



PUNTO DE VISTA

¿Quién debe capacitar a la fuerza laboral canadiense?

POR GORDON DI GIACOMO

El gobierno federal canadiense ha transferido una gran responsabilidad a las provincias respecto a la capacitación de los trabajadores a las provincias. ¿Fue una decisión acertada, sobre todo en el contexto de un mercado laboral globalizado?

¿Cometió el gobierno federal canadiense un error al transferir la capacitación del mercado laboral a los gobiernos provinciales? Probablemente las autoridades no lo dirán públicamente, pero algunos reportes recientes sobre la fuerza laboral canadiense les están dando el espacio para hacerlo.

Al principio de 2003, *Statistics Canada* elaboró un reporte sobre el envejecimiento de la fuerza laboral en Canadá. Aunque Canadá no es el único país donde esto ocurre, el país se distingue por el tamaño relativamente grande de su generación de *Baby-boomers*. La rápida salida de la fuerza laboral de un gran número de trabajadores con experiencia puede significar una seria escasez laboral. Y la escasez laboral disminuye el crecimiento económico.

En este sentido, en un reporte del 2002 sobre escasez de capacidades, el Centro de Trabajo y Negocios de Canadá alertó que la declinación en el crecimiento de la fuerza laboral podría derivar en una escasez de habilidades laborales y de la planta laboral "de magnitudes significativas", en comparación con lo que se había experimentado en el pasado reciente. El reporte señaló que la capacitación en el lugar de trabajo tomará mayor importancia y, con un claro sentido de urgencia, estableció: "Si es que vamos a sostener el crecimiento económico y la calidad de vida, debemos hacer de las habilidades y el aprendizaje una prioridad nacional".

Otro reporte, realizado en 1999 por *Industry Canada*, puntualizó que la competencia global por individuos con experiencia y conocimientos, la fuerza de trabajo añeja, y el cambio tecnológico "llevarán al límite nuestro sistema de desarrollo de capacidades".

Los reportes sobre la potencial escasez laboral emergieron justo antes que el gobierno negociara los Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral (*Labor Market Development Agreements*) con las provincias y los territorios. Bajo estos acuerdos, el gobierno federal transfirió fondos a las provincias y territorios para distribuir cierto tipo de medidas de empleo. Cada provincia tiene la libertad de diseñar las estrategias como lo considere adecuado, siempre y cuando sean similares a los cinco tipos, denominados "Beneficios del Empleo y Medidas de Apoyo" (*Employment Benefits and Support Measures*), tal como están especificadas en la segunda parte del "Acta de Seguro de Empleo" de 1996 (*Employment Insurance Act*). Solamente Ontario, la provincia más poblada del país y principal centro económico, estaba pendiente de suscribir estos acuerdos.

Un asunto polémico muy antiguo

El hecho de que el gobierno federal bajara con las provincias de esta manera no fue sorprendente. Después de todo, los acuerdos

federación-provincias han sido el *modus operandi* en el área de capacitación laboral desde 1919, cuando el gobierno federal aprobó la Ley de Educación Técnica (*Technical Education Act*). En otras palabras, y esto es un punto clave, las provincias siempre estuvieron involucradas en la planeación, formación e instrumentación de las políticas de capacitación ocupacional.

Lo que difiere en los nuevos acuerdos es la cláusula en el preámbulo de cada acuerdo que dice: "Canadá reconoce que la capacitación del mercado laboral es un área de responsabilidad provincial...".

Al aceptar la inserción de esta cláusula, el gobierno federal parece haber aceptado mucho más de lo necesario.

La cuestión sobre qué nivel de gobierno debe tener la responsabilidad para la capacitación de los trabajadores (conocida también como capacitación del mercado laboral, capacitación para adultos y capacitación ocupacional) ha sido un asunto contencioso por muchos años en Canadá. La Constitución asigna la responsabilidad de la educación a las provincias. No habla, sin embargo,

de qué nivel de gobierno es responsable de la capacitación de los trabajadores. Por décadas, el gobierno federal ha insistido en que debe estar involucrado en las tareas de capacitación en razón de su propia responsabilidad sobre la economía nacional. Durante este mismo tiempo, las provincias más grandes han rechazado la presencia federal.

Desde la firma de los Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral, varias organizaciones han intentado evaluar los efectos de la devolución de las competencias y los cambios al Seguro Laboral. Se identificaron varias áreas problemáticas, una de las más serias es la que tiene un impacto negativo en las mujeres. Algunos problemas son consecuencias directas de esta restitución.

Las copresidentes de empleo y administración del Congreso Canadiense del Comercio de Acero y del Empleo (*Canadian Steel Trade and Employment Congress*), uno de los consejos más importantes del país en ese sector, dijeron en un panel de discusión, en 2001, que la restitución había creado un impacto negativo en la capacidad del Congreso para responder exitosamente a los retos que la industria y sus trabajadores enfrentan.

La devolución ha hecho mucho más difícil el acceso a los programas del gobierno y al desarrollo y realización de servicios sectoriales de distribución de una manera eficiente. El enfoque sectorial que ha funcionado tan bien para la industria durante los últimos quince años se encuentra en riesgo sólo porque unas cuantas provincias han promovido políticas sectoriales. Esto hace más difícil desarrollar y aplicar de manera eficiente y eficaz políticas sectoriales para Canadá en su conjunto.

No hay espacio para el papel de sindicatos e industrias

Otro problema derivado de la restitución es la reducción de las oportunidades para el involucramiento de las partes en la construcción de las políticas públicas para el mercado laboral.



Acuerdos para el Desarrollo del Mercado Laboral apoyan la capacitación computacional en el Baddeck IT Centre de Nueva Escocia.

Antes de la restitución, una organización de trabajadores y representantes administrativos, el Comité para el Desarrollo de la Fuerza Laboral Canadiense (*Canadian Labour Force Development Board*), asesoró al gobierno federal en las políticas públicas relevantes, emprendió una investigación en temas de capacitación, buscó ingresos públicos y representación de los intereses sociales en el gobierno federal. La razón de ser de la organización desapareció cuando el gobierno federal se retiró de la responsabilidad de la capacitación.

La estructura principal del momento es el Foro Ministerial para el Mercado Laboral, compuesto exclusivamente por ministros de gobierno que han mostrado poco interés en incorporar los intereses de la sociedad civil. Evidentemente, el resultado es un involucramiento considerablemente menor del público en la creación de políticas públicas para el sector laboral. Adicionalmente, los grupos de interés que deseen cambiar esas políticas públicas tienen que lidiar no sólo con un gobierno, sino con varios niveles de gobierno. Esto constituye una gran barrera para los grupos con pocos recursos.

Nuevas iniciativas federales

Algunos eventos recientes indican que el gobierno federal quiere “regresar al campo”, que no puede ni debe retirarse del área de desarrollo de habilidades, a pesar de la cláusula incluida en el preámbulo de cada Acuerdo. De hecho, en su presupuesto de febrero del 2003, Ottawa anunció una contribución de 100 millones de dólares canadienses para el establecimiento del Instituto Canadiense de Aprendizaje. No se tienen muchos detalles sobre esta nueva entidad, pero su objetivo principal será “incrementar y profundizar la información y datos sobre la educación y el aprendizaje”.

Uno de los documentos que bosqueja la estrategia de innovación del gobierno federal establece que: “existe una gran demanda de personas con habilidades laborales y Canadá no está capacitando a suficientes personas para satisfacer esta demanda. Esta escasez puede limitar significativamente nuestro crecimiento económico en el futuro”.

El documento indica que el gobierno federal trabajará con los múltiples consejos de los sectores laboral y de la iniciativa privada de Canadá para incrementar el número de sectores que los consejos pueden cubrir, así como para ampliar la planeación de recursos humanos y de desarrollo de habilidades en las pequeñas y medianas empresas.

El gobierno federal también analizará la posibilidad de crear incentivos financieros para los empleadores que apoyen el desarrollo de habilidades esenciales en sus trabajadores. De la misma manera, trabajará con las provincias y territorios para formular iniciativas de desarrollo de habilidades específicas para ayudar a personas con discapacidades, aborígenes, minorías declaradas e individuos con barreras especiales para su participación en el mercado laboral.

¿Una “posición extraña”?

Con toda justicia, debe reconocerse que al negociar el retiro del gobierno federal de las tareas de capacitación del mercado laboral éste retuvo para sí el derecho de desarrollar e instrumentar acciones para el empleo para la población que no goza del seguro de desempleo, incluyendo a los jóvenes, personas con discapacidades, aborígenes, trabajadores de edad avanzada y nuevos inmigrantes. De hecho, el presupuesto de febrero de 2003 anunció medidas para atraer y retener a inmigrantes con experiencia, así como para apoyar el desarrollo de habilidades de los ciudadanos aborígenes. Asimismo, el gobierno federal se reservó el derecho de emprender actividades pan-canadienses para responder tanto a problemas especiales del mercado laboral como a situaciones que afecten una parte significativa del país o bien al país entero.

El lector será perdonado si piensa que el gobierno federal ha adoptado una posición extraña respecto a la capacitación del mercado laboral. Por una parte, anuncia su retiro del área y acuerda por escrito que el tema recae bajo la jurisdicción provincial, pero por otro lado retiene el derecho –para ejercerlo posteriormente– de poder involucrarse en varias áreas vinculadas con el desarrollo de habilidades.

¿Qué explica esta contradicción? Una explicación es que el gobierno federal realmente no puede retirarse por completo del esfuerzo de capacitación de los trabajadores debido a su responsabilidad en el desarrollo económico nacional. Las habilidades y conocimientos de la fuerza laboral son tan importantes para la competitividad y productividad que el gobierno federal debe interesarse activamente en el tema de la capacitación, a pesar de que por razones de armonía entre la federación y las provincias pudiera desear abandonarlo completamente.

Es casi inconcebible que los gobiernos federales de otros países federales económicamente desarrollados como Estados Unidos y Alemania, abandonaran el papel de liderazgo que tienen en las políticas públicas para el entrenamiento ocupacional.

Otra explicación posible para esta actitud ambivalente del gobierno federal hacia la capacitación laboral radica en un conflicto de valores. Los acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales no están contruidos en el vacío, son un reflejo de los valores e ideales de la gente. Por ejemplo, Cheryl Saunders, la eminente profesora australiana de federalismo, observó que “la preocupación nacional sobre equidad o igualdad” tiende a reflejarse en la asignación de poder al gobierno federal”.

La cuestión de la igualdad

En Canadá, una de las tareas más importantes del gobierno federal ha sido la de asegurarse que los individuos reciban un tratamiento relativamente equivalente, sin importar donde vivan. Esta es la base del programa para la igualdad, un programa de Canadá considerado tan importante que está inscrito en su Constitución y que constituye una de las principales razones por las que el gobierno federal tiene participación en el cuidado de la salud.

Sin embargo, en años recientes la importancia visible del valor de la igualdad ha retrocedido, mientras que el deseo de acomodar la diversidad se ha fortalecido. Este conflicto se refleja en la actitud contradictoria del gobierno federal sobre la capacitación laboral.

El gobierno federal puede ser ambivalente sobre la capacitación del mercado de trabajo, pero no muestra esa misma ambivalencia respecto a la educación de nivel superior. De hecho, al tiempo que se negociaba el retiro del gobierno federal de las tareas de capacitación o, por lo menos, la disminución de su participación, éste estaba profundizando su involucramiento en la educación de nivel superior, particularmente en la universitaria. Una participación tan activa en esta área lleva a algunos observadores a imaginar que la posibilidad de que se presente una legislación federal sobre el tema no es lejana.

Entre las iniciativas recientes del gobierno federal está la creación de la Fundación Canadiense para la Innovación (*Canada Foundation for Innovation*), con el fin de modernizar la infraestructura de las universidades, el establecimiento de directores de investigación de Canadá (*Canada Research Chairs*) para ayudar a las universidades a atraer un profesorado de alta calidad, y las becas canadienses para graduados (*Canada Graduate Scholarship*), que tienen como objeto apoyar anualmente a miles de estudiantes de maestrías y doctorados. Existen más programas federales que apoyan la educación en el nivel universitario y de los colegios comunitarios.

¿Podría un gobierno Liberal con una orientación de centro –si no es que de izquierda– abandonar el campo de la capacitación laboral al tiempo que incrementa el apoyo para la educación universitaria? Afortunadamente, parece que no será así. (6)