

# El papel de las políticas públicas en la formación de los trabajadores en Italia (1)

**Giuseppe Croce**

Profesor asociado de la Universidad La Sapienza, donde enseña Economía del trabajo.

**Andrea Montanino**

Ministerio de Economía y Hacienda de Italia, Gabinete Ministerial  
Oficina del Subsecretario de Estado de Legislación Presupuestaria y Hacienda Pública

## RESUMEN

La formación que reciben los trabajadores depende, sobre todo, de las opciones organizativas escogidas y de la financiación de las empresas. En este contexto cabe preguntarse si las políticas públicas deben secundar la distribución espontánea de la formación o proponerse corregirla. En el presente documento se analizan la motivación y los límites de la intervención pública, concentrándose en el caso de Italia, donde en los últimos años el sistema ha experimentado una profunda transformación gracias a la oportunidad que se ha brindado a los interlocutores sociales de gestionar directamente los recursos financieros para la formación permanente. Se argumenta que los instrumentos políticos en Italia no han sido diseñados para hacer frente de manera clara a la demanda de formación permanente en sus dos vertientes: colectiva e individual. Por ello se propone una especialización de los fondos que gestionan los interlocutores sociales con el fin de promover la formación colectiva, dejando en manos del gestor público la tarea de responder de forma prioritaria a las necesidades que manifiestan los individuos.

## Palabras-clave

Continuing training, public policies, labour market, trade unions, employees, Italy

Formación continua, políticas públicas, sindicato, trabajadores, Italia

---

(1) Queremos expresar nuestro agradecimiento a dos evaluadores anónimos, cuyos comentarios y críticas nos han resultado de gran utilidad. Por lo que respecta a Andrea Montanino, la responsabilidad corresponde al autor, y no a la institución a la que éste pertenece.

## Introducción

El análisis económico ha puesto de manifiesto los múltiples efectos que puede tener la acumulación de capital humano en los procesos de formación extraescolar: el efecto positivo sobre la productividad y, por consiguiente, sobre el nivel del salario y sobre su aumento a lo largo del tiempo, la mayor participación en el mercado de trabajo, la reducción del riesgo de perder el puesto de trabajo. Asimismo, puede contribuir a mejorar la satisfacción de las personas dentro de una organización productiva, permitir su participación activa en la solución de los problemas y facilitar la interacción entre éstos y con el exterior.

En vista de estos múltiples efectos y concentrando el análisis en la formación permanente, es necesario preguntarse cómo tiene lugar la selección de los trabajadores que se van a enviar a la formación.

Las evidencias empíricas muestran que en todos los países se da una diferencia de distribución de las actividades de formación entre los diversos grupos de trabajadores. Tan solo algunos de ellos se benefician de oportunidades frecuentes de formación, en tanto que otros participan en ella raramente o no participan en absoluto (OCDE, 2003; Lynch y Black, 1998; Bassanini et al., 2005).

En el caso de Italia, la participación de los adultos en la enseñanza y formación presenta una clara relación positiva con respecto al nivel de enseñanza inicial (Eurostat, 2004). Los estudios más recientes revelan una tasa de participación de los trabajadores del sector privado en la formación permanente del 30 % en los tres años anteriores a la entrevista (*Indagine «Plus»* [Estudio «Plus»] ISFOL 2005; Croce, Laj y Pancioni, 2006). En síntesis, se observa que la disposición a impartir formación es bastante menor entre las empresas con menos de 50 trabajadores, en los sectores de los servicios a las familias y en la agricultura, y es también baja en la construcción y la industria manufacturera. En las regiones del sur, la tasa de participación de los trabajadores es inferior a la media. Además, las tasas de participación descienden rápidamente a partir de los 45 años de edad. Los datos muestran igualmente una menor participación de las mujeres. Mayores desventajas aún sufren los trabajadores con contrato de duración determinada o a tiempo parcial. Los trabajadores pertenecientes a los tramos más bajos de renta participan con menos frecuencia que los demás en la formación patrocinada por la empresa. La tasa de participación de los trabajadores por cuenta ajena que poseen el certificado de enseñanza secundaria media es equivalente al 66 % de la tasa de los diplomados y apenas a un 33 % de la de los licenciados (Angotti y Bernardini, 2006; Montanino, 2001). Por último, los obreros y los artesanos presentan una tasa de participación baja. También los datos correspondientes a las principales actividades impulsadas por los fondos gestionados por los interlocutores sociales para financiar la formación permanente confirman que algunos grupos de trabajadores siguen teniendo pocas

probabilidades de participar en las actividades de formación (Ministerio de Trabajo, 2006).

La distribución de las oportunidades de formación entre los distintos grupos de trabajadores puede resultar considerablemente desigual, como ya se ha visto. Así pues, es posible que la actuación espontánea del mercado contribuya a aumentar las desigualdades y la segmentación en el mercado de trabajo. En vista de este estado de cosas, ¿qué deben hacer las políticas públicas: secundar esta distribución espontánea o bien procurar corregirla? Y, en caso de intentar corregirla, ¿según qué criterios? ¿Con qué instrumentos? ¿Cuáles serían las consecuencias para el sistema de formación permanente de Italia?

En la siguiente sección se examinan los motivos y los límites de la intervención pública sobre la base del doble criterio de eficiencia y equidad. En la tercera sección se explica por qué las políticas de formación, para ser eficaces, deben ser inducidas por la demanda, que puede adoptar distintas formas según las características del sujeto que la manifiesta; en la cuarta sección se exponen brevemente las políticas públicas italianas para la formación de los trabajadores, mientras que en la sección posterior se analiza la congruencia del sistema italiano con el doble objetivo de mejorar la distribución de la formación permanente entre los grupos de trabajadores y de aumentar el volumen total de oportunidades de formación, y se avanzan, asimismo, algunas propuestas de corrección. En la sexta sección se presentan las conclusiones.

## Eficiencia y equidad de la distribución de la formación

Además de promover un volumen total adecuado de formación, la política de formación puede incidir igualmente en la distribución de ésta entre los diversos grupos de trabajadores. Desde el punto de vista del criterio de eficiencia, una distribución socialmente óptima sería aquella que permitiera que todos los trabajadores recibiesen la cantidad de formación necesaria para obtener el máximo excedente social. Este excedente es igual a la diferencia entre el producto que puede conseguirse mediante el trabajo formado y el coste total que ha supuesto para la formación.

El análisis económico demuestra que las opciones elegidas en el sector privado (por los trabajadores y las empresas) pueden dar como resultado una cantidad de formación inferior a la que sería eficiente (?). Las causas de este déficit de inversión pueden estar ligadas al funcionamiento de los mercados de trabajo o tener su origen fuera de éstos (Brunello, De Paola, 2004; *CESifo Working Paper 1286*, 2004 [Documento de trabajo nº 1286 de CESifo]; Leuven, 2005). En particular, uno de los motivos que hace di-

---

(?) En el plano teórico, también puede suceder que la ineficiencia de las opciones privadas produzca un exceso de formación.

fácil alcanzar el nivel óptimo de formación es la dificultad de la coordinación. De hecho, tanto el trabajador como la empresa, en general, se benefician de la formación y, por consiguiente, es necesaria la contribución de ambos a fin de alcanzar un nivel de inversión socialmente eficiente. Por otra parte, el hecho de que la inversión en formación sea intrínsecamente intangible y no verificable (pues resulta difícil medir en términos incuestionables la cantidad y, sobre todo, la calidad de la formación) hacen que resulte difícil la financiación conjunta por parte de los dos sujetos. Si el trabajador no está en condiciones de controlar y exigir a la empresa que la formación recibida sea conforme a la que está establecida, se reducen las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre la cobertura de los costes. Por consiguiente, cada una de las partes decidirá de forma unilateral y el resultado será ineficiente desde el punto de vista colectivo. Para ser más precisos, es probable que la inversión sea realizada por la parte para la cual resulte mayor el rendimiento privado que pueda conseguirse y que, al mismo tiempo, no esté sujeta a obstáculos que impidan la inversión (Acemoglu y Pischke, 1999).

De acuerdo con esta previsión teórica, las evidencias empíricas disponibles muestran que en gran parte de los casos la formación es impartida por las empresas, aunque no se trate de una formación estrictamente específica. Más bien la formación se caracteriza preponderantemente por ser transferible (es decir, proporciona competencias y conocimientos que pueden utilizarse también en empresas distintas a aquellas en las que el trabajador los ha adquirido). En los países europeos, un promedio de entre el 70 % y el 80 % (dependiendo de las fuentes estadísticas) de los cursos es impartido – y en la mayor parte de los casos también sufragado (por las empresas. En el caso de Italia, este porcentaje alcanza como mínimo el 60 % (Indagine «Plus» [Estudio «Plus»] ISFOL, 2005). Aun cuando los cursos impartidos por las empresas tengan una menor duración que los impartidos fuera de éstas, lo cierto es que, de media, dos terceras partes de la formación que reciben los trabajadores depende de las empresas (Basanini et al., 2005).

De ello se desprende que casi siempre las empresas desempeñan un papel primordial en la programación y en la gestión de las actividades de formación y, por ende, en la selección de los destinatarios. Así las cosas, resulta comprensible que las inversiones en formación reflejen el objetivo de maximizar el rendimiento privado de la empresa y no el excedente social, y que estén condicionadas por los mismos obstáculos informativos, organizativos y financieros a los que pueda estar sujeta la propia empresa (Leuven y Oosterbeek, 1999). Por lo tanto, es posible que los resultados varíen en mayor o menor medida en función del criterio de eficiencia. Pero, sobre todo, las decisiones que toman las empresas tienden a penalizar en particular a los grupos de trabajadores más débiles. La formación que se ofrece a estos componentes débiles de la población activa seguirá siendo escasa debido a que presenta rendimientos brutos modestos y altos costes. Podemos esperar, por el contrario, que sean los trabajado-

res más fuertes en el mercado laboral (los más instruidos, los mejor integrados en la estructura de la empresa o los que disponen de tiempo y recursos) los que tengan mayores probabilidades de disfrutar de una formación.

Por lo tanto, podemos imaginar una intervención pública encaminada expresamente a apoyar la formación de los grupos débiles con el objetivo de reducir las desigualdades de renta y de perspectivas profesionales entre los trabajadores.

Una intervención de este tipo, encaminada a un objetivo de equidad, puede dar lugar, según los casos, a dos resultados distintos. En el caso más favorable, la formación de los sujetos débiles permite reducir las desigualdades y, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia. Un ejemplo de ello es la formación destinada a los trabajadores con contratos de duración determinada, generalmente jóvenes, con un nivel de enseñanza medio-alto, pero carentes de recursos financieros, a los que la empresa tiene poco interés en ofrecer una formación debido a su elevada rotación y a los que, por otra parte, no puede dar una respuesta individual por falta de recursos propios y de crédito para gastos de formación. Una intervención a su favor reduciría las deficiencias de formación que sufren y mejoraría, al mismo tiempo, la eficiencia.

En el caso opuesto puede surgir en ocasiones un trade-off o compensación entre la eficiencia y la equidad. La reducción de las desigualdades puede requerir, de hecho, que la formación se eleve al nivel óptimo, lo que conlleva una reducción de la eficiencia. En este caso, desde un punto de vista general, los costes de la formación adicional (que sufraga la empresa y/o el Estado) superan los beneficios (el aumento de la productividad), si bien puede estar justificada en la medida en que resulte ventajosa para los grupos débiles que son sus destinatarios y sea deseable desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto al satisfacer uno criterio de equidad. No obstante, es obvio que la formación adicional no debe superar el límite a partir del cual no ofrece beneficio alguno (ni siquiera los costes brutos) para el destinatario. En estas condiciones, es preferible optar por otras medidas distintas de la política de formación, como por ejemplo programas de educación de adultos, políticas activas de empleo o transferencia de fondos (Lynch, 2003).

Un ejemplo de una situación en la que podría producirse una compensación es el de los trabajadores con un nivel bajo de enseñanza, para los cuales los efectos de la formación en términos de aprendizaje y productividad pueden resultar modestos. También en este caso las empresas se muestran poco dispuestas a impartir formación. Una intervención pública que les ofrezca más oportunidades de adquirir capital humano puede tener un efecto favorable sobre su situación de desventaja en el mercado laboral, pero es posible que conlleve un coste en términos de eficiencia.

## La política de formación inducida por la demanda

En los últimos años, los gobiernos de los países avanzados han venido prestando cada vez más atención a la formación permanente. En este nuevo contexto resulta necesario redefinir la lógica y las modalidades de las intervenciones públicas respecto al pasado. La orientación que podemos considerar preponderante en la actualidad estima que las políticas de formación deben actuar especialmente en el terreno de la demanda de formación que manifiestan los trabajadores y las empresas, mediante medidas e incentivos idóneos para favorecer, en la medida de lo posible, la financiación directa y coordinada por parte de éstos (Wurzberg, 1998; Gasskov, 2001; Bassanini, 2004). Este planteamiento, que parte de la demanda y recurre a la cofinanciación, invierte el enfoque más tradicional, generalmente basado en la oferta de formación -mediante financiación o gastos directos- por parte de los organismos públicos. Dicho planteamiento se justifica por las siguientes hipótesis:

- una gran parte de los rendimientos de la formación beneficia a las empresas y a los trabajadores que participan en ella y, por consiguiente, resulta lógico que éstos sufragan los costes;
- los gravámenes que soporta el gasto público limitan los recursos disponibles para las intervenciones financieras destinadas a fomentar la formación;
- es conveniente activar los mecanismos de mercado en los que se basan las decisiones de inversión de los interesados (mecanismos que, en cambio, no reciben suficiente atención en el planteamiento basado en la oferta).

Podemos considerar que un sistema que parte de la demanda es más idóneo para implicar a los interesados, para garantizar la flexibilidad operativa necesaria y para evitar incongruencias entre la formación ofrecida y las necesidades de la economía en materia de formación (Finegold, 1996). Dicha orientación ya existe -aunque en modalidades y grados sumamente diversos- en los principales modelos nacionales de formación permanente de los países europeos. De hecho, es en esta formación, más que en los sistemas de formación inicial, donde el papel de decisión y financiación que cumplen los sujetos particulares (trabajadores y empresa) resulta preponderante en relación con la intervención pública (Croce, 2005).

Sin embargo, el planteamiento centrado en la cofinanciación de empresas y trabajadores presenta ciertos límites. La capacidad de las decisiones privadas para garantizar un flujo satisfactorio de inversión hacia la formación no resulta del todo evidente. En realidad, como ya se ha visto, la misma coordinación entre los trabajadores y las empresas en materia de inversiones en formación resulta especialmente problemática. Por ello es probable que se consolide un régimen de decisiones unilaterales, con las

ineficiencias que ello puede conllevar, y no un régimen de cofinanciación. Si, en concreto, son las empresas las que deben financiar la formación, sus decisiones tenderán a maximizar su propio beneficio privado sin considerar como es debido el de los trabajadores. Los recursos disponibles se destinarían a la formación de los grupos de trabajadores que tuviesen un mayor rendimiento. Además, y esto es lo que más interesa, aunque el planteamiento basado en la cofinanciación pueda aspirar a una distribución lo más cercana posible a lo que entendemos por eficiente, no considera expresamente la posibilidad de que dicha distribución sea insatisfactoria en términos de equidad.

Por lo tanto, si bien es cierto que por una parte la política pública debe procurar evitar efectos de desplazamiento de la inversión privada y, de este modo, incentivarla, por otra también debe estar en condiciones de intervenir allí donde el nivel global y la distribución de las inversiones en formación se alejen de los objetivos de eficiencia y/o equidad.

### **Políticas de formación de base colectiva y de demanda individual**

Según el planteamiento basado en la demanda de formación, las políticas públicas pueden adoptar diversas formas, dependiendo de si giran en torno a la demanda manifestada por las empresas o a la de los trabajadores.

En vista de la experiencia de varios países europeos, las intervenciones públicas basadas en una demanda de las empresas se describen a menudo como políticas de base colectiva, en la medida en que prevén una coprogramación, y en ocasiones una cogestión, de las intervenciones de formación por parte de los interlocutores sociales. Para ello se requiere una capacidad de proyección, la presencia activa de los representantes de los trabajadores, de preferencia en la empresa, así como una capacidad de gestión del propio plan, elementos que pueden dificultar el acceso a los recursos públicos, sobre todo a las pequeñas empresas. En cambio, las intervenciones que responden a la demanda manifestada por los trabajadores pueden ser consideradas políticas de demanda individual. En este caso es el trabajador, que también es el beneficiario final de la intervención, el que, a título individual, debe solicitar la formación.

Lo que es importante demostrar es que, en un sistema ideal de formación permanente, estos dos tipos de políticas podrían presentar la ventaja de ser complementarias entre sí, al permitir satisfacer exigencias de formación distintas. La formación de demanda individual no se superpone a la organizada a través de planes de formación, ya que intercepta y satisface una demanda que difícilmente podría explicitarse en los planes que aprueba la empresa.

La complementariedad entre estas dos políticas puede demostrarse brevemente del siguiente modo: si es la empresa la que proyecta la formación a través de diversos planes diseñados a tal efecto, probablemente éstos recogerán ante todo las exigencias de la propia empresa en el ámbito de un mercado laboral interno. En ese caso, por tanto, la empresa se

hace cargo de la formación de los trabajadores en un contexto de relaciones laborales de tendencia estable y de intercambio mutuamente provechoso entre trabajadores y empresa. En cambio, la vía individual de la formación, que prevé que el trabajador decida de forma autónoma su propio recorrido formativo, puede responder mejor a las exigencias de los trabajadores que no pertenecen al mercado laboral interno y mantienen lazos débiles con la empresa y que, por consiguiente, deben encargarse personalmente de organizar su formación. Así pues, los destinatarios naturales de este segundo conjunto de políticas son, en primer lugar, los trabajadores que operan en mercados profesionales y que tienen una gran movilidad, pero también -en una medida considerable- aquellos que pueden situarse en las condiciones del mercado secundario <sup>(3)</sup>.

Por consiguiente, un sistema articulado en torno a políticas de base colectiva y de demanda individual podría estar en condiciones de satisfacer las exigencias de formación de trabajadores con características personales diferentes o de mercados de trabajo sumamente diversos. Pero para que ello sea posible es importante que la estructura y el diseño de dichas políticas se conciban de tal modo que las hagan capaces de enfrentarse a las imperfecciones de los mercados, del trabajo, del crédito y de la formación, por un lado, y a los límites estructurales de los que adolece la intervención pública en el ámbito de la formación, por el otro. En este sentido, podemos exponer algunas condiciones de las que depende su eficacia. En relación con las políticas de base colectiva es necesario que permitan:

- reducir los problemas de free-riding entre empresas (esta exigencia puede justificarse, por ejemplo, la imposición de una contribución obligatoria a cargo de las empresas, como la deducción del 0,30 %);
- eliminar de forma efectiva los obstáculos que limitan la actividad de formación de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta que dichos obstáculos, sobre todo en el caso de las pequeñas empresas, pueden ser de carácter financiero, pero también informativo, organizativo o temporal;
- favorecer la coordinación entre empresas y trabajadores para reducir así los problemas de asimetría informativa y de falta de confianza, que pueden impedir una cofinanciación efectiva de la formación.

A su vez, la eficacia de las políticas de formación basadas en la demanda individual depende:

1. de la capacidad para eliminar los obstáculos que impiden a los traba-

---

<sup>(3)</sup> En este contexto, el mercado laboral interno corresponde a las empresas que realizan formación en su interior, el mercado secundario se refiere a las empresas y a los puestos de trabajo de calidad inferior en cuya formación las empresas no tienen interés en invertir y, por último, el mercado laboral profesional está integrado por los trabajadores con cualificaciones profesionales elevadas y reconocidas, y que por tanto poseen un elevado poder de contratación y suelen sufragar los costes de su propia formación.



jadores preparar su propia formación, en particular los obstáculos de liquidez.

2. de que puedan favorecer la difusión de la información y garantizar la calidad de la formación a fin de ampliar la base de beneficiarios potenciales de estos instrumentos;
3. de la capacidad para seleccionar como destinatarios a las personas que operan en los mercados de trabajo externo y en los mercados profesionales.

Así pues, el enfoque conceptual de la doble vía para la formación permanente debe valorarse en función del diseño real del sistema y de su eficacia. Es posible que un sistema que no esté en condiciones de alcanzar los objetivos, es decir, de responder a las exigencias de eficiencia y equidad para la pluralidad de los sujetos y de las situaciones identificadas, no justifique la existencia de una contribución obligatoria para financiar la formación. En tal caso podrían ser preferibles otras formas de incentivar la formación menos selectivas y más automáticas, orientadas a la obtención de una serie de objetivos más limitados.

## Las políticas públicas para la formación de los trabajadores en Italia

Las políticas públicas para la formación de los trabajadores que se han desarrollado durante los últimos diez años se basan en gran parte, si no ya exclusivamente, en instrumentos de gasto financiero. Un primer instrumento disponible es la Ley Nacional sobre la Formación Permanente (Ley n° 236 de 1993), que entró en vigor en 1996 y que está destinada a todos los trabajadores de las empresas privadas. Esta ley financia sobre todo planes de formación que presentan las empresas previo acuerdo con los representantes de los trabajadores, aunque la responsabilidad de la programación y la definición de las prioridades de la intervención corresponde a la Administración Pública, en particular a las Regiones, que reciben cada año una cuota de financiación del Estado. En este sentido, huelga decir que en los últimos años se ha intentado dirigir la financiación a favor de categorías de trabajadores que generalmente no participan en los procesos de formación, procurando hacer hincapié en el objetivo de equidad frente al objetivo de eficiencia.

Aparte de los planes de formación tradicionales, la ley financia igualmente un sistema de vales personales con el propósito de reducir los obstáculos burocráticos en la gestión de los recursos y de aumentar el número de participantes en las actividades de formación.

Un segundo instrumento de financiación se introdujo en 2000 con la finalidad más específica de favorecer el derecho individual a la formación de los trabajadores. La ley exige que los interlocutores sociales incluyan

en los convenios contractuales la posibilidad de gozar de un permiso para actividades de formación, aunque no estén relacionadas directamente con la actividad laboral. Asimismo, las Regiones pueden utilizar estos recursos para financiar vales personales.

En su conjunto, estos dos instrumentos de financiación representan actualmente casi el 15 % de los recursos de que disponen cada año las empresas y los trabajadores. Una parte aún mayor, casi el 40 %, procede de las acciones financiadas con cargo al Fondo Social Europeo. También estas acciones siguen el planteamiento tradicional de los planes de formación y no se distinguen sustancialmente -desde el punto de vista del trabajador y de la empresa- de la legislación nacional de financiación.

Durante el bienio 2004-2005 comenzaron a funcionar en Italia los Fondos Interprofesionales, organismos privados promovidos por los interlocutores sociales para financiar la formación de los trabajadores. Las empresas pueden ingresar voluntariamente en un Fondo y, en tal caso, elegir entre uno de los doce Fondos que existen en la actualidad. Con la creación de los Fondos, el Estado ha delegado la gestión de una política pública en los interlocutores sociales con la hipótesis de que éstos cuentan con una información más amplia que las administraciones públicas y, por ende, pueden utilizar mejor los recursos. Además, al tratarse de estructuras del sector privado, pueden definir procedimientos más flexibles para el desembolso de los recursos. Hoy en día estos Fondos representan el 45 % que resta de los recursos disponibles para la formación de los trabajadores y está previsto su aumento en los próximos años, con lo que se convertirán en el principal canal de financiación pública para las políticas de formación permanente. No hace falta decir que el origen de la financiación, ya sea de la legislación nacional, de la cuota nacional del Fondo Social Europeo o de los fondos gestionados por los interlocutores sociales, es en gran parte el mismo, a saber: la cuota del 0,3 % sobre los salarios que las empresas pagan obligatoriamente al Estado. El carácter obligatorio de la contribución se justifica por la existencia del free-riding en la financiación de la formación a falta de una coordinación voluntaria entre los agentes: el cobro de esta contribución a toda la ocupación del sector privado permite, además, distribuir las cargas y mantener la contribución per cápita dentro de ciertos límites.

El diseño de la contribución, que corre a cargo de la empresa, pero que es proporcional al salario, implica de hecho un reparto de los costes de la formación entre empresas y trabajadores, ya que la introducción de la contribución conlleva -para valores normales de la elasticidad de la demanda y la oferta de trabajo- una reducción del excedente, ya sea de una u otra parte. Así pues, la financiación de la formación se alimenta de recursos de las empresas y los trabajadores. Desde un punto de vista económico, dicha cofinanciación justifica la necesidad de acuerdos entre las partes para financiar la formación continua, en vista del carácter paritario de los Fondos, en los cuales los interlocutores sociales gestionan conjuntamente las políticas de formación.

La financiación a través de una contribución obligatoria proporcional al salario y gestionada por los interlocutores sociales sitúa al sistema italiano cerca del modelo intervencionista, en el cual determinadas obligaciones legales rigen o reglamentan las inversiones en formación. Existen sistemas análogos en Francia, Bélgica, España y Dinamarca. Por otra parte, la creación de los Fondos Interprofesionales, que encontramos en formas análogas en estos mismos países y en otros, como los Países Bajos, introduce un fuerte impulso para la autonomía y la cooperación de los interlocutores sociales, al confiarles la posibilidad no sólo de gestionar, sino también de orientar y desarrollar el sistema de formación permanente.

## Algunas reflexiones sobre los instrumentos de las políticas en Italia

En la presente fase de transformación del sistema de formación permanente cabe preguntarse si las políticas públicas que se aplican en la actualidad en Italia están realmente en condiciones de conseguir además de un aumento del volumen de la formación impartida una mejora de su distribución. En este sentido es preciso responder, ante todo, a una cuestión «estructural»: los instrumentos disponibles, basados en el doble canal de la actividad cofinanciada por la Administración Pública (legislación nacional y Fondo Social Europeo) y por los Fondos Interprofesionales gestionados por los interlocutores sociales ¿son complementarios o, por el contrario, se superponen? Al parecer, lo que se observa sobre todo son superposiciones, ya que dentro de una gran parte de los programas existentes se financia tanto la formación de demanda individual como la demanda de base colectiva. Además, algunos de los instrumentos disponibles presentan características similares, por lo que las modalidades de utilización de los recursos resultan sustancialmente equivalentes desde el punto de vista de los beneficiarios.

De ello se desprende que, si bien los instrumentos italianos -que son esencialmente una oferta de recursos públicos- comprenden, como ya se ha dicho, políticas de base colectiva y políticas de demanda individual, no parece sin embargo que el diseño global del sistema responda a una clara estrategia política que tienda a diferenciar los distintos instrumentos en función de los diversos objetivos y a reforzar su complementariedad.

El sistema actual de formación permanente representa el resultado del desarrollo fragmentario e incluso tortuoso que han experimentado los diversos instrumentos que lo componen, en cuyo origen se encuentran impulsos y contingencias diversos que no siempre se coordinan en el marco de una visión de conjunto. La configuración actual de la intervención pública, a pesar de haber adoptado un planteamiento basado en la demanda, no refleja plenamente la bipartición de las políticas que se expone en

el párrafo anterior, sino que da lugar más bien a una superposición de los instrumentos que resulta perjudicial.

Por consiguiente, una parte bastante amplia de la fuerza de trabajo permanece en realidad al margen del sistema de formación, y el porcentaje de aquellos que se benefician de la intervención pública entre los que participan en los procesos de formación es sumamente reducido (4). Como ya se ha explicado más arriba, esto implica no solamente un riesgo de que se acentúen las segmentaciones y las desigualdades, sino también una pérdida de eficiencia.

Tampoco la solución adoptada más recientemente a fin de satisfacer la exigencia de formación de los segmentos débiles de la fuerza de trabajo parece satisfactoria. De hecho, dicha solución fomenta una división entre la formación destinada a los trabajadores high skilled (altamente cualificados) pertenecientes al núcleo central de la empresa y la formación de los trabajadores débiles -aquéllos con una baja escolarización, que no ocupan puestos fundamentales o con vínculos poco estructurados con la empresa-, donde la primera serviría a los objetivos estratégicos de la empresa, mientras que la segunda desempeñaría exclusivamente un papel de compensación. Ésta es la bifurcación que se perfila, en la que los fondos interprofesionales están destinados a financiar planes predispuestos en realidad por las empresas y dirigidos sobre todo a los trabajadores fuertes, y el resto de las políticas que se utilizan para diversas finalidades, en particular de tipo equitativo, pero de dudosa eficacia por lo que se refiere al desarrollo profesional de los trabajadores que participan en ellas.

Así pues, en la situación actual, la política pública no llega a expresar plenamente sus posibilidades. Suponiendo que los instrumentos legislativos sigan siendo los actuales, su evolución hacia un sistema totalmente articulado en torno a políticas de base colectiva y de demanda individual podría verse facilitada por una especialización de las políticas encabezadas por los Fondos Interprofesionales y las administraciones públicas. A los primeros se les podrían confiar prioritariamente las políticas de base colectiva, mientras que las segundas podrían asumir las competencias relativas a las políticas de demanda individual (5).

De este modo se cubrirían las distintas exigencias de la demanda, y los responsables políticos, ya sean representantes de los trabajadores o de la patronal, o bien de la administración pública, podrían orientar los instrumentos como es debido para alcanzar el doble objetivo de eficiencia y equidad.

Mediante una clara especialización de las intervenciones conforme a estas líneas se podrían conseguir posteriormente mejoras tanto en el ám-

---

(4) Como señala el Rapporto 2005 sulla Formazione Continua (Informe 2005 sobre la formación permanente en Italia), la contribución pública abarca aproximadamente el 10 % de las actividades de formación permanente.

(5) En este esquema quedaría por definir el canal destinado a financiar la formación de las empresas que no formen parte de ningún Fondo.

bito de la formación de base colectiva como en el de la formación de demanda individual.

En relación con esta última, los resultados de los experimentos con vales que han tenido lugar en algunas Regiones italianas han sido más bien limitados y no parecen haber adquirido hasta ahora una importancia que justifique convertirlos en un canal primario de formación. Este sistema debería potenciarse, previendo condiciones de acceso y financiación relativamente más ventajosas para los destinatarios individuales en tanto que destinatarios privilegiados en función de los contextos territoriales, sectoriales y profesionales. Para los segmentos marginales de trabajadores, los vales deberían ir acompañados de medidas e incentivos capaces de favorecer el acceso de estos segmentos y de maximizar sus beneficios, para que el uso de este instrumento no se limite exclusivamente a los trabajadores más dinámicos. Siguiendo esta línea podemos llegar a imaginar que en el futuro sería posible que se estableciese un derecho individual del trabajador a la formación, calculado conforme a las horas de trabajo que se deberían dedicar a la formación, previo acuerdo con la empresa e incluso con la ayuda de los vales. A fin de evitar acumulaciones excesivas y para incentivar a los trabajadores a utilizar de forma eficaz el crédito horario obtenido, la cantidad de horas debería ajustarse periódicamente, por ejemplo, cada tres años.

Por otra parte, los Fondos podrían favorecer también, por medio de los incentivos adecuados, la inclusión de los trabajadores *low-skilled* (de baja cualificación) en los planes de formación propuestos por las empresas. En el sistema de las políticas de base colectiva, el sindicato podría desempeñar un papel destacado en este terreno. Para conseguir tal objetivo, empresas y sindicatos podrían adoptar la modalidad de recurrir al tiempo de trabajo o al tiempo libre para el desarrollo de la formación y las normas de formación, así como optar por un sistema de certificación de las competencias adquiridas. Se trata de intervenciones capaces de favorecer la cofinanciación de la formación por parte de la empresa y de los trabajadores.

Por último, no podemos olvidar el objetivo prioritario, que consiste en aumentar el porcentaje de empresas que imparten formación. Esto implica una intervención dirigida en primer lugar a las empresas de menores dimensiones que, para resultar eficaz, no puede ser de carácter exclusivamente financiero o fiscal, sino que debe comprender una red de servicios destinados a fomentar la demanda, así como a ofrecer mecanismos flexibles de financiación y procedimientos administrativos simplificados para los pequeños proyectos.

## Conclusiones

El sistema italiano de formación permanente presenta en la actualidad una mayor articulación que hace unos cuantos años. La creación, durante el período 2004-2005, de los fondos gestionados por los interlocutores sociales está cambiando radicalmente los instrumentos de que disponen las empresas y los trabajadores y ha cuestionado todo el sistema existente hasta la fecha. No obstante, persiste el problema de ampliar el acceso a la formación a aquellos componentes de la fuerza de trabajo que, sin una intervención, suelen quedar excluidos de ella. La superposición actual de los instrumentos no puede representar el punto final, como tampoco puede representarlo la segmentación entre una formación de valor estratégico (financiada por los fondos y dirigida a los objetivos declarados por las empresas) y una formación con una función puramente compensatoria (promovida por la Administración Pública). Se trata, por el contrario, de lograr la complementariedad de los distintos instrumentos, confiando a los interlocutores sociales la gestión de las intervenciones cuya demanda tiene una base colectiva, y a las administraciones públicas la demanda de base individual.

La ineficiencia del sistema actual resulta evidente en vista de que una parte de los ingentes recursos públicos disponibles para la formación en muchos casos no se utiliza, a pesar de que las actividades de formación de las empresas que se financian con recursos privados representan casi un 90 % del total.

Por último, cabe señalar que la eficacia de las políticas dirigidas a promover e incentivar la demanda de formación se basa necesariamente en una oferta de formación elástica y eficiente, que hasta el momento no parece haberse desarrollado en grado suficiente en Italia. El perfeccionamiento de los sistemas de incentivos y promoción de la demanda debe ir acompañado, así pues, de una acción encaminada a fomentar el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la oferta de servicios de formación. ■

## Bibliografía

- Acemoglu, D.; Pischke, J. Beyond Becker: Training in imperfect labour markets. En: *Economic Journal*, febrero de 1999, nº 109, p. 112-42.
- Angotti, R.; Bernardini, A. *Temi e Strumenti per la Formazione Continua*. (edición a cargo de Andrea Montanino), Rubbettino editore, 2006.
- Bassanini, A. *Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training*. OCDE, 2004.
- Bassanini, A.; Booth, A.; Brunello, G.; De Paola, M.; Leuven, E. *Workplace training in Europe. A Report to Fondazione Debenedetti*, mimeo 2005.

- Brunello, G.; De Paola, M. *Market failures and the under-provision of training*. CESifo Working Paper 1286, septiembre de 2004.
- Croce, G. Limiti e prospettive della formazione continua in Italia. En: *Economia & Lavoro*, 2005, nº 2, p. 35.
- Croce, G.; Laj, S.; Pancioni, M. La partecipazione alla formazione dei lavoratori dipendenti del settore privato. En: Pizzuti, F.R. *Rapporto sullo stato sociale-anno 2006*. UTET, 2006.
- Finegold, D. Market failure and government failure in skills investment. En: Booth e Snower (eds.). *Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses*, 1996.
- Gasskov, V. *Government interventions in private financing of training*. OIT, 2001.
- Heckman, J.J.; Krueger, A.B. *Inequality in America. What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2003.
- ISFOL. *Indagine «Plus»*, 2005.
- Leuven, E. The economics of private sector training: a survey of the literature. en: *Journal of economic surveys*, febrero de 2005, Vol. 19, nº 1, p. 94-111.
- Leuven, E.; Oosterbeek, H. The demand and supply of work-related training: evidence from four countries. En: *Research in Labor Economics*, 18, 1999, p. 303-330.
- Lynch, L.M.; Black, S.E. Beyond the incidence of employer-provided training. En: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 52, nº 1, 1998, p. 6-31.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Rapporto 2005 sulla Formazione Continua*, Rubbettino editore, 2006.
- Montanino, A. Formazione aziendale, struttura dell'occupazione e dimensione dell'impresa. En: *Rivista di Politica Economica*, julio-agosto de 2001.
- OCDE. *Employment Outlook*. París: OCDE, 2003.
- Wurzberg, G. La financiación de formación profesional en la UE. Algunas cuestiones. En: *Revista europea de formación profesional*, Cedefop, nº 13, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, p. 24-29.