exención de impuestos:

- la «tasa de aprendizaje» destinada a promover los aprendizajes y que proporciona fondos a los centros de formación de aprendizaje; y
- un segundo impuesto denominado «tasa de la formación», por el que se financia fundamentalmente la formación de los trabajadores.

Estas tasas no son pagaderas a comienzo del año fiscal, ni tampoco se reembolsan los gastos en formación de los empresarios a finales del año fiscal. Los pagos vencen al término de cada año, a no ser que un empresario pueda demostrar que ha gastado en una formación autorizada la cantidad equivalente al importe de dichas tasas. La tasa de aprendizaje ofrece la única oportunidad legal para los empresarios de conceder fondos a escuelas de formación profesional.



La obligación de pagar una *tasa de aprendizaje* se halla dividida en dos secciones: un 0,5% de una nómina debe gastarse en costes y salarios para la formación de aprendizaje, o cederse a los correspondientes centros formativos. Un 0,1% suplementario de la nómina ha de gastarse en la formación de los jóvenes en búsqueda de su primer empleo. Los gastos autorizados en formación incluyen salarios de formadores, con el límite de un supervisor por cada diez aprendices, y los costes de becas y de herramientas para los aprendices. Las contribuciones obligatorias de las empresas a las Cámaras de Comercio e Industria y al Fondo Nacional de Compensación, que promueve el aprendizaje en las pequeñas empresas, también se extraen de dicha tasa (véase el cuadro 1).

El importe de la *tasa de la formación* se ha incrementado desde su creación desde el 0,8% hasta el 1,5% de la nómina. También ha cambiado su objetivo, pasando del desarrollo educativo y cultural general del personal de una empresa hacia la formación continua para el empleo práctico. En la actualidad, dentro del contexto de la tasa de la formación, el 0,4% de la nómina se destina a programas formativos estatales para los jóvenes en búsqueda de su primer empleo, un 0,2% para pagar el permiso de formación, y sólo un 0,9% puede destinarse libremente a la formación para trabajadores. Los empresarios que aceptan a jóvenes en formación alterna (dentro y fuera del empleo) pueden desgravar de los importes correspondientes un volumen de 50 a 60 FF por hora de formación y joven alumno. Las pequeñas empresas con escasos importes por tasas prefieren efectuar sus pagos a agencias autorizadas de formación, en lugar de impartir ellas mismas la formación.

Se han creado por convenio colectivo organizaciones conjuntas responsables de administrar estos fondos impositivos (las denominadas OPCAs). Estas funcionan como fondos de formación y sus consejos directivos albergan a representantes empresariales y sindicales en partes iguales. Los fondos de formación son entidades legales que funcionan bajo el control de la administración nacional de la formación profesional y están facultados para recibir subvenciones públicas, donativos

#### Cuadro 1:

### Las tasas formativas en Francia

La financiación de los aprendizajes: El empresario debe asignar, de la **tasa de aprendizaje del 0,5%**

- un 0,1% para salarios de sus aprendices o para financiar centros de aprendizaje; cuando este importe no se gasta, las empresas pueden conceder con él subvenciones a instituciones formativas;
- un 0,05% al Fondo de Compensación, que reembolsa el coste de los aprendizajes a los empresarios con escasas asignaciones por las tasas;
- un 0,35% a las agencias que imparten la formación tecnológica previa a los aprendices.

La financiación de los programas formativos alternos (en el empleo y fuera del mismo) para jóvenes: el empresario está obligado a destinar

- un **impuesto suplementario del 0,1%** (además de la tasa de aprendizaje);
- un 0,4% (dentro de la tasa de formación) que debe gastar el propio empresario o transferir a los fondos para la formación especial;

La financiación de la formación continua: de la **tasa de formación del 1,5%**, el empresario debe destinar

- un 0,2% a los fondos para la formación especial, con los que se financia el permiso individual de formación;
- un 0,9% a la formación de conformidad con el plan formativo del propio empresario

El importe total no gastado con fines formativos debe transferirse a la hacienda pública.

y herencias. No se autoriza a ninguna agencia recaudadora de fondos si no puede cobrar un mínimo de 100 millones de FF, exceptuando exclusivamente los fondos recaudados de los sectores agrario, artesanal y profesional. Los ofertores formativos no pueden recaudar fondos. Gracias a esta financiación mutua, los empresarios con escasos importes por tasas pueden disponer de fondos mayores para financiar la formación alterna. A escala nacional, se ha creado una asociación para la gestión de los fondos de la formación alterna (AGEFAL), con la responsabilidad de efectuar las transferencias necesarias entre las OPCAs con superávit y aquéllas con déficit. Existen más de 90 OPCAs que administran fondos obtenidos por la tasa de formación.

### Las medidas de tasas y subvenciones

Las medidas de financiación por tasas y subvenciones consisten en determinadas



**«Las medidas de financiación por tasas y subvenciones consisten en determinadas instituciones especiales que recaudan contribuciones en función de la nómina de empresas y trabajadores y las distribuyen entre las compañías y los ciudadanos en forma de subvenciones.»**

**«Un sistema de tasas y subvenciones permite una redistribución mucho mejor de los fondos obtenidos por tasas en favor de las empresas que realmente efectúan una formación.»**

instituciones especiales que recaudan contribuciones en función de la nómina de empresas y trabajadores y las distribuyen entre las compañías y los ciudadanos en forma de subvenciones. Dichas subvenciones con frecuencia no se corresponden exactamente con los importes pagados por las empresas, y pueden destinarse a programas formativos prioritarios, a mejorar los equipamientos formativos de empresas individuales, a desarrollar los currículos de la formación sectorial, a servicios de asesoramiento, etc. Un sistema de tasas y subvenciones permite una redistribución mucho mejor de los fondos obtenidos por tasas en favor de las empresas que realmente efectúan una formación. Algunas empresas contribuyentes pueden no recibir subvención formativa alguna, cuando no imparten una formación o si sus actividades no se ajustan a las prioridades formativas. La administración de las medidas de tasas y subvenciones requiere la creación de determinados organismos, ya que implican numerosas decisiones individuales para las que se requieren competencias de gestión y que suponen costes.

Los sistemas de tasas y subvenciones pueden utilizarse para financiar la formación de parados o para pagar permisos formativos; más adelante describiremos la aplicación de este sistema a la formación para los parados. Si bien los gobiernos suelen crear obligatoriamente medidas de seguridad social centradas en los parados, en Suecia empresarios y sindicatos han creado voluntariamente y sin intervención estatal el denominado Fondo Sueco para la Seguridad en el Empleo (TSL), en el que se observa una considerable convergencia entre los agentes sociales.

#### **El Fondo de Seguridad en el Empleo (TSL) de Suecia**

Los agentes sociales en Suecia han creado organismos conjuntos en campos de interés común como el de la formación, la seguridad en el empleo y el desarrollo empresarial. El TSL se puso en marcha en 1983 como parte de un proceso de negociación colectiva entre la Confederación de Empresarios Suecos (SAF) y la Confederación Sindical Sueca (LO). El Fondo tiene dos objetivos principales: fo-

mentar la seguridad en el empleo para los trabajadores que han pasado al paro o están amenazados por éste como resultado de recortes en la producción, cierres de fábricas o incrementos en la eficacia productiva; y promover las oportunidades de empleo apoyando económicamente el desarrollo de las compañías actuales o la creación de nuevas empresas.

En el TSL participan cerca de 95.000 empresas, que dan empleo a 1,1 millones de trabajadores. Sus actividades se financian fundamentalmente por las cuotas que pagan las empresas afiliadas. Las cuotas se fijan en función de las nóminas de la empresa, y su magnitud se determina anualmente en el proceso de negociación colectiva. Las organizaciones empresariales y sindicales presentan conjuntamente solicitudes para recibir el apoyo del TSL, a escala local, regional o central, y a continuación comparten la responsabilidad operativa, decidiendo a través de una Comisión Directiva compuesta por seis miembros regulares y seis suplentes, repartidos por igual entre empresarios y sindicatos.

Se ha calculado que en Suecia casi el 80% de la formación empresarial destinada a la mejora de la competitividad de las empresas viene impartida por las propias compañías. Así pues, el TSL es sólo un elemento pequeño dentro de la formación en la empresa. Se utilizan los subsidios del TSL fundamentalmente para formar en la seguridad para el empleo. Cerca del 90% del apoyo que el TSL concede ha ido a parar en los últimos años a empresas individuales, incluyendo la asistencia a los empleados despedidos que lanzan una propia empresa. Las subvenciones formativas suponen el 80% del apoyo total. Las solicitudes para recibir un apoyo económico del TSL se han multiplicado durante el reciente periodo de recesión, lo que sugiere una creciente voluntad por parte de cuadros y trabajadores para aprovechar los periodos de producción escasa con fines formativos. La escalada operativa del TSL asciende a casi 40 millones de dólares USA, lo que supone un incremento radical en los gastos formativos en los últimos años. Se ha calculado que de 10.000 a 12.000 personas participan anualmente en la formación financiada por el TSL.



El TSL apoya también proyectos de desarrollo empresarial para las compañías, con el fin de prevenir o resolver sus problemas en los casos en los que no se dispone de los suficientes recursos económicos. La asistencia económica a empresas individuales se concede prioritariamente para estimular la aplicación de medidas que apoyen un desarrollo a largo plazo de la empresa, incrementando para ello la competencia de los trabajadores. Con frecuencia, ello se lleva a cabo en conjunción con cambios organizativos, que crean una necesidad de competencias profesionales más amplias y detalladas.

El TSL concede asimismo recursos económicos a las regiones con empresas que afronten problemas estructurales y que sufran por tanto graves problemas de empleo. Las necesidades de adaptación y renovación han sido evidentes en Suecia. Mediante proyectos conjuntos, la SAF y la LO han sido capaces de ofrecer servicios de asesoramiento a las compañías, para ayudarlas a detectar problemas y oportunidades. También se han concedido recursos para llevar a cabo actividades de desarrollo surgidas del trabajo colectivo de los asesores y de las compañías asesoradas. Una buena parte de las ayudas del TSL a la formación se han canalizado hacia las industrias básicas, incluyendo la industria del hierro y del acero, la ingeniería, la industria automovilística y la silvicultura.

Cuando un trabajador recibe la notificación de despido o corre el riesgo de recibirla como resultado de cambios que tienen lugar en la empresa, puede obtener una asistencia individual de diversas fuentes distintas, una de las cuales es el TSL. Como el TSL siempre vehiculiza su asistencia a través del empresario, ésta sólo es disponible para los trabajadores con empleo. Puede concederse apoyo para abonar la mayoría de los costes extra que recaen sobre el empresario cuando éste acepta una proporción de los costes para reducir su fuerza de trabajo mayor que la prescrita por la ley y por los convenios laborales. Por ejemplo, una empresa puede hacerse cargo de reconvertir a un trabajador para un nuevo empleo. También se concede apoyo económico en forma de subvenciones individuales para reconvertir a los trabajadores, con el fin de mejorar sus oportunidades en el mer-

cado de trabajo cuando queden despedidos.

## El permiso pagado de formación

Una serie de países europeos, entre los que se encuentran por ejemplo Francia, Bélgica e Italia, han creado a través de convenios colectivos a escala nacional la figura del permiso pagado de formación para los trabajadores. Este permiso se financia mediante una combinación de contribuciones gravadas a las nóminas de las empresas y de impuestos de carácter general. Las reglamentaciones legales especifican los importes de estas contribuciones, el tipo y la duración de los programas formativos, los criterios de admisión de un trabajador al permiso pagado y la administración del sistema. El objetivo del permiso pagado de formación es asegurar legal y económicamente el derecho del trabajador a disfrutar de una ausencia remunerada de su trabajo con fines formativos.

### El permiso individual de formación en Francia

Los trabajadores del sector privado con un contrato de duración indefinida tienen derecho a un permiso individual de formación. Este permiso individual de formación se financia a través de la contribución del 0,2% (correspondiente a la tasa de formación antes descrita) que deben pagar los empresarios a los organismos conjuntos empresariales-sindicales creados para la administración del permiso individual de formación (OPACIFs). Alternativamente, puede existir un fondo creado específicamente para dirigir los permisos de formación, por ejemplo un organismo regional conjunto empresarios-sindicatos que administre el permiso de formación para un grupo de industrias (FONGECIF). Los trabajadores reciben de un 80 a un 90% de su remuneración habitual. Si la formación dura más de un año o 1200 horas, durante el segundo año de la misma recibirán un 60% (en todo caso, el importe no será nunca inferior al doble del salario mínimo nacional). Un fondo reembolsa los costes al empresario, que debe adelantar el importe de los pagos. Puede rechazarse la solici-

**«(...) permiso pagado de formación para los trabajadores. Este permiso se financia mediante una combinación de contribuciones gravadas a las nóminas de las empresas y de impuestos de carácter general.»**



tud de permiso de formación de un trabajador si el fondo central no dispone de las cantidades necesarias. La administración estatal lleva a cabo el control de las operaciones económicas.

El Estado contribuye a la financiación del permiso individual a través de acuerdos con los organismos conjuntos empresarios-sindicatos, responsables de interpretar la legislación sobre el permiso individual de formación (COPACIFs). La financiación estatal permite a estos organismos aceptar la responsabilidad de formar a los trabajadores de empresas pequeñas con menos de diez empleados. Toda solicitud de obtención de una cualificación de «nivel V» da al solicitante el derecho a recibir una contribución estatal del 50% para los costes de la formación, pagándose dicho importe a un OPACIF. En 1990 cerca de un 75% de los solicitantes de ayuda llegaron a este nivel formativo. Los OPACIFs aceptan aproximadamente 20.000 solicitudes al año, lo que supone sólo un 70% de todas las presentadas. El permiso individual de formación medio dura 850 horas y cuesta cerca de 20.000 dólares USA. La formación suele consistir en cursos largos que permiten obtener una cualificación. Todo empleado que haya trabajado durante cinco años tiene derecho a ausentarse de su trabajo para efectuar la denominada auditoría («balance») de competencias en un centro auditor. Dicha ausencia no puede superar las 24 horas laborales y el coste de la auditoría de competencias y el pago de la remuneración competen a los OPACIFs.

### **El permiso pagado de formación en Bélgica**

El permiso pagado de formación (PPF) en Bélgica faculta a los trabajadores a jornada completa del sector privado a ausentarse del trabajo durante una serie de horas con el fin de asistir a cursos de enseñanza o formación reconocidos. El empresario no puede obligar a sus trabajadores a asistir, ni tampoco impedirles la asistencia a dichos cursos. Desde 1995, los trabajadores belgas disfrutaban del derecho de un máximo anual de 120 horas de PPF para formaciones profesionales y un máximo de 80 horas de PPF para cursos de enseñanza general. Los empresarios pagan los salarios de los trabajado-

res en fase de PPF. El Ministerio Federal de Trabajo y Empleo (MFTE) reembolsa un importe máximo de 65.000 francos belgas brutos mensuales a los empresarios, en concepto de salarios y contribuciones a la seguridad social de estos alumnos.

El Estado paga el coste total de los programas de enseñanza general por PPF, pero sólo la mitad de los costes que suponen los cursos profesionales. La contribución estatal se asigna directamente al MFTE. La otra mitad de los costes de los cursos profesionales se paga a partir de un impuesto formativo del 0,04% sobre las nóminas recaudado de los empresarios del importe transferido al MFTE. Los empresarios con trabajadores en PPF solicitan el reembolso de los gastos correspondientes de la Oficina Estatal para los PPF. Tienen que declarar el número de trabajadores en PPF, el número de horas formativas efectivamente impartidas y los salarios correspondientes (incluyendo las contribuciones a la seguridad social), presentar los certificados de matriculación en los cursos y certificados de asistencia a los mismos.

Debido al déficit presupuestario en Bélgica, se ha reducido recientemente la contribución estatal al PPF. Como resultado, la Comisión de Reconocimiento de los PPF ha cancelado una serie de cursos reconocidos y se ha solicitado de los empresarios que incrementen su contribución a los PPF. De esta manera, se ha incrementado en un 0,05% la tasa de otro impuesto sobre la nómina destinada normalmente a financiar la formación para grupos «de riesgo» en el mercado laboral. Se ha reducido prácticamente a la mitad la anterior duración de los PPF debido a la creciente demanda, pero un punto débil observado en el sistema de PPF es que el fraude resulta fácil. Pueden reclamar un reembolso empresas cuyos trabajadores no asistan realmente a los cursos. Dado que los reembolsos se efectúan con el criterio de la asistencia a los cursos, ello requiere un costoso sistema de control para supervisar tanto a las empresas como a los ofertores de enseñanza y formación. La normativa establece límites al número de trabajadores que pueden recurrir simultáneamente al PPF. Además, puede reducirse o suprimirse el derecho al PPF para los alumnos que se hayan ausenta-



do de los cursos PPF o que no hayan conseguido aprobar sus exámenes.

## Convenios colectivos y fondos sectoriales para el desarrollo de la formación

Algunos países han llevado a la realidad la idea de responsabilidad conjunta del Estado y los agentes sociales para la formación profesional y el empleo. La tendencia a extender la formación ha evolucionado a través del proceso de negociación colectiva en las empresas, en los sectores y dentro del Estado, dando lugar a la inclusión de cláusulas especiales sobre la formación dentro de los convenios colectivos en las que se especifican niveles mínimos de recursos asignados a la formación. Dichas cláusulas han ocasionado a su vez la creación de una serie de fondos formativos sectoriales, nacionales o locales centrados en el desarrollo de actividades formativas, y no tanto en su impartición práctica. Los fondos se financian a través de las contribuciones de empresarios, y en ocasiones también de los trabajadores. Los gobiernos pueden intervenir para promover estas cláusulas formativas, para cofinanciar los fondos industriales de formación -con el fin de fomentar tipos particulares de formación, por ejemplo los aprendizajes y la formación para trabajadores de escasas cualificaciones-, con el objetivo de apoyar el permiso pagado de formación para los trabajadores, o bien con todos estos fines. Los organismos del gobierno pueden llegar incluso a supervisar los convenios.

Los acuerdos colectivos de formación habitualmente sólo abarcan a una parte de la fuerza de trabajo de un país y canalizan contribuciones económicas relativamente pequeñas, dando libertad a los trabajadores para decidir sus políticas formativas. Aún cuando los empresarios individuales suelen invertir en la formación importes muy superiores a sus contribuciones a los fondos formativos, estos últimos presentan la importante ventaja de hallarse centrados en actividades sectoriales de formación colectiva, y en ocasiones en la formación de aquellos trabajadores que han quedado por alguna razón excluidos de los programas de formación en la empresa. Los fondos sec-

toriales han permitido lograr un estrecho nivel de cooperación entre los empresarios y el Estado en asuntos formativos.

### Los fondos sectoriales en Europa

En Dinamarca existen 15 fondos sectoriales creados por negociación colectiva, de cuyas actividades se beneficia cerca de la mitad de la fuerza de trabajo nacional (Blanpain, Engels y Pellegrini, 1994). Estos fondos formativos se han creado a través de una cláusula especial incluida en los convenios colectivos de las industrias del metal y del plástico, transportes, comercio minorista y otros sectores. Los empresarios deben contribuir con una cantidad que varía en función de los sectores y va desde 0,03 hasta 0,13 coronas danesas por hora trabajada. Los fondos recaudados anualmente suponen como mínimo 60 millones de coronas. Estos fondos sectoriales no se destinan a financiar directamente cursos formativos, sino a proveer fondos para el desarrollo de los cursos, análisis de las cualificaciones y proyectos piloto. El Estado contribuye también con una cantidad importante. Además, todos los empresarios deben pagar un impuesto de tasa fija de 1500 coronas danesas por trabajador y año al denominado Fondo AER, que dirigen los agentes sociales. Los empresarios que aceptan contratos de aprendizaje tienen derecho a que el Fondo AR les reembolse un 90% de los subsidios de aprendizaje pagados durante los periodos formativos escolares y un 80% de los gastos de transporte de sus aprendices.

En los Países Bajos, las organizaciones empresariales y los sindicatos han creado los denominados Fondos Industriales Sociales (FISs), que participan en el desarrollo de la formación (Veeken, 1994). De los 7 millones de personas que componen la fuerza de trabajo neerlandesa, casi 3 millones están acogidas a los convenios colectivos sectoriales que constituyen el marco de creación y administración de los FISs. Más del 80% de los convenios colectivos firmados en 1990 contenían cláusulas formativas con disposiciones sobre los FISs y la obligación para las empresas de pagar las correspondientes contribuciones. Los FISs son más voluntarios que reglamentarios, ya que son empresarios y trabajadores quienes los crean sin intervención ni

**«En los Países Bajos, las organizaciones empresariales y los sindicatos han creado los denominados Fondos Industriales Sociales (FISs), que participan en el desarrollo de la formación (...).»**

**«Los FISs son más voluntarios que reglamentarios, ya que son empresarios y trabajadores quienes los crean sin intervención ni obligatoriedad alguna por parte del Estado. Además, no es necesario registrarlos como asociaciones de carácter público.»**





**«La ventaja principal de los sistemas incentivadores es su capacidad para incrementar y mantener un nivel alto de formación autofinanciada en la empresa. Contribuyen también al desarrollo de instalaciones formativas en la empresa y al de una cultura formativa empresarial. Hasta cierto punto, estos sistemas permiten también gestionar el diseño y los contenidos formativos ofrecidos por los empresarios, ya que fijan las condiciones que un programa determinado debe cumplir si desea recibir financiación de los fondos impositivos.»**

**«Por otra parte, se observan también serias desventajas: los incentivos pueden no surtir el efecto suficiente para movilizar una formación complementaria a la convencional, y el resultado final puede ser la subvención a programas que las empresas hubieran impartido en todo caso.»**

obligatoriedad alguna por parte del Estado. Además, no es necesario registrarlos como asociaciones de carácter público. De los 78 FISs (1994) existentes en los Países Bajos, sólo 23 tienen por objetivo principal la financiación y la promoción de la formación en la empresa. La mayor parte de la formación en la empresa se financia directamente por los empresarios individuales. Los FISs aspiran a apoyar económicamente la formación sectorial y las actividades relacionadas con la misma, incluyendo la evaluación de necesidades formativas y los servicios de asesoramiento, los programas de aprendizaje, la mejora de cualificaciones, y últimamente la formación para parados. El índice medio de las contribuciones es de cerca de un 0,44% de la nómina. En algunos sectores, además de las contribuciones de los empresarios, los trabajadores pagan también parte de los costes formativos. Los subsidios percibidos de los FISs pueden destinarse a pagar costes formativos directos o parte de las pérdidas que implica la ausencia de un trabajador en formación. Habitualmente, el derecho de las empresas a la formación subvencionada se limita exclusivamente a un día de formación por trabajador. Además de los FISs, la mayor parte de los sectores industriales han creado los denominados «Fondos de Subsidios» que son los principales organismos que canalizan los subsidios estatales para la formación industrial. Tanto los FISs como los Fondos de Subsidios están dirigidos por Consejos Directivos compuestos por representantes de las organizaciones empresariales y de los sindicatos.

En Bélgica, el convenio colectivo general interindustrial ha creado un impuesto obligatorio sobre la nómina de un importe de 0,25% de la masa salarial bruta, que debe recaudarse entre todas las empresas con el objetivo de financiar la formación de los grupos «de riesgo» en el mercado laboral. Todos los sectores económicos han organizado fondos especiales que administran los importes recaudados. Algunos sectores tasan exactamente el importe mínimo del 0,25%, mientras que otros recaudan voluntariamente una contribución mayor con el objetivo de desarrollar la formación sectorial. Por ejemplo, la industria de la construcción recauda un impuesto del 0,3%, a partir del cual

se extraen subsidios para la producción de materiales formativos (Blanpain, Engels y Pellegrini, op. cit.).

Si bien en Alemania, en UK, Irlanda, Italia, Portugal y España la gran mayoría de los convenios colectivos entre los agentes sociales mencionan la formación continua, no intentan sin embargo reglamentar su financiación. Por lo general, la formación y su financiación se consideran como prerrogativa del empresario. Por ejemplo, en Alemania existen cerca de 200 convenios colectivos con cláusulas sobre la formación, pero que sólo estipulan acuerdos sobre el permiso de formación. Hasta la fecha, los convenios colectivos de ramo sólo han llevado a la creación de fondos especiales para la formación en las industrias de andamiajes y de corsetería. Aunque los empresarios se hacen cargo en Alemania de la parte fundamental de los costes formativos nacionales, llevan a cabo esto de manera individual (Bergner et. al., 1991).

## **Ventajas e inconvenientes de los sistemas de incentivos**

La ventaja principal de los sistemas incentivadores es su capacidad para incrementar y mantener un nivel alto de formación autofinanciada en la empresa. Contribuyen también al desarrollo de instalaciones formativas en la empresa y al de una cultura formativa empresarial. Hasta cierto punto, estos sistemas permiten también gestionar el diseño y los contenidos formativos ofrecidos por los empresarios, ya que fijan las condiciones que un programa determinado debe cumplir si desea recibir financiación de los fondos impositivos.

Por otra parte, se observan también serias desventajas: los incentivos pueden no surtir el efecto suficiente para movilizar una formación complementaria a la convencional, y el resultado final puede ser la subvención a programas que las empresas hubieran impartido en todo caso (Ziderman, 1990). Y las empresas que ya disponen de programas de formación consolidados tienden frecuentemente a considerar estos sistemas como un maná llovido del cielo.



La polémica sobre tasas de formación uniformes o diferentes para los diversos sectores continúa en candelero. Los costes de formación varían en las diferentes industrias, y también los niveles de cualificación. Parece contraproducente que las tasas de formación no reflejen estas diferencias en la realidad. Algunos autores indican que las industrias con altas cualificaciones tienden a pagar salarios mayores y que por tanto las tasas recaudadas de las nóminas ya reflejan la diferencia en los niveles de cualificación (Middleton, Ziderman y Van Adams, 1993). Sin embargo, esta línea argumentativa presupone una relación bastante simplista entre cualificaciones y salarios. Después de todo, los beneficios de las empresas también revierten en los salarios: si disminuyen los beneficios en las empresas con fuerte presencia de altas cualificaciones, los salarios pueden acompañar a dicho descenso. Además, algunas empresas de altos salarios requieren menos capital humano que otras y pueden utilizar tecnologías que no requieren tantas cualificaciones entre el personal.

Son muchas las empresas acogidas a sistemas de incentivación que tienden a aplicar programas que apenas superan el nivel de la formación obligatoria ni conllevan cambios reales. Por tanto, el contenido de la formación y su calidad requieren una supervisión, un factor que puede resultar caro y problemático. La supervisión se efectúa en ocasiones por los auditores fiscales o por otros departamentos que no disponen de competencias formativas (Geber, 1993). Una supervisión y asistencia técnica competentes requieren frecuentemente crear un sistema burocrático especial que puede originar sus propios problemas y costes. Además, con los mecanismos de concesión de contribuciones y de reembolsos, los empresarios nunca recuperan plenamente sus propias contribuciones. Los procedimientos para la presentación de facturas son frecuentemente engorrosos y asustan a las pequeñas empresas.

Debiera insistirse en una gestión de los sistemas incentivadores con bajos costes y mayor flexibilidad. Compartir las decisiones entre los empresarios y los trabajadores permitiría mejorar en buena medida la calidad de la formación financiada por tasas. Los empresarios tienden a

decidir prudentemente sobre los tipos de formación que deben impartirse. En la mayoría de los países, estas decisiones son prerrogativa de los empresarios.

Las empresas grandes con departamentos formativos consolidados tienden a beneficiarse sobreproporcionalmente de los sistemas de incentivos. Muchas empresas pequeñas pagan las tasas pero no consiguen participar en el sistema por diversos motivos, perdiendo por tanto sus contribuciones. No obstante sería ingenuo esperar de un sistema que funcione bien por igual para todas las empresas, ya sean grandes o pequeñas, consolidadas o vulnerables. Las empresas y sectores que muestran escasa sensibilidad a un incentivo particular para la formación deberían recibir el apoyo de otros sistemas potencialmente más atractivos. En general, los sistemas incentivadores y toda su gestión deberían caracterizarse por el principio de la flexibilidad.

¿Pueden ayudar los sistemas de incentivos a distribuir la formación más equitativamente entre las empresas? Si la respuesta es afirmativa, ¿deberían hacerlo? En la mayoría de los países las empresas ofrecen formación a gerentes, profesionales técnicos o (como en los EEUU) a los encargados de ventas, más que a los trabajadores de la producción. Podría señalarse que la formación no ha de considerarse como un regalo o una prestación del sistema de bienestar, sino como una necesidad de la actividad empresarial. Apenas tiene sentido ofrecer a los trabajadores de la producción una formación adicional si no se producen cambios tecnológicos u organizativos (Geber op. cit).

Los empresarios defienden su derecho a elegir la formación financiada por tasas que debe impartirse, y a los trabajadores que deben asistir a ella. Los empresarios se interesarán probablemente por la formación de los trabajadores de la producción sólo cuando se hallen convencidos de que dicha formación les ayudará a lograr una mayor productividad y mayores ingresos. Así pues, los deseos igualitarios en cuanto a las formaciones financiadas por tasas en la empresa deben aceptarse con grandes reservas. Por otro lado, los trabajadores y sus sindicatos cada vez son más sensibles a la distribución equitativa de los fondos para la formación en la

**«Son muchas las empresas acogidas a sistemas de incentivación que tienden a aplicar programas que apenas superan el nivel de la formación obligatoria ni conllevan cambios reales. Por tanto, el contenido de la formación y su calidad requieren una supervisión, un factor que puede resultar caro y problemático.»**

**«Debiera insistirse en una gestión de los sistemas incentivadores con bajos costes y mayor flexibilidad. Compartir las decisiones entre los empresarios y los trabajadores permitiría mejorar en buena medida la calidad de la formación financiada por tasas.»**

**«Las empresas grandes con departamentos formativos consolidados tienden a beneficiarse sobre proporcionalmente de los sistemas de incentivos. Muchas empresas pequeñas pagan las tasas pero no consiguen participar en el sistema por diversos motivos, perdiendo por tanto sus contribuciones.»**



**«Con frecuencia, se ponen en marcha financiaciones por tasas sin prestar la atención suficiente a sus implicaciones a largo plazo. No debieran aplicarse mecanismos sin examinar en cierta medida la cuestión de si puede desarrollarse o no una cultura nacional de la formación y, en caso afirmativo, en cuanto tiempo.»**

**«Los estados utilizan en ocasiones mecanismos incentivadores para fomentar la expansión de la formación en las empresas en caso de ofertas formativas escasamente desarrolladas o monopolísticas. No obstante, los mecanismos que no consiguen recompensar consecuentemente la mejora en la productividad y la rentabilidad resultan más o menos ineficaces y derrochadores. Los sistemas incentivadores debieran ir acompañados de políticas que promuevan el desarrollo de los mercados formativos y creen incentivos económicos para el éxito de las empresas.»**

empresa. En Bélgica, por ejemplo, los trabajadores excluidos por un motivo u otro de los programas de formación en la empresa pueden asistir a cursos formativos financiados a través de una partida particular integrada en el impuesto a los empresarios. Estos deben restituir todos los importes que no hayan gastado con este fin al Fondo Nacional para el Empleo.

La mayor parte de los sistemas de incentivos imponen condiciones bastante estrictas para la admisión, y elementos reglamentarios como los contenidos formativos, la duración de los cursos, los costes por unidad e incluso la edad de los alumnos. Estas condiciones son instrumentos de gestión y no pueden evitarse. Mediante las mismas, los estados intentan reconciliar las preferencias de los empresarios individuales con las futuras necesidades formativas de la sociedad.

Con frecuencia, se ponen en marcha financiaciones por tasas sin prestar la atención suficiente a sus implicaciones a largo plazo. No debieran aplicarse mecanismos sin examinar en cierta medida la cuestión de si puede desarrollarse o no una cultura nacional de la formación y, en caso afirmativo, en cuánto tiempo.

Aún cuando resulta difícil predecir exactamente el tiempo necesario para que la formación en la empresa experimente un crecimiento considerable que sea sostenible, el control y las decisiones debieran efectuarse de acuerdo con los progresos alcanzados. Si se observa que los gastos en formación en la empresa se incrementan continuamente y que el mercado de la formación demuestra hallarse en buen momento, podría resultar útil una revisión de las tasas y las condiciones contributivas. Por ejemplo, dentro del sistema francés de exención de contribuciones se ha incrementado en diversas ocasiones la tasa para corregir la demanda de formación y aumentar los gastos en la misma. Se piensa por tanto que a pesar de la ya muy larga tradición francesa de formación en la empresa financiada por contribuciones, aún no ha madurado una cultura sólida de la formación. No obstante, también podría concebirse la alternativa opuesta, descendiendo las tasas impositivas y dando mayor margen de actuación a las fuerzas del mercado.

Los estados utilizan en ocasiones mecanismos incentivadores para fomentar la expansión de la formación en las empresas en caso de ofertas formativas escasamente desarrolladas o monopolísticas. No obstante, los mecanismos que no consiguen recompensar consecuentemente la mejora en la productividad y la rentabilidad resultan más o menos ineficaces y derrochadores. Los sistemas incentivadores debieran ir acompañados de políticas que promuevan el desarrollo de los mercados formativos y creen incentivos económicos para el éxito de las empresas.

## Conclusiones

Un desarrollo económico dinámico requiere un determinado equilibrio entre las inversiones empresariales en tecnologías y en el desarrollo de recursos humanos (DRH). Diversas presiones fundamentales impulsan a la inversión empresarial en la formación. Ante todo, la competición dentro del mercado por lograr una mayor productividad y menores costes de producción. En segundo término, la creciente presión de trabajadores y sindicatos, que aspiran a lograr mayores salarios y una movilidad en el mercado laboral a través del perfeccionamiento continuo de sus cualificaciones. Además, tanto trabajadores como sindicatos reclaman cada vez más una mayor igualdad en su acceso a la formación continua y en el reparto de la inversión formativa de la empresa. En tercer lugar, algunos países muestran ya un fuerte compromiso por parte empresarial con la formación permanente de sus trabajadores.

Obviamente, tanto la composición como la importancia relativa de cada uno de estos factores son diferentes en los diversos países. El panorama va desde la inversión empresarial muy consciente en el desarrollo de recursos humanos y una estrecha cooperación al respecto con el Estado y los agentes sociales, en uno de los extremos, hasta la reticencia empresarial y la necesidad de intervención estatal, en el otro.

La esperanza de que la competición dentro del mercado sea capaz de favorecer decididamente el nivel socialmente desea-



ble de gastos empresariales en la formación no siempre se convierte en realidad. Son numerosos los motivos que pueden explicar el fallo del mercado en cuanto a la formación. Cuando la demanda de mercancías y servicios se debilita en el mercado, el interés de los empresarios por la formación sigue el mismo camino. Las últimas evoluciones en Alemania, Austria y Suiza, países caracterizados desde siempre por un compromiso muy alto de los empresarios con la financiación de la formación, han demostrado que los mercados bloqueados pueden debilitar grandemente la voluntad empresarial de invertir cantidades considerables en la formación por aprendizaje.

Dado que el papel de las fuerzas del mercado y las actitudes empresariales no tiene en la mayoría de los casos la potencia necesaria para mantener el nivel socialmente deseable de inversión en la formación por parte de las empresas, queda justificada la intervención estatal, que debe incluso ampliarse allí donde sea necesario. Los estados deberían hacerse responsables de examinar y mantener con

regularidad las inversiones nacionales en el DRH. Para lograr este objetivo, deberían fomentar tanto legal como económicamente el desarrollo de iniciativas propias de la industria. En aquellos países cuyos mercados no hayan señalado la dirección a los empresarios o donde éstos no se hayan percatado de dichas señales, podría recurrirse a los instrumentos de formación obligatoria que hemos descrito.

No obstante, el problema principal continúa siendo la medición y determinación de la *inversión socialmente deseable* en enseñanza y formación, tanto a escala nacional como a escala de las empresas. A este respecto, una de las iniciativas europeas más recientes relativas al desarrollo estratégico a largo plazo de los recursos humanos nacionales ha sido la creación en los Países Bajos de una cualificación profesional obligatoria para todos, incluyendo a los trabajadores, medida cuyo coste deberá repartirse a partes iguales entre el Estado y los sectores industriales relevantes (Hövels y Meijer, 1994).

## Bibliografía

The Industrial Training Levy (Engineering Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, No.1420 (London, 1992); The Industrial Training Levy (Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, No.21 (London, 1992).

**Nielsen, S.** (1995), *VET management in Denmark*, ILO, 1995

**Bas, D:** The French system.- In: (V.Gasskov (Ed.) *Alternative schemes of financing training*, ILO, Geneva, 1994; J-P. Willems: El sistema de formación profesional en Francia. CEDEFOP, 1994

**Noonan, R and C. Söderberg:** The Employment Security Fund in Sweden—In (V.Gasskov, Ed.): *Al-*

*ternative schemes of financing training*, ILO, Ginebra, 1994

**J-P. Willems:** El sistema de formación profesional en Francia. CEDEFOP, 1994

**F. Geers:** VET management in Belgium. Paper for the ILO, 1996

**R. Blanpain, C.Engels and C. Pellegrini** (eds.): *Contractual policies concerning continued vocational training in the European Community member States* (Lovaina, Peeters Press, 1994)

**N.Veecken:** Industrial Social Funds in the Netherlands: In (V.Gasskov, Ed.): *Alternative schemes of financing training*, ILO, Ginebra, 1994

**R. Blanpain, C.Engels and C. Pellegrini** (eds.), op.cit.

**S. Bergner et al.:** *Estudios nacionales sobre la financiación de la formación profesional, con referencia particular a la formación continua para los trabajadores asalariados* (Berlín, Cedefop, 1991)

**B.Hövels and K.Meijer:** *Structures of Vocational Education and Training (VET) and the match between education and work: An international comparison*. Netherlands: National report. OSA, Den Haag, 1994