

CEDEFOP

Nº 13 enero – abril 1998/I

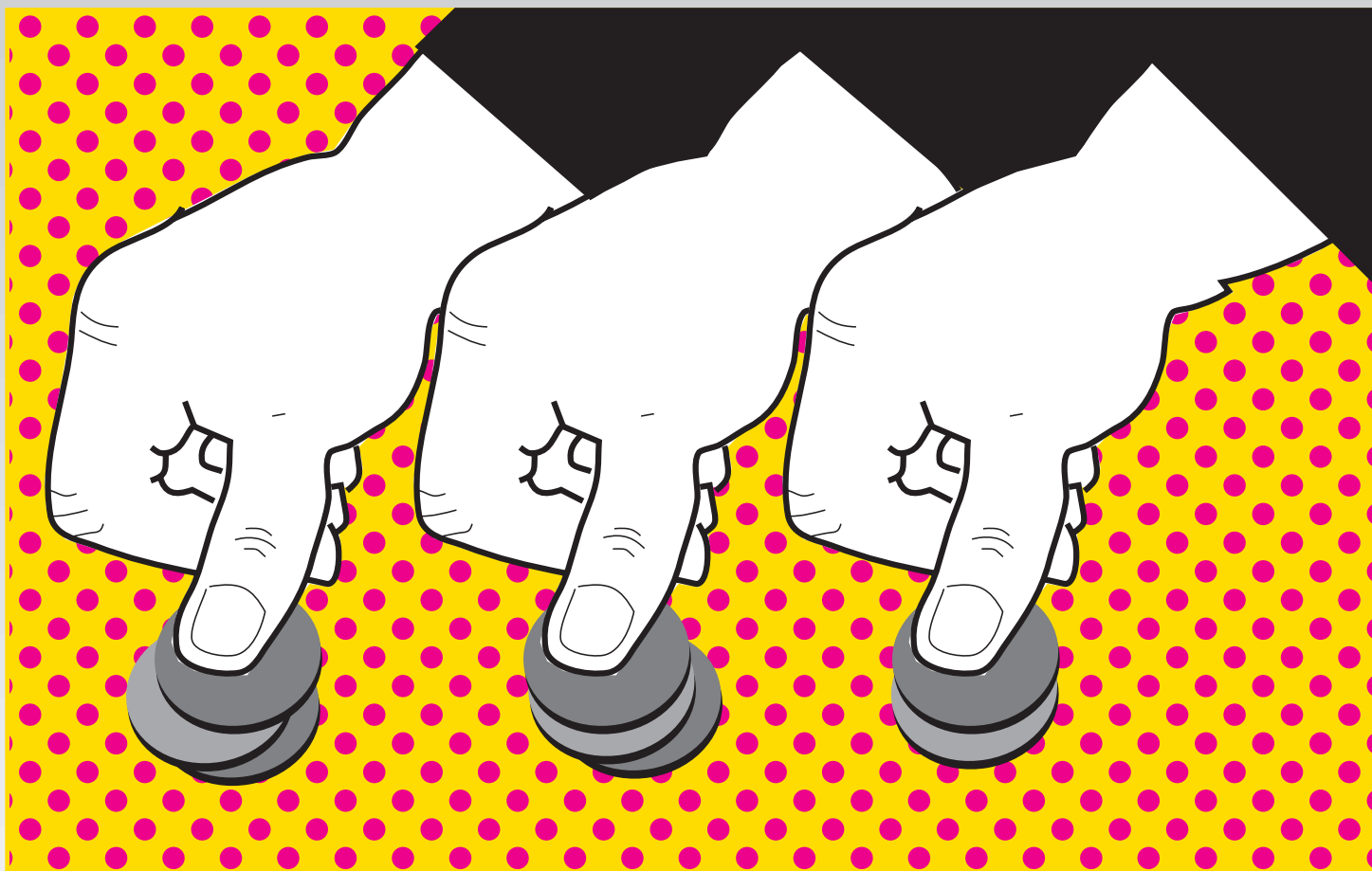
ISSN 0258-7483

# FORMACIÓN PROFESIONAL

R E V I S T A E U R O P E A



## ¿Quién paga la formación? Políticas de financiación de la formación profesional





**CEDEFOP**  
**Centro Europeo**  
**para el Desarrollo de la**  
**Formación Profesional**

**Marinou Antipa 12**  
**GR - 57001 Salónica**  
**(Thermi)**

**Tel.: 30-31+490 111**  
**Fax: 30-31+490 102**

**E-mail:**  
**info@cedefop.gr**

**Internet:**  
**http://www.cedefop.gr**

El CEDEFOP asiste a la Comisión Europea para fomentar, a escala comunitaria, la promoción y el desarrollo de la formación profesional, mediante intercambios de información y la comparación de experiencias sobre temas de interés común para los Estados Miembros.

El CEDEFOP es un organismo vínculo entre la investigación, la política y la práctica, que ayuda a decisores políticos y a protagonistas prácticos de la formación profesional en la Unión Europea a comprender mejor las evoluciones de ésta y extraer así conclusiones para sus futuras actividades. Estimula a científicos e investigadores a reconocer las tendencias actuales y los temas futuros.

El Consejo de Administración del CEDEFOP ha establecido un conjunto de prioridades a medio plazo para el periodo 1997-2000. Entre éstas resaltan tres temas que constituyen el eje central de las actividades del CEDEFOP:

- ☐ promoción de las competencias y del aprendizaje permanente;
- ☐ análisis de las evoluciones de la formación profesional en los Estados Miembros; y
- ☐ asistencia a la movilidad y los intercambios europeos.

**Redactora jefe: Steve Bainbridge**

## **Comité de redacción:**

Presidente:

**Jean François Germe**

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), Francia

**Mateo Alaluf**

**Tina Bertzeletou**

**Keith Drake**

**Gunnar Eliasson**

**Alain d'Iribarne**

Université Libre de Bruxelles (ULB), Bélgica  
 CEDEFOP

Manchester University, Gran Bretaña

The Royal Institute of Technology (KTH), Suecia

Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST-CNRS), Francia

**Arndt Sorge**

**Reinhard Zedler**

**Jordi Planas**

**Manfred Tessaring**

**Sergio Bruno**

Humboldt-Universität Berlin, Alemania

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Alemania

CEDEFOP

CEDEFOP

Università di Roma, Italia

Publicado bajo la responsabilidad de:  
 Johan van Rens, Director  
 Stavros Stavrou, Subdirector

Los textos originales se recibieron antes del 01.06.1998

Producción técnica, coordinación  
 Bernd Möhlmann

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica

Traductor responsable: Felipe Orobón

Nº de catálogo:  
 HX-AA-98-001-ES-C

Maquetación y diseño:

Agencia publicitaria

Zühlke Scholz & Partner S.L., Berlín

Printed in

the Federal Republic of Germany, 1998

Producción técnica

DTP: Axel Hunstock, Berlín

Esta publicación se edita tres veces al

año en español, alemán, inglés y francés

**Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la postura del CEDEFOP. La Revista europea Formación Profesional da la palabra a los protagonistas para presentar análisis y puntos de vista diversificados y en ocasiones contradictorios, pues desea contribuir de esta forma a un debate crítico, fundamental para el futuro de la formación profesional a escala europea.**

**Las personas interesadas en presentar un artículo..... pueden consultar la página 116**



# El gen perdido: el factor de la calidad

La palabra “educación” tiene dos significados. Designa tanto un hecho como la disciplina científica que lo estudia. La disciplina (si nos olvidamos del pensamiento filosófico y pedagógico) ha surgido hace menos de cuarenta años; el hecho educativo es tan viejo como la civilización, pero en los susodichos cuarenta años ha experimentado una extraordinaria evolución en todo el mundo. Ha sido un periodo durante el cual las contradicciones y las ambigüedades, tanto del hecho como de su estudio, *se han ampliado y profundizado*. Esta afirmación tiene una connotación negativa sólo en parte, pues durante este periodo se han producido cambios radicales en los ámbitos cognitivo, tecnológico, organizativo, ideológico e institucional. Las sociedades se han hecho más complejas y más propensas a cambios. ¿Podría esperarse que los problemas educativos se mantuvieran en su anterior simplicidad, y la consiguiente sencillez de interpretación?

Los artículos incluidos en este número y relativos a la financiación de la enseñanza y formación profesionales no constituyen una excepción; una lectura transversal de los mismos aporta un valor añadido por encima de los méritos de cada contribución individual. Varios de los textos señalan -si bien con diferentes matices y objetivos distintos- que:

- ❑ hay un desajuste importante y creciente entre la demanda y la oferta de cualificaciones propias de la mano de obra;
- ❑ la situación y las previsiones son de escasez creciente de los recursos utilizables para la formación profesional;
- ❑ muchos estados tienden a implantar principios de mercado en el ámbito de la formación profesional, y muchos alumnos parecen simpatizar con la tendencia;
- ❑ se observa con frecuencia la imitación del modelo francés, a pesar de haberse señalado en el mismo numerosos incon-

venientes y de que la opinión general considera mejor el modelo alemán,

- ❑ las empresas pequeñas parecen hallarse en todas partes relativamente incapacitadas para aprovechar las posibilidades existentes de formación profesional.

La relación que establecen nuestros autores entre estos temas esenciales y el de la financiación no debiera ser una sorpresa. Simplemente, es metodológicamente correcto deducirla. Por una parte, se piensa que los que se benefician de la formación o enseñanza profesionales debieran pagar proporcionalmente a los beneficios que reciben. Por otro lado, la cuestión de quién debe pagar y de qué manera no deja de tener consecuencias para las decisiones sobre actividades formativas y sus efectos. Si bien la segunda parte de la propuesta es significativa, la primera parte resulta muy ambigua y cuestionable, dado que la utilización del principio del “beneficiario” se reduce a una vía persuasiva para facilitar la implantación de principios de mercado en este ámbito. En otras palabras, no se opta por este principio en razón de sus ventajas éticas como mecanismo de distribución (opuesto por ejemplo al de la facultad personal de pagar), sino sencillamente porque constituye el mecanismo de distribución integrado en las reglas del mercado: lo que se considera deseable es el propio mercado, como sistema organizativo y como mecanismo incentivador, y no el método de distribución asociado al principio del mercado.

Todo lo cual resulta bastante extraño, ya que se sabe perfectamente -incluso en los círculos científicos más ortodoxos y más favorables al mercado- que las inversiones en la enseñanza y formación profesionales dan lugar a fuertes efectos externos y son con frecuencia de origen mixto; ambas razones permiten caracterizar a la formación profesional como caso en el que falla el mercado, puesto que ni los beneficios ni los costes (en general)



pueden determinarse e imputarse claramente, mientras que los efectos externos dan lugar de todas formas a la infra-inversión. La irrupción del principio del "beneficiario" como caballo de Troya es la peor opción posible: el principio es ingenuo, pues no toma en cuenta la complejidad de la organización del mercado, y no logra comprender su naturaleza institucional; es peligroso, pues desorienta la intervención colectiva y las reformas institucionales; fracasa incluso, si somos realmente sinceros, en comprender en detalle las consecuencias lógicas de la teoría ortodoxa del mercado, que no sólo acepta la posibilidad de fallos del mercado, sino que toma en consideración algunos casos en los que la redistribución, en situación de pobreza o ignorancia extremas o debido a un fallo de los sistemas de crédito, puede dar pie a una situación o desarrollo limitado que resultaría imposible obtener de otra manera.

Mi impresión, sin embargo, es que las polémicas modernas sobre la enseñanza y formación profesional apenas guardan relación con los principios de mercado que comporta la teoría económica ortodoxa; se ocupan en lugar de ello, afortunadamente, del desarrollo y la innovación, nociones extrañas a la teoría ortodoxa, de naturaleza intrínsecamente estática. Incluso las recientes teorías del crecimiento endógeno (que el brillante, aunque algo ecléctico, artículo de Buechteman y Soloff absuelve generosamente) no consiguen soslayar dicha naturaleza estática, ya que se limitan a *asumir* que determinadas actividades *no investigadas* en la actualidad -entre ellas la formación y enseñanza profesionales y la I+D- ejercen efectos de sistema positivos sobre los niveles agregados de resultados (output), a pesar de que no puedan medirse fácilmente a escala individual y no revelen ninguna economía de escala o de alcance.

Es necesario revisar con seriedad la idea general del mercado y de la moderna competición. Los ideólogos de mercado ponen de relieve la rivalidad y no perciben el hecho de que las mercancías que el mercado produce son en buena parte resultado de complementariedades, coordinación e incluso cooperación, actos que tienen lugar en la secuencia de etapas productivas intermedias. Suele pasarse

por alto el hecho de que la competición moderna es cada vez más internacional. Un país desarrollado puede competir en los mismos mercados que un país emergente con costes laborales *varias veces* inferiores, simplemente porque puede producir mercancías y servicios que el país emergente posiblemente necesita pero no es capaz de producir, al menos durante un cierto tiempo. Por tanto, el país desarrollado deberá en dicho periodo ir preparando nuevos campos de competición fuera del alcance de los competidores emergentes (...al menos durante un cierto tiempo, tras el cual...)

No sólo el desarrollo y la innovación, sino también la moderna competición basada en la innovación y en la reorganización continua de la composición de resultados y entradas (outputs/inputs) han de apoyarse en la facultad de *cambiar*, y el cambio requiere la creación y la difusión de conocimientos en un entorno caracterizado por una incertidumbre intrínseca y un conocimiento limitado, un entorno en el que tienen lugar el aprendizaje y la invención. Queda excluida la optimización, aunque sólo sea por la imposibilidad de enumerar completamente las posibilidades viables de actuación para lograrla. Solamente mediante el instrumento conceptual del cambio podemos afrontar los problemas que plantean la enseñanza o formación profesional y sus relaciones con la competición y el crecimiento. Estas se deben por otra parte a las contribuciones complementarias de diversos factores *temporales*, de suerte que el análisis de la enseñanza y formación profesionales debiera efectuarse a escala del sistema -y no segmentada- y con una perspectiva dinámica. En otras palabras, no tiene tanta importancia disponer de un mecanismo concreto de formación profesional, sino el que dicho mecanismo o sistema se mantenga en conjunto y a lo largo del tiempo congruente y bien adaptado a otras características del sistema global.

Estas reflexiones permiten ver bajo otro prisma la cuestión del desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra cualificada. Los empresarios siempre se han lamentado de no encontrar la mano de obra cualificada que precisan; desde los años sesenta, muchos estados y organismos internacionales, alarmados por



estas quejas de las empresas e influidos por la ansiedad genral en cuanto al ritmo de las futuras evoluciones tecnológicas, han efectuado algunas actividades y numerosas exhortaciones dirigidas a ampliar la formación profesional (recordemos el Proyecto Regional Mediterráneo, que dió lugar en los sesenta a la efímera experiencia de las Previsiones de Mano de Obra). A pesar de sus quejas, las empresas siempre han demostrado ser capaces de adaptarse, rediseñando su organización, su esquema productivo y sus nuevas tecnologías, y de aprovechar al máximo las cualificaciones de sus trabajadores. Pero a la vez han demostrado ser incapaces de expresar de una manera precisa y oportuna lo que realmente necesitan, excepto en algunos pocos casos obvios de graves limitaciones en la disponibilidad de competencias tradicionales y bien reglamentadas; y cuando se investiga lo que las compañías desearían, nos encontramos con que quisieran disponer de una mano de obra dotada de las competencias de los mejores gerentes y directivos, aunque sólo sea para desempeñar tareas de operario con remuneración de operario.

Así pues, es necesaria la cautela a la hora de interpretar el mencionado desajuste. En la mayor parte de los países industrializados se aprecia claramente una especie de orden secuencial por el que los progresos cognitivos en los cuadros y la dirección inducen cambios tecnológicos y organizativos que requieren también más conocimientos a escala de los operarios, mientras que la evolución cultural en los niveles inferiores de la empresa abre nuevas posibilidades que los directivos y gerentes superiores perciben y aplican posteriormente. El proceso consiguiente está por ello siempre desequilibrado, de forma que el surgimiento de desajustes es a la vez fácil de explicar e imposible de evitar, y debemos añadir que, por lo fundamental, resulta deseable.

Un orden secuencial semejante se aprecia también para el conjunto de la sociedad. El capital humano no solamente se compone de factores externos en el sentido tradicional, sino que también da lugar a factores externos dinámicos. La persona que alcanza un cierto nivel y calidad de conocimientos tiene un significado y un efecto en función de los conoci-

mientos de otros en el mismo entorno, o de si un determinado individuo y otras personas pueden realmente utilizar y desarrollar sus conocimientos en el trabajo; incluso el que alguien pueda ser capaz de aprender por sí mismo depende no sólo del conocimiento que haya acumulado en el pasado y del uso que haya hecho de él, sino de los tipos de interacciones con otras personas, influidas por el entorno. Todo esto no puede adquirirse simplemente aprendiendo nuevos conocimientos cuantitativos. Hay un escurridizo factor cualitativo (QL), un rasgo auténticamente social, tan real como inasible pero que nos ayuda a comprender las diferencias nacionales en el rendimiento, que no se pueden explicar con simples términos cuantitativos; entre otras cosas, este "factor QL" determina la facilidad y la eficacia con la que se integran y coordinan institucionalmente las potenciales complementariedades (estáticas o dinámicas) entre los diferentes factores y agentes del sistema (como entre el sector privado y el público, el capital infraestructural y el operativo, el capital físico y el capital humano, la formación profesional y la I+D, etc.), de una forma que permita aprovecharlas y fomentarlas.

Con esta perspectiva, resulta difícil entender el pronóstico de un entorno con menos recursos disponibles para la enseñanza y formación profesionales. Si bien es cierto que la mayoría de los países estudiados sufren índices de paro elevados y probablemente en aumento, casi ninguno de ellos experimenta un crecimiento medio inferior al 2% anual, en términos de PIB. El problema no es la disminución general de recursos, sino la elección de destino para los mismos; una alternativa es pensar que es necesario reducirlos hasta cierto punto, pero dicha reducción jamás se ha planteado claramente: ¿se trata de reducir el presupuesto público de la formación? Ello significaría o bien que hay otros gastos que se consideran más importantes (lo que para bien o para mal supone una *opción*) o bien, en caso de reducciones generalizadas en todo el presupuesto público, que los estados prefieren dejar más poder adquisitivo en manos de las familias y las empresas. ¿Es de nuevo una *opción*, o el resultado de un imperativo internacional? En este último caso, ¿cuál es su razón de ser? Mi sensación (y mi temor) es que el



exceso de insistencia en la competición y en el libre mercado está llevando a estos y a empresas a recortar todos los gastos que producen rendimientos a largo plazo.

El análisis de la experiencia británica que presentan en este número West, Pennel y Edge es un buen botón de muestra. El gobierno thatcherista transfirió muchas actividades del instituto nacional de la formación (Training Agency) a una serie de consejos descentralizados y dirigidos por los empresarios denominados Training and Enterprise Councils (TECs). Estos están definidos como "sociedades privadas no lucrativas cuya misión principal es proporcionar servicios públicos". En la práctica los TECs parecen comportarse como contratistas generales de las delegaciones regionales del gobierno, y subcontratan a su vez las actividades reales de formación a una variedad de ofertores formativos. Los informes de evaluación señalan, entre otros inconvenientes, los siguientes:

- dado que una parte de los pagos debidos a los ofertores formativos se efectúan en función de los resultados obtenidos por los alumnos (conforme a los principios del mercado), los ofertores sólo seleccionan a los mejores candidatos. Los más necesitados tienden a quedar excluidos, y ninguna corrección de las condiciones contractuales parece haber sido suficientemente eficaz para paliar este efecto;
- los TECs son contratistas monopolísticos, lo que no se corresponde con el principio del libre mercado;
- la estructura y las estrategias operativas de los TECs no les permiten dar satisfacción a las necesidades específicas de los entornos industriales a los que sirven, ni para eliminar problemas ni para promover una evolución correcta.

¿Se ha emulado mal al mercado, o es que el principio de mercado no resulta adecuado para la enseñanza y la formación? Aunque la experiencia de las reformas en Inglaterra y Gales sugiere ya estas cuestiones, el caso más extremo de orientación al mercado es el de Hispanoamérica, como señala el artículo de Atchoarena, pues allí la formación profesional tiende

a considerarse cada vez más como un artículo totalmente comercializable al que se pueden aplicar plenamente las teorías clásicas del intercambio. Afortunadamente, un examen con mayor detalle nos permite apreciar que las cosas están más mezcladas, e incluso en los casos más extremos de "mercado" se encuentra una compleja (y muchas veces contradictoria) combinación de mercado, reglamentación pública y control, con mecanismos mixtos de financiación. El principio del mercado parece así una especie de viento ideológico que sopla sobre instituciones y alumnos; una brisa, no obstante, que puede transformarse en todo momento en una asoladora tormenta.

Si el componente esencial de la enseñanza (a gran escala) consiste en factores externos, el incentivo individual para invertir en la misma será por definición insuficiente. La propia noción de una tasa de rendimiento a priori de la enseñanza resulta dudosa, dado que el rendimiento en forma de recompensa atrasada por un esfuerzo dado dependerá de los patrones sociales de comportamiento. Resulta por tanto obligatoria una respuesta colectiva. La atención principal se ha centrado hasta ahora en la interiorización de factores externos, lo que ha dado lugar a una intervención pública de corte clásico (oferta directa, financiación pública), y más modernamente al modelo francés (obligar a las empresas a ocuparse de la formación mediante un impuesto no de ingresos). Estas estrategias, sin embargo, no alcanzan los objetivos QL antes expuestos: la cooperación y la coordinación para fomentar complementariedades debiera convertirse en la única aspiración común en este campo.

El mecanismo tradicional de adjudicar al sector público la responsabilidad y la carga económica de la enseñanza y formación profesionales ha demostrado tendencia a producir (además de lastres burocráticos) una separación entre el mundo de los ofertores de enseñanza y formación profesional y el de sus usuarios, con una falta generalizada de interés e incentivos (y por tanto de eficacia) para todos los participantes. Incluso la función de control carecía de fundamento, puesto que el Estado sólo recientemente ha comenzado a considerar conveniente supervisar su propia actuación.



La estrategia de Francia ofrece en principio una buena alternativa, no sólo desde el punto de vista de la interiorización de factores externos, sino considerando la participación social en la formación profesional: toda empresa está obligada a pagar, pero puede evitar los impuestos si incurre en gastos por actividades formativas aceptables. El Estado puede en principio ejercer su papel regulador al seleccionar lo que es “aceptable” para deducciones fiscales, y las empresas tendrían como ventaja un papel activo en la elección de destino para los gastos, dado que éstos son inevitables, y en el control de resultados de los mismos. Los representantes de los trabajadores tienen diversas opciones para participar en el mecanismo: impulsando, controlando, tutelando, haciendo propuestas, etc. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que todo ello no ha sido suficiente para crear (al menos con la deseable velocidad de desarrollo) la necesaria “cultura de la FP”, tal y como formula Gasskov en su artículo, a pesar del intento del estado francés de “forzar” a las empresas en este sentido incrementando el volumen de las tasas. Parece deducirse que la motivación económica es un elemento (quizás) necesario, pero no suficiente para *crear una cultura*. Ello permite explicar la tendencia de la pequeña empresa a infrautilizar sus posibilidades de formación profesional, disponibles sólo como principio e implicando gastos eco-

nómicos, al no existir un auténtico interés cultural por la misma.

El modelo más próximo a la línea de coordinación y cooperación antes mencionada es el alemán. La interiorización de factores externos no es tanto pública como colectiva. La mayoría de las empresas alemanas consideran su deber formar a la mano de obra; este objetivo se ha interiorizado en su cultura tan profundamente y durante tanto tiempo que se ha convertido en un *compromiso*, compartido por tantas empresas que éstas no se preocupan por el riesgo del furtivismo. Este mecanismo social es propio sólo de Alemania y de los escasos países colindantes que han conseguido incorporar este elemento de cultura alemana. Este mecanismo “institucional” se halla tan bien imbricado en la cultura general que produce una actitud común favorable a la calidad y la evolución de la enseñanza y formación profesionales y a sus actividades complementarias. No es casualidad que se mencione tantas veces el modelo alemán, nacido en la época de Bismarck, y que sin embargo muy raramente se le proponga como método inspirador de reformas.

El “factor QL”, realmente, es un gen misterioso, y aún no se ha encontrado la tecnología que permita su replicación en laboratorio.

**Sergio Bruno**







# ¿Quién paga la formación? Políticas de financiación de la formación profesional

## La financiación de la formación profesional: temas políticos

### La enseñanza, la formación y la economía..... 9

Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff

*En buena parte, seguimos conociendo sólo datos aislados sobre la relación entre la inversión en capital humano y los resultados económicos, pero así y todo los desafíos que han de afrontarse permiten detectar ya algunas prioridades políticas.*

### La financiación de la formación profesional en la UE.

#### Algunas cuestiones ..... 24

Gregory Wurzburg

*La solución al dilema de la financiación consiste en «hacer más costeable» la formación profesional y dar respuesta a las cuestiones de «¿quién debe pagar la formación profesional?» y de «¿cómo garantizar que los empresarios y las personas paguen por ella?».*

## Algunas políticas de financiación de la formación profesional

### Tasas, permisos de formación y estímulos en convenios colectivos que incentivan la inversión en formación de empresas y ciudadanos ..... 30

Vladimir Gasskov

*Examen de algunas de las iniciativas principales adoptadas por estados y agentes sociales para crear mecanismos de financiación que permitan aumentar las inversiones en formación por empresarios y trabajadores, es decir: las tasas o contribuciones obligatorias para la formación, los permisos pagados de formación y los fondos sectoriales de formación creados por empresarios y sindicatos a través de los convenios colectivos de algunos países europeos.*

### La aplicación de principios comerciales al sistema de formación de Inglaterra y Gales ..... 42

Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge

*La oferta de formación en Inglaterra y Gales se ha supeditado decididamente a principios «comerciales», si bien están surgiendo críticas en cuanto a la eficacia y equitatividad del sistema formativo creado mediante dichas reformas.*

### Las políticas de intervención estatal en el campo de la formación profesional suplementaria ..... 50

Yrjö Venna

*El apoyo estatal resulta necesario a fin de llevar las competencias desde el nivel de las tareas concretas hacia el del desarrollo de las prácticas profesionales, y de éste a una mayor comprensión de las complejas interrelaciones que rigen en cada campo concreto de trabajo.*



## **Alternativas de financiación de la formación profesional: el ejemplo de los países emergentes latinoamericanos ..... 64**

David Atchoarena

*Las estrategias de reforma de la financiación de la formación profesional en las economías emergentes (Argentina, Brasil, Chile, México) ilustran un abanico de posibles intervenciones.*

## **Las empresas y la financiación de la formación profesional**

### **La inversión de las empresas en la formación profesional continua ..... 77**

Norman Davis

*Este artículo expone algunos de los resultados esenciales que aparecen en la Encuesta de la Formación Profesional Continua relativos a las inversiones que las empresas efectúan en la formación continua.*

## **Aspectos del debate político: el Este y el Oeste**

### **La financiación de la enseñanza profesional en Rusia: cuestiones y alternativas ..... 83**

Ivo Gijsberts

*El sistema ruso de la formación profesional se encuentra en plena confusión. En su mecanismo presupuestario predominaba la distribución pasiva de recursos entre las estructuras y los servicios existentes. Pero la situación actual requiere aplicar una nueva lógica.*

### **Entrevista sobre la financiación de la formación profesional en la República Federal Alemana ..... 94** **Regina Görner; Jobst R. Hagedorn**

## **Lecturas**

### **Selección de lecturas ..... 101**



# La enseñanza, la formación y la economía<sup>1</sup>

## Introducción

En la mayoría de los países industrializados podemos observar una preocupación cada vez mayor sobre la inadecuación de competencias, las inminentes carencias de éstas en el mercado de trabajo y la idoneidad de los actuales sistemas de enseñanza y formación como creadores de las competencias que las empresas y los trabajadores necesitan para afrontar los desafíos competitivos que aguardan a los países fuertemente industrializados y con altos salarios en las próximas décadas. Estas preocupaciones parecen, a primera vista, estar reñidas con el hecho de que durante los últimos tres decenios en casi todos los países industrializados haya tenido lugar una expansión sin precedentes de los niveles educativos dentro de la población, lo que ha hecho surgir niveles de competencias formales entre la fuerza de trabajo muy por encima de los disponibles en los primeros años 60.

La preocupación sobre la idoneidad de las actuales instituciones educativas y formativas ha surgido tanto en Europa como en los EEUU debido al contagioso descenso en el incremento de la productividad desde mediados de los 70, la continua pérdida de mercados importantes en beneficio de competidores asiáticos de bajos salarios, la evolución demográfica de la población en edad laboral, las diferencias salariales cada vez mayores en función de la educación recibida y un índice de paro persistentemente alto, particularmente entre los trabajadores de escasas cualificaciones. Por otro lado, algunas investigaciones comparativas internacionales recientes han revelado diferencias significativas entre los niveles educativos y las competencias de la población activa de algunos países industrializados de primer rango, como el Reino Unido, EEUU y Francia por un lado y Japón, Alemania y Suecia por otro. Por consiguiente, la mejora de los programas educativos y el fomento de mejores com-

petencias se han convertido en asuntos de máxima prioridad para la mayor parte de los programas políticos nacionales.

Un presupuesto común que alimenta la mayor parte del debate político actual ha sido que la inversión en capital humano y un elevado nivel de competencias entre la población activa ejercen un impacto benéfico más o menos directo sobre el rendimiento económico y la competitividad. Esta opinión no es en absoluto reciente, y de hecho fue una de las líneas clave de pensamiento que justificó las reformas fundamentales hacia la enseñanza de masas efectuadas a finales del siglo XIX y principios del XX. Desde entonces, las diferencias internacionales en la oferta de enseñanza y formación se han considerado como una de las fuentes importantes de diferencias entre los países en cuanto a crecimiento económico y rendimiento competitivo. Así por ejemplo, los orígenes del declive económico relativo, observado en Gran Bretaña ya en 1870, se explicaron en parte por las carencias de la enseñanza técnica, en comparación con la gran atención que la Alemania imperial prestaba a la enseñanza profesional y la formación industrial. En los años 50 y 60, los gastos masivos estadounidenses en enseñanza e investigación y el sistema americano global de escolaridad secundaria y postsecundaria funcionaron como estímulo y modelo a imitar para la subsiguiente expansión educativa en la mayor parte de los países europeos occidentales y en Japón. Más recientemente, una vez que Japón se hubo consolidado como un competidor principal dentro de la economía global, el sistema japonés de enseñanza de masas con altos niveles de calidad y formación sistemática de la población activa en la empresa atrajo el interés de los decisores políticos estadounidenses y europeos, si bien en términos institucionales el sistema global alemán de formación por aprendizajes actuales sigue siendo el más atractivo para los reformadores educativos tanto de Europa como de los EEUU.

**Christoph F. Büchtemann**

*Economista Jefe, Departamento de Capital Humano, RAND, Santa Mónica, California*

**Dana J. Soloff**

*Socióloga, Departamento de Capital Humano de RAND, Santa Mónica, California*

**Aún cuando una buena parte de la investigación tanto micro- como macroeconómica efectuada en los últimos decenios haya dejado sentado que las competencias educativas y laborales de la fuerza de trabajo tienen un efecto positivo sobre el bienestar individual y el crecimiento económico global, nuestros conocimientos sobre los nexos reales y las variables intermedias entre la inversión en capital humano por un lado y los resultados económicos por otro siguen siendo bastante aislados y no presentan el suficiente nivel de detalle que permitiera efectuar recomendaciones políticas corroboradas. Podemos no obstante detectar algunas prioridades para las políticas educativas y formativas.**

<sup>1</sup> Este artículo refleja las opiniones manifestadas en la Conferencia «Inversión en capital humano y rendimiento económico», celebrada en Santa Bárbara, California, en noviembre de 1993.



**«En todo el mundo industrializado, durante las últimas tres décadas los estados han incrementado significativamente los importes del gasto público en la enseñanza, contribuyendo con ello a un aumento considerable en los niveles educativos formales de la población; no obstante, estos gastos crecientes en la educación y los mayores niveles formales educativos con frecuencia no se han correspondido con una mejora en las capacidades y el rendimiento de los estudiantes.»**

Ahora bien, aún cuando una buena parte de la investigación tanto micro- como macroeconómica efectuada en los últimos decenios haya dejado sentado que las competencias educativas y laborales de la fuerza de trabajo tienen un efecto positivo sobre el bienestar individual y el crecimiento económico global, nuestros conocimientos sobre los nexos reales y las variables intermedias entre la inversión en capital humano por un lado y los resultados económicos por otro siguen siendo bastante aislados y no presentan el suficiente nivel de detalle que permitiera efectuar recomendaciones políticas corroboradas.

Los objetivos de este artículo son los siguientes:

□ proporcionar un resumen sistemático tanto de las *tendencias globales* que se esperan para las competencias de la fuerza de trabajo y los requisitos de competencias en los diferentes países como de los modelos teóricos que explican los *nexos* y las *interrelaciones* entre la inversión en capital humano y el rendimiento económico;

□ analizar las *implicaciones metodológicas* y los problemas de medición que implica estudiar la inversión en capital humano y sus resultados económicos utilizando disciplinas diferentes y prestando una particular atención a las comparaciones internacionales;

□ presentar la variedad de *sistemas institucionales diferentes* adoptados para generar y asignar competencias entre la fuerza de trabajo de cinco contextos nacionales distintos: Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos, y ofrecer para cada uno de estos países un resumen de los datos empíricos sobre inversiones en enseñanza y formación y los resultados económicos de las mismas a escala de los ciudadanos, las organizaciones (empresas), y la nación en su conjunto; y, por último,

□ examinar las opciones alternativas de política pública para apoyar a ciudadanos, empresas y organismos públicos en la realización de las inversiones en capital humano necesarias para afrontar los desafíos competitivos que aguardan a los países fuertemente industrializados en la década de 1990 y años posteriores.

## **Tendencias comunes y desafíos para los países industrializados**

Un elemento sorprendente es que, a pesar de la diversidad de trayectorias nacionales y de contextos institucionales, la mayor parte de las economías muy industrializadas afrontan en la actualidad desafíos muy semejantes. En general, los sistemas educativos deben satisfacer a una «clientela» bastante diversa: la *economía*, a la que un sistema educativo debe abastecer en la cantidad y proporciones correctas de competencias para poder sustentar la futura competitividad, sólo constituye uno de los «clientes», al que se añaden los *estudiantes y sus padres*, que esperan poder acceder a una enseñanza de alta calidad y a una preparación para el trabajo como base de los futuros ingresos y seguridad en el empleo, el *sistema político*, que confía en la educación para lograr la socialización e interiorización de los valores y comportamientos democráticos, y la *sociedad* en sentido amplio, para la cual la educación cumple las importantes funciones de conformar los perfiles individuales de capacidades, asignar un estatus social y una identidad, y crear una cohesión social.

Por el *lado de las entradas al sistema (input)*, los sistemas de enseñanza y formación afrontan los retos que plantea la evolución demográfica en cuanto a tamaño y composición de los sucesivos grupos de estudiantes, y del cambio en los valores sociales y preferencias educativas hacia mayores niveles formativos y una diversidad más «personalizada» por la que se imparte una enseñanza adaptada a las necesidades de diferentes grupos de la población. En la mayoría de los países, la expansión educativa sin precedentes de las últimas tres décadas se ha orientado fundamentalmente hacia la cantidad y la enseñanza de masas, descuidando por ello los ajustes estructurales en las instituciones educativas, necesarios para acoger una diversidad cada vez mayor de talentos, intereses y aspiraciones sociales entre los estudiantes, sin erosionar la calidad de la enseñanza.

En todo el mundo industrializado, durante las últimas tres décadas los estados han incrementado significativamente



los importes del gasto público en la enseñanza, contribuyendo con ello a un aumento considerable en los niveles educativos formales de la población; no obstante, estos gastos crecientes en la educación y los mayores niveles formales educativos con frecuencia no se han correspondido con una mejora en las capacidades y el rendimiento de los estudiantes. Así por ejemplo, aún cuando los Estados Unidos presentan uno de los porcentajes mayores del PIB destinado a gastos educativos (véase el cuadro 1) y uno de los mayores índices de matriculación en la enseñanza secundaria y postsecundaria, el rendimiento académico de los estudiantes estadounidenses en materias esenciales como ciencias y matemáticas ha ocupado exactamente el último puesto de la lista de países industrializados; similarmente, los niveles de alfabetización en los EEUU han descendido muy por debajo de los de los países competidores. Dada la tendencia permanente hacia una mayor demanda educativa por un lado y los crecientes límites financieros de los estados por otro, la cuestión de la eficacia interna de los sistemas educativos, incluyendo la aplicación de elementos casi comerciales para impartir enseñanza y formación, requerirá una mayor atención de los decisores políticos en el futuro.

Por el lado de los productos del sistema (*output*), los sistemas de enseñanza y formación y sus características esenciales, que siguen correspondiendo «con escasas excepciones» al modelo de la producción estándar en masa de los años 50 y 60, afrontan el desafío de un declive a escala mundial de los principios fordistas de producción y de la tendencia hacia un nuevo sistema postfordista que implica la eliminación progresiva de los típicos empleos de producción en masa y un incremento en la complejidad del trabajo y de los requisitos de competencias en todos los niveles laborales, y en particular entre los trabajadores de la producción; un número creciente de éstos han de ejecutar funciones de servicios (en lugar de simplemente operativas) que requieren una amplia base de competencias generales y sociales combinadas con una competencia técnica de alto nivel y una buena proporción de flexibilidad funcional para dar solución a muy diversas situaciones o demandas de los clientes.

**Cuadro 1:**

### **Gasto educativo público y privado en instituciones educativas, como proporción del PIB y por nivel educativo (1994). Países seleccionados de la OCDE**

	Proporción total del PIB (%)		
		primaria y secundaria	terciaria privada
<b>Francia</b>	6,2%	4,3%	1,1%
<b>Alemania</b>	5,8%	3,8%	1,1%
<b>Japón</b>	4,9%	3,1%	1,1%
<b>Reino Unido</b>	4,7%	3,4%	0,8%
<b>Estados Unidos</b>	6,6%	3,9%	2,4%

Fuente: OCDE

En particular, las competencias sociales y cognitivas que requieren las nuevas formas de organización de la producción y las prácticas de trabajo ajustado al pedido parecen estar cada vez más reñidas con los métodos de aprendizaje, el tipo de capacidades y los comportamientos que se enseñan en los contextos escolares convencionales.

La demanda -en rápido aumento- de competencias de alto nivel se manifiesta en diferencias salariales permanentemente altas o incluso crecientes proporcionales a las competencias, a pesar del fuerte incremento de la oferta de trabajadores de alto nivel educativo con titulaciones de enseñanza postsecundaria o incluso títulos universitarios. Además, el traslado gradual de la producción estandarizada en masa a los países de salarios bajos dentro de un ambiente de mercado cada vez más global ya se hace sentir en los países muy industrializados, bajo la forma de índices de paro crecientes entre los trabajadores no cualificados. Esto es cierto sobre todo para los jóvenes no cualificados, que si no se benefician de medidas especiales de integración corren el riesgo de una exclusión permanente del mercado laboral. Por último, tampoco podemos olvidar el rápido ritmo de los cambios tecnológicos, la evolución estructural de la producción inmediata hacia las funciones terciarias, los ciclos de producción más cortos y un entorno económico global cada vez más móvil, factores todos que obsoletizan a las competencias de forma



**«(...) la creciente importancia de la escolaridad post-secundaria y de la enseñanza superior para proporcionar las competencias necesarias, (...) implica que deben desarrollarse nuevos vínculos institucionales y mecanismos de coordinación entre las escuelas y las empresas a fin de evitar inadecuaciones de competencias y una devaluación de la inversión en la enseñanza pública.»**

**«La teoría del capital humano sigue siendo la rama teórica más influyente que vincula la enseñanza y la formación de personas y empresas con el rendimiento y los resultados económicos.»**

**«La teoría del capital humano también ofrece la argumentación más convincente hasta hoy en favor de la intervención pública en el proceso de la generación de capital humano (...).»**

acelerada y requieren cada vez más de un trabajador que sea móvil y capaz de adquirir nuevas competencias y actualizar éstas regularmente a lo largo de su vida laboral.

Todas estas evoluciones parecen exigir una nueva «relación» institucional entre la producción de competencias y cualificaciones, por un lado, y la producción de mercancías y servicios dentro de la economía, por otro. En particular, la creciente importancia de la escolaridad post-secundaria y de la enseñanza superior para proporcionar las competencias necesarias, no sólo para las profesiones tradicionales, los gerentes de alto nivel o los funcionarios estatales, sino también y cada vez con mayor frecuencia para la producción y los servicios de nivel medio, implica que deben desarrollarse nuevos vínculos institucionales y mecanismos de coordinación entre las escuelas y las empresas a fin de evitar inadecuaciones de competencias y una devaluación de la inversión en la enseñanza pública. Teniendo en cuenta que la mayoría de los trabajadores que pasaron por la enseñanza hace 30 años se mantendrán aún otros 10 a 15 años dentro de la población activa, y que el índice de recambio anual de trabajadores que se jubilan por jóvenes de reciente educación que acceden al mercado de trabajo es inferior al 2% en los Estados Unidos e incluso más bajo en Japón y en la mayor parte de los países europeos, los retos particulares para la política pública consistirán en implantar estructuras de apoyo institucional para la formación permanente y para ayudar a las organizaciones y las empresas a crear situaciones laborales muy formativas.

El éxito de las diferentes naciones en solventar estos desafíos comunes y en adaptarse al nuevo entorno competitivo depende grandemente, entre otros factores, de su reserva presente de capital humano y sus requisitos institucionales para impartir y distribuir convenientemente las cualificaciones y competencias requeridas por la transición de los modelos tradicionales de producción fordista hacia un nuevo sistema de crecimiento postfordista. Ello implica no sólo un simple incremento cuantitativo en la inversión en enseñanza y formación sino, ante todo, el desarrollo de mecanismos apropiados de coordinación entre los sistemas educati-

vos por un lado y los contextos laborales por otro. Este último elemento parece también requerir un desplazamiento de las estructuras prevalecientes de mercados de trabajo internos, con sus limitaciones intrínsecas en una época de movilidad económica creciente, hacia un modelo de mercados de trabajo «profesionales» que conlleven una mayor presencia de competencias generales y transferibles, permitiendo así un mayor nivel de flexibilidad funcional y de movilidad del trabajador. Una alternativa a esa transición consistiría en una estrategia de bajos salarios, y en instaurar una competición creciente por los precios con los países en vías de industrialización abandonando los altos índices de vida, una opción que presenta límites obvios y que permitiría simplemente posponer, pero desde luego no eliminar, la necesidad de una modernización institucional y económica.

## Fundamentos teóricos

La *teoría del capital humano* sigue siendo la rama teórica más influyente que vincula la enseñanza y la formación de personas y empresas con el rendimiento y los resultados económicos. Según el modelo básico, las cualificaciones y competencias obtenidas (la «reserva de capital humano» de una sociedad) se consideran resultado de decisiones racionales de inversión por las personas y las empresas, con el objetivo de maximizar la rentabilidad de dichas inversiones. La teoría del capital humano también ofrece la argumentación más convincente hasta hoy en favor de una intervención pública en el proceso de la generación de capital humano: las personas, particularmente al inicio de su vida laboral, cuando esperan obtener los máximos ingresos futuros, suelen carecer de los recursos para pagarse la enseñanza y las competencias propias, de suerte que el Estado debe financiar dicha inversión; además, las competencias y los conocimientos obtenidos a través de la enseñanza producen efectos externos positivos o *rentabilidad social* (esto es, beneficios que revierten a la sociedad en su conjunto) que no pueden restituirse al inversor individual y que, por tanto, en ausencia de una intervención pública, darían lugar a una infrainversión en enseñanza y competencias para la fuerza de trabajo.



El riesgo de una infrainversión en capital humano es particularmente grave en el caso de la *formación de la fuerza de trabajo*: a diferencia de las transacciones en los mercados puntuales, las modernas relaciones de empleo implican inversiones mutuas sumergidas tanto por los trabajadores (quienes obtienen conocimientos y competencias específicos para una empresa) como por las empresas (que invierten en la formación de sus trabajadores), creándose así un monopolio dual entre ambas partes con respecto a los rendimientos de dicha inversión, que se perderían si la relación finalizase por uno de los dos lados («especificidad de activos»). Teniendo en cuenta el nivel incompleto de la información, la disposición de ambas partes a participar en una inversión en capital humano depende en primer lugar, por tanto, de la existencia de una estructura reglamentaria entre ellas que proteja la inversión de cada una de las partes del comportamiento oportunista de la otra. Las reglamentaciones de seguridad en el empleo, las normas legales sobre formación y/o la acreditación pública de competencias pueden constituir esta estructura reglamentaria con costes menores que los simples acuerdos contractuales entre las propias partes sociales e impedir así la infrainversión en las competencias humanas. Los modernos análisis del mercado de trabajo revelan por ello aspectos valiosos de la justificación económica y los modelos de incentivación para las inversiones en el capital humano, y del delicado equilibrio de intereses necesario para crear y mantener mercados de la formación cooperativos. Se cita con frecuencia a Gran Bretaña como un caso típico en el que los factores institucionales, en lugar de compensar, han reforzado el fallo del mercado por el que éste no es capaz de impartir la suficiente formación para los trabajadores (*«equilibrio de bajas cualificaciones»*); por contra, el «sistema dual» alemán de aprendizajes suele considerarse generalmente como un ejemplo de dispositivo institucional que fomenta la inversión masiva en capital humano corrigiendo con éxito la tendencia intrínseca del mercado a provocar una infrainversión en competencias para la fuerza de trabajo.

Mientras que se ha destinado un volumen considerable de investigación teórica a la labor de explorar los micromotivos y las

condiciones que influyen sobre las decisiones de inversión en capital humano, un campo menos desarrollado de la investigación es el del nexo entre las competencias individuales, las capacidades organizativas y el rendimiento económico. En este ámbito, son las teorías «evolucionistas» del cambio económico y del aprendizaje organizativo (o empresarial) las que proporcionan algunas líneas teóricas sumamente interesantes. Estas teorías se basan en los siguientes presupuestos:

- ☐ la innovación es un elemento central de la competitividad;
- ☐ la innovación depende de las capacidades dinámicas que puedan albergar las organizaciones;
- ☐ las competencias individuales encarnadas en los trabajadores pueden ser condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de las capacidades organizativas; y
- ☐ este último depende más bien, y sobre todo *consiste en* los métodos particulares de utilización de las competencias individuales y de su combinación dentro de una organización. En otras palabras, las reformas educativas y formativas por sí solas no serán probablemente eficaces a no ser que se rediseñen las estructuras organizativas de manera que permitan combinar de forma innovadora competencias y capacidades e integrar éstas a las operaciones reiterativas que definen el repertorio estratégico de las organizaciones de las empresas.

En los análisis macroeconómicos se ha descuidado la reflexión sobre el capital humano durante mucho tiempo y sólo algunos modelos teóricos sobre el crecimiento la toman indirectamente en cuenta, bajo la forma del cambio tecnológico exógeno. Esto contrasta fuertemente con los análisis empíricos del crecimiento, que incorporan explícitamente la calidad de la fuerza de trabajo (cuya definición común son los años de escolaridad convencional) a sus modelos, y demuestran que los incrementos en las aportaciones/entradas (inputs) humanas ejercen un impacto medible sobre el crecimiento económico global que de hecho excede al crecimiento que se obtiene a partir de una



***A diferencia de los modelos anteriores, la nueva teoría del crecimiento considera que se crean endógenamente conocimientos y competencias, por ejemplo bajo la forma de inversiones privadas en I+D o de un simple «aprendizaje por la práctica»***

***«Sin embargo, dado que la producción de conocimientos siempre da lugar a externalidades positivas (...) y que sólo una parte de los resultados de la inversión en nuevos conocimientos revierte al inversor(...), el volumen de inversión privada en conocimientos y competencias suele ser generalmente inferior al volumen que sería óptimo para la economía (...). De esta manera, la nueva teoría del crecimiento converge con la teoría del capital humano en ofrecer una sólida justificación del potencial generador de crecimiento de las inversiones públicas en el capital humano.»***

inversión en capital tangible. Sólo últimamente el capital humano ha conseguido recibir una mayor atención teórica, dentro de la «nueva teoría del crecimiento» (Romer y Lucas).

De conformidad con el modelo básico de ésta, los incrementos en la productividad y la innovación son resultado de una división del trabajo que permite una revaloración permanente de cualificaciones, competencias y de la destreza de los trabajadores y las empresas para producir mercancías y servicios, actuando por ello como la fuente principal del crecimiento económico acumulativo. A diferencia de los modelos anteriores, la nueva teoría del crecimiento considera que se crean endógenamente conocimientos y competencias, por ejemplo bajo la forma de inversiones privadas en I+D o de un simple «aprendizaje por la práctica», y que el producto marginal del capital humano se incrementa en proporción a los conocimientos existentes.

Sin embargo, dado que la producción de conocimientos siempre da lugar a externalidades positivas (esto es, los conocimientos los puede usar cualquiera) y que sólo una parte de los resultados de la inversión en nuevos conocimientos revierte al inversor (p.e. en forma de patentes), el volumen de inversión privada en conocimientos y competencias suele ser generalmente inferior al volumen que sería óptimo para la economía en su conjunto. De ahí que la política pública, al subcontratar las actividades privadas de I+D o impartir competencias científicas o técnicas que a su vez desencadenan la innovación interna pueda ser vital para apoyar un crecimiento económico acumulativo. De esta manera, la nueva teoría del crecimiento converge con la teoría del capital humano en ofrecer una sólida justificación del potencial generador de crecimiento de las inversiones públicas en el capital humano.

## **Cuestiones metodológicas y de medición**

Mientras que la teoría puede permanecer en el simple campo de las propuestas, la medición y el aprovechamiento empíricos de las relaciones entre la inversión

en capital humano y sus resultados económicos continúan afrontando graves problemas metodológicos.

Por el lado de las entradas/inputs, los indicadores de inversión en capital humano utilizados más habitualmente son los años de escolarización, las tasas de matriculación escolar, las acreditaciones o títulos obtenidos por la enseñanza o formación convencional secundaria o postsecundaria, la incidencia y las horas de formación convencional o no convencional en el trabajo o fuera del mismo, y por último los gastos públicos y privados en enseñanza y formación. Si bien la mayoría de estos indicadores pueden resultar adecuados para medir los cambios en las reservas de capital humano y la inversión para un periodo dado dentro de un contexto nacional concreto, sus limitaciones resultan pronto evidentes cuando se trata de efectuar comparaciones entre los diversos países. En general, estos indicadores no proporcionan informaciones sobre el volumen real y la importancia económica de las cualificaciones y competencias obtenidas y encarnadas en las personas. Por ejemplo, el mismo número de años de escolarización o la misma acreditación educativa formal en grupos de edades sucesivos pueden ocultar una calidad bastante distinta de la inversión en capital humano, si han cambiado las normativas de acceso, los currículos y los requisitos para aprobar. Y, lógicamente, las competencias reales obtenidas durante un cierto número de años de escolaridad formal pueden ser radicalmente divergentes entre países con sistemas educativos o formativos diferentes.

Esto queda ilustrado por el simple hecho de que los estudiantes del octavo grado francés están en promedio muy por encima de los del octavo grado americano en las materias de matemáticas y ciencias. Además, las comparaciones a partir de los años de escolaridad y las tasas de matriculación en las escuelas no consiguen por su propia naturaleza reflejar las actividades de formación en las empresas, y tienden a producir resultados «favorables» para los países donde las competencias se obtienen fundamentalmente a través de la escolaridad formal. En el caso extremo, los años de escolaridad y los títulos formales de cualificación en un país pueden





dar lugar a un simple billete de entrada (o un mecanismo de *filtro*) independientemente de sus contenidos esenciales y de la calidad de las competencias adquiridas (sobre todo cuando tienden a predominar estructuras de mercado de trabajo interno), mientras que en otros países las competencias adquiridas pueden corresponderse estrechamente con las actividades reales de un empleo para el que se contrata al trabajador (como sucede por ejemplo en el contexto de un mercado de trabajo ocupacional). Similarmente, los países donde la formación de la fuerza de trabajo presenta un aspecto más formalizado (como por ejemplo el caso del sistema de aprendizaje alemán) tienden a presentar resultados más favorables en las comparaciones de la incidencia de la formación de trabajadores que los países donde la formación se lleva a cabo prioritariamente en el trabajo y de manera informal (como, por ejemplo, en los Estados Unidos).

Problemas e incompatibilidades similares surgen también cuando se utilizan los *datos sobre el gasto educativo* como «sucédaneos de las entradas al sistema». Mientras que en la mayoría de los países se dispone de datos estadísticos sobre el gasto en la enseñanza pública, la información sobre los gastos privados (esto es, el gasto doméstico o el de las empresas), cuya proporción en el presupuesto educativo total varía considerablemente en los diversos países, tiende a ser mucho más escasa, selectiva (esto es, no toma en cuenta componentes importantes de los costes) y menos fiable (p.e. basada más bien en estimaciones que en datos reales). Esto último resulta particularmente cierto con respecto a la formación de la fuerza de trabajo, reflejando el hecho de que buena parte de la formación tiene lugar informalmente en el trabajo y que en ella participan diversos agentes (formadores, compañeros de trabajo y supervisores) y que, en consecuencia, la mayoría de las empresas no tienen y frecuentemente tampoco consideran que merezca la pena tener una contabilidad exacta de costes sobre sus actividades de formación. Pero incluso en el caso de los datos sobre los gastos públicos las comparaciones internacionales resultan problemáticas, debido a que los datos de gastos públicos contienen componentes heterogéneos en función de cómo están

presupuestados los costes escolares y de las diversas funciones que los sistemas educativos cumplen en los diferentes contextos nacionales. Por ejemplo, las escuelas estadounidenses incluyen con frecuencia en sus funciones actividades de deporte postescolar, chequeos médicos, asesoramiento psicológico, atenciones diarias postescolares, servicio de comidas, formación en el tráfico o el transporte a y de la escuela, y la proporción de personal no docente dentro del personal total de una escuela en los EEUU (51%) supera por ello considerablemente a la correspondiente proporción en la mayoría de los países europeos (Francia: 26%, Países Bajos: 16%).

Los problemas de medición del tipo antes mencionado pueden explicar de hecho por qué las comparaciones internacionales macroeconómicas sobre magnitud de inversiones en capital humano (medidas en años de escolaridad, matriculación escolar y niveles educativos obtenidos) y diferencias de crecimientos económicos producen resultados que contradicen los obtenidos por los modelos de registro del crecimiento en los países individuales. Algunos de estos problemas de medición pueden evitarse efectuando estudios de caso detallados por empresas, lo que permite recoger informaciones específicas sobre las competencias utilizadas realmente dentro del proceso productivo. Estudios de este tipo han permitido deducir que las empresas de diferentes países tienden a diverger en su particular *combinación de competencias* utilizada por ellas para producir el mismo producto. La coordinación entre diferentes competencias de los trabajadores dentro de la organización, más que el simple acúmulo de competencias (en términos de años promedio de escolaridad incorporados a la fuerza de trabajo), tiene un fuerte efecto sobre la productividad del trabajador y la eficacia organizativa y constituye además una de las lecciones que enseña el modelo japonés.

Las cosas se hacen más difíciles aún cuando se trata de relacionar la enseñanza y la formación con los resultados o el rendimiento económico. Los problemas son mínimos a escala de las *personas*, pues en ellas el rendimiento de una formación puede medirse en términos de empleo y oportunidades de carrera, ingresos y cre-

**«Los problemas de medición (...) pueden explicar de hecho por qué las comparaciones internacionales macroeconómicas sobre magnitud de inversiones en capital humano (medidas en años de escolaridad, matriculación escolar y niveles educativos obtenidos) y diferencias de crecimientos económicos producen resultados que contradicen los obtenidos por los modelos de registro del crecimiento en los países individuales»**



***«(...) una mayoría de las (...) empresas no miden directamente el efecto sobre la productividad de las cualificaciones de su fuerza de trabajo, ni tienen determinado claramente cómo cuantificar los resultados de su inversión en capital humano (...)»***

***«(...) los datos relativos al efecto de las inversiones en capital humano (bajo la forma de competencias/cualificaciones contratadas externamente o generadas internamente) sobre el rendimiento de una empresa son muy escasos y se limitan a datos anecdóticos extraídos de estudios de caso de algunas empresas comparadas con otras en una serie de países e industrias diferentes.»***

cimiento del salario, o de la congruencia entre las competencias obtenidas y las que una persona precisa (y por las que se le remunera) en su trabajo. Que la mayor inversión educativa da lugar a mayores ingresos ha demostrado ser cierto en la mayor parte de los países industrializados partiendo de la ecuación de ingresos de Mincer, si bien con márgenes de error distintos y diferentes divergencias salariales en función de las competencias, pues estas diferencias tienden a ser menores en los países con sistemas de fijación de salarios más centralizada. Simultáneamente, los estímulos salariales pagados a las inversiones prioritarias en competencias también desempeñan un papel importante como incentivos para que los individuos inviertan en primer lugar en la obtención de una formación y unas competencias. Así por ejemplo, el declive del rendimiento académico de los estudiantes estadounidenses en las escuelas superiores se ha explicado en razón de la ausencia de requisitos nacionales de examen y certificación (que sí son importantes en la mayoría de los países europeos), por lo que el rendimiento escolar en términos de las cualificaciones alcanzadas en materias esenciales no se encuentra retribuido convenientemente por los empresarios estadounidenses bajo forma de mayores salarios iniciales para los estudiantes con mejor rendimiento.

La evaluación de los productos y de los efectos económicos de las inversiones en el capital humano y las competencias de la fuerza de trabajo plantea mayores dificultades aún a escala de las organizaciones colectivas o las empresas. El mero hecho de que las empresas paguen a los trabajadores cualificados salarios superiores a los no cualificados no implica necesariamente que los trabajadores cualificados sean más productivos y que un incremento en el nivel de competencias o cualificaciones de la fuerza de trabajo provoque automáticamente un efecto favorable sobre el rendimiento económico de una empresa. De hecho, una mayoría de las propias empresas no miden directamente el efecto sobre la productividad de las cualificaciones de su fuerza de trabajo, ni tienen determinado claramente un método para cuantificar los resultados de su inversión en capital humano, lo que ha llevado a algunos comentaristas a concluir que la formación de los trabajado-

res en las empresas consiste en muchos casos en un «acto de fe». Esto puede explicar parcialmente el hecho de que las competencias de la fuerza de trabajo tengan efectos beneficiosos que se difunden ampliamente y se incrementan de manera acumulativa a lo largo de los años en muchos puntos diferentes dentro de una organización. Además, la medición del propio rendimiento de una empresa plantea graves dificultades, ya que los indicadores utilizados comúnmente (como la rentabilidad, el incremento de las ventas o de la facturación, la productividad física, el valor añadido, la proporción del mercado) pueden inducir a confusión por diversas razones (por ejemplo, una mayor inversión en formación puede hacer disminuir los beneficios obtenidos en un momento dado, pero tendrá efectos beneficiosos para la innovación, la calidad de los productos y la competitividad de una empresa a largo plazo).

Un hecho revelador de las dificultades que conlleva incorporar al análisis las variables esenciales disponibles es que, hasta la fecha, los datos empíricos relativos al efecto de las inversiones en capital humano (bajo la forma de competencias/cualificaciones contratadas externamente o generadas internamente) sobre el rendimiento de una empresa son muy escasos y se limitan a datos anecdóticos extraídos de estudios de caso de algunas empresas comparadas con otras en una serie de países e industrias diferentes. Aún cuando este método permita recoger informaciones directas sobre la organización de la producción, la división del trabajo dentro de la empresa, la eficacia productiva y la calidad del producto, ninguno de estos estudios, además de los problemas de la selección y generalización de muestras, han permitido construir un modelo convincente que explique el rendimiento de la empresa y que vincule éste a las competencias/cualificaciones incorporadas a su fuerza de trabajo.

Los estudios macroeconómicos, a su vez, se han centrado tradicionalmente en el crecimiento económico, la productividad per cápita, la productividad del trabajo (producto o valor añadido por hora de trabajador), y el nivel de las exportaciones entre diferentes industrias como variables dependientes. Cada uno de estos indicadores presenta sus propias caren-



cias: por ejemplo, la ralentización contagiosa y duradera del crecimiento en la productividad entre los países de la OCDE apenas admite una explicación basada en los cambios en la dotación educativa de la fuerza de trabajo; la evolución de la enseñanza y la formación, que afecta a la composición de la fuerza de trabajo sólo de manera muy gradual, tampoco permite explicar correctamente los recientes incrementos repentinos en la productividad industrial estadounidense y británica en comparación con Alemania (occidental); las variables del capital humano tampoco revelan por qué los Estados Unidos, a pesar de que otros países alcanzan un nivel cada vez más semejante, siguen a la cabeza del mundo en cuanto a productividad industrial absoluta. Ello ha llevado a los analistas a concluir que son sobre todo las *capacidades organizativas* más que las propias cualificaciones de la fuerza del trabajo las responsables de las diferencias entre los países en cuanto a rendimiento económico. Otros estudios resaltan la *complementariedad* del capital humano y de otros activos (inversiones en capital fijo; actividades de I+D; dimensiones del mercado; infraestructura pública; etc) como un elemento vital para generar incrementos de productividad y un crecimiento económico. De forma similar, el nivel de exportación de un país y de sus industrias, aceptado frecuentemente como indicación de la «competitividad nacional» refleja prioritariamente las tasas de cambio (que son el resultado de las políticas fiscales) y los costes unitarios del trabajo (que a su vez son resultado de las políticas salariales nacionales), y sólo en segundo término las diferencias en productividad de la mano de obra, donde ejercen su efecto las políticas educativas y formativas.

Aún cuando llegaran a superarse algunas de las mencionadas dificultades de medición y metodológicas, quedaría aún el problema de la *designación*: esto es, la fijación de nociones concretas sobre cuáles son las actividades económicas, los modelos organizativos y las prácticas de recursos humanos que prometen los mayores rendimientos para la sociedad del futuro, qué estructuras de mercado de trabajo debieran prevalecer, qué niveles de paro resultan socialmente aceptables, etc. Sin disponer de nociones claras sobre la dirección en la que deben marchar las

sociedades fuertemente industrializadas resulta difícil decidir sobre el tipo y la dimensión óptimos para las inversiones en capital humano, y si las prácticas actuales suponen una inversión excesiva o insuficiente en éste.

## Los estudios de caso nacionales

Los estudios de caso nacionales efectuados para Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos, que han examinado la estructura institucional, las recientes reformas políticas y los actuales datos empíricos sobre la dimensión, distribución y resultados económicos de las inversiones en enseñanza y formación, permiten obtener algunas conclusiones interesantes.

Tanto los Estados Unidos como Francia, dos países donde siguen prevaleciendo los modelos productivos fordistas, con mercados de trabajo y de carreras profesionales internos, han experimentado recientemente evoluciones políticas hacia una *ocupacionalización* de la enseñanza secundaria superior y postsecundaria, como respuesta a las carencias apreciadas en las cualificaciones medias de la fuerza de trabajo. En Francia, las reformas políticas con este fin se aplicaron durante los años 80 mediante la creación de los bachilleratos técnicos y de nuevas carreras profesionales dentro de la enseñanza superior. Aún cuando numerosos jóvenes hayan iniciado ya estas carreras, responsables de hecho en buena parte del aumento general en las matriculaciones escolares de Francia, la persistencia de las estructuras de mercados de trabajo internos han impulsado a los empresarios a continuar dando preferencia a los títulos escolares académicos tradicionales sobre las titulaciones profesionales en sus políticas de contratación y promoción, lo que ha dado lugar a una devaluación de las cualificaciones y competencias profesionales obtenidas por estos nuevos programas. Esta tendencia viene favorecida aún más por el hecho de que numerosos titulados de los nuevos programas profesionales, considerando sus oportunidades inferiores en el mercado de trabajo y en la promoción profesional, prefieren continuar dentro de la enseñanza y obtener

**«Sin disponer de nociones claras sobre la dirección en la que deben marchar las sociedades fuertemente industrializadas resulta difícil decidir sobre el tipo y la dimensión óptimos para las inversiones en capital humano, y si las prácticas actuales suponen una inversión excesiva o insuficiente en éste».**



***«(...) Japón y Alemania se caracterizan también por el elevado nivel de las cualificaciones académicas escolares que imparten sus sistemas educativos generales, que a su vez forman la base para una formación postsecundaria intensa que ofrece una amplia gama de opciones para todos los perfiles de capacidades.»***

un título general de la enseñanza superior. Estos modelos de respuesta por parte de los empresarios y de los estudiantes se corresponden con la elevada consideración social que disfrutaban tradicionalmente los conocimientos académicos por oposición a las competencias prácticas, algo que ha caracterizado a la sociedad francesa durante siglos. Simultáneamente, ilustran los límites de las reformas educativas para transformar estructuras existentes del mercado de trabajo y sistemas sociales de valores.

En los Estados Unidos, aún cuando la administración Clinton haya anunciado programas para intensificar la enseñanza profesional en las escuelas superiores e institutos municipales y haya comenzado con este fin a desarrollar un sistema de categorías a escala nacional de formación profesional, no se han producido hasta la fecha reformas sistemáticas hacia la ocupacionalización de la enseñanza secundaria y superior, con la excepción de algunos experimentos locales. Como consecuencia, una vasta mayoría de los que no pasan a un instituto de cuatro años o una universidad siguen accediendo a la vida laboral sin ninguna preparación profesional formal de algún tipo. En este país, la ausencia de vías educativas profesionales refleja no sólo el predominio de estructuras de mercado de trabajo interno sino también la oposición tradicional americana a toda forma de «encarrilamiento» o «canalización» dentro del sistema educativo. A diferencia de Francia, donde la vieja preferencia elitista por las titulaciones académicas se halla enfrentada tradicionalmente a la formación profesional, la oposición americana a la elección educativa refleja la fuerte tradición igualitaria de los Estados Unidos, que sigue considerando como alternativa óptima la enseñanza cuatrienal en el instituto de bachillerato.

Mientras que las reformas educativas y la tendencia permanente hacia la enseñanza superior en Francia han dado lugar a desplazamientos en la definición y obtención de competencias desde el sector privado hacia el Estado, con todos los correspondientes problemas de coordinación, en el Reino Unido la política de desregulación del gobierno conservador en los años 80 ha intentado transferir la responsabilidad de la creación y la eva-

luación de cualificaciones profesionales a los empresarios, debilitando y suprimiendo en parte los acuerdos tradicionales de cooperación entre sindicatos y asociaciones empresariales que reglamentaban la formación de la fuerza de trabajo hasta 1979. Esta política, que aspiraba a aplicar más elementos comerciales a la oferta formativa, ha contribuido en la realidad a dismantelar las estructuras de los mercados de trabajo ocupacionales en favor de una oferta de competencias específicas para las empresas a través de mercados de trabajo internos, mientras que la financiación de la formación de la fuerza de trabajo se ha desplazado cada vez más hacia el gobierno central bajo la forma de fondos públicos de formación para las empresas que contraten a titulados de la escuela. El desplazamiento hacia estructuras de mercado interno ha tenido por consecuencia que las empresas utilicen cada vez más los títulos de la enseñanza general como mecanismos selectivos de filtro al contratar a los jóvenes para sus formaciones financiadas públicamente, que con frecuencia resultan de baja calidad y muy específicas para un empleo. Esto puede ser uno de los factores que expliquen por qué, al igual que en otros países, son cada vez más los jóvenes británicos que se matriculan en la enseñanza superior en lugar de optar por una formación profesional.

Japón y Alemania están considerados como países modelos, cada uno con su propio estilo, no sólo por su espectacular rendimiento económico en las últimas décadas, sino también por el alto nivel que ofrecen sus respectivas fuerzas de trabajo. Tanto Japón como Alemania se caracterizan también por el elevado nivel de las cualificaciones escolares que imparten sus sistemas educativos generales, que a su vez forman la base para una formación postsecundaria intensa que ofrece una amplia gama de opciones para todos los perfiles de competencias. En el caso de Japón ello tiene lugar a través de una formación permanente y una rotación sistemática del empleo, en el contexto de carreras con empleo fijo para toda la vida dentro de una empresa específica. En Alemania, por contra, esto se lleva a cabo a través de una formación profesional inicial amplia y sistemática integrada en un sistema de aprendizaje gestionado cooperativamente. Por decirlo de alguna



manera, Japón y Alemania representan las variantes con éxito de los mercados de trabajo interno y ocupacional, respectivamente.

No obstante, ambos modelos están amenazados. Al igual que en otros países, Japón y Alemania están experimentando una tendencia cada vez más clara hacia la enseñanza superior entre sus últimas promociones de titulados escolares. En Japón, los éxitos pasados de las grandes corporaciones se debieron en parte al hecho de que éstas eran capaces de contratar a los mejores alumnos de entre los titulados de la escuela secundaria, y formarlos para un mercado de trabajo interno. Una vez dentro de dicho mercado interno, los ascensos tendían a sucederse de manera más o menos autocrática. Se asignaba a los trabajadores a sus empleos no tanto en función de sus preferencias individuales como en función de las necesidades de la corporación. La creciente demanda de enseñanza superior entre los jóvenes japoneses puede indicar un cambio secular en sus aspiraciones profesionales y sociales y cuestiona la futura viabilidad de todo el modelo japonés. El acceso a la universidad está restringido por exámenes selectivos de admisión; cerca del 50% de una promoción titulada por la escuela secundaria intenta pasar a la enseñanza superior, y un 31% lo consigue en la realidad (la proporción de los años 60 era del 15%), disminuyendo así la reserva de capacidades disponibles para el trabajo productivo en las grandes empresas. De los cambios recientes en las condiciones económicas globales pueden derivarse presiones aún más graves sobre el modelo japonés. La viabilidad del modelo de formación por carrera dentro de una empresa dependía claramente de un crecimiento económico mantenido y un alto nivel de estabilidad en el empleo, que venía institucionalizado por el sistema del empleo fijo de por vida. Al producirse la actual recesión grave de la economía japonesa, con disminución de los índices de crecimiento económico y creciente incidencia de despidos masivos y reducciones de plantilla en toda la corporación, las compañías japonesas ya no pueden prometer un empleo de por vida y por tanto tampoco pueden esperar que los titulados escolares más capacitados pongan su futuro en manos de una única empresa. Debido a ello, una de las pie-

dras angulares del sistema formativo y productivo japonés puede encontrarse seriamente amenazada.

Desafíos similares afectan al «sistema dual» alemán de formación por aprendizaje, que en el pasado dotaba a más del 70% de la fuerza de trabajo contratada en este país con cualificaciones ocupacionales amplias y certificadas. Aún cuando las tasas de matriculación universitaria en Alemania sean muy inferiores a las de Estados Unidos o Japón, son cada vez más los jóvenes y sus padres que optan por una enseñanza secundaria superior y por el paso subsiguiente a la enseñanza superior, en lugar de elegir una formación profesional. Los jóvenes que no consiguen aprobar las cualificaciones escolares exigidas para matricularse en la universidad pasan cada vez más a aprendizajes no manuales, que ofrecen perspectivas de ingresos mayores y mejores oportunidades de ascensos. Estas tendencias reflejan una reticencia creciente de la juventud alemana a contentarse con las limitadas oportunidades de carrera e ingresos potenciales asociados a los empleos tradicionales, como ofrecen los aprendizajes para ocupaciones próximas al sistema productivo. La falta de oportunidades de carrera para los titulados de las formaciones por aprendizaje se ha exacerbado por el creciente número de titulados de la enseñanza superior que pasan a puestos de gestión de nivel medio, que eran los que anteriormente ofrecían posibilidades de movilidad y ascenso para los antiguos aprendices más capacitados y ambiciosos. Estos aprendices más capacitados y ambiciosos, que una vez acabado su aprendizaje comenzaban la formación continua para adultos, han constituido tradicionalmente la fuente principal de amplias cualificaciones técnicas para la industria alemana.

La tendencia permanente hacia la enseñanza superior entre las promociones sucesivas de titulados escolares fuerza simultáneamente a las empresas alemanas del sector industrial, que invierten tradicionalmente cantidades considerables en la formación por aprendizaje, a contratar a sus nuevos aprendices para las ocupaciones productivas entre el 50% inferior de la gama de capacidades, incrementándose así los costes formativos, reduciéndose la rentabilidad esperada de

**«No obstante, ambos modelos están amenazados. Al igual que en otros países, Japón y Alemania están experimentando una tendencia cada vez más clara hacia la enseñanza superior entre sus últimas promociones de titulados escolares.»**



***«(...) las actuales experiencias de reforma permiten apreciar claramente que las reformas educativas fracasarán probablemente si no se coordinan con las estructuras predominantes culturales, institucionales y laborales dentro de las cuales ha de intervenir la formación.»***

la inversión en capital humano, comprometiendo la futura oferta de técnicos para los puestos de gestión de nivel medio y motivando a las empresas a buscar formas menos gravosas de formación de su fuerza de trabajo. Al igual que en Japón, esta evolución se encuentra agravada por las crecientes dificultades de las empresas alemanas para ofrecer una seguridad a largo plazo en el empleo, debido a las mayores incertidumbres económicas, mediante la cual pudieran recoger el producto de sus inversiones en la formación. Las recientes iniciativas de reforma en Alemania, por tanto, se han dirigido hacia una mayor ocupacionalización de la enseñanza superior y un estrechamiento de los vínculos entre los empresarios y las instituciones de enseñanza superior, mediante la creación y difusión de carreras educativas superiores más orientadas a la industria y con mayor carácter aplicado.

## **Desafíos para la política pública**

Teniendo en cuenta la creciente presión competitiva de los países en vías de desarrollo o recientemente industrializados, una estrategia defensiva de bajos salarios no constituye una opción viable para los países fuertemente industrializados y con altos salarios. Es más probable que el éxito de los países fuertemente industrializados en la producción de las riquezas necesarias para mantener sus altos índices de vida y sus objetivos de distribución equitativa dependa de si consiguen crear e iniciar un nuevo ciclo de crecimiento económico acumulativo basado en la profunda innovación, la aplicación rápida de tecnologías punteras y el aumento permanente de la productividad. Las inversiones de importancia en el capital humano, ya sean en el sistema educativo y de formación profesional o en el sector de investigación y desarrollo, parecen constituir una condición cada vez más indispensable para que las empresas puedan introducirse en nuevos mercados y abrir nuevos segmentos de mercado más rentables económicamente que los mercados habituales de consumo de masas, cuya expansión fue la fuerza motora en la época fordista de una prosperidad de masas sin precedentes. No obstante, dado

que los países recientemente industrializados, y sobre todo los de la región del Pacífico, están equiparándose rápidamente en cuanto a niveles educativos y bagaje de cualificaciones de su población activa, la inversión en capital humano cada vez será menos una condición *suficiente* para mantener la futura competitividad. Así pues, las políticas educativa y formativa sólo constituyen un componente *necesario* dentro de un contexto político general diseñado para ayudar a las personas, las empresas y los organismos políticos públicos a gestionar la transición hacia el sistema de crecimiento económico postfordista actualmente en surgimiento.

Dentro de este contexto global, debemos resaltar los siguientes retos y prioridades para las políticas nacionales educativas y formativas en los años venideros:

Antes de nada, las actuales experiencias de reforma permiten apreciar claramente que las reformas educativas fracasarán probablemente si no se coordinan con las estructuras predominantes culturales, institucionales y laborales, dentro de las cuales ha de intervenir la formación. Ello es particularmente evidente en el caso de Francia, donde las reformas fundamentales en el campo de la enseñanza secundaria y postsecundaria no han conseguido los resultados previstos. También es necesario dudar sobre la transferibilidad de los «modelos» nacionales de enseñanza y formación profesional o de sus componentes a otros contextos nacionales. Estas dudas parecen justificar la cuestión de si la creación de un sistema nacional de formación profesional que incorporase elementos básicos del «sistema dual» alemán de aprendizaje a los Estados Unidos, como han sugerido numerosas propuestas, supone una opción política viable para resolver los actuales déficits estadounidenses en cuanto a competencias de los trabajadores del sistema productivo. Sucede que numerosos empresarios americanos no invierten lo suficiente en las competencias de su fuerza de trabajo y han preferido adherirse a métodos productivos tayloristas y pasados de moda, lo que sin embargo no se debe solamente a la ausencia de un contexto institucional que apoye las inversiones en capital humano dentro de las empresas, sino también a la frecuente baja calidad de la



enseñanza secundaria estadounidense, que fuerza a las compañías americanas a invertir cantidades considerables en enseñanza complementaria y por tanto provoca costes formativos sustancialmente mayores que los de sus empresas competidoras situadas en países con un sistema educativo general que funcione mejor. En esta situación, la decisión de no invertir en las competencias de la fuerza de trabajo y de continuar una estrategia no formativa basada en definir muy estrictamente las tareas de un puesto de trabajo puede constituir la estrategia más eficaz, al menos desde la perspectiva microeconómica de las empresas, si bien no necesariamente desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Así pues, mejorar la calidad de la enseñanza general y la eficacia interna de las escuelas parece ser un primer paso esencial para ampliar el ámbito de la formación de los trabajadores en la empresa y permitir a éstas adoptar nuevas técnicas postfordistas de producción.

Particularmente debido a la tendencia permanente hacia mayores índices de matriculación en escuelas y sobre todo en la enseñanza superior de las promociones recientes que entran del mercado de trabajo y al correspondiente desplazamiento de la impartición de competencias *iniciales* de la empresa hacia los centros escolares, el rediseño de la relación entre la enseñanza y el empleo y entre las escuelas o centros formativos y las empresas se ha convertido en un tema clave del debate político. Este tema abarca cuestiones como las de adaptar los currículos escolares y los programas de enseñanza superior a las demandas de competencias a medio plazo que planteen los empresarios, la mejora de la «comunicación» entre los sistemas educativos y los mercados de trabajo mediante una comprobación y certificación de competencias, la cuestión de facilitar la transición de la escuela a la vida activa para los jóvenes a través de una cooperación directa entre las escuelas y los empresarios locales, y en general la creación o ampliación de «sistemas duales» que impartan una formación alternada en la escuela y en el trabajo. La mejora de los vínculos entre la enseñanza y el empleo parece ser tanto más importante porque la mayor movilidad del entorno económico en los países fuertemente industrializados

cuestiona cada vez más la viabilidad futura de los mercados de trabajo y de carreras internos, favoreciendo en su lugar estructuras de mercado ocupacionales o más bien *profesionales*, que permitirían un nivel mayor de especialización técnica y movilidad de la fuerza de trabajo y que han demostrado proporcionar a los trabajadores un mayor sentido de auto-identificación y de compromiso con su trabajo. Este último factor parece ser una de las enseñanzas derivadas del «modelo alemán», que ha conseguido dotar a su economía de una fuerza de trabajo con cualificaciones amplias y fuertemente motivada, y que, a diferencia del modelo británico, ha permitido a las empresas alemanas ir ascendiendo en el mercado y convertirse en el mayor exportador mundial de productos de alta calidad. Simultáneamente, el ejemplo alemán evidencia que los mercados de trabajo profesionales operativos dependen de un cuidadoso equilibrio entre la actividad descentralizada del mercado y una actividad de política pública más centralizada, particularmente bajo la forma de niveles educativos y formativos, diseño curricular y evaluación y certificación de competencias.

Pero la tendencia permanente a efectuar estudios superiores plantea un serio desafío para los propios sistemas de enseñanza superior. Estos tienen que mantener niveles de calidad para sus programas y ello aceptando no sólo un número creciente de estudiantes sino sufriendo además recortes presupuestarios en los fondos públicos. Este último elemento ha producido ya una grave deterioración de las proporciones profesor/alumnos y de los gastos por estudiante en numerosos países. Enfrentados a estos retos, las crecientes reformas de la enseñanza superior en diversos países europeos aspiran a reforzar la autonomía de las instituciones de enseñanza superior en cuanto a asignación de presupuesto interno y selección de estudiantes y a sustituir el control burocrático por la creación de semi-mercados educativos. No obstante, los mayores índices de abandono estudiantil parecen indicar que para adaptarse a una creciente población estudiantil, cada vez más heterogénea en cuanto a capacidades, perfiles y aspiraciones, será necesario efectuar otros ajustes estructurales de las instituciones de enseñanza superior si

**«Así pues, mejorar la calidad de la enseñanza general y la eficacia interna de las escuelas parece ser un primer paso esencial para ampliar el ámbito de la formación de los trabajadores en la empresa y permitir a éstas adoptar nuevas técnicas postfordistas de producción.»**

**«La mejora de los vínculos entre la enseñanza y el empleo parece ser tanto más importante porque la mayor movilidad del entorno económico en los países fuertemente industrializados cuestiona cada vez más la viabilidad futura de los mercados de trabajo y de carreras internos, favoreciendo en su lugar estructuras de mercado ocupacionales o más bien profesionales (...).»**



**«(...)la tendencia permanente hacia una obtención de competencias iniciales en la escuela está contrarrestada por el incremento de la formación permanente y la actualización de competencias debido a factores demográficos y tecnológicos. Estas eran hasta hoy discreción de los empresarios y por tanto se guiaban fundamentalmente por consideraciones microeconómicas y no tanto por criterios de igualdad social.»**

se pretende en el futuro mantener tanto la calidad de su enseñanza como el acceso a las mismas.

Por último, la tendencia permanente hacia una obtención de las competencias *iniciales* en la escuela está contrarrestada por el incremento de la formación permanente y la actualización de competencias debido a factores demográficos y tecnológicos. Estas eran hasta hoy discreción de los empresarios y por tanto se guiaban fundamentalmente por consideraciones microeconómicas y no tanto por criterios de igualdad social. Ello ha dado lugar a una distribución desigual de las oportunidades de formación continua, lo que reforzaba las demarcaciones entre los trabajadores de alto nivel educativo y los de bajas cualificaciones, quienes con

frecuencia no disfrutaban nunca de una formación continua y como consecuencia afrontan un mayor riesgo de paro en la mayoría de los países fuertemente industrializados. Esto último resulta cierto incluso para los Estados Unidos, donde los salarios son considerablemente más flexibles que en Europa y en Japón y donde los niveles salariales para los trabajadores no cualificados descienden con frecuencia por debajo del nivel aceptado de pobreza. La tendencia incesante hacia mayores requisitos de cualificaciones, incluso para tareas de simple ejecución, hará que continúe la creciente exclusión de trabajadores no cualificados de las oportunidades de empleo y de su participación en el bienestar global, creando así serios desafíos para las políticas activas de empleo.

#### **Organizadores de la conferencia**

**Christoph F.; Buechtemann**, Economista principal, Departamento de Capital Humano, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Dana J. Soloff**, Socióloga, Departamento de Capital Humano, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Carsten Johnson**, Asociado a la investigación, Instituto Max Planck, Grupo de trabajo sobre evoluciones en los nuevos estados federales, Berlín, Alemania

#### **Contribuciones**

**Laszlo Alex**, Director, Instituto Federal de la Formación Profesional (BIBB), Berlín, Alemania

**Roger Benjamin**, Director, Instituto de Enseñanza y Formación (IET), RAND, Santa Mónica, EEUU

**John Bishop**, Profesor de Economía y Enseñanza, Universidad de Cornell, Ithaca, NY, EEUU

**Robert Boyer**, Economista principal, CEPREMAP; CNRS, París, Francia

**Christoph F.; Buechtemann**, Economista principal, Departamento de Capital Humano, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Antony P. Carnevale**, Economista jefe, Sociedad Americana para la Formación y el Desarrollo, Alexandria, VA, EEUU

**Eve Caroli**, Profesor adjunto, Departamento de Economía, Université de Paris IX Dauphine, París, Francia

**Alain d'Iribarne**, Director Científico de Ciencias Sociales y Humanidades, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), París, Francia

**Philippe d'Iribarne**, Profesor de Sociología y Director, Centre de Recherche sur le Bien Etre, París, Francia

**Ronald Dore**, Profesor adjunto de Ciencias Políticas, MIT y Ayudante principal de investigación, Centro para el Rendimiento Económico, London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido

**Ronald G. Ehrenberg**, Irving M. Ives Profesor y Director, Instituto de Políticas de Empleo (IRL), Universidad de Cornell, Nueva York, EEUU

**David Finegold**, Científico encargado para Ciencias Sociales, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Masanori Hashimoto**, Profesor de Economía y Presidente, Departamento de Economía, Universidad del Estado de Ohio, EEUU

**Jeff King**, Programa sobre Competitividad y Recursos Humanos, Fundación Marshall de los Estados Unidos para Alemania, Washington D.C., EEUU

**Ewart Keep**, Lector, Departamento de Investigación sobre Relaciones Industriales, Universidad de Warwick, Reino Unido





**Burkart Lutz**, Profesor de Ciencias Sociales y Director, Instituto e Investigación sobre Ciencias Sociales (ISF), Munich, Alemania

**F. Ray Marshall**, Profesor de Economía, Universidad de Austin, Tejas, EEUU

**John P. Martin**, Subdirector, Dirección de Educación, Empleo y Asuntos Sociales, OCDE, París, Francia

**Geoff Mason**, Investigador fijo principal, Instituto Nacional de Investigación Económica y Social (NIESR), Londres, Reino Unido

**Ken Mayhew**, Ayudante en Economía, Pembroke College, Oxford, Reino Unido

**Pamela Mail**, Encargada de investigación, Instituto de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, (ISF), Munich, Alemania

**Jacob Mince**, Profesor de Economía, Universidad de Columbia, Nueva York, EEUU

**OCDE**: La educación de un vistazo, indicadores de la OCDE 1997, París, Francia

**Bernhard von Rosenblatt**, Director, Investigación Social INFRATEST, Munich, Alemania

**Paul Ryan**, Lector, Facultad de Economía y Ayudante del King's College, Cambridge, UK

**Werner Sengenberger**, Director de investigación, Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT), Ginebra, Suiza

**Guy Standig**, Director, OIT-CEET (Grupo sobre la Europa Central y del Este), Budapest, Hungría

**David J. Teece**, Profesor de Economía y Director, Centro de Investigación sobre la Gestión, Escuela Comercial Walter A. Haas, Berkeley, EEUU

**Manfred Tessaring**, Director del Departamento «Formación Profesional y Cualificación de la Fuerza de Trabajo», Instituto de Investigación sobre el Mercado de Trabajo y Empleo (IAB), Instituto Federal del Empleo, Nuremberg, Alemania

**Eric Verdier**, Subdirector, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ), Marsella, Francia

**Kurt Vogler-Ludwig**, Director, Departamento de Investigación sobre el Mercado de Trabajo y Política Social, IFO (Instituto de Investigación Económica), Munich, Alemania

**Michael L. Wachter**, Profesor de Economía, Universidad de Pensilvania, Berwyn, PA, EEUU

**Reinhold Weiss**, Subdirector del Departamento de Ciencias Sociales y Educativas, Instituto de la Economía Alemana, Colonia, Alemania

**Edward N. Wolff**, Profesor de Economía, Universidad de Nueva York, Nueva York, EEUU

### *Otros participantes*

**Pam Arksey**, Editora Responsable, Revista de las Relaciones Industriales, Escuela Comercial de Strathclyde, Universidad de Strathclyde, Glasgow, Reino Unido

**Hirsh Cohen**, Programa de Estudios sobre la Industria, Fundación Alfred P. Sloan, Nueva York, EEUU

**James N. Dertouzos**, Gerente encargado de investigación conjunta, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Holle Grünert**, Investigador principal encargado, Centro de Investigación sobre Ciencias Sociales en Berlín (WZB), Berlín, Alemania

**James R. Hozek**, Gerente de investigación conjunta y Economista principal, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Ewa Kakić-Springer**, Departamento de Fomento del Empleo, Ministerio de Trabajo de la Federación Rusa, Moscú, Rusia

**Lee Lillard**, Director, Centro de Estudios sobre el Envejecimiento, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Linda Martin**, Vicepresidente y Directora, División de Investigación Nacional, RAND, Santa Mónica, EEUU

**Russel Rumberger**, Profesor de Pedagogía, Escuela acreditada de Pedagogía, Universidad de California - Santa Bárbara, EEUU

**Cathleen Stasz**, Directora de Sede, Centro Nacional de Investigación sobre la Formación Profesional (NCRVE), RAND, Santa Mónica, EEUU

**Brian Towers**, Profesor de Relaciones Industriales, Escuela Comercial de Strathclyde, Universidad de Strathclyde, Glasgow, Reino Unido

**George Vernez**, Analista político principal, RAND, Santa Mónica, EEUU



**Gregory  
Wurzburg**

*Administrador superior en la Dirección de Enseñanza, Empleo, y Trabajo y Asuntos Sociales en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París*



# La financiación de la formación profesional en la UE.

## Algunas cuestiones<sup>1</sup>

**El crecimiento de la demanda de FP obliga a plantearse la cuestión de cómo hacerla costeable. La respuesta depende del cumplimiento de dos condiciones generales: incrementar la rentabilidad de la FP, a fin de aumentar los incentivos económicos para invertir en la misma; y facilitar la financiación de la FP presente a partir de los futuros beneficios que ésta produzca, a fin de hacer surgir los recursos económicos necesarios para pagar la FP.**

### Introducción

No es necesario ensalzar la importancia de la formación profesional. Esta desempeña un papel esencial para la obtención de las cualificaciones, las competencias, los conocimientos prácticos y los teóricos que las personas aportan a su puesto de trabajo. Debido a que todos estos elementos repercuten a su vez sobre la adecuación al empleo y la productividad de las personas, y sobre la competitividad de las empresas y de las economías nacionales, la formación profesional cumple un papel muy influyente para el bienestar de las sociedades. Además, su importancia parece ir en aumento conforme el ritmo de los cambios tecnológicos y la mayor demanda de flexibilidad en el puesto de trabajo van acortando la validez de las cualificaciones, competencias, conocimientos prácticos y teóricos específicos para un empleo. Por decirlo brevemente, la economía del conocimiento insiste en la formación permanente, y la enseñanza y formación profesionales constituyen ya recursos formativos de carácter absolutamente esencial.

La creciente demanda de formación profesional ha ido acompañada de algunos aumentos en la oferta. Los fuertes incrementos de los índices de participación en la enseñanza y formación de carácter formal atestiguan esta evolución. Aún cuando sólo dispongamos de datos sobre la formación continua en series temporales para escasos países, dichos datos y otros resultados más aislados permiten sugerir que el volumen de la formación profesional continua también se halla en aumento. Sin embargo, tomando en cuenta los índices de participación, este incremento de la oferta parece aún hallarse

muy por debajo del volumen necesario para que el nivel de acceso a la formación profesional pueda compensar el bajo nivel de alfabetización y de cualificaciones de una parte de la población adulta, y ofrecer las oportunidades adecuadas de actualización y perfeccionamiento a los trabajadores experimentados. De esta manera, la mayor demanda de todos los tipos de formación, incluyendo de formaciones y enseñanzas profesionales, sobrepasará muy probablemente al incremento observado en la oferta. Este desfase resulta particularmente grave para los adultos con cualificaciones muy escasas, a quienes los empresarios no desean formar, o que carecen de cualquier otro acceso a la formación profesional debido al paro, la carencia de fondos económicos o ambos factores. Ello plantea el desafío de garantizar que la formación y enseñanza profesionales sean accesibles pero costeables. Para afrontar este desafío deberán resolverse una serie de problemas, que van desde los pedagógicos, motivacionales o institucionales hasta los económicos. Este último problema es el que intentará analizar el presente artículo.

### La costeabilidad y la financiación de la enseñanza y formación profesionales

La creciente demanda de formación profesional plantea el riesgo de superar la capacidad de los mecanismos habituales aplicados por numerosos Estados Miembros de la UE para su financiación. Los límites de los presupuestos públicos dificultan para los gobiernos financiar indefinidamente la formación suplementaria pretendida. El hecho de que buena parte

1) Este artículo refleja las opiniones particulares del autor y no compromete ni a la OCDE ni a sus Estados Miembros.



de la formación profesional dé lugar a beneficios de carácter privado, bajo la forma de una mayor productividad y rentabilidad para las empresas o de salarios mayores y mejores aptitudes de empleo para los individuos, obliga a plantearse la idoneidad de la financiación pública directa. Las presiones sobre las empresas para reducir costes hacen que les resulte difícil aceptar una mayor proporción de los costes formativos (e incluso, en algunos casos, mantener su contribución actual).

De esta manera, parece probable que la creciente demanda de FP rebase la capacidad de los mecanismos actuales de financiación. La solución al dilema de esta financiación consiste en «hacer más costeable» la FP desde el punto de vista de la sociedad. Pero ¿qué significa esto? como mínimo, esto significa responder a dos cuestiones de carácter general. La primera es *«¿quién debe pagar la formación?»* Una respuesta breve sería que los empresarios y las personas pagasen al menos algunos de los costes suplementarios que implica crear una FP más accesible para todos y a lo largo de toda la vida laboral de un individuo. De hecho, la decisión sobre quién debe pagar es una decisión fundamentalmente política, dado que las opciones posibles dependen del concepto que la sociedad se forme sobre las responsabilidades de los correspondientes agentes: el gobierno, las empresas y las personas, y de la importancia relativa que dé a las diferentes misiones del Estado. Teniendo en cuenta el camino emprendido por los Estados Miembros de reducción de gastos públicos, es probable que los gobiernos no asuman nuevas cargas económicas de grandes dimensiones (por ejemplo, para crear un acceso mucho más amplio a la FP), a no ser que consigan disminuir otros gastos. Así, en el mejor de los casos, la administración pública y los agentes sociales afrontan la retadora tarea de resolver demandas contrapuestas para recursos públicos que son ya escasos (y que probablemente lo serán aún más).

En todo caso, la respuesta a la pregunta *«¿quién debe pagar la formación?»* no es determinista. Debe basarse evidentemente en el criterio de los beneficiarios a fin de mantener una credibilidad y una eficacia. Si por ejemplo se decide que los ciuda-

danos deben pagar en mayor medida la FP, pero los frutos de ésta no se reconocen en las prácticas fijadoras de salarios, es probable que la decisión no tenga un efecto duradero sobre los mecanismos de financiación. Pero la cuestión de los beneficios de la formación depende completamente de los sistemas institucionales, que van desde las prácticas de negociación colectiva hasta la política fiscal y las prácticas de evaluación y reconocimiento de cualificaciones y competencias adquiridas por la FP, factores todos ellos muy maleables en manos de la política pública.

Esto nos lleva a la segunda pregunta, *«¿cómo conseguir que empresarios y ciudadanos paguen por la FP?»* Por contraste con la primera cuestión, esta segunda es de naturaleza más técnica. Depende del cumplimiento de dos condiciones generales:

- en primer lugar, los ciudadanos y las empresas necesitan una seguridad razonable de poder cosechar beneficios de la FP suficientes para contrarrestar los costes; también necesitan poder superar los «límites de liquidez» inherentes a toda inversión que requiere un pago directo, a fin de producir beneficios futuros;

- en segundo lugar, más pronto o más tarde los costes por unidad de la FP han de reducirse y permitir una mayor oferta para todo precio. De otra forma, la creciente demanda de FP dará lugar a déficits de formación, mayores precios o bien una combinación de ambos factores, convirtiéndose la FP en una enseñanza costeable sólo por los más privilegiados.

Otra forma de responder a esta pregunta es afirmar que, en primer lugar, es necesario incrementar los índices privados de rentabilidad de la FP, independientemente de si dicha rentabilidad se observa en la práctica o no, esencialmente aumentando los beneficios que rinde la FP, reduciendo sus costes o una combinación de ambos; y, en segundo lugar, que los ciudadanos y las empresas deben ser capaces de financiar los gastos corrientes de FP, teniendo en cuenta los futuros beneficios que obtendrán de la misma.

Con independencia de la parte de la FP que pague la administración pública, ésta



**«Con independencia de la parte de la FP que pague la administración pública, ésta puede desempeñar un papel fundamental: contribuir a crear las condiciones generales que garanticen en los agentes privados la voluntad y la capacidad económica de financiar la FP.»**

puede desempeñar un papel fundamental: contribuir a crear las condiciones generales que garanticen en los agentes privados la voluntad y la capacidad económica de financiar la FP. En lo sucesivo describiremos posibles campos de intervención para las administraciones públicas.

## Hacer más costeable la FP

Dentro del contexto que hemos esbozado será necesario afrontar tres desafíos para poder costear la FP:

- incrementar los beneficios obtenidos de la FP;
- reducir sus costes; y
- encontrar formas de facilitar a los consumidores de FP la financiación de las inversiones corrientes en FP, a partir de los futuros ingresos obtenidos gracias a la misma.

A continuación analizaremos cada uno de estos posibles campos de acción.

### Incrementar los beneficios de la FP

Una forma de aumentar el índice de rentabilidad de la FP y de reforzar por tanto el estímulo para que los ciudadanos y los empresarios, o bien ambos, paquen por la misma, es reforzar los «beneficios» que de ella emanan, tanto en cuanto a la magnitud de los efectos de la FP como en cuanto a la probabilidad de que dichos efectos lleguen a hacerse realidad.

A este respecto, las administraciones públicas -posiblemente concertadas con los agentes sociales- pueden intervenir de diversas maneras, con medidas para:

- mejorar la calidad de la FP. Puede llevarse a cabo esto creando y aplicando normas de evaluación de currículos y pedagogía, por el lado de las entradas al sistema, y de evaluación de cualificaciones, competencias, conocimientos prácticos y conocimientos teóricos obtenidos por la FP (productos);
- mejorar las informaciones ofrecidas a ciudadanos y empresarios sobre la naturaleza y la calidad de las oportunidades

de FP. Ello puede efectuarse mediante centros informativos especiales, o mediante la orientación y el asesoramiento, y originará una relación mejor entre las personas y sus oportunidades de formación;

□ garantizar que las cualificaciones, las competencias, los conocimientos prácticos y los teóricos obtenidos mediante la FP tengan la suficiente visibilidad, de forma que resulten más visualizables y portátiles, incrementando la probabilidad de que se les aproveche plenamente en los mercados de trabajo internos y externos, y facilitando su uso también para la fijación de salarios, como se considere conveniente. Esto podría realizarse mediante mecanismos de evaluación y reconocimiento de resultados formativos, independientemente de dónde se hayan obtenido éstos.

□ garantizar que existe la suficiente flexibilidad en la estructura de los empleos y en el uso de los bienes de capital para permitir una plena utilización de las cualificaciones y competencias obtenidas, incrementándose así la probabilidad de que empresarios y trabajadores hagan realidad el potencial productivo que abre la FP.

### Reducir los costes de la FP

Independientemente de si se incrementan sus beneficios, los estímulos para invertir en la FP pueden reforzarse si se reducen los costes por unidad de la misma. Toda una serie de estrategias permitirían a las administraciones públicas y a los agentes sociales emprender esta vía; citaremos las siguientes:

□ incrementar simplemente la conciencia de los diferentes componentes de los costes de la FP (existen costes directos, como los destinados a formadores, materiales e instalaciones, y costes indirectos, como los costes para la producción que supone enviar a la FP a trabajadores contratados), y la importancia relativa de los mismos. Dicha conciencia puede ayudar a elegir mejor los métodos para mejorar la eficacia. Esto podría lograrse, por ejemplo, efectuando con mayor detalle las encuestas sobre costes formativos entre empresarios, o analizando con estudios de caso los costes que recaen sobre los ofertores de FP;



❑ mejor difusión de informaciones sobre el rendimiento de los diferentes métodos didácticos y pedagógicos, incluyendo los asistidos por tecnologías. Ello permitiría que consumidores y ofertores de la FP conocieran mejor las valoraciones de eficacia y calidad de los cursos;

❑ una tercera estrategia, dependiente de la primera y segunda mencionadas, sería garantizar de otra forma que los mercados de FP funcionen correctamente: suprimiendo obstáculos indebidos para el acceso de nuevos ofertores de FP que pudieran demostrar su eficacia, haciendo que la información sobre la rentabilidad de los diferentes ofertores esté muy bien difundida y garantizando que los consumidores de FP puedan elegir discrecionalmente sus centros formativos;

❑ los sistemas consolidados de reconocimiento de cualificaciones, competencias, conocimientos prácticos y teóricos, independientemente de cómo se hayan obtenido estos, también pueden desempeñar un papel fundamental para reducir costes, facilitando a los consumidores de FP la evaluación de la rentabilidad de las formas menos estructuradas de aprendizaje, en comparación con la de la FP reglamentada;

❑ otra estrategia sería abaratar los costes de la FP disminuyendo los costes de capital para los empresarios por sus inversiones en FP. Esto puede llevarse a cabo, por ejemplo, creando prácticas reglamentadas de informe por el que los empresarios (incluyendo a las pequeñas y medianas empresas en búsqueda de préstamos bancarios) puedan revelar a los mercados de capital informaciones sobre su FP y cómo ésta contribuye al rendimiento empresarial.

*Cuando los beneficios de la FP para los diversos agentes superan a los costes respectivos de cada uno de ellos lo bastante para crear un estímulo fundamental que les permita invertir en ella, podemos decir que la FP resulta económicamente viable. En otras palabras, que las inversiones en FP son inversiones sostenibles, que pueden pagarse por sí mismas a lo largo del tiempo. Esta es una condición necesaria para garantizar que la FP resulte costeable. Pero no es suficiente. A continuación estudiaremos la cuestión de*

*cómo garantizar que las inversiones en FP sean económicamente factibles.*

## **Pagar la FP actual a partir de los futuros ingresos**

Incluso si los beneficios de la FP rebasan a sus costes en magnitud suficiente para crear un estímulo que mueva a invertir en la FP, se mantiene la cuestión de si los diversos agentes son capaces de efectuar económicamente dicha inversión. El tema de la factibilidad económica surge debido al desfase entre el momento de los costes y el de los beneficios: los costes de la FP se producen antes de que puedan hacerse realidad sus beneficios. Este hecho plantea una obligación de liquidez, un problema de pagos contantes para los participantes que no puedan abonar inmediatamente su parte de la FP.

El problema se caracteriza en algunos países, por ejemplo, por la falta de voluntad por parte de los bancos para prestar dinero a una tasa de interés «razonable» para quienes desean seguir una enseñanza superior (lo «razonable» consistiría en un interés inferior al rendimiento que la persona espera de un riesgo mayor), fundamentalmente debido a que un título universitario no puede utilizarse como garantía en caso de incumplimiento de pago. Algunos países han solventado este problema poniendo en marcha políticas prestatarias del gobierno, que ofrecen financiación a baja tasa de interés.

Un problema parecido es el de los adultos de muy escasas cualificaciones. Dado su bajo nivel educativo inicial, su riesgo de caer en el paro resulta mayor, y por tanto su probabilidad de obtener beneficios de la FP es menos. Capturados en el círculo vicioso de salarios bajos, necesidades económicas mayores (dado que necesitan un mayor volumen de enseñanza general o formación profesional), y menores probabilidades de obtener beneficios de la FP, estas personas están necesitadas de préstamos de un volumen relativamente mayor, y afrontan por ello tasas de interés superiores a las de otras personas con mejores cualificaciones.

Las políticas aplicadas en el pasado tanto fuera como dentro de Europa permiten

***«Cuando los beneficios de la FP para los diversos agentes superan a los costes respectivos de cada uno de ellos lo bastante para crear un estímulo fundamental que les permita invertir en ella, podemos decir que la FP resulta económicamente viable. En otras palabras, que las inversiones en FP son inversiones sostenibles, que pueden pagarse por sí mismas a lo largo del tiempo. Esta es una condición necesaria para garantizar que la FP resulte costeable. Pero no es suficiente..»***



**«Si bien las experiencias del pasado pueden servir de ejemplo y orientación, de ellas no se deduce necesariamente que baste con aumentar la magnitud o el campo de aplicación de los actuales sistemas de financiación. El problema de la falta de recursos económicos viene agravado por el desafío de encontrar recursos para financiar el volumen de FP que, con toda probabilidad, irá en aumento. La magnitud potencial de los recursos necesarios para ello, combinada con el hecho de que la FP abarca cada vez más situaciones de enseñanza y aprendizaje que trascienden a las que asociamos habitualmente con la enseñanza y formación formales de la actualidad, hacen que el problema de la viabilidad económica sea cualitativa y cuantitativamente distinto del que existía en el pasado.»**

extraer algunas enseñanzas que pueden contribuir a crear una FP económicamente viable.

Por ejemplo: la experiencia de los gobiernos norteamericanos, que conceden frecuentemente préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado, lo que permite a sus ciudadanos solicitar créditos de interés relativamente bajo para pagar los costes directos de su enseñanza superior, incluyéndose en ésta la enseñanza técnica/profesional postsecundaria. Estos préstamos se reembolsan una vez titulados los estudiantes. Pero esta obligación de reembolso puede resultar onerosa para los estudiantes que no encuentren fácilmente un empleo con un nivel de remuneración suficiente para pagar sus costes de vida y además reembolsar el préstamo de estudios.

En Australia, según el Programa de Créditos a la Enseñanza Superior, el Estado paga el coste inicial de la enseñanza superior (que puede incluir diversas formas de FP) y, tras su titulación, los estudiantes «reembolsan» el préstamo implícito bajo la forma de un sobreimpuesto del 1% sobre sus ingresos, siempre que éstos superen un determinado margen. De esta manera se suaviza la dureza del método del préstamo garantizado.

En Francia, la Ley de 1971 arbitró un flujo importante de recursos económicos para pagar la formación suplementaria en el trabajo, imponiendo un impuesto a los empresarios del tipo de «formar o pagar». No obstante, al no tener en cuenta implícita o explícitamente si esta formación genera beneficios superiores a sus costes, el programa no estimula realmente a los empresarios para organizar una FP económicamente viable.

Si bien las experiencias del pasado pueden servir de ejemplo y orientación, de ellas no se deduce necesariamente que baste con aumentar la magnitud o el campo de aplicación de los actuales sistemas de financiación. El problema de la falta de recursos económicos viene agravado por el desafío de encontrar recursos para financiar un volumen de FP que, con toda probabilidad, irá en aumento. La magnitud potencial de los recursos necesarios para ello, combinada con el hecho de que la FP abarca cada vez más situaciones de

enseñanza y aprendizaje que trascienden a las que asociamos habitualmente con la enseñanza y formación convencionales en la actualidad, hacen que el problema de la viabilidad económica sea cualitativa y cuantitativamente distinto del que existía en el pasado.

Ello revela la necesidad de crear otros sistemas. Teniendo en cuenta el evidente carácter de inversión de los gastos en FP, el desarrollo (o una aplicación mayor) de sistemas alternativos a los actuales debiera centrarse prioritariamente en estrategias similares a las utilizadas para financiar otros tipos de inversiones. Por ejemplo:

□ debiera ofrecerse a los empresarios la posibilidad de conceder más recursos económicos a la FP, permitiéndoles deducir los gastos en FP más una bonificación por los costes de operación.

□ los empresarios que sufren una presión a breve plazo para reducir costes estarían también más dispuestos a financiar la FP si se les permitiera registrar los costes de ésta como costes de inversión, y distribuirlos a lo largo de un periodo para su amortización;

□ podrían incrementarse los recursos personales individuales para la financiación mediante la concesión de créditos fiscales para costes de formación o permitiéndose deducir dichos costes de los ingresos corrientes. Alternativamente, podría permitirse a los ciudadanos separar una parte de sus ingresos antes de impuestos para ingresar en cuentas individuales de formación (complementadas probablemente por los empresarios o por el Estado en el caso de ciudadanos de ingresos bajos), a las que se recurriría para pagar la FP que dichas personas consuman a lo largo de su vida.

## Conclusiones

El crecimiento de la demanda de FP obliga a plantearse la cuestión de cómo costearla. La respuesta depende del cumplimiento de dos condiciones generales: incrementar la rentabilidad de la FP, a fin de aumentar los incentivos económicos para invertir en la misma; y facilitar la financiación de la FP presente a partir de



los futuros beneficios que ésta produzca, a fin de hacer surgir los recursos económicos necesarios para pagarla.

En este artículo hemos analizado diversas estrategias para cumplir estas dos condiciones generales. Las estrategias para incrementar la rentabilidad de la FP se centran en aumentar los beneficios de la misma y en reducir sus costes. Para hacer realidad estas estrategias será necesario sobre todo intensificar la disponibilidad y la calidad de la información sobre la naturaleza y los costes de la oferta de FP, y sobre los resultados de la FP. Las estrategias para financiar la FP a partir de sus futuros beneficios requieren por su parte superar los actuales fallos del mercado

en los mercados de capitales, principalmente el relativo a la falta de información sobre los beneficios económicos que produce la FP, y el de la ausencia de mecanismos institucionales que permitieran tratar a la FP como una fuente de riqueza.

De todo ello podemos deducir que el objetivo de costear la FP requiere la intervención simultánea de las administraciones públicas -en una serie de campos políticos diversos-, de los ofertores de FP y de los agentes sociales. Algunas de estas posibilidades de intervención se estudiarán con mayor detalle en otros artículos incluidos en esta edición de la Revista.



**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 aquellas 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, ¿debieran 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

**Anne West**

*Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.*

**Hazel Pennell**

*Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.*

**Ann Edge**

*Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.*



**La creación de los Consejos de Formación y Empresas (TECs) con su sistema de financiación ha significado la aplicación de principios comerciales al sistema formativo profesional de Inglaterra y Gales. Su labor se centra especialmente en dos clases de formaciones financiadas por el Estado: la formación profesional inicial impartida a través de la Formación de Jóvenes o los Aprendizajes Modernos, y la formación profesional para adultos parados.**

**Agradecimientos**

Deseamos agradecer públicamente al Ministerio británico de Educación y Empleo y a los dos TECs del Sureste inglés y de Gales las informaciones y ayuda que nos dieron. Gracias también a John Wilkes por su apoyo en la preparación de este artículo.

# La aplicación de principios comerciales al sistema de formación de Inglaterra y Gales

## Introducción

La primera parte de este artículo es esencialmente descriptiva y ofrece algunas informaciones básicas sobre las reformas llevadas a cabo durante los anteriores gobiernos conservadores. Continúa describiendo la creación de los TECs, los actuales mecanismos de financiación y el sistema de créditos de formación para jóvenes. En su segunda parte analiza hasta qué punto las estructuras y los mecanismos aplicados han logrado crear un sistema formativo eficaz y equitativo. Debemos observar no obstante que no es nuestra intención exponer con este texto una evaluación detallada de las reformas efectuadas.

## Trasfondo

Las reformas de los sistemas educativo y formativo en Inglaterra y Gales se han implantado desde finales de los años 70 hasta los primeros años de esta década, bajo gobiernos conservadores. Los gobiernos Thatcher (de 1979 a 1991) fueron particularmente deseosos de aplicar principios comerciales de libre mercado a toda una serie de servicios públicos, incluyendo la enseñanza y la formación. Así y todo, el interés por dichos principios cuenta ya en Inglaterra con una larga tradición, tan antigua como la aplicación del criterio de «Pago por resultados» en 1862 al sistema educativo, según el cual el importe de la subvención estatal recibida por las escuelas de Inglaterra y Gales dependía de los resultados de un examen anual de sus alumnos, efectuado por un inspector del gobierno. Este método de financiación continuó en vigor hasta 1897 (ver también West y Pennell, 1997).

## Los Consejos de Formación y Empresas

El Libro Blanco «La enseñanza y la formación en el siglo XXI» (1991) significó una contribución importante para la implantación de mecanismos de mercado para edades de más de 16 años, pues establecía que el control de los programas de formación por valor de 2.500 millones de libras debía pasar de la Agencia Nacional de la Formación (anteriormente Comisión de Servicios de la Mano de Obra) a una serie de organismos nuevos y dirigidos localmente por los empresarios, los Training and Enterprise Councils (TECs) o Consejos de Formación y Empresas. Se trata de agrupaciones privadas no lucrativas, cuya misión principal consiste en proporcionar un servicio público.

Una red de estos TECs sustituyó a las Comisiones Regionales de Mano de Obra de la antigua Agencia de la Formación. La inspiración para la creación de los TECs vino de los Private Industry Councils (PICs) existentes en Estados Unidos y del sistema alemán de las cámaras de comercio (Bailey, 1993). Pero las propuestas de creación de los TECs iban mucho más lejos que la de los PICs en cuanto a restituir al sector privado el control de las intervenciones estatales. Se transfirió a los TECs virtualmente todo el presupuesto nacional de la formación, si bien casi el 90 por ciento de sus fondos iban destinados específicamente a la formación profesional inicial y la formación para adultos en paro (Finegold, 1993).

Los TECs deben representar tanto los intereses de empresarios pequeños o gran-



des como toda una serie de intereses de las comunidades. Para lograrlo, cada uno constituye una Comisión del TEC, cuya composición se registra para cada TEC en el contrato anual de éste con el Estado (Comité para el Empleo, 1996). Dos terceras partes de los directores de los TECs deben ocupar cargos de presidente o director ejecutivo en el sector privado. El resto deben ser directores ejecutivos (o su equivalente) del sector de la enseñanza, desarrollo económico, sindicatos, organizaciones voluntarias o en la administración pública. Un TEC debe estar presidido por un presidente de una empresa privada que posea o bien una facturación superior a los 25 millones de libras (37 millones de ecus) o una cifra de 25 o más empleados a tiempo completo.

Las directrices estratégicas para los TECs, redactadas en noviembre de 1996 por el entonces gobierno conservador, fijaban las siguientes tres prioridades fundamentales para los TECs:

- ❑ crear y mantener economías locales dinámicas con asociados estratégicos, en particular con las administraciones locales;
- ❑ apoyar a las empresas competitivas mediante inversiones efectivas en la innovación y en la gestión de personal, y mediante un mayor uso de los servicios de apoyo a las empresas que ofrece la red Business Links; y
- ❑ dar lugar a una fuerza de trabajo de primera categoría mundial y una sociedad autoformativa que imparta las competencias necesarias para el éxito de empresas y personas.

La financiación estatal para los TECs ingleses procede de toda una serie de fuentes, entre las que se cuentan el Ministerio de Comercio e Industria y el de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, si bien la parte mayor -cerca del 90 por ciento- proviene del Ministerio de Educación y Empleo (DfEE). Los gastos de los TECs se imputan en buena parte a los dos programas esenciales de formación financiados por el Estado:

- ❑ Youth Training (Formación de Jóvenes), y
- ❑ Training for Work (Formación para el Trabajo).

## Los contratos de los TECs

Cada TEC mantiene un contrato con su gobierno regional por el que se compromete a ofrecer una serie de servicios, y por el cual recibe la financiación correspondiente. Los TECs también pueden estar vinculados por contrato a otras organizaciones para servicios específicos. A su vez, los TECs pueden contratar a una variedad de ofertores de formación.

La oferta de formación en Inglaterra y Gales es de diversa naturaleza. Los ofertores pueden ser institutos de enseñanza complementaria, centros privados de formación o las formaciones que imparten las empresas. Es importante resaltar que en 1993 el gobierno retiró a los institutos de enseñanza complementaria (Further Education Colleges, los principales ofertores de formación profesional inicial en Inglaterra y Gales) de la estructura administrativa local y los transfirió en calidad de organismos corporativos a una agencia estatal, el Consejo para la financiación de la enseñanza complementaria (Further Education Funding Council, FEFC). También los fondos para financiar la enseñanza complementaria pasaron de las administraciones locales a manos del FEFC.<sup>1</sup>

Los TECs difieren entre sí en cuanto a sus exigencias precisas frente a los ofertores de formación. Por ejemplo, en un estudio centrado en la formación de capacidades lectionuméricas, West et al. (1993) encontraron que tres de cada seis TECs examinados requerían de los ofertores de formación el empleo de un personal adecuadamente cualificado, y cuatro exigían que la formación lectionumérica estuviera integrada dentro de la formación profesional.

En cuanto a los requisitos generales, los TECs deben aspirar a la igualdad de oportunidades, la higiene, la seguridad y la garantía de la calidad. Además, algo de particular importancia en este contexto es que cada TEC tiene que fijar en su «Plan comercial» su estrategia para alcanzar las metas y objetivos previstos para cada «bloque» de financiación que recibe. En cada actividad financiada, el TEC ha de fijar los objetivos principales a los que aspira, y adoptar las correspondientes estrategias dentro de los recursos disponibles. Una serie de «Objetivos del Plan comercial»

**«Cada TEC mantiene un contrato con su gobierno regional por el que se compromete a ofrecer una serie de servicios, y por el cual recibe la financiación correspondiente. Los TECs también pueden estar vinculados por contrato a otras organizaciones para servicios específicos. A su vez, los TECs pueden contratar a una variedad de ofertores de formación.»**

**«Los TECs difieren entre sí en cuanto a sus exigencias precisas frente a los ofertores de formación.»**

1) Si bien no son tema de nuestro artículo los mecanismos de financiación que aplica el FEFC, es importante observar que la metodología de financiación que éste usa incentiva a las institutos a expandirse, a disminuir costes unitarios y a reducir las desigualdades de financiación entre institutos (Barrow, 1977). El método incluye también una parte de financiación vinculada al rendimiento.



**«Los TECs son responsables de dos clases principales de formación: la formación en el trabajo para los jóvenes y la formación para adultos en paro.»**

**«La financiación que los TECs reciben para su oferta de formación de jóvenes se basa en los criterios siguientes:**

- el número de jóvenes que inician la formación,
- su asistencia al programa de formación, y
- el número que aprueba la formación (financiación vinculada al rendimiento).»

**«Cada TEC es responsable de organizar la impartición de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos.(...) El acceso a estas dos categorías formativas se efectúa mediante un «crédito de formación». Este consiste prácticamente en un vale, al que en general no puede añadirse valor con eventuales contribuciones privadas.»**

incluyen «Niveles mínimos de rendimiento», que reflejan los campos de prioridad particular dentro de cada bloque de financiación. La consecución de estos niveles concede al TEC una cierta tolerancia en el empleo de sus presupuestos, mientras que la no consecución de los mismos puede llevar a cancelar en total o en parte estas «tolerancias presupuestarias» para el año sucesivo.

Los TECs son responsables de dos clases principales de formación: la formación en el trabajo para los jóvenes y la formación para adultos en paro. Los objetivos de los TECs quedan estipulados por el gobierno e incluyen la impartición de una formación en el trabajo «de alta calidad» a los jóvenes, con el fin de que éstos puedan obtener sus National Vocational Qualifications (cualificaciones profesionales) a través de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos (estos últimos dan derecho a cualificaciones de un nivel superior)

### **La oferta de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos**

La Formación de Jóvenes es de libre acceso para los jóvenes que han llegado a la edad mínima aceptada para salir de las escolaridad obligatoria sin haber pasado a una escuela de jornada completa o un instituto de enseñanza complementaria, a la enseñanza superior o a un empleo. Se evalúa a los jóvenes en el momento de entrar a la formación, a fin de determinar si presentan necesidades educativas especiales como resultado de una discapacidad o de escasas competencias lectonómicas; la presencia de estos alumnos confiere al TEC una mayor categoría.

La financiación que los TECs reciben para su oferta de formación de jóvenes se basa en los criterios siguientes:

- ☐ el número de jóvenes que inician la formación,
- ☐ su asistencia al programa de formación, y
- ☐ el número que aprueba la formación (financiación vinculada al rendimiento).

El DfEE (M° de Ed. y Emp.) considera que los pagos por el número de matriculaciones deben suponer el 20% (con una tolerancia del 5%) de los fondos totales pagados a un TEC. Algunas categorías de alumnos con necesidades formativas especiales reciben mayor consideración que otras, lo que refleja la importancia que el Estado otorga a dichos grupos y también los mayores costes que algunas tipos de alumnos originan.

Los fondos en función de la asistencia deben ascender, según el DfEE, al 50% (con una tolerancia del 5%) del total. La parte de la financiación correspondiente al rendimiento supone actualmente un porcentaje del total menor que en años anteriores para la mayoría de los TECs; la proporción prevista es de cerca de 30 por ciento (5% de tolerancia). Esta parte vinculada al rendimiento depende de si se consiguen obtener determinadas cualificaciones.

Cada TEC es responsable de organizar la impartición de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos. Existe una garantía para la formación de jóvenes, en virtud de la cual los jóvenes tienen derecho a una plaza en un programa de formación, sea en la Formación de Jóvenes o un Aprendizaje Moderno. El acceso a estas dos categorías formativas se efectúa mediante un «crédito de formación». Este consiste prácticamente en un vale, al que en general no puede añadirse valor con eventuales contribuciones privadas. La noción de crédito a la formación fue propuesta en 1989 por la Confederación de la Industria Británica, como un elemento clave para alcanzar lo que definía como «la revolución de las competencias». El gobierno conservador respondió ocho meses más tarde a la propuesta de la CIB, creando en marzo de 1990 11 programas piloto por créditos, que comenzaron a operar a partir de abril de 1991 (Unwin, 1993).

Los créditos de formación ya son actualmente operativos en todo el país y se utilizan para obtener dos niveles de cualificación o formación de reconocimiento nacional: uno inferior y otro superior (el Aprendizaje Moderno). Ambos permiten obtener determinadas National Vocational Qualifications (de nivel inferior y superior, respectivamente). Todos



los jóvenes reciben, en el último año de la enseñanza obligatoria (con 15 a 16 años), una información sobre estos créditos formativos a través de su orientador de estudios. Se les proporciona, o se les dice dónde obtenerlo, un paquete o folleto informativo sobre los créditos de formación (los métodos varían según el TEC). En un TEC, el joven interesado en una formación profesional recibirá habitualmente el consejo de dirigirse al servicio local de orientación, quien le concederá una entrevista. Tras ella, se remitirá al joven a un ofertor adecuado de formación que le ayudará a encontrar a un empresario que pueda ofrecerle un empleo y una formación correspondiente a sus necesidades. El centro ofertor de la formación establece el contrato con el TEC y elabora junto con el empresario un plan formativo de calidad para el joven concreto. Al menos una vez cada tres meses supervisa también los avances conseguidos, junto con el empresario y el joven. El crédito medio de formación preve una contribución de 1.600 libras al año para los costes de formación del joven. El TEC paga dicha cantidad al centro formativo ofertor, reembolsando así casi todos los gastos de la formación profesional (el resto correrá a cargo del empresario). El empresario continúa pagando a los jóvenes de la manera habitual.

## La oferta de la Formación para el Trabajo

Los TECs son asimismo responsables de la Formación para el Trabajo. Esta pretende ayudar a los adultos en paro a encontrar empleo con la mayor rapidez posible, mediante una combinación adecuada de orientación, formación, cualificaciones reconocidas, experiencia laboral estructurada, o de ambas a la vez<sup>2</sup>. Sus objetivos principales son: impartir competencias de aptitud para el empleo (employability) mediante una formación pre-profesional, desarrollando las competencias y aptitudes fundamentales que buscan los empresarios; estimular y ayudar a los empresarios para contratar y formar a adultos en el paro; construir competencias profesionales nuevas o perfeccionadas que den acceso al empleo; y fomentar y apoyar el autoempleo por medio de la formación.

Los mecanismos de financiación son más complicados que en el caso de la Formación de Jóvenes o de los Aprendizajes Modernos, si bien, al igual que para la Formación de Jóvenes, se ha modificado el sistema de financiación. De manera idéntica a la Formación de Jóvenes, se paga en función del número de alumnos que se matriculan en un programa. También existen los «pagos progresivos preprofesionales», que tienen su importancia dada «la relativa dificultad de este grupo destinatario para producir resultados con rapidez» (DfEE, 1997). Estos pagos progresivos pueden reclamarse en caso de alcanzar progresos dentro del Plan de Formación Individual del alumno, o bien una cualificación preprofesional y el traslado a otro tipo de programa (por ejemplo la Formación para el Trabajo). También existen pagos por resultados. Los resultados obtenidos se valoran con criterios diferentes: encontrar un empleo tiene un valor doble al de acceder a una enseñanza o formación a tiempo completo. Las cualificaciones de diversos niveles también dan derecho a una financiación en función del rendimiento.

Pueden recibir la FpT las personas entre 18 y 63 años que no participen simultáneamente en ningún otro programa financiado estatalmente, y que o estén en paro sin interrupciones desde hace cuanto menos 26 semanas, o estén «acreditadas» como discapacitados o como persona necesitada de capacidades lectionuméricas (o de conocimientos del idioma inglés o galés para los hablantes en otros idiomas), o sean un antiguo infractor de la ley en proceso de cualificación o un padre solo (hombre o mujer) con hijo o hijos a cargo. Para acceder a la FpT, una persona debe manifestar la necesidad de una formación que le ayude a encontrar un empleo, y estar clasificada como persona con dicha necesidad.

## ¿Han sido operativas las reformas?

### Eficacia y eficiencia

Finegold (1933) ha definido una serie de problemas potenciales de los TECs. En particular, señala que no se ha dotado a los TECs de los medios necesarios para incentivar realmente a la formación:

**«Los TECs son asimismo responsables de la Formación para el Trabajo (FpT). Esta pretende ayudar a los adultos en paro a encontrar empleo con la mayor rapidez posible(...)»**

**«De manera idéntica a la formación de jóvenes, se paga en función del número de alumnos que se matriculan en un programa. También existen los «pagos progresivos preprofesionales», que tienen su importancia dada «la relativa dificultad de este grupo destinatario para producir resultados con rapidez(...)»**

**«También existen pagos por resultados. Los resultados obtenidos se valoran con criterios diferentes: encontrar un empleo tiene un valor doble al de acceder a una enseñanza o formación a tiempo completo. Las cualificaciones de diversos niveles también dan derecho a una financiación en función de los resultados.»**

<sup>2</sup> A Partir de 1998/99, los programas de Formación para el Trabajo se centrarán en las competencias a largo plazo para el empleo.



*«A diferencia de las cámaras de comercio alemanas o francesas, estos organismos no representan a todos los empresarios de la región, y puede serles difícil hacerse cargo de los problemas del pequeño empresariado. Y les falta o bien la zana-horia de unos fondos discrecionales en importe grande, o bien el palo de una tasa de formación como sanción a las empresas que no paguen su porcentaje de costes educativos o formativos.»*

En la práctica, buena parte de estas críticas han demostrado ser ciertas, sobre todo las referidas a la incapacidad para transformar los incentivos en formaciones reales. Una de las conclusiones de la Comisión del Empleo del Parlamento británico (1996) fue que los resultados de los TECs en cuanto a colocar personas y darles cualificación parecen reflejar las condiciones económicas, en lugar de superar éstas. Ello está relacionado con otro problema, el de definir una noción de economía local, y cuestiona si la estructura actual del sistema TEC permite a estos TECs adoptar un auténtico papel activo dentro de su economía local. En 1996 había 81 TECs para toda Inglaterra y Gales, distribuidos en 11 agrupaciones geográficas. Un tema esencial es la correspondencia de la función con el espacio o ámbito geográfico, es decir, ¿cuál es el ámbito territorial que da la mayor eficacia a las actividades de un organismo administrativo? Bennett (Comisión del Empleo, 1996) argumenta que si se han diseñado los TECs para garantizar que la formación por ellos fomentada refleje la composición industrial de la economía local, en su estructura actual éstos pueden resultar demasiado grandes o demasiado pequeños para compenetrarse con los mercados de trabajo locales. Así por ejemplo, en una zona como la de Londres, muy densamente poblada y con un sistema eficaz de transporte, el mercado de trabajo constituye un conjunto integrado que se extiende por un área muy amplia. No obstante, dicha área está cubierta por diversos TECs, y de ninguno de ellos puede decirse que se halle especializado en un mercado particular de trabajo. Por el contrario, fuera de las zonas urbanas, los mercados de trabajo son mucho menores:

*«Los TECs que abarcan regiones muy extensas no son capaces de llegar al vecindario local o al nivel industrial donde se*

*encuentran estancadas numerosas personas en paro y necesidades de formación.»* (apdo. 67)

Tampoco los límites ni la estructura de la red de TECs son los ideales para permitirles intervenir activamente en el mercado de trabajo local y colaborar de la forma más eficaz posible en la regeneración económica local. Otra cuestión es la de la estructura de los TECs y en concreto su línea de trabajo local. La flexibilidad del sistema TEC, que les permitió responder a las necesidades de los empresarios locales y ha sido una de sus virtudes mayores, ha dado lugar también a una carencia de normas y sistemas uniformes entre los TECs. Una consecuencia de ello es que los empresarios y los organismos que se relacionan con una serie de TECs diversos tienen que hacerlo en cada caso de manera también radicalmente distinta. Algunos casos llegados a la Comisión del Empleo revelan pérdidas de eficacia y costes administrativos adicionales importantes para los empresarios y ofertores de formación nacionales.

### **Igualdad y financiación**

La Comisión del Empleo también examinó la cuestión de la financiación, centrándose particularmente en los problemas detectados sobre el principio de la financiación en función del rendimiento de la Formación para el Trabajo. En la época en que la Comisión estaba aún recogiendo informaciones se procedió a cambiar a escala nacional la financiación de los TECs, tras una fase piloto efectuada en siete regiones. Según un régimen de «matriculaciones y resultados», estos TECs recibían un 25% del importe de su tasa de formación cuando un alumno se matriculaba en un programa, y el resto al acabar éste. Este segundo pago dependía de los resultados obtenidos por el alumno, considerándose que «la formación tiene éxito» cuando el formado:

- ☐ obtiene un empleo;
- ☐ consigue autoemplearse con éxito;
- ☐ entra en la enseñanza o formación a tiempo completo; o
- ☐ acaba una cualificación reconocida o una unidad de la misma.

Se plantearon una serie de objeciones a este sistema de financiación, indicándose





sobre todo que el nuevo método impediría que las personas que más lo necesitan obtuvieran en el mercado formativo una formación buena -o de cualquier otro tipo-, pues los centros formativos ofertores no pueden simplemente arriesgarse a perder buena parte de sus fondos cuando los alumnos no obtienen una cualificación u otros resultados. Además, como observó la Comisión del Empleo:

*«el nuevo régimen tendería más a colocar a las personas en empleos que exigen escasas cualificaciones que a formarlos a un nivel superior; podría reducir el volumen de formación disponible, ya que se interrumpiría probablemente la formación en las zonas que no prometen este tipo de empleos; y favorecería a los «listos para el empleo» por encima de los auténticamente necesitados de ayuda .»* (1996, apdo. 81).

Un estudio particular analizaba el tema de la «selección por arriba» entre los ofertores de formación, que elegirían a aquellos parados probablemente más «capaces» de conseguir un empleo o una cualificación en un breve lapso de tiempo. El estudio fue realizado por Rolfe et al. en 1996 y financiado por el DfEE. Tenía por objetivo descubrir formas que permitieran aumentar el éxito de los TECs en cuanto a los empleos y cualificaciones obtenidos por los grupos desfavorecidos incluidos en los programas Formación de Jóvenes o Formación para el Trabajo. Los grupos específicos de interés para el DfEE eran las minorías étnicas, los discapacitados y los habitantes de zonas urbanas sin recursos. Se escogieron estos grupos como protagonistas del análisis porque los resultados de sus integrantes son permanentemente inferiores a la media, sobre todo en cuanto a la consecución de empleos. Se llevaron a cabo entrevistas con personal relevante perteneciente a ocho TECs. Hubo diversidad de opiniones en cuanto a si una financiación vinculada al rendimiento permitiría lograr resultados positivos con los alumnos desfavorecidos. Algunos TECs preferían el sistema «antiguo» de financiación por matriculaciones. Señalaron que la financiación vinculada al rendimiento penaliza a los grupos desfavorecidos de diversas maneras, entre ellas:

□ los ofertores de formación se hacen más selectivos en sus admisiones, negan-

do el acceso a los cursos a aquellas personas con riesgo de no lograr un resultado;

□ un sistema impulsado económicamente por el cumplimiento de objetivos de rendimiento en grupos específicos implica una menor prioridad para los que no son destinatarios en primer término, aun cuando éstos demuestren tener necesidades especiales o complementarias;

□ algunos TECs opinaban que la financiación vinculada al rendimiento ha reducido los recursos económicos disponibles para la formación preprofesional, considerada esencial para incrementar los índices de éxito de alumnos desfavorecidos una vez que éstos comienzan una formación para el trabajo.

Sin embargo, las opiniones respecto a estos puntos no eran unánimes, ya que algunos TECs se alegraban de la financiación por rendimiento al pensar que ésta reduce la distancia entre alumnos desfavorecidos y otros. Estos TECs indicaban que el sistema de financiación les permitiría destinar el dinero a los ofertores formativos más capaces de producir resultados.

Volviendo a los propios ofertores, el estudio de West et al. (1993) reflejó una preocupación generalizada sobre la financiación vinculada al rendimiento para el caso de los alumnos con necesidades lecto-numéricas básicas. Rolfe et al. (1996) también hallaron que los ofertores de formación manifestaban críticas a la financiación por rendimientos, siendo el problema principal según ellos el incentivo que el nuevo sistema ha creado para seleccionar con mayor rigor a los alumnos admitidos. Las personas con mayor riesgo de no aprobar una cualificación en el periodo admisible, o de no encontrar un empleo, son las que menores probabilidades tienen de ser admitidas a los cursos:

*«Entre ellas se cuentan las personas de edad, aquellas escasamente número-alfabetizadas, y las que pueden sufrir discriminaciones en el mercado de empleo, como los muy discapacitados y los grupos étnicos minoritarios»* (p. 55)

Las diversas críticas planteadas anteriormente impulsaron probablemente a mo-

**«Algunos TECs (...) señalaron que la financiación vinculada a resultados penaliza a los grupos desfavorecidos de diversas maneras, entre ellas:**

**- los ofertores de formación se hacen más selectivos(...);**

**- un sistema impulsado económicamente por el cumplimiento de objetivos de rendimiento en grupos específicos implica una menor prioridad para los que no son destinatarios en primer término(...);**

**- (...)algunos TECs opinaban que la financiación vinculada al rendimiento ha reducido los recursos económicos disponibles para la formación preprofesional (...);**

**«Sin embargo, (...)algunos TECs se alegraban de la financiación por rendimiento al pensar que ésta reduce la distancia entre alumnos desfavorecidos y otros.»**



***«(...) las diversas críticas planteadas(...) impulsaron a modificar los sistemas de financiación tanto de la Formación de Jóvenes como de la Formación para el Trabajo; en la Formación de Jóvenes, la proporción de la financiación vinculada con el rendimiento se redujo del 75 al 30% en una mayoría de TECs, y en la Formación para el Trabajo se establecieron los pagos progresivos.»***

***«(...) los TECs son «subcontratistas del Estado fácticamente monopolísticos» y como tales «comparativamente inmunes a las normas competitivas del sector privado»(...). Surgen por ello críticas sobre la idoneidad de los mecanismos creados de fomento de la competitividad para cumplir el objetivo previsto.»***

dificar los sistemas de financiación tanto de la Formación de Jóvenes como de la Formación para el Trabajo; en la Formación de Jóvenes, la proporción de la financiación vinculada al rendimiento se redujo del 75 al 30% en una mayoría de TECs, y en la Formación para el Trabajo se establecieron los denominados pagos progresivos.

## Otras medidas y su eficacia

Como parte de las reformas destinadas a introducir elementos comerciales en el sistema de la formación profesional y para fomentar las «buenas prácticas» y la competitividad, se mide el rendimiento de los TECs en función de una serie de criterios, y se presentan los resultados en un formato clasificatorio (los cuadros de comparación entre TECs). Sin embargo, se critica de estos cuadros su falta de globalidad, ya que no proporcionan información sobre los participantes a largo plazo, y el hecho de que los datos sobre los alumnos procedan de los empresarios, muchos de los cuales no consiguen reunir correctamente dichos datos (Comisión del Empleo, 1996). Además, los TECs son «subcontratistas del Estado fácticamente monopolísticos» y como tales «comparativamente inmunes a las normas competitivas del sector privado» (apdo. 127). Surgen por ello críticas sobre la idoneidad de los mecanismos creados de fomento de la competitividad para cumplir el objetivo previsto.

## El futuro de los TECs

Al pasar el gobierno a manos de los laboristas en mayo de 1997 se produjo un periodo de incertidumbre sobre el futuro de los TECs. Sin embargo, en diciembre de 1997 el gobierno anunció que no había previsto efectuar cambios fundamentales en la estructura y funcionamiento de los TECs. No obstante, los planes de desarrollo gubernamentales para las regiones inglesas prevén la creación de las denominadas Agencias de Desarrollo Regional (Regional Development Agencies o RDAs), una de cuyas misiones esenciales sería la mejora de las cualificaciones básicas de una región, lo que incluye elaborar un catálogo de competen-

cias regionales, evaluar la contribución de los TECs a los objetivos regionales y promover la formación para las inversiones de importancia. También tendrán por tarea específica colaborar con las oficinas regionales del gobierno y con los TECs para supervisar e intensificar la contribución de los TECs a los objetivos económicos regionales (Comisión de Educación y Empleo, 1988). De todas formas, la relación entre estas RDAs y las otras instituciones precisa una clarificación. La Comisión de Educación y Empleo resaltó la recomendación de la Confederación de la Industria Británica -aligerar significativamente las dimensiones de las oficinas gubernamentales para las regiones- y propuso que las RDAs sustituyeran en todo lo posible a las oficinas del gobierno como vehículo de financiación estatal de la política regional. El informe de la Comisión de Educación y Empleo finaliza con una advertencia bastante cruda:

*«Si las Oficinas Regionales siguen siendo las vías de financiación para las RDAs, los TECs verán sus responsabilidades escindidas: por un lado, estarán sometidos a las RDAs para cuestiones estratégicas, y por el otro a las Oficinas del Gobierno en lo relativo a contrataciones y rendimientos. De hecho, la situación puede ser aún peor en la práctica, pues no está claro que las RDAs vayan a tener una plena autoridad sobre estrategia. Pensamos que el sistema propuesto podría convertirse en una fuente de confusiones, duplicaciones y frustraciones para los TECs.» (apdo.30)*

Si bien el futuro de los TECs está garantizado en el futuro inmediato, parece ser que su papel se limita cada vez más a servir de vía de financiación para la formación de jóvenes, que su actividad está además obstaculizada por la intervención de terceras instancias burocráticas y que son incapaces de operar eficazmente en las zonas de regeneración local. Su futuro a largo plazo no parece por ello tan seguro.

## Conclusiones

La oferta de formación en Inglaterra y Gales ha sufrido la clara influencia de la aplicación de «principios comerciales» al



sistema, que han llevado a crear los TECs con su régimen contractual con el Estado. Cada TEC acuerda a su vez contratos con los ofertores de formación –centros formativos privados, institutos de enseñanza complementaria, empresarios individuales y otros–. Además, los institutos de enseñanza complementaria ya no pertenecen a la administración local sino que caen bajo la competencia de una agencia gubernamental. La noción del crédito de formación puede considerarse como un «vale práctico», que da a un joven derecho a recibir una formación. Se aplica el criterio de «financiar en función del número de alumnos». Por último, hay también una financiación en función del rendimiento para todos los tipos de oferta formativa estatal: Formación de Jóvenes, Aprendizajes Modernos y Formación para el Trabajo.

Los estudios que hemos comentado en nuestro artículo resaltan diversos problemas relativos a los nuevos sistemas creados con principios comerciales, y desarrollan críticas sobre los mecanismos de incentivación y temas estructurales más complejos sobre los TECs y el mercado de trabajo local. La implantación de una financiación parcialmente basada en el rendimiento ha dado pie a críticas importantes sobre la posible selección de alumnos. Si bien puede considerarse que la situación estimula a los ofertores de formación para asegurarse de que sus alumnos consigan alcanzar una cualificación,

en su formulación actual el sistema puede no resultar conveniente para algunos alumnos, en particular para los más desfavorecidos (véase Rolfe et al., 1996; West et al., 1993). El porcentaje de financiación asignado con el criterio del rendimiento/resultados se ha reducido recientemente, lo que podría dar pie a que los ofertores formativos seleccionen menos que anteriormente. Además, en el caso de la Formación para el Trabajo, la idea de los pagos progresivos integra hasta cierto punto las críticas manifestadas sobre la financiación vinculada al rendimiento. Aún es pronto para decir si estas modificaciones conseguirán evitar que los ofertores formativos efectúen su selección. Lo que parece claro es que deben existir incentivos y estímulos que impulsen tanto a los TECs como a los centros formativos a formar a los grupos más desfavorecidos para facilitar su ingreso en el mercado de trabajo. Sin la existencia de dichos estímulos, sería probable que se exacerbase la exclusión social, ya que los menos capacitados no recibirían entonces la formación de alta calidad que necesitan.

Por último, deberemos observar la evolución de los TECs bajo el actual gobierno laborista y cómo se repartirán las competencias entre éstos y las nuevas agencias de desarrollo regional que están hoy a la orden del día. Lo que sí parece probable es que el modelo comercial, bajo una u otra forma, seguirá prevaleciendo.

## Referencias bibliográficas

**Bailey, T.** (1993) The mission of TECs and private sector involvement in training. In D. Finegold et al. (eds) 'Something Borrowed, Something Blue', Oxford: Triangle Books.

**Barrow, M.** (1997) The Further Education Funding Council's New Funding Methodology, Education Economics, 5, 135-151.

**Department of Education and Science, Employment Department** (1991) Education and Training for the 21<sup>st</sup> Century, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO) (Cmnd 1536).

**Department for Education and Employment** (1997) TEC and CCTE Planning Prospectus: Requirements and guidance 1997-98, Sheffield: DfEE.

**Education and Employment Committee, House of Commons** (1998) The relationship between TECs

and the proposed regional development agencies, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

**Employment Committee, House of Commons** (1996) The Work of TECs, Report and Proceedings of the Committee, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

**Finegold, D.** (1993) The emerging post-16 system: analysis and critique. In W. Richardson, J. Woolhouse and D. Finegold (eds) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

**Rolfe, H., Bryson, A. and Metcalf, H.** (1996) The effectiveness of the TECs in achieving jobs and qualifications for disadvantaged groups, DfEE Research Studies, RS4, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

**Unwin, L.** (1993) Training credits: the pilot doomed to succeed. In W. Richardson, J. Woolhouse and Finegold, D. (eds) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

**West, A., Pennell, H., Sammons, P. and Nuttall, D.** (1993) The Provision of Literacy and Numeracy Training: Policy and Practice in Six TECs, Sheffield: Employment Department (Ministerio de Trabajo).

**West, A. and Pennell, H.** (1997) Educational Reform and School Choice in England and Wales, Education Economics, 5, 285-305.



**Yrjö Venna**

*Instituto Europeo de  
la Administración  
Pública, Maastricht*



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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

**Cuadro 1:**

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

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

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

### **La intervención gubernamental**

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

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

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



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

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

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

### **Producción y control estatales**

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

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

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

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

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

### **El apoyo estatal a instituciones formativas**

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



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

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

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

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

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

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

#### **El modelo de mercado con criterios cuantitativos**

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

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

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



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

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

y sanitarios ofrecen numerosos programas para estos grupos profesionales.

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

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

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

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

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

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

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

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





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

### **Modelo de mercado con incentivos estatales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 2****Principales tendencias de la formación en el trabajo e incremento del PIB en Finlandia de 1984 a 1993****Porcentaje de trabajadores que han participado en una formación:**

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

**Días de formación por alumno:**

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

**Cambio porcentual del PIB a precios constantes de 1985:**

<b>PIB</b>	3,1	3,3	2,4	4,1	5,7	-7,1	-3,6	-2,0
------------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------

Fuente: Estadística sobre Finlandia en 1995, OCDE 1995

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

**Control por el mercado sin participación estatal**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## El efecto de las diferentes políticas de intervención

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

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

### Finlandia: las fuerzas del mercado

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

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

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

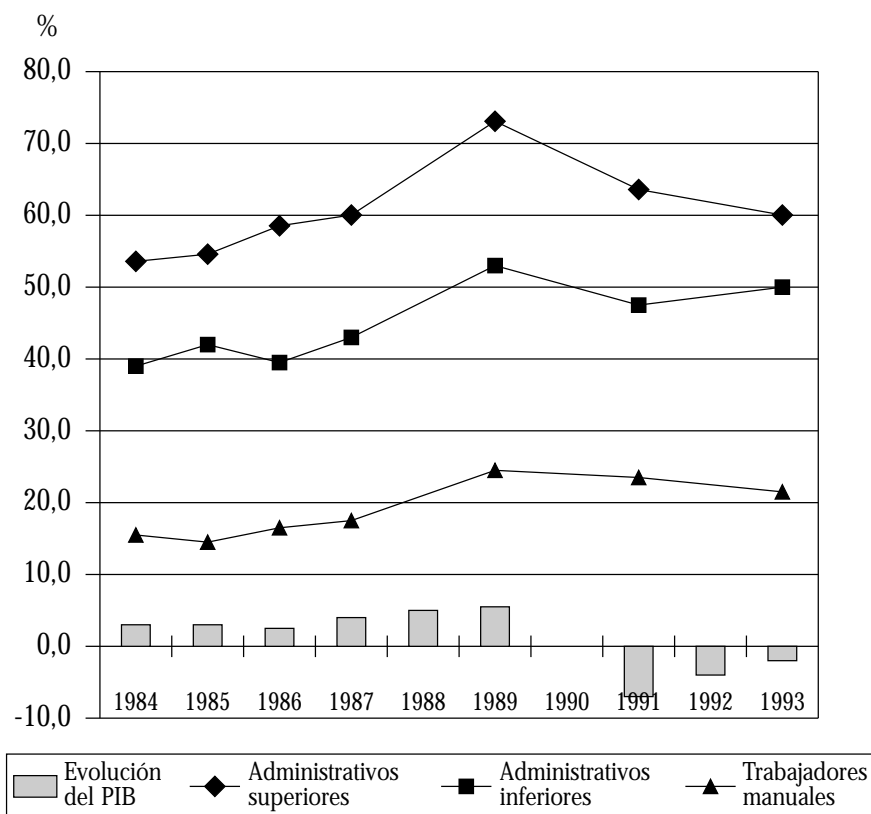
**«Los problemas más obvios son la distribución desigual y la fluctuación del mercado.»**

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



Cuadro 3:

### Indices de participación en la formación en el trabajo por categorías laborales, y evolución del PIB en Finlandia de 1984 a 1993



Fuente: Servicio Estadístico Finlandés 1995

#### Francia: un mínimo reglamentario

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

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

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

#### Observaciones comparativas

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

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

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

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

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

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

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

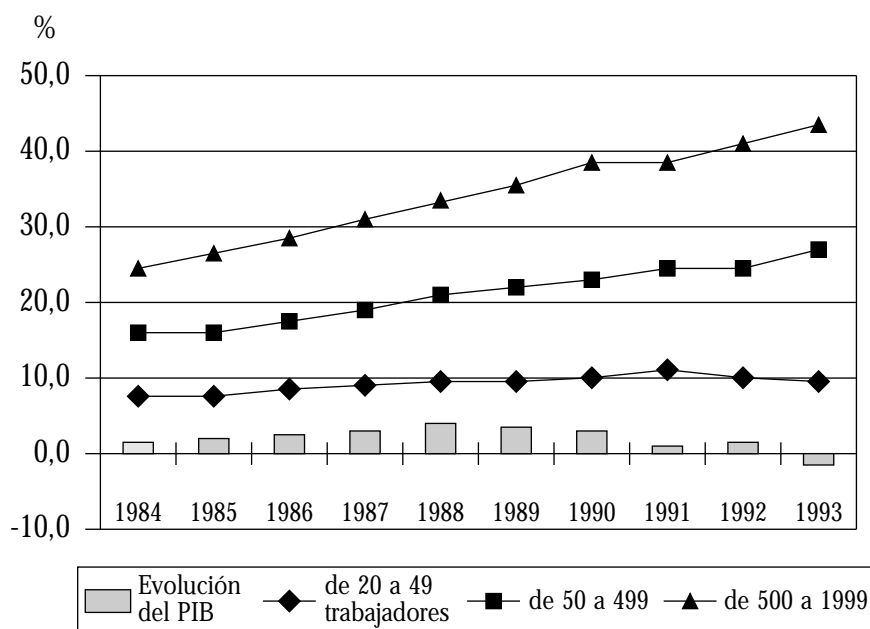
Fuente: CEREQ 1995, 1996, OCDE 1996

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

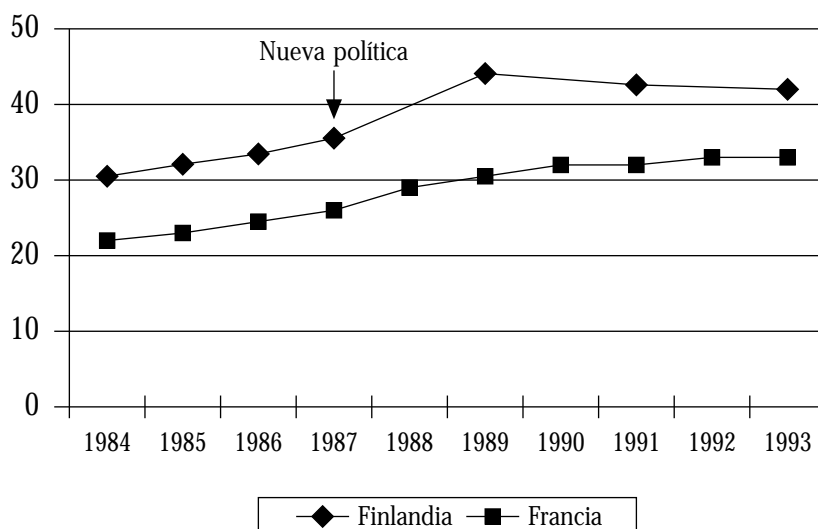
política activa puede haber sido decisiva para la estabilidad.

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

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

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


Fuente: CEREQ 1995, 1996, OCDE 1996

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


Fuente: Servicio Estadístico Finlandés 1995, CEREQ, 1996

categoría y entre las empresas grandes y las pequeñas.

**¿Cuándo es deseable y necesaria una intervención estatal?**

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

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

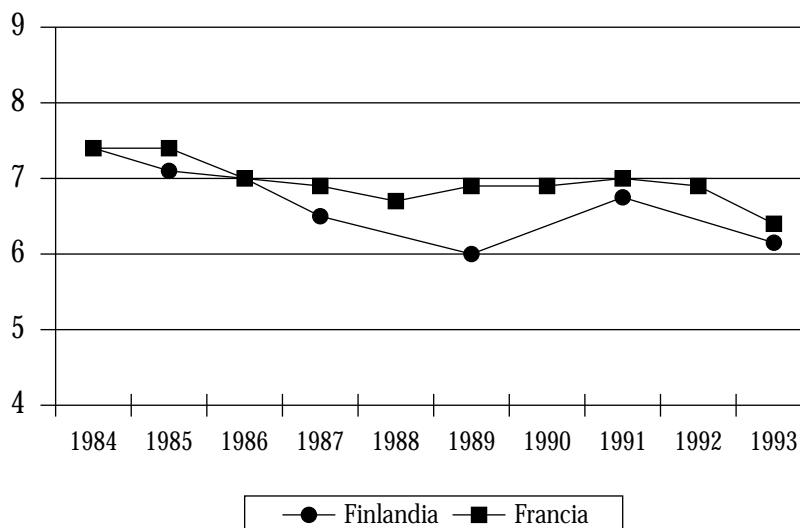


La experiencia finlandesa demuestra que, sin intervención estatal, la oferta formativa se corresponde claramente con el rendimiento económico de las empresas. En periodos de recesión, las empresas se ven obligadas a economizar y tienden a reducir las actividades de desarrollo, como el desarrollo de productos,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

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

**Cuadro 7:**

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



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

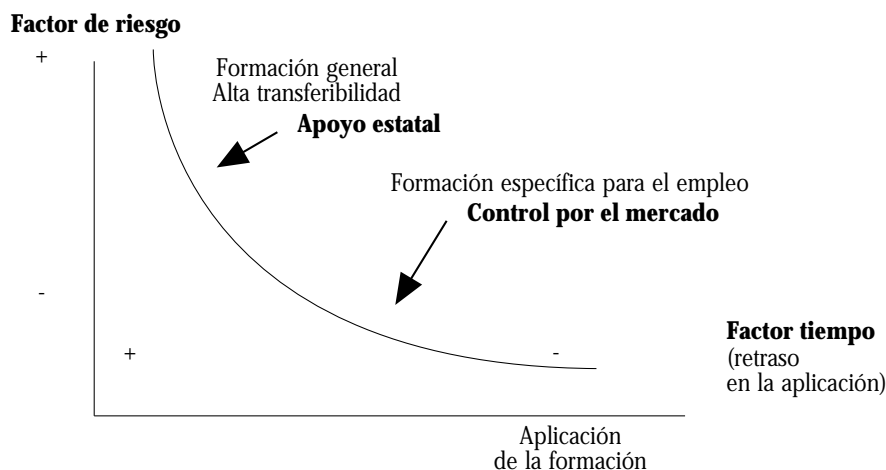
especificidad y de los factores de tiempo de la formación.

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

Podemos utilizar esta situación observada para situar correctamente el tema del

Cuadro 8:

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



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

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

#### La formación para la resolución de problemas complejos y la innovación

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

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

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

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





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

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

**Cuadro 9:**  
**Vectores de desarrollo de las competencias**

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

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

#### Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## David Atchoarena

*Especialista de Programa en el Instituto internacional de planificación educativa (IIPE), UNESCO, París.*



# Alternativas de financiación de la formación profesional: el ejemplo de los países emergentes latinoamericanos

**Aún cuando sus mecanismos sean muy distintos dentro de Latinoamérica, la formación tiende a considerarse en general como un bien comercial al que se aplican las teorías clásicas del intercambio. En virtud de ello, se encuentra cada vez más sometida a condiciones de libre competición. Aparecen así las premisas para que surja un mercado de la formación, lo que sin embargo no excluye la financiación pública.**

## Introducción

Desde hace aproximadamente un decenio, los países emergentes de Latinoamérica han emprendido amplias reformas económicas y fiscales que les han permitido contener la inflación, reducir el déficit público, abrir su economía al exterior y relanzar las inversiones. Al igual que en Europa, estas medidas inspiradas por los principios de la economía de mercado han modificado profundamente el mercado de trabajo y han dado lugar a una redistribución de la fuerza de trabajo y del empleo.

Con un predominio tradicional en ellos del sector público, los programas de formación se hallaban inadaptados y eran incapaces de seguir la rápida evolución de los conocimientos y las nuevas necesidades del mercado de trabajo. Esta falta de flexibilidad y de innovación corría paralela a una falta de inversión privada en la formación. La financiación de las actividades formativas correspondía tradicionalmente al presupuesto del Estado y a una contribución obligatoria por parte de los empresarios, a la cual se critica por contradecir el buen funcionamiento del mercado de la formación.

En este contexto, los países emergentes latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Méjico) se han lanzado a efectuar reformas ambiciosas de su sistema educativo y formativo. Las medidas adoptadas afectan particularmente al sistema de fi-

nanciación de la formación profesional y, de forma más general, al papel del Estado en el mercado de trabajo. Sin embargo, incluso en Chile, el país más entregado a los principios de desarrollo liberal, el Estado mantiene un papel decisivo tanto para financiar como sobre todo para fijar un marco reglamentario e institucional que favorezca el surgimiento de un mercado formativo dominado por ofertores privados.

Enfrentados a situaciones del mismo tipo y con objetivos comparables entre sí, los cuatro grandes países de Latinoamérica han optado por sistemas diversos, lo que refleja muy bien la variedad de posibilidades para reformar la financiación de la formación profesional. Situado en el origen de un modelo que inspiró al conjunto de la región económica, Brasil parece haber optado por un cambio progresivo consistente en complementar la contribución obligatoria de los empresarios con un método contractual. Argentina y Chile siguen una vía más radical, centrada en crear un auténtico mercado de la formación. Para ello, se pone la financiación pública al servicio de una política de retirada estatal basada en la descentralización y privatización de la oferta formativa. Por último, la modernización en Méjico del aparato formativo y del mercado de trabajo va acompañada de una reestructuración del sistema de certificaciones, que adoptará un modelo de competencias. En este contexto, la cuestión de la financiación pasa a un segundo plano, ya que la prioridad consiste en crear las con-



**Cuadro 1:**  
**Indicadores del desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, Méjico)**

Country	Población en 1995 (en millones)	Crecimiento anual medio (%)		PIB por habitante 1995 (\$)	Indice de analfabetismo adulto en 1995 (%)	Indice de escolari- zación 1995 (%)		Porcentaje del PIB desti- nado a la enseñanza pública en 1995
		1980- 1990	1990- 1995			Primaria (Indice neto)	Secundaria (Indice bruto)	
Argentina	34,7	- 0,3	5,7	8.030 (Grecia: 8.210)	3,8	113 (bruto)	77	4,5
Brasil	159,2	2,7	2,7	3.640 (República Checa: 3.870)	16,7	90	45	N.D.
Chile	14,2	4,1	7,3	4.160 (Hungria: 4.120)	4,8	86	69	2,9
Méjico	91,8	1,0	1,1	3.250 (Croacia: 3.250)	11,4	100	58	5,3

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo en el mundo, 1997. UNESCO, Informe mundial sobre la enseñanza, 1998. N.D.: datos no disponibles

diciones para dar transparencia al mercado de trabajo, premisa necesaria para liberalizar la inversión de personas y empresas en la formación.

Con su objetivo de obtener una mayor flexibilidad y conceder una mayor presencia a las empresas, estas diversas formas de regulación nos remiten a los debates actuales sobre la reforma de la financiación de la formación profesional en Europa. Algunas de las fórmulas experimentadas se hallan además en relación o están directamente inspiradas por las medidas adoptadas en algunos países europeos.

## La salida de la crisis y la nueva configuración del empleo y los ingresos

### Evoluciones convergentes pero desfasadas

Argentina, Brasil, Chile y Méjico constituyen las cuatro principales economías de

Latinoamérica. Desarrollado durante los años 30, el modelo de crecimiento instaurado por estos países se basaba en una dinámica interna de sustitución de las importaciones. Esta estrategia dió pie a un auténtico tejido industrial nacional. Sin embargo, a partir de los años 60 comenzaron a producirse algunos desequilibrios, incrementándose en particular el paro y lentificándose los avances en el campo educativo. A partir de los años 70 un recurso masivo a los capitales exteriores llevó a las economías de esta región del planeta a una espiral de endeudamientos. Esta tendencia se saldó con una inflación galopante, el bloqueo o incluso el retroceso de la producción y el empleo, y con un fuerte descenso en el poder adquisitivo de sus poblaciones.

Siguiendo el camino marcado por Chile, el conjunto de los países de esta región abandonaron a finales de los años 80 el modelo de desarrollo basado en la intervención estatal y el proteccionismo. El saneamiento presupuestario consituyó el núcleo de sus mecanismos de estabilización, lo que dió lugar a límites muy es-



**Cuadro 2:**  
**Evolución del índice de paro, Argentina, Brasil, Chile, Méjico, (%)**

País	1980	1985	1990	1994-95
<b>Argentina</b>	2,3	5,3	7,5	18,6
<b>Brasil</b>	6,3	5,3	4,3	4,7
<b>Chile</b>	11,8	17,2	6,5	5,6
<b>Méjico</b>	4,5	4,8	2,7	6,4

Fuentes: Comisión económica para América latina y el Caribe, Balance preliminar de la economía de América latina y el Caribe 1995 (Santiago, diciembre de 1995) y Anuario de las estadísticas del trabajo (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, varios números).

trictos para la financiación de la enseñanza y la formación. Paralelamente, se crearon una serie de medidas de fomento para acelerar el crecimiento, centradas sobre todo en la competitividad de las exportaciones, a semejanza de la vía adoptada por los países del este asiático.

En su conjunto, las reformas emprendidas han causado efectos económicos positivos, como testimonian el reinicio de un crecimiento, la reducción considerable de los índices de inflación y el saneamiento de las finanzas públicas. Pero siguen subsistiendo entre estos países grandes disparidades, tanto en materia económica como en lo que respecta a sus recursos humanos (véase el cuadro 1). Desde 1980, los ingresos por habitantes han avanzado escasamente en Brasil y en Méjico, mientras que han aumentado considerablemente en Argentina y sobre todo en Chile, donde las reformas comenzaron ya en los años 70. Los niveles de riqueza, medidos por el indicador de PIB por habitante, revelan una línea divisoria. Mientras que en 1995 este indicador situaba a Argentina próxima al caso de Grecia, los tres países restantes se hallaban próximos a alguna economías de la Europa del Este (véase el cuadro 1). A estas disparidades de niveles se añaden diferencias de itinerarios: por ejemplo, Chile y Méjico aseguraron su estabilización diez años antes que Argentina y Brasil, quienes entre 1990 y 1994 aún atravesaban una fase de hiperinflación. En la actualidad y gracias a su dinámica de desarrollo, Chile parece ser el país que más ha avanzado en el camino de la modernización y del progreso económico.

### **Las consecuencias del ajuste sobre el empleo y los ingresos**

Las medidas de estabilización y de ajuste estructural se tradujeron en todos los países en una recomposición del mercado de trabajo. Si bien de forma progresiva, la reforma de la economía se acompañó en los cuatro países con una retirada del Estado de las actividades económicas y una reestructuración del sector público, evoluciones que dieron lugar a un descenso del empleo en los sectores productivos y en la administración pública, que se juzgaba frecuentemente excesiva (Salama 1995a). En la industria, los sectores tradicionales, anticuados, procedieron a efectuar despidos masivos. No obstante, el efecto de estas medidas sobre el paro fue diverso según los países: en Argentina surgió un índice de paro mucho más alto que en el resto (véase el cuadro 2)

En la actualidad, debido sobre todo a la revaluación monetaria, los costes salariales son menos competitivos que los de determinados países asiáticos. Si esta tendencia continúa pondrá en riesgo la viabilidad de las actividades que utilizan en los países latinoamericanos una fuerza de trabajo abundante. Así pues, entra dentro de lo posible que determinados sectores opten más bien por aplicar tecnologías punteras, para las que se requiere una flexibilidad y altas cualificaciones (Weinberg, en Caillods & Mosqueda, 1998).

El desafío de la competitividad debe situarse dentro del proceso de integración regional que tiene lugar desde comienzos de los 90. Desde este punto de vista, la adhesión de Méjico al NAFTA (Acuerdo de libre comercio norteamericano) ha disociado a este país de la dinámica latinoamericana que anima a Argentina, Brasil y Chile -junto a Paraguay y Uruguay- dentro del MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Pero sea cual sea la perspectiva en la que se inscribe, el seguimiento de una estrategia de apertura exterior exige la mejora de la productividad del trabajo y por tanto de las cualificaciones de la mano de obra (Hausman, Reisen, 1996). La evolución del valor de la producción por persona empleada tiende a revelar, en efecto, que a pesar de la recuperación del nivel existente antes de la crisis de los años 80, o incluso su superación en



el caso chileno, la productividad del trabajo se mantiene muy inferior a la que presenta la economía de un dragón asiático como Taiwan (véase el cuadro 3).

Junto a este imperativo de modernización de su aparato productivo, estas economías nacionales emergentes se encuentran confrontadas a la persistencia de las bolsas de pobreza. Las repercusiones de la crisis y del aumento del coste de la vida han tenido efectos amplificados para las familias más vulnerables (Salama 1995b). Es probable que el control de la inflación y el nuevo crecimiento permitan hacer retroceder la pobreza; pero a este respecto, las evoluciones son divergentes según el país y el periodo. Durante los años más recientes, la recesión que sacudió a Argentina y Méjico en 1994 hizo aumentar el número de familias que viven por debajo de los umbrales de la pobreza. Por el contrario, la reciente disminución del índice inflacionario en Brasil y el crecimiento chileno de 1995 y 1996 han tenido efectos beneficiosos de reducción de la pobreza. A partir de los últimos años 80, el rigor producido por el ajuste y los traumas consecutivos a la segmentación del mercado de trabajo exigieron una elevada capacidad de adaptación por parte de los sistemas de formación profesional. Un estudio publicado en 1991 por la Oficina Regional de la OIT (CINTERFOR) ha analizado de forma detallada las actividades de renovación necesarias y los progresos efectuados en este sentido por los diferentes países de esta región (CINTERFOR, 1991). Este estudio resalta en particular que la formación profesional debe desempeñar un papel importante en ámbitos nuevos, como la reconversión de los trabajadores despedidos por ajustes, la aplicación de nuevas tecnologías, la inserción profesional de los jóvenes en dificultades, la participación de las mujeres en la vida activa y la consolidación de los segmentos productivos de la economía informal. Paralelamente, las fuentes de financiación de la formación se han diversificado mediante acuerdos de cofinanciación de las empresas o ramos industriales, la participación de las colectividades locales y la instauración de mecanismos de cobertura de costes (Ducci, 1991).

Los años de crisis y la recuperación posterior han tenido también repercusiones

**Cuadro 3:**

**PIB por trabajador empleado, en dólares internacionales\* de 1990 (Estados Unidos = 100)**

País	1950	1973	1992
<b>Argentina</b>	53	53	47
<b>Brasil</b>	21	29	27
<b>Chile</b>	44	43	49
<b>Méjico</b>	28	39	37
<b>España</b>	23	58	83
<b>Hungría</b>	22	29	27
<b>Taiwan</b>	11	26	60
<b>Estados Unidos</b>	100	100	100

Fuente: Maddison, La economía mundial 1820-1992, OCDE 1995.

\* Los dólares internacionales son un sistema de cálculo ideado por el FMI que se obtiene convirtiendo los datos nacionales según las tasas de cambio, para poder agregar los índices de crecimiento productivo como totales regionales y globales. La moneda local se convierte usando paridades del poder adquisitivo (PPAs).

importantes sobre la estructura de la oferta formativa. Si en los años 70 el sector público o patronal (en el caso de Brasil) disfrutaba de una situación de monopolio fáctico, hoy en día se asiste a una auténtica «explosión de la oferta formativa» (CINTERFOR, en Caillods & Gallart, 1998). Esta evolución se debe a la combinación de diversos factores, en particular a las intervenciones de los ministerios de trabajo dentro de las medidas activas de política de empleo, a los programas iniciados por los agentes sociales, a la formación en la empresa y al incremento del número de organismos formativos privados. Esta nueva configuración de la oferta no deja de tener sus efectos sobre la cuestión de la financiación.

De manera esquemática, puede considerarse que inicialmente la prioridad era erigir un aparato de formación al servicio de la industrialización necesaria. En materia de financiación, la creación de una tasa o contribución específica sobre la masa salarial parecía corresponderse correctamente con este objetivo inicial. La segunda línea de acción fue la de fomentar la formación en la empresa. De forma complementaria a la obligación legal, mecanismos de desgravación fiscal o de reembolso reflejaban la voluntad de facilitar el comportamiento de los empresarios favorable a un desarrollo de las com-



**Cuadro 4:**  
**Presupuestos de los institutos formativos - Brasil - 1994**  
**(millones de dólares USA)**

	SENAI	SENAC	SENAR	SENAT	Total
<b>INGRESOS</b>					
<b>Obligación legal</b>	273,2 (70,5%)	124,1 (43,8%)	32,6 (55,5%)	21,2	451,1
<b>Total</b>	387,3 (100%)	283,3 (100%)	58,7 (100%)	N.D.	729,3*
<b>GASTOS</b>					
<b>corrientes</b>	302,7	125,7	13,2	N.D.	441,6*
<b>en capital</b>	41,0	24,2	3,2	N.D.	68,4*
<b>Total</b>	343,7	149,9	16,4	N.D.	510,0*

Fuente: Leite, en Caillods & Gallart, 1998

\*: sin incluir al SENAT

N.D.: datos no disponibles

**«En Brasil, el sistema de la formación profesional inicial y continua se apoya en una obligación legal de financiación por parte de los empresarios. Esta normativa, (...) ha dado lugar a un aparato formativo controlado por la patronal y que disfruta de un monopolio fáctico. (...) este sistema recoge cada vez más críticas. (...) Hasta la fecha, estos reproches no han dado lugar a una reestructuración completa del sistema, pero sí a algunas modificaciones del mismo. (...) se ha complementado la contribución obligatoria de los empresarios a la financiación con un sistema contractual que permite medidas de exención cuando la empresa se compromete a desarrollar la formación a través de un convenio negociado con el organismo de formación.»**

petencias. En la época actual, la constitución de un mercado formativo obliga a replantear la problemática de la financiación. La asignación de los recursos se convierte en un elemento impulsor de una dinámica de expansión, diversificación y mejora de una oferta procedente de ofertores que compiten entre sí y entre los que son cada vez más frecuentes los ofertores privados.

### **De la obligación legal al contrato: el caso brasileño**

En Brasil, el sistema de la formación profesional inicial y continua se apoya en una obligación legal de financiación por parte de los empresarios. Esta normativa, completamente innovadora cuando vio la luz hace más de 50 años, ha dado lugar a un aparato formativo controlado por la patronal y que disfruta de un monopolio fáctico. A pesar de su innegable contribución al desarrollo de la formación, este sistema recoge cada vez más críticas. Las críticas censuran en particular el trato de favor que reciben las compañías grandes en este mecanismo. Además, se argumenta que la posición predominante que ocupa

este aparato formativo es perjudicial para la utilidad colectiva. Hasta la fecha, estos reproches no han dado lugar a una reestructuración completa del sistema, pero sí a algunas modificaciones del mismo. Con este fin, se ha complementado la contribución obligatoria de los empresarios a la financiación con un sistema contractual que permite medidas de exención cuando la empresa se compromete a desarrollar la formación a través de un convenio negociado con el organismo de formación.

El sistema brasileño de formación profesional se halla dominado por cuatro grandes organismos de orientación sectorial (industria, comercio, agricultura y transportes). La oferta de formación se encuentra por tanto estructurada sectorialmente en torno al SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; creado en 1942), el SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, creado en 1946) el SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, creado en 1991) y el SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes, creado en 1993).

El estatuto de estas entidades es relativamente singular, puesto que se trata de organismos de derecho privado, gestionados por las federaciones de empresarios pero financiados por recursos públicos vinculados a un imperativo legal. La estructura de estos organismos comprende un nivel nacional y un nivel regional. A pesar de hallarse bajo la égida de las federaciones empresariales de los sectores correspondientes, estos organismos acogen en el seno de sus órganos directivos a representantes de los Ministerios de Educación y de Empleo. Únicamente el SENAR se encuentra dotado de estructuras tripartitas y paritarias.

El nivel regional disfruta de una gran autonomía, sobre todo porque sus recursos económicos no dependen del nivel central. Esta delegación de recursos y de poderes beneficia también a los centros formativos, que disponen de un amplio margen de maniobra. La racionalidad de esta política tiene evidentes vínculos con el tamaño continental del país y con su estructura política federal.

La mayor parte de las formaciones impartidas consisten en cursos de duración



corta o media. Así, la duración media de las formaciones varía entre 185 horas (SENAI) y 30 horas (SENAC). Estos cursos no tienen equivalente dentro del sistema escolar. Los alumnos se componen mayoritariamente de jóvenes (a partir de los 14 años) y de adultos.

Además de las formaciones no formales, el SENAI y el SENAC dirigen también un aparato de enseñanza técnica. Sin embargo, la importancia de dicha formación es relativamente marginal (un 1% del personal total en el caso del SENAI).

Los recursos del SENAI, del SENAC y del SENAT proceden de una tasa obligatoria del 1% sobre la masa salarial de las empresas participantes. Las empresas grandes (a partir de 500 trabajadores) deben pagar una contribución adicional del 0,2% de su masa salarial.

Si bien financiados por una contribución específica, los recursos del SENAR proceden de un régimen fiscal diferente centrado en la producción, y de una tasa complementaria del 2,5%. A diferencia de las otras instituciones formativas, el SENAR consagra una parte importante de su presupuesto ordinario a financiar programas sociales. Este objetivo más amplio y el porcentaje relativamente escaso de asalariados en la agricultura explican la singularidad de este modelo de financiación con respecto al de los otros organismos.

Los recursos fiscales suponían en 1994 entre un 44 y un 71% del conjunto de los ingresos de los cuatro institutos (véase el cuadro 4). Las otras fuentes de financiación procedían en particular de la venta de bienes y de servicios y sobre todo de los productos económicos. En efecto, la inversión de volúmenes financieros importantes permite generar intereses considerables, sobre todo en periodo de altas tasas de interés. En la época de declive del empleo en los años 80, estos productos financieros constituyeron una reserva de equilibrio. El mantenimiento del instrumento formativo en el momento álgido de la crisis, debe agradecerse también a este efecto anticíclico del sistema de financiación (Atchoarena 1994).

Pero a pesar de los innegables logros del mecanismo brasileño, su sistema de financiación no permite modificar radicalmen-

te el comportamiento de las empresas, y sobre todo de las más pequeñas, con respecto a la formación. La creación de un mecanismo contractual por el que se asocian el empresario y el organismo de formación intentaba precisamente paliar esta insuficiencia. Con esta modificación se creó un espacio de negociación dentro de la obligación legal.

Los contratos firmados entre la empresa y el ofertor formativo incluyen toda una serie de objetivos. Además de la finalidad inicial de mejorar las cualificaciones de los asalariados, se trata también de complementar los cambios tecnológicos, contribuir a la evolución de la organización del trabajo y de aproximar la oferta formativa a las necesidades y la realidad de las empresas.

Los acuerdos de cofinanciación permiten al empresario deducir una parte de su contribución legal (hasta el 80%). En contrapartida, debe destinar un importe equivalente a la formación en el lugar de trabajo. En este contexto, el organismo formativo participa en el diseño y la aplicación de los cursos (de 40 a 80 horas de duración) que se imparten en la empresa.

La rápida implantación de estos convenios es testimonio de un claro interés por parte de las empresas. En Sao Paulo, donde se concentra cerca del 50% de la fuerza de trabajo industrial, un 43% de las empresas disfrutaban de esta deducción parcial en 1993. Aún cuando sea difícil medir los efectos de estas actividades formativas, puede observarse que la productividad del trabajo en la industria brasileña se incrementó en un 25% entre 1990 y 1993 (Amadeo, 1994). Las formaciones impartidas se han centrado sobre todo en la tecnología, la seguridad en el trabajo y asimismo la enseñanza general, ya que una parte importante de la mano de obra brasileña tiene efectivamente un nivel de instrucción muy bajo, próximo al analfabetismo, lo que refleja las carencias de un sistema educativo aún muy elitista (véase el cuadro 1).

En definitiva, el recurso a los convenios ha constituido simplemente un episodio de apertura dentro del régimen común de la obligación legal. Esta tentativa de reforma revela sin embargo una clara

**Cuadro 5:****Incidencia de la formación profesional en las empresas chilenas, de 1987 a 1993**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Número de alumnos</b>	174.724	186.857	199.604	232.728	293.679	308.423
<b>alumnos/ empleo total (%)</b>	5,6	5,7	6,1	6,9	8,0	8,8

Fuente: Murillo, 1998.

inflexión en las modalidades de regulación de la formación profesional, y prefigura probablemente la transición hacia un nuevo modelo que conceda un papel mayor a la incentivación, particularmente entre empresas pequeñas y medianas, y que fomente la diversificación de la oferta formativa.

Esta tendencia parece remitirnos a las evoluciones actuales en algunos países europeos, particularmente en Francia, donde la financiación de la formación continua se basa en una contribución obligatoria de los empresarios. En efecto, también el país francés se ha planteado las posibilidades de pasar de un sistema obligatorio a otro que conceda un mayor margen a los contratos. De esta forma, los instrumentos de política contractual elaborados en Francia -acuerdos de desarrollo de la formación o futuros contratos de estudios- ofrecen otra posibilidad de aplicación de la obligatoriedad legal. En efecto, permiten retirarse de la obligación legal a las empresas que elaboren un proyecto de formación negociado con la administración pública y los asalariados. En contrapartida, el Estado contribuye con una ayuda que financia una parte de los costes formativos. En Brasil, al igual que en Francia, estos mecanismos de subsidios prefiguran un nuevo sistema regulatorio de la formación. Las reformas creadas en ambos países a través del recurso a los convenios contractuales corresponden a fin de cuentas a la búsqueda de un equilibrio eficaz entre la obligación legal y la adhesión voluntaria.

**La opción liberal: Argentina y Chile**

Distanciándose de un modelo latinoamericano de formación profesional como el que se ha desarrollado en Brasil, Argentina y Chile han elegido otro camino para organizar y financiar su formación profesional. La opción ha sido particularmente radical en el caso chileno, pues este país ha roto con su antiguo sistema, que se inspiraba en la experiencia brasileña, y ha privatizado el organismo encargado de la formación profesional continua. El INACAP (Instituto Nacional de Capacitación) funciona hoy en día como un organismo de formación común. En Argentina, por contraste, la formación profesional jamás llegó a consituirse como un sistema perteneciente a una institución central (Gallart en Caillods & Gallart, op. cit.).

De conformidad con el modelo económico liberal que les inspira, Argentina y Chile han adoptado reformas con la intención de adaptar la oferta de formación a una lógica de mercado y de organizar la financiación pública de la misma a través de mecanismos de competición. Sin embargo, incluso aunque las políticas de formación de ambos países parezcan proceder de una misma fuente, su aplicación práctica presenta variantes, en particular si tomamos en cuenta las diferencias entre ambos sistemas de formación.

El sistema chileno actual se caracteriza por una estructura institucional que asocia a una organización de enseñanza técnica dependiente del Ministerio de Educación con un sistema de formación profesional gestionado por el Ministerio de Trabajo a través de un mecanismo especializado: el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). A la enseñanza técnica se destina aproximadamente el 40% del personal de la enseñanza secundaria, y escolariza aproximadamente a un 20% de las promociones de alumnos entre 15 y 19 años.

Aunque se hallen bajo la tutela del Ministerio de Educación, la gestión de los institutos técnico-profesionales corresponde a los municipios, asociaciones con fines no lucrativos y empresas privadas. Entre 1980 y 1993 la proporción de personal destinado a la enseñanza técnica y for-





mado en centros privados pasó por ello del 28 al 56%. Pero aunque el Ministerio se retire de la gestión de la oferta, la financiación sí continúa siendo responsabilidad del Estado a través de las subvenciones. Los centros gestionados por los municipios reciben una subvención por alumno, mientras que los restantes se financian en función de su presupuesto antes de la privatización, con una actualización. Esta diferencia de financiación crea naturalmente una disparidad en las condiciones de funcionamiento de las diferentes categorías de centros formativos. Además, los costes y la calidad de la formación varían enormemente en función del tipo de organismo gestor. En los centros formativos gestionados por los municipios, los costes por unidad son 2,5 veces inferiores a los de los centros del sector privado. Las dificultades se deben no tanto a la descentralización y la privatización de la oferta, sino a la insuficiencia de la financiación pública. Poco a poco, la necesidad de buscar financiación complementarias ha llevado a los institutos técnicos y profesionales a desarrollar una oferta de formación profesional continua.

Sin embargo, es el sector privado quien imparte la mayor parte de la formación profesional continua, en respuesta a la demanda de las empresas. Los OTE (Organismos Técnicos de Ejecución), organismos de formación incluidos en el sistema público de la formación continua, se hallan reconocidos por el Estado y supervisados por el SENCE. Las empresas financian la formación pero pueden recuperar sus inversiones mediante una exención cuyo importe máximo corresponde al 1% de su masa salarial anual. De esta manera, la financiación de la formación continua se apoya en dos principios complementarios: estimular la demanda mediante incentivos y poner la oferta al servicio de las empresas, ya que el mecanismo de financiación de actividades formativas se halla vinculado directamente a las necesidades que manifiestan los empresarios. Este sistema ha sustituido a la antigua contribución obligatoria de los empresarios del 1% de su masa salarial, que fue suprimida en 1980.

Para beneficiarse de este mecanismo, las pequeñas empresas tienen la posibilidad de agruparse entre sí creando una figura

#### **Cuadro 6: Índice de utilización del incentivo fiscal por tamaño de la empresa (en %) - Chile**

Tamaño de la empresa	Índice de utilización del incentivo (%)		
	1990	1991	1992
<b>Pequeñas (de 1 a 49 trabajadores)</b>	3,7	2,5	5,1
<b>Medianas (de 50 a 199 trabajadores)</b>	11,8	12,1	14,8
<b>Grandes (más de 200 trabajadores)</b>	84,5	85,4	80,1

Fuente: Murillo, 1998.

legal específica, los denominados OTIR (Organismos Técnicos Intermedios). Los OTIR son órganos federadores organizados a escala sectorial o regional y funcionan como intermediarios entre los organismos de formación y la empresa.

No obstante, a pesar del avance en el número de alumnos, las actividades formativas continúan siendo escasas en comparación con las necesidades manifestadas (véase el cuadro 5)

Por otro lado, a pesar de una participación en aumento, las pequeñas y medianas empresas siguen mayoritariamente marginadas del mecanismo de apoyo a la formación (véase el cuadro 6). Puede decirse por tanto que el mecanismo funciona en beneficio de las grandes empresas. Pero sucede que el tejido económico chileno está compuesto principalmente por pequeñas unidades, que crean no obstante la mayor parte del empleo total.

Al margen de este mecanismo destinado a mejorar las competencias o capacidades presentes en las empresas, el Estado concede también financiación para medidas activas de empleo. Subvenciona de esta manera a los organismos que diseñan e imparten formaciones destinadas a personas vulnerables en el mercado de trabajo. El gobierno chileno lanzó en 1990 un amplio programa para la formación profesional de los jóvenes. Este programa está financiado en un 50% a través de un préstamo de la Banca Interamericana de Desarrollo. Durante la primera fase cuatrienal se preveía la participación en él de 100.000 personas. El proyecto pre-

**«De esta manera, la financiación de la formación continua se apoya en dos principios complementarios: estimular la demanda mediante incentivos y poner la oferta al servicio de las empresas, ya que el mecanismo de financiación de actividades formativas se halla vinculado directamente a las necesidades que manifiestan los empresarios. Este sistema ha sustituido a la antigua contribución obligatoria de los empresarios del 1% de su masa salarial, que fue suprimida en 1980.»**



**«(...) la financiación continúa (...) a cargo de fuentes públicas.»**

tende también consolidar las capacidades institucionales y formadoras del SENCE en cuanto a la integración de los jóvenes al trabajo.

Por lo que respecta a los efectos del sistema sobre la oferta, la lógica de la competición se ha traducido en una reducción de los costes, si bien frecuentemente en detrimento de la calidad. Además, la ausencia de un sistema nacional de certificación ha dado lugar a una multiplicación de títulos que perjudica la transparencia y el buen funcionamiento del mercado de trabajo. Este problema de certificación afecta por supuesto a las decisiones de contratación y de formación.

En Argentina, al igual que en Chile, la enseñanza profesional compone una parte importante de la enseñanza secundaria. Por ejemplo, en 1994 las vías técnicas y comerciales suponían respectivamente un 19 y un 28% de la secundaria. En el caso argentino, la evolución de la enseñanza técnica se integra en un proceso más amplio de reestructuración de la secundaria y sus programas. La nueva estructura fija la enseñanza técnica como una de las modalidades del segundo ciclo de la escuela secundaria (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Aparte de sus aspectos estructurales y pedagógicos, la reforma atañe también a la dimensión institucional debido a la política prevista de descentralización (Pueyo en Caillods & Gallart, op. cit.). Pero mientras que en Chile la descentralización se ha efectuado transfiriendo competencias a los municipios, Argentina ha optado por reforzar las prerrogativas de las provincias. Así, en 1992 la red de centros de enseñanza técnica gestionada hasta entonces por el CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) se transfirió a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires. Al igual que en Chile, la financiación continúa sin embargo a cargo de fuentes públicas.

En 1995 se prosiguieron los esfuerzos de racionalización institucional, con la creación del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y la inclusión en el Ministerio de Educación de un Consejo nacional de educación-trabajo. A diferencia de la situación chilena o del modelo brasileño, la oferta de formación profesional en Argentina depende estrechamente del sistema educativo.

La plena aplicación de estas reformas sólo quedará acabada hacia el año 2000. No obstante, los primeros resultados permiten observar ya algunas dificultades de tipo administrativo debidas al contexto económico y social. Así, la financiación de algunas actividades resulta problemática en función de la austeridad imperante, que tampoco perdona a los presupuestos de las provincias. El incremento de los gastos necesarios para modernizar los equipos y reconvertir a maestros y formadores también plantea problemas. La reforma encuentra asimismo una resistencia entre los afectados, en particular entre los maestros y formadores interesados por salvaguardar su estatuto y soliviantados ya por la deterioración de su poder adquisitivo. Debido a esta situación, el resultado final de la reforma sigue siendo incierto.

Al margen de la renovación de la enseñanza técnica, el Ministerio de Trabajo ha emprendido un amplio programa de formación para jóvenes similar al puesto en marcha en Chile. Lanzado en 1993, este sistema pretende formar a 200.000 jóvenes en cuatro años a través de un presupuesto de 400 millones de dólares negociado con la Banca Interamericana de Desarrollo. Estos esfuerzos se explican por la persistencia de un fuerte desequilibrio en el mercado de trabajo, del que son víctimas en gran medida los jóvenes (véase el cuadro 2).

Además de su objetivo prioritario de integrar a los jóvenes en el mundo del trabajo, este programa constituye también un medio para construir un mercado formativo. Así pues, se trata simultáneamente de fomentar el desarrollo de los organismos privados, para diversificar la oferta, y de dinamizar los centros públicos de enseñanza técnica. Para ello se confía la formación -aunque esté financiada con fondos públicos- a organismos seleccionados competitivamente a través de un concurso público.

## **De la financiación a la certificación: la vía mejicana**

Inserto en la dinámica de integración norteamericana e influido por el crecimiento económico de los Estados Unidos, Méjico



se encuentra en primera línea de la lucha por la competitividad. En efecto, la modernización del aparato productivo condiciona el tipo de adhesión de Méjico al NAFTA. El desafío consiste en pasar de un modelo que se apoyaba fundamentalmente en un sistema productivo sencillo, con una fuerza de trabajo escasamente cualificada, a otras actividades con mucha mayor intensidad tecnológica. Esta transición, en una época de especialización flexible, exige por parte de la fuerza de trabajo mejicana fuertes capacidades técnicas. Por otro lado, Méjico sufre aún un déficit de formación entre su población activa (véase el cuadro 1). Se ha calculado que, en promedio, los trabajadores mejicanos efectúan seis años de estudios y que los jóvenes acceden al mercado de trabajo tras ocho años de enseñanza, lo que corresponde al segundo año de la secundaria.

El sistema de formación mejicano presenta una estructura bastante clásica, ya que en su composición predomina fuertemente el sector público, repartido entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo. La renovación de este sistema supone a la vez diversificar la oferta y aumentar la inversión privada en la formación. El desafío para Méjico consiste por tanto en encontrar una nueva forma de reglamentación que permita dar mayor presencia al sector privado y a los empresarios, y movilizar simultáneamente recursos complementarios. Uno de los métodos para lograrlo es integrar las señales y los impulsos que proceden del mercado. En otros términos, se trata de hacer transparente la adquisición de capital humano. En Méjico, y cada vez con mayor frecuencia en otros países, este principio se ha traducido en la adopción progresiva de un sistema de formación basado en las competencias.

El principio sobre el que se basa un sistema de estas características es el de reconocer las competencias/capacidades de las personas, independientemente de la forma en que aquéllas las hayan obtenido (enseñanza técnica, formación continua, aprendizaje en el lugar de trabajo). No obstante, este principio no deja de ejercer un efecto sobre la oferta, ya que se apoya en la modularización de los programas. El principio debe también contribuir a la flexibilidad y facilitar la edu-

cación permanente. Conceder certificaciones por vía modular responde en principio a los objetivos de adaptabilidad y movilidad. Pero los módulos permiten además a las personas conservar elementos de formación convalidados y completar así su cualificación más tarde, cuando lo consideren conveniente y tengan la posibilidad.

Este programa de renovación de la formación profesional es responsabilidad de un organismo público, el CNCCL (Consejo de Normalización y de Certificación de Competencia Laboral), creado en 1995 en el contexto de un proyecto de modernización de la enseñanza técnica y de la formación, y que asocia a los ministerios encargados de la educación y del trabajo (Ibarra Almada, en Caillods & Mosqueda, op. cit.). A través de la aplicación progresiva de un sistema de evaluación y de certificación de competencias, el Consejo pretende por tanto estimular la demanda de formación y desarrollar un mercado formativo.

El modelo experimentado en Méjico subdivide las competencias profesionales en tres elementos:

- ❑ las competencias básicas, correspondientes a conocimientos generales reflejados en la lectura, la expresión y la comunicación oral y escrita;
- ❑ las competencias generales, que incluyen aptitudes comunes a diversas profesiones y sectores de actividad (trabajar en equipo, planificar, negociar, etc);
- ❑ las competencias específicas, consistentes en capacidades derivadas de conocimientos técnicos, que requieren un lenguaje tecnológico y se hallan vinculadas a una función productiva determinada.

Como complemento a los estímulos del mercado, se presta una atención particular a las pequeñas empresas y a los parados, con el objeto de facilitar su acceso a la formación. Ya en 1980 se modificó la legislación mejicana para garantizar el derecho a la formación a todos los trabajadores. Los empresarios tienen la obligación de crear una comisión bipartita para definir su política y planes formativos. Sin embargo, a pesar de estas dis-

**«El desafío para Méjico consiste por tanto en encontrar una nueva forma de reglamentación que permita dar mayor presencia al sector privado y a los empresarios, y movilizar simultáneamente recursos complementarios.»**



***«Aún en fase experimental, el sistema mejicano fundamentado en las competencias supone un viraje (...) La intervención pública no debe centrarse más en la elaboración de una oferta, sino ocuparse ante todo de crear un ambiente favorable a las inversiones en la formación. El instrumento clave para esta estrategia deja de ser la financiación, y pasa a ser la evaluación y el reconocimiento de competencias, con el objetivo también de permitir a las finanzas públicas desentenderse progresivamente del sector de la formación profesional.»***

posiciones legales, son numerosas las empresas que no han puesto aún en pie esta comisión y más aún las que no disponen de un plan formativo. Es la situación, particularmente, de la mayoría de las pequeñas empresas.

El nuevo programa «calidad integral y modernización» (CIMO) aspira a promover la formación y la calidad en las empresas de pequeño tamaño, ofreciéndoles una asistencia técnica adaptada a ellas. Este sistema funciona a través de 63 centros que vinculan estrechamente entre sí a las empresas, los organismos patronales y los servicios educativos a escala local.

El programa de becas de formación para los trabajadores en paro (PROBECAT) permite a quienes lo deseen asistir progresivamente a módulos formativos diseñados por competencias. Este programa se ofrece a través de las 99 oficinas del servicio nacional de empleo, a las que se añaden 51 unidades móviles. En 1996, la cifra de parados matriculados en estas formaciones modulares supuso 8000 personas.

El nuevo método de certificación ha surgido dentro de un sistema de cualificaciones donde predomina el Ministerio de Educación. Si bien se halla en vías de modernización, el aparato de la formación profesional inicial apenas parece hasta ahora interesarse por esta nueva posibilidad (de Ibarrola, Bernal, 1998). Transcurrido el tiempo, la adopción de un sistema de certificación basado en las competencias debiera llevar teóricamente a una disminución radical de las otras ofertas, en particular la de una enseñanza técnica segmentada y rígida.

Aún en fase experimental, el sistema mejicano fundamentado en las competencias supone un viraje con respecto al sistema anterior, en el que la oferta y la financiación recaían principalmente bajo la responsabilidad del Estado a través del binomio Ministerio de Educación/Ministerio de Trabajo. La intervención pública no debe centrarse más en la elaboración de una oferta, sino ocuparse ante todo de crear un ambiente favorable a las inversiones en la formación. El instrumento clave para esta estrategia deja de ser la financiación, y pasa a ser la evaluación y el reconocimiento de competencias, con el objetivo también de permitir a las fi-

nanzas públicas desentenderse progresivamente del sector de la formación profesional.

La reforma mejicana encuentra paralelismos en el sistema nacional de cualificaciones profesionales (NVQs) desarrollado en Inglaterra. También en el país británico el objetivo era lograr una mayor transparencia y simplicidad para garantizar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, y situar la oferta de formación directamente al servicio de las necesidades de las empresas y de los ciudadanos. La creación de las NVQs reflejaba por ello un cambio de estrategia, dando más prioridad a los resultados de la formación que a los medios de la misma. Esta misma lógica es la que inspira en la actualidad la modernización del sistema formativo en México.

## **Conclusión: la intervención pública y el mercado de la formación**

El modelo tradicional latinoamericano consideraba a la formación profesional como un servicio público. Esta filosofía orientada plenamente hacia la oferta, apenas prestaba atención a la demanda. La implantación de una obligación legal de financiación de la formación profesional se correspondía perfectamente con esta visión. De naturaleza monopolística, la oferta formativa tenía como función la de acompañar a la expansión de la demanda al ritmo de la modernización económica. Esta filosofía para el desarrollo y la financiación del sistema formativo dependía de la presencia de un Estado fuerte y planificador. Pero el abandono de un modelo de crecimiento endógeno y los imperativos del ajuste estructural necesario han dado lugar a profundas transformaciones en los sistemas formativos, que han seguido procedimientos variables de un país a otro. Aún cuando estos procedimientos sean bastante distintos -en particular, el modelo brasileño parece resistir mejor-, comparten entre sí una misma inspiración de origen liberal. La formación tiende a considerarse en todas partes como un bien comercial al que pueden aplicarse las teorías clásicas del intercambio. En virtud de ello, la formación pasa a depender cada vez más de un sistema



competitivo. Por ello, surgen las condiciones para la aparición de un mercado formativo, lo que sin embargo no excluye la presencia de una financiación pública, como muestran los casos de Argentina y Chile, los países más avanzados en la vía del cambio.

Las reformas en curso ilustran una evolución en el empleo de instrumentos políticos de la formación profesional. Mientras que tradicionalmente los poderes públicos han actuado sobre la oferta y la financiación, éstos parecen en la actualidad conceder una creciente importancia a la información, al diálogo y a la creación de un ambiente propicio a las inversiones privadas en la formación. No obstante, esta dinámica se halla aún lejos de un equilibrio estable, en particular en Argentina y Méjico.

País pionero en el desarrollo de la formación profesional, Brasil parece haber optado por la vía más moderada, procediendo a modificar simplemente su sistema. De todas formas, el progresivo desarrollo de una orientación contractual testimonia la voluntad brasileña de crear un espacio de diálogo dentro del sistema de la obligación legal. Más allá del caso brasileño, esta innovación lleva a plantear una cuestión de carácter más general sobre el papel del sistema contractual para las políticas públicas de formación profesional.

Chile y Argentina constituyen los ejemplos más radicales. La prioridad concedida a la descentralización y la privatización implica desde luego una ruptura completa con los sistemas anteriores. Estas reformas cuestionan las misiones y sobre todo los principios de intervención del Estado (Peterson, 1997). Parecen dar pie a nuevos modelos de regulación regidos por una dinámica de mercado. Pero, si bien la oferta formativa se somete a las reglas de la competición, la función de

financiación continúa siendo responsabilidad del sector público.

En Méjico, la creación de un sistema de cualificaciones y certificación basado en las competencias aporta un nuevo estilo a la propia forma de concebir la financiación de la formación. Esta nueva filosofía considera que el nivel insuficiente de la inversión en formación proviene ante todo de las imperfecciones del mercado de trabajo. La ausencia de transparencia provocaría en particular una incapacidad de los protagonistas, tanto ciudadanos como empresas, para establecer racionalmente sus preferencias. Al corregir este defecto, la creación de un sistema nacional de normas de competencias permitiría a ciudadanos y empresas dedicar más recursos a la formación, haciendo así innecesarias las intervenciones clásicas de tipo fiscal, ya sean por obligación legal o por incentivos. Podemos reconocer en este modelo elementos esenciales del debate que ha llevado a la reforma de los sistemas formativos en Inglaterra y también en Australia y Nueva Zelanda (Bertrand, 1997).

Comprometida en un proceso de reforma estructural y sometida a los imperativos de la competitividad y de la ortodoxia presupuestaria, Latinoamérica ofrece en definitiva un paisaje que nos recuerda en muchos aspectos la situación de los países más industrializados y, en particular, la de la Unión Europea. Las estrategias de reforma de la financiación de la formación profesional en las economías emergentes (Argentina, Brasil, Chile, Méjico) ilustran de esta manera un abanico de posibles intervenciones. Esta diversidad es un buen reflejo del estado actual de la reflexión sobre las políticas públicas de formación profesional y hunde sus raíces en la problemática de carácter general que supone buscar un equilibrio equitativo y eficaz entre la obligatoriedad legal, el contrato y el mercado.

#### Bibliografía:

**Amadeo Edward, J.**, 'Retraining under conditions of adjustment: Brazil', *Training Policy Studies*, No 7, OIT, Ginebra. 1994.

**Atchoarena, D.**, *Les politiques publiques de financement de la formation professionnelle: repères et réflexions à partir de l'expérience de quelques pays en développement ou en transition*, contribution

presented at the 5<sup>th</sup> International Conference on Adult Education, UNESCO, Institute for Education, Hamburgo, 14-18 July 1997.

**Atchoarena, D.**, 'Financing Vocational Education: Concepts, Examples and Tendencies' in *UNESCO/UNEVOC Document*, No ED/IUG/007, Berlin, 1996.



**Atchoarena, D.,** *Funding and regulation of vocational training: a comparative analysis*, UNESCO/IPE, Paris, 1994.

**Bertrand, O.,** *Evaluation and certification of competences and vocational skills*, UNESCO/IPE, Paris, 1997.

**Caillods, F., Gallart, M.A.,** (ed.), 'Educación para el mundo del Trabajo, y Lucha contra la Pobreza', *Informe del taller*, IPE/UNESCO, Paris, 1998.

**Caillods, F., Mosqueda, I.,** (ed.), *Educación para el mundo del Trabajo, la Competitividad y la Integración Social*, IPE/Fundación Polar, Caracas, Venezuela, 1998.

**CINTERFOR/ ILO,** 'Vocational training on the threshold of the 1990s', *PHREE Background Paper Series*, Document No PHREE/91/35, Washington D.C., Banco Mundial, 1991.

**Ducci, M. A.,** 'Financing of vocational training in Latin America', *Training Discussion Papers*, No 71, OIT, Ginebra, 1991.

**Foy, C., Larrain, G. & Turnham, D.** (ed.), 'Social tensions, job creation and economic policy in Latin America', *Seminars of the Development Centre*, OECD, Paris, 1995.

**Gallart, M.A.,** (ed.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, CIID-CENEP and OREALC-UNESCO, Buenos Aires, Santiago, Méjico, 1995.

**Gasskov, V.** (ed.), *Alternative schemes of financing training*, OIT, Ginebra, 1994.

**Hausman, R. & Reisen, H.** (ed.), *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine: quelles politiques, quelles perspectives pour des économies vulnérables?*, OECD, Paris, 1996.

**Ibarrola, M., de, & Bernal, E.,** *Tendencias actuales del subsistema de educación tecnológica en México*, IIEP/UNESCO, 1998.

**Ministerio de Cultura y Educación,** 'El nuevo secundario', *Zona Educación*, Year 2, No 14, Argentina, 1997.

**Moura Castro, C., de, & Carnoy, M.,** (ed.), *Seminario sobre reforma educativa en América Latina*, Document No SOC97-102, Banco interamericano, Washington D.C., 1997.

**Murillo, J.M.,** *La formación de recursos humanos en Chile, necesidad de un diseño estratégico*, Seminario Sub-regional sobre Educación para el Mundo del Trabajo y Lucha contra la Pobreza, IPE/INET/CUD-CENEP, Buenos Aires, 1995.

**Peterson, G.E.,** 'Decentralization in Latin America - Learning through Experience', *World Bank Latin American and Caribbean Studies - Viewpoints*, Banco Mundial, Washington D.C., 1997.

**Salama, P.,** 'Quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente', *Revue Tiers-Monde*, vol. XXXVI, No 144, IEDES, 1995a.

**Salama, P.,** 'Pauvreté, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique latine', *Revue Tiers-Monde*, tome XXXVI, No 142, IEDES, 1995b.



# La inversión de las empresas en la formación profesional continua



**Norman Davis**

*Centro de Estudios Políticos, Universidad de Sheffield*

## Introducción

En 1993, el 43% de las cerca de 900.000 empresas con más de diez empleados en los por entonces doce Estados Miembros de la Unión Europea ofrecían cursos de formación a sus asalariados. Más de 15 millones de trabajadores (el 28% de los contratados) participaron en cursos de formación, y las empresas gastaron cerca del 1,6% de sus costes salariales totales en impartir dichos cursos. He aquí algunos de los resultados principales de una encuesta entre empresas efectuada en el contexto del Programa FORCE en 1994 y publicada recientemente por EUROSTAT. Este artículo describe brevemente la historia de dicha encuesta y algunas de sus conclusiones esenciales sobre la inversión de las empresas en la formación continua.

Las empresas consideran los gastos en formación como costes productivos. En otras palabras, el dinero gastado en la formación se lleva al balance antes de calcular los beneficios de la empresa. Por este motivo, no se ha creído necesario hasta hace poco tiempo desarrollar convenciones contables para definir e imputar separadamente los gastos formativos de las empresas. Es cierto que en Francia la formación profesional continua se halla definida por ley desde 1971, y que el Código Laboral Francés define lo que en este país se entiende por formación profesional continua, con el objetivo de fijar las devoluciones fiscales por la formación. En otros países, por el contrario, las encuestas efectuadas para medir la inversión en formación se han visto obligadas a aceptar nociones y definiciones adecuadas a los requisitos nacionales y a las tradiciones institucionales o culturales.

De esta manera, si bien en toda la Unión Europea se acepta cada vez en mayor grado que la formación de los trabajadores constituye una inversión más que un gasto corriente de producción, sólo recientemente ha sido posible efectuar comparaciones internacionales de dicha inversión dentro de la UE. Los anteriores intentos, que probaron a utilizar fuentes nacionales de datos, revelaron la extrema sensibilidad de dichos datos a cuatro factores principales:

- ☐ las definiciones de formación que se empleen;
- ☐ los sectores de la economía y los tamaños de empresas consideradas;
- ☐ los gastos o costes incluidos en el análisis;
- ☐ la forma de medición de dichos gastos.

## La Encuesta de la Formación Profesional Continua

Una encuesta efectuada en 1994 intentó remediar esta situación. La Encuesta de la Formación Profesional Continua (EFPC) consistió en un muestreo de 50.000 empresas efectuado dentro del Programa FORCE en los por entonces doce Estados Miembros de la Unión Europea (UE12)<sup>1</sup>. Se hallaba diseñada para representar a todas las empresas de 10 o más trabajadores, excluyendo a las activas en el sector agrario, silvicultura y pesquería. También quedaron excluidas la administración pública y los sectores sanitario y educativo. La encuesta ofrece datos para 20 sectores económicos y para empresas agrupadas en seis categorías distintas de tamaño. El objetivo de la encuesta era de-

**La encuesta de la formación profesional continua nos ha dado una imagen de algunos de los factores que influyen sobre la inversión de las empresas en la formación continua. Entre estos factores se cuentan el tamaño de la empresa, el sector en el que opera, el sexo y la ocupación de los participantes, las materias de la formación y el hecho de si la formación viene impartida por la propia empresa o bien se adquiere a un centro externo.**

<sup>1</sup> Los doce Estados Miembros eran por entonces Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

**Cuadro 1:****Tipos de formación ofrecidas por las empresas en 1993, e índices de participación de los trabajadores en la UE12**

<b>Tipo de formación</b>	<b>Porcentaje de empresas que ofrecen formación</b>	<b>Índice de participación de los trabajadores (%)</b>
Cursos	43	28
Formación en situación de trabajo	38	20
Conferencias, etc	34	8
Rotación en el empleo	14	4
Autoformación	13	3
Formación de todo tipo	57	n.d.

tectar las empresas que ofrecieron formación continua en 1993, agrupadas por tamaño y sector, los tipos de formación ofrecida y el número y proporción de trabajadores que participaron en ella. No se incluyó en la encuesta la formación inicial impartida a través de aprendizajes formales y de sistemas duales. Los tipos de formación continua registrados fueron los siguientes:

- ☐ cursos;
- ☐ formación en situación de trabajo (incluyendo la formación en el trabajo);
- ☐ asistencia a conferencias, talleres, seminarios, etc;
- ☐ rotación en el empleo, círculos de calidad;
- ☐ formación abierta y a distancia, incluyendo formación asistida por ordenador.

Para cada uno de estos tipos de formación la encuesta exigía incluir actividades únicamente cuando el objetivo primario del participante en ella fuera mejorar o ampliar sus competencias, sus conocimientos o ambos, y que la actividad formativa se encontrase planificada como tal con antelación. La experiencia práctica podía formar parte de la actividad, pero la experiencia laboral aislada no se incluía.

Para los cursos formativos se recogieron informaciones complementarias en cuanto a sexo y ocupación de los participantes en la formación, duración de ésta, tiempo empleado en cursos formativos de diferentes materias, tipo de ofertores de

formación externa a quienes recurrían las empresas y costes de impartir los cursos formativos. También se interrogó a las empresas ofertoras de formación sobre la planificación y gestión de su formación, incluyendo preguntas sobre la existencia de planes o presupuestos formativos.

En este artículo nos centraremos en las informaciones recogidas sobre la oferta de cursos formativos. Para situar éstas en su contexto, no obstante, resulta necesario primeramente comparar estos cursos formativos con otros tipos de formación impartida por las empresas (véase el cuadro 1). Los cursos formativos fueron el tipo más común de formación ofrecido por las empresas, y presenta también la mayor proporción de trabajadores participantes en ella.

Se encontró asimismo una variación considerable entre empresas según los diferentes tamaños y los diferentes sectores, así como entre países en cuanto a la proporción de empresas ofertoras de cursos formativos e índices de participación en ellos. Sólo un 36% de las empresas de 10 a 49 trabajadores ofrecieron cursos formativos, en comparación con el 92% de las compañías con 1000 o más trabajadores. Entre los diversos sectores las diferencias resultaron aún más marcadas, con cursos ofrecidos por más del 80% de todas las empresas en el sector de banca y seguros, frente al 15% de las empresas del sector textil. Se calcularon también para cada país la proporción de empresas que ofrecen cursos formativos y los índices de participación en ellos de todos los trabajadores incluidos en la encuesta (véase el cuadro 2).

La inversión efectuada por las empresas en los cursos formativos está influida por una serie de factores, entre los que se cuentan el sexo y la ocupación de los participantes, la duración y las materias de formación y si la formación se imparte dentro de la empresa o se encarga a un formador externo. Excedería los límites de este artículo examinar estas variables en detalle, pero un resumen de los datos puede resultar ilustrativo.

En general las diferencias entre los índices de participación de hombres y mujeres en los cursos formativos fueron pequeñas -un 29% de los trabajadores mas-





culinos y un 27% de los femeninos. Se detectaron diferencias mucho mayores entre las diversas ocupaciones: más del 40% de los cuadros, el personal profesional y el técnico participaron en cursos formativos en 1993, en contraste con un 34% de los empleados administrativos y de ventas y sólo un 17% de los trabajadores manuales. En el conjunto de la UE12, el tiempo medio destinado por cada participante a cursos de formación resultó de 45 horas en 1993, con apenas escasas diferencias observadas entre hombres y mujeres y entre grupos ocupacionales.

Pero el tiempo invertido en cursos de formación por cada participante sí varía considerablemente entre los diversos países, desde 139 horas en Grecia y 84 horas en Portugal hasta 25 horas en Irlanda. Las cifras altas para Grecia y Portugal pueden explicarse por el hecho de que, si bien las cifras de participación de estos países son muy bajas, muchos de los cursos ofrecidos recibían el apoyo de los Fondos Estructurales Europeos y fueron por ello de larga duración.

Se pidió a las empresas que subdividiesen el tiempo invertido en cursos formativos por materias de formación distintas. En general, en los doce Estados Miembros de entonces, más de una cuarta parte del tiempo invertido en cursos formativos se destinó a formar en las técnicas empleadas para la producción de las mercancías o servicios elaborados por la empresa. Cerca del 16% de las formaciones consistían en elementos de gerencia general o de desarrollo de recursos humanos, y un 13% se centraba en el procesamiento de datos. Otras materias suponían entre un 4 y un 8% de la formación, y más de una quinta parte de los cursos impartidos no permitían una asignación clara a materias concretas. La distribución del tiempo de formación por materias no presentaba grandes variaciones entre las empresas de diferentes tamaños.

En el promedio de los doce Estados Miembros se produjo una distribución casi equivalente del tiempo de formación entre los cursos gestionados internamente y los encargados a ofertores externos. Pero esta proporción variaba entre los países: en Dinamarca, casi tres cuartas partes de todas las horas de formación se impartían en cursos externos, mientras que en Por-

#### **Cuadro 2:**

### **Empresas que ofrecieron cursos formativos e índices de participación por país en 1993**

<b>País</b>	<b>porcentaje de empresas que ofrecieron cursos formativos</b>	<b>Índice de participación de trabajadores en los cursos (%)</b>
Bélgica	42	25
Dinamarca	79	32
Alemania	60	24
Grecia	13	13
España	21	20
Francia	48	37
Irlanda	64	43
Italia	9	15
Luxemburgo	50	25
Países Bajos	46	26
Portugal	13	13
Reino Unido	58	39
UE 12	43	28

tugal la misma proporción venía impartida en cursos internos.

### **La inversión en cursos formativos**

Dentro de la EFPC se pidió a las empresas que indicasen los siguientes costes de los cursos formativos:

- ☐ costes por ausencia laboral de los participantes;
- ☐ costes de viajes y dietas de los alumnos que asisten a cursos;
- ☐ costes salariales de los formadores y del personal que participa en la instrucción;
- ☐ costes de las instalaciones y los equipamientos utilizados; y
- ☐ tarifas de las organizaciones externas de formación.

Se solicitó también a las empresas que incluyeran los costes netos de todas las tasas de formación pagadas, deduciendo toda subvención recibida de organizaciones externas.

***«En general, en los doce Estados Miembros de entonces, más de una cuarta parte del tiempo invertido en cursos formativos se destinó a formar en las técnicas empleadas para la producción de las mercancías o servicios elaborados por la empresa.»***

**Cuadro 3:**
**Costes de los cursos formativos como proporción de los costes salariales para cada participante en los cursos, por países en 1993**

<b>País</b>	<b>Costes de la formación como % de los costes salariales</b>	<b>Costes de la formación por participante (en PPA)</b>
Bélgica	1,4	2.065
Dinamarca	1,3	930
Alemania	1,2	1.216
Grecia	1,1	1.607
España	1,0	1.450
Francia	2,0	1.563
Irlanda	1,5	764
Italia	0,8	1.591
Luxemburgo	1,3	1.535
Países Bajos	1,8	1.775
Portugal	0,7	1.112
Reino Unido	2,7	1.539
UE12	1,6	1.420

**Cuadro 4:**
**Costes de los cursos formativos ajustados a los costes salariales relativos, por países, en 1993**

<b>País</b>	<b>Costes de la formación ajustados a los costes salariales relativos (en PPA)</b>	
	<b>Por alumno</b>	<b>Por hora</b>
Bélgica	1.441	35
Dinamarca	1.052	27
Alemania	1.273	37
Grecia	2.292	17
España	1.300	26
Francia	1.544	28
Irlanda	883	35
Italia	1.339	33
Luxemburgo	1.366	34
Países Bajos	1.798	27
Portugal	1.265	15
Reino Unido	1.805	45
UE12	1.420	31

gadas a los formadores externos oscilaron habitualmente entre el 20 y el 30%, y los costes salariales de formadores internos y otro personal docente supusieron cerca del 15% de los costes formativos totales.

Excepciones a este modelo general se apreciaron en el Reino Unido, cuyas empresas indicaron un 36% de los costes formativos totales como costes de formadores internos y otro personal docente, y en Grecia, donde sólo un 8% de los costes totales correspondieron a las tarifas pagadas a organizaciones externas de formación. Las explicaciones a estos casos excepcionales permiten ilustrar las dificultades que supone el registrar e interpretar las cifras sobre los costes formativos:

Parece probable que la elevada proporción de los costes que van a parar en el Reino Unido (UK) a formadores internos y otro personal docente se debe al hecho de que en el UK las preguntas que la encuesta planteaba con respecto a este capítulo de los gastos se hallaban más detalladas que las preguntas correspondientes en los otros países. Se piensan que las preguntas en el UK pueden haber ayudado a las empresas a reconocer unos costes que podrían haber pasado desapercibidos en caso de haber utilizado preguntas de carácter más simple. Ello permitiría explicar parcialmente las altas cifras globales de costes para el UK, que es necesario tener presente para efectuar comparaciones. El porcentaje de los costes correspondientes a las tarifas de formadores externos en Grecia resulta muy bajo incluso si se toma en cuenta la proporción relativamente escasa de formación que imparten los formadores externos en dicho país. Sin embargo, debido a que un fuerte porcentaje de la formación en Grecia recibe el apoyo del Fondo Europeo Estructural, es posible que estos pagos se hayan efectuado directamente al formador externo, reduciendo con ello los costes directos pagados por las empresas.

A pesar de estos sesgos, sin embargo, la EFPC revela algunas características interesantes. Como ya hemos mencionado, las empresas de toda la UE gastan cerca del 1,6% de sus costes salariales totales en ofrecer e impartir cursos formativos, si

En la mayoría de los países los costes por ausencia laboral de los participantes suponían entre un 40 y un 60% de los costes totales de la formación, las tarifas pa-



bien aparecen diferencias en dicho porcentaje entre los diversos Estados Miembros (véase el cuadro 3).

Los costes de los cursos formativos como porcentaje de los costes salariales son máximos en el Reino Unido (un 2,7%) y mínimos en Portugal (un 0,8%). Como ya hemos indicado, no obstante, se piensa que la elevada cifra que presenta el UK puede deberse al hecho de haberse asociado más costes a los formadores internos y otro personal docente. Si se toma este elemento en cuenta y se ajustan las cifras británicas para alinearlas con las obtenidas en otros países, la proporción de los costes salariales invertida en cursos formativos se hallaría más próxima al nivel del 2,0% que se observa en Francia.

Dado que los costes de la formación se registraron en moneda nacional, las cifras sobre costes por participante (véase el cuadro 3) se han expresado en Paridades de Poder Adquisitivo (PPA). Las PPA se han acordado a escala internacional y constituyen un intento para eliminar las diferencias de precios entre los países y las variaciones en las tasas de cambio. Partiendo de esta base de cálculo, el gasto máximo por participante resultó ser el de Bélgica. No obstante, un examen más detallado reveló que ello no se debe a la mayor duración de la formación en Bélgica, la combinación ocupacional de los participantes o el tipo de materias impartidas en la formación. Además, la proporción de costes salariales invertidos en la formación en Bélgica no resulta excepcional, y de hecho es ligeramente inferior al promedio de la UE12. La explicación parece encontrarse más bien en los elevados costes salariales en Bélgica. Utilizando la conversión en PPA, puede calcularse utilizando datos de la encuesta un índice de los costes salariales relativos por trabajador. Esto nos muestra que, adoptando como 100 el valor de la UE12, el índice para Bélgica es de 143, seguido por Italia con 119. Los siguientes países serían Francia (101), Alemania (96) y UK (85). El índice mínimo de costes salariales relativos sería el griego (70).

Utilizando estos índices pueden calcularse los costes por participante en cada país y los costes por hora de formación, ajustados a los costes salariales relativos (véase el cuadro 4).

**Cuadro 5:**

### **Costes de los cursos formativos como porcentaje de los costes salariales y por participante en los cursos, para 1993 y por tamaño de la empresa**

<b>TAMAÑO DE LA EMPRESA (número de trabajadores)</b>	<b>Costes de la formación como % de los costes salariales</b>	<b>Costes de la formación por alumno formado (PPA)</b>
10-49	0,8	1.281
50-99	1,0	1.254
100-249	1,1	1.166
250-499	1,4	1.232
500-999	1,7	1.380
1000 o más	2,3	1.585
TOTAL (UE12)	1,6	1.420

**Cuadro 6:**

### **Índices de participación en cursos formativos ofrecidos por empresas con o sin un plan de formación, por países**

**Índices de participación de los trabajadores  
en cursos formativos ofrecidos por empresas (%)<sup>1</sup>**

<b>Categoría de tamaño</b>	<b>Empresas con plan de formación</b>	<b>Empresas sin plan de formación</b>
10-49	44	33
50-99	40	25
100-249	41	30
250-499	47	33
500-999	46	42
1000 +	49	45
UE10	47	34

(1) Excluidos Alemania y Países Bajos

Las diferencias entre los países en cuanto al coste de los cursos formativos por participante siguen existiendo, pero puede apreciarse que quedan explicadas en gran parte por las diferencias en las horas dedicadas a la formación. Para la mayoría de los países, los costes por hora de formación se aproximan al promedio de la UE12. Existen sin embargo tres excepciones: las cifras bajas en Portugal y Grecia se deben probablemente al fuerte apoyo que los Fondos Estructurales Europeos conceden a estos países, mientras que el



elevado resultado del UK se corresponde con el método distinto utilizado para recoger los datos sobre costes en dicho país, como he explicado anteriormente.

La encuesta arrojó como resultado que la proporción de costes salariales gastados en la formación varía mucho en función de los diferentes tamaños de las empresas, y proporcionalmente al mismo (véase el cuadro 5). Este fenómeno queda explicado en gran parte por el hecho de que la proporción de empresas que ofrecen formación también se incrementa proporcionalmente al tamaño de éstas. Los costes por participante no varían grandemente entre las empresas de las diferentes categorías de tamaños.

La inversión en cursos formativos varía mucho más en función de los sectores. Por ejemplo, el sector de la construcción sólo gastó en cursos formativos un 0,6% de los costes salariales. Ello puede explicarse en parte por el hecho de que numerosas empresas constructoras son pequeñas y por tanto es menos probable que impartan formación. También es posible que este sector dependa en mayor medida de competencias obtenidas a través de una formación inicial, como los aprendizajes u otras formas de sistemas duales. Por contraste, las finanzas, el sector de gas-agua-electricidad y los de correos y telecomunicaciones destinaron más del 2,5% de sus costes salariales a la formación en 1993, con un coste por alumno formado muy superior al promedio de la UE12 en su conjunto.

## Planes de formación

La EFPC preguntaba a las empresas ofertoras de formación si elaboraban planes de

formación. Dentro del conjunto de la UE12, el 28% de estas empresas afirmaban que sí lo hacían, en proporción creciente desde el 21% entre las de 10 a 49 trabajadores hasta el 79% entre las de 1000 o más trabajadores. En Irlanda, dos tercios de las empresas elaboraban planes de formación, lo que hacían de un 40 a un 50% de las empresas en Grecia, Italia y Portugal. En contraste, sólo un 15% de las empresas alemanas declararon elaborar planes formativos. Estas diferencias pueden deberse a que en algunos países son necesarios los planes de formación para recibir la asistencia de fuentes exteriores, como la UE o los mecanismos nacionales de apoyo del tipo del sistema de contribuciones/subvenciones en Irlanda. Es posible también que en algunos países, la cultura de la formación esté más consolidada y las empresas dispongan de más recursos, con la consiguiente menor necesidad para ellas de elaborar planes de formación.

Lo que sin embargo resulta interesante es que parece existir una relación entre la elaboración de un plan formativo por la empresa y la cantidad de formación ofrecida (véase el cuadro 6). Particularmente en las empresas pequeñas, el índice de participación de los trabajadores en cursos formativos en 1993 resultó mucho mayor para aquellas con planes formativos. Pero la encuesta no nos indica cuál es la causa y cuál el efecto. El hecho de elaborar un plan de formación puede hacer a una empresa más consciente de sus necesidades formativas, y tener como resultado una mayor oferta de formación. Pero también puede suceder lo contrario: que aquellas empresas que imparten de todas maneras una abundante formación consideren necesario un plan para gestionarla.



# La financiación de la enseñanza profesional en Rusia: cuestiones y alternativas<sup>1</sup>



**Ivo Gijsberts**

*Consultor Principal,  
BMB Consultoría de  
Gestión para el Desa-  
rrollo*

## Introducción

Dada su intención de crear una economía de mercado y hacer surgir una sociedad civil, la Federación Rusa se caracteriza por sus profundas reformas económicas, políticas y sociales. Dichas reformas también afectan al sistema educativo, un sistema que ha ayudado a Rusia a convertirse en una nación industrializada y con una identidad cultural muy marcada. El desafío consiste en conservar los puntos fuertes del sistema educativo ruso y dotarle al mismo tiempo de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para satisfacer tanto las demandas de la economía de mercado como las de los ciudadanos.

En este contexto, la formación profesional ocupa un puesto muy importante. Dentro de una economía desarrollada clásica, la formación profesional es la responsable de hacer que un 60 a un 80% de una fuerza de trabajo nacional cumpla los requisitos necesarios para su labor.

Hoy en día, el sistema ruso de formación profesional (el recuadro ofrece una breve descripción del mismo) afronta numerosos problemas enraizados en la época de la planificación central. Ya se han explicado en otro lugar las deficiencias del sistema de formación profesional durante esta era de planificación central (Heyneman, 1994; OIT, 1996; OCDE, 1997).

Bajo el antiguo sistema, uno de los objetivos era impartir a la mayoría de los titulados de secundaria cualificaciones formales de acceso como preparación al mundo del trabajo. Los jóvenes apenas tenían otra opción que la que les ofrecía

el sistema educativo formal. Apenas existían vías alternativas hacia el mercado de trabajo, lo que resultaba en una enorme red de escuelas uniformes, con un número excesivo de maestros que formaban a demasiados alumnos y durante demasiado tiempo.

Un segundo objetivo era lograr una estrecha correspondencia entre la formación ofrecida y los requisitos del empleo. Ello provocaba una organización «vertical» de la formación profesional, controlando los ministerios sectoriales la formación financiada por el Estado en su respectivo sector. En el pasado, la escuela técnica o profesional típica estaba organizada para preparar a los trabajadores formados a su labor en una empresa dada. Ello se reflejaba en el currículo formativo, que impartía a los estudiantes capacidades específicas para un empleo particular y una función concreta. Ello condujo a la multiplicación de programas formativos técnicos y profesionales.

La formación vertical separó a las escuelas por sectores, presuponiendo por lo general que las competencias y los ciudadanos permanecerían en un sector concreto durante toda su vida. Este supuesto hubiera sido correcto bajo las circunstancias de una economía planificada, pero deja de serlo en condiciones de competición libre de mercado. Para contribuir positivamente a una economía de mercado, el sistema de la formación técnico-profesional requiere una adaptación y una mayor flexibilidad.

El análisis del actual sistema ruso de formación profesional permite distinguir dos tendencias recientes. La primera es preocupante y muestra un descenso radical en los recursos y el apoyo economi-

**El Estado ruso ha desempeñado hasta la fecha el papel fundamental en la financiación de la formación profesional. Presionado por los problemas presupuestarios, pretende en la actualidad desarrollar mecanismos para compartir en mayor medida esta financiación, ante todo con los que se benefician de la misma: los estudiantes y los empresarios. Además, el sistema actual de financiación, a partir de las matriculaciones o entradas al sistema, no origina estímulos para el cambio. Es necesario crear un nuevo sistema de asignación presupuestaria con el criterio de los resultados formativos, a fin de incentivar económicamente el cambio de comportamiento entre las instituciones.**

<sup>1</sup> Este documento se redactó originalmente para su inclusión en el proyecto financiado por la UE «Análisis del impacto social de la reestructuración y privatización económicas en la Federación Rusa».



## Una breve descripción del sistema de la FP en Rusia

El sistema de la formación profesional en Rusia puede dividirse en tres partes: un **sistema escolar** concebido para los jóvenes; un **sistema de formación en la empresa** para los trabajadores; y un **sistema de reconversión** para los adultos en paro.

Tradicionalmente, el **sistema escolar** era el mayor de los subsistemas y proporcionaba a la mayoría de la juventud rusa cualificaciones de acceso a la vida activa. Está compuesto por dos ramas:

- la **formación profesional básica**, impartida en instituciones denominadas «escuelas técnico-profesionales», o PTUs; y
- la **enseñanza técnica secundaria**, impartida en instituciones profesionales superiores especiales, denominadas «liceos técnicos» o institutos.

La formación profesional básica aspira a ser continuación de la enseñanza general y a fomentar las competencias profesionales específicas. La escolaridad básica es gratuita. Tradicionalmente, las PTUs caen bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y reciben su financiación directamente del presupuesto federal. En 1996, el sistema comprendía 4.200 instituciones educativas, con una población estudiantil de 1,7 millones (véase el cuadro 1).

En contraste, los liceos técnicos preparan a los estudiantes para las ocupaciones técnicas y especializadas de nivel medio. Cerca del 40% de los liceos técnicos se hallan controlados y financiados por los correspondientes ministerios sectoriales, mientras los demás son responsabilidad del Ministerio de Educación. En 1996, existían 2200 institutos con una población estudiantil de casi 2 millones (véase el cuadro 1).

El **sistema de formación en la empresa** para el perfeccionamiento y recapacitación de los trabajadores ha experimentado un colapso prácticamente total, tras haber suprimido la Ley de Empresas de 1990 la obligación reglamentaria para las empresas de invertir en la formación de los trabajadores. Antes de 1990, cada empresa estaba obligada a formar y perfeccionar las cualificaciones de sus trabajadores. Todas las grandes empresas soviéticas disponían por regla general de su propio instituto formativo. El proceso de reestructuración empresarial que comenzó en 1990 ha causado mayoritariamente un desmantelamiento de la formación en la empresa.

Antes de 1991 no existía un **sistema de reconversión para adultos en paro**. La reconversión de los parados se convirtió en la tarea del Servicio Federal de Empleo y de su red de oficinas regionales extendidas por todo el país. Es interesante observar que el Servicio Federal de Empleo no tiene instituciones formativas propias, sino que adquiere la formación para los parados utilizando como base material disponible a los PTUs y los liceos técnicos.

Este artículo examina el mecanismo de financiación de la formación profesional en la Federación Rusa para exponer cómo el actual sistema de financiación perpetúa la antigua situación. Mantiene que un sistema revisado de financiación a partir de indicadores de rentabilidad o de resultados permitiría sentar los fundamentos para una renovación gradual del sistema, que permitiera adaptarlo mejor al mercado de trabajo y darle mayor eficacia.

Analizaremos el actual sistema de financiación de la FP considerando tanto sus fuentes presupuestarias como las no presupuestarias. Presentaremos, por último, una forma alternativa de financiación para incentivar a las escuelas al cambio.

## La financiación de la formación profesional

La financiación del sistema de la formación profesional rusa se distribuye entre diversos niveles. El sistema se ha hecho bastante complejo por la reducción de partidas presupuestarias para el sector educativo debido a la crisis fiscal, y a la tendencia actual hacia la descentralización en el seno de la Federación Rusa.

Los institutos de formación profesional básica reciben su financiación de las siguientes fuentes:

- el presupuesto federal, en 70 de las 89 regiones que componen la Federación Rusa;
- el presupuesto regional, en las restantes 19 regiones de la Federación (entre éstas, 15 regiones que optaron por excluirse del mecanismo de impuestos compartidos por lo que ya no pueden recibir subvenciones federales, y cuatro regiones que, a título experimental, han tomado a su cargo la propiedad legal de las escuelas profesionales y por tanto también las correspondientes responsabilidades financieras<sup>2</sup>).

Los institutos de enseñanza secundaria técnica se financian o bien a partir del presupuesto regional (en el caso de las 15 regiones «autoexcluidas»), o a partir del presupuesto federal, ya sea a través del Ministerio de Enseñanza General y Pro-

co, lo que empeora las condiciones generales del proceso educativo y supone una amenaza para la pervivencia de los actuales centros formativos. La segunda consiste en una tendencia más positiva hacia la diversificación y la innovación educativas, estrechamente vinculada con el proceso de descentralización y con la orientación hacia una mayor autonomía escolar. La descentralización ha diversificado las fuentes de financiación, si bien el sistema en su conjunto continúa confrontado a una seria crisis de recursos.

2) Estas cuatro regiones son: Novgorod, Nizny Novgorod, Samara y la ciudad de San Petesburgo



fesional, o a través de uno de los ministerios sectoriales.

En principio, la financiación de la enseñanza profesional básica y secundaria, ya sea a escala federal o a escala regional, se efectúa de conformidad con criterios numéricos de estudiantes y el índice previsto de matriculaciones y titulación. Dichos criterios intentan abarcar los salarios docentes, la manutención y subvenciones estudiantiles y los gastos en materiales didácticos, productos de consumo, mantenimiento, renovación y equipamientos.

No obstante, en 1996 los créditos asignados a las instituciones de formación profesional básica dentro del presupuesto general sólo fue de aproximadamente dos tercios del presupuesto aprobado (véase el cuadro 2). En la práctica, el presupuesto federal solamente asigna el 100% de sus fondos para pagar las denominadas «partidas protegidas», es decir los salarios docentes y las becas estudiantiles. Los pagos de manutención, equipamientos e instalaciones básicas como calefacción, alumbrado y agua, se han convertido en factores muy problemáticos para las escuelas profesionales. Algunos datos sugieren incluso que en 1997 sólo se transfirió a las escuelas profesionales una tercera parte del presupuesto aprobado.

La Tesorería del Ministerio de Hacienda transfiere los fondos a los Departamentos de la Hacienda regional, quienes coordinan con el Departamento de Educación regional la distribución de los fondos entre los diferentes centros educativos. Las administraciones regionales pueden asignar libremente recursos adicionales a las escuelas, a partir de sus propios ingresos.

Dado que la administración federal no consigue cumplir las normas mínimas, a escala regional se producen variaciones considerables. La cantidad que una región recibe de la administración federal depende a fin de cuentas de sus ingresos anteriores. Las regiones ricas en recursos naturales, en su calidad de donantes económicos a la administración central, disfrutan de una mayor autoridad para negociar un buen trato y tienden a recibir bastante más, en promedio, por cada estudiante. Ello contribuye a la creciente

**Cuadro 1a.**

**Tendencias de matriculación en la enseñanza profesional básica (PTU) (financiación presupuestaria o extrapresupuestaria)**

	1991	1993	1995	1996 (previsiones)
Nº de instituciones	4321	4273	4166	4214
Nº de estudiantes admitidos (en miles)	1306,7	1106,7	1121,7	1067,1
- financiación presupuestaria	1234,4	1007,1	928,2	882,7
- financiación extrapresupuestaria	72,3	99,5	193,5	184,4
Nº de estudiantes matriculados (en miles)	1841,5	1741,6	1689,5	1703,9
Nº de titulados (en miles)	1210,0	1031,8	1034,1	955,0
- financiación presupuestaria	1140,7	921,5	840,6	784,9
- financiación extrapresupuestaria	69,3	110,3	193,5	170,1

Fuente: Ministerio de Educación

**Cuadro 1b.**

**Tendencias de matriculación en la enseñanza secundaria profesional (total de la financiación presupuestaria y extrapresupuestaria)**

	1991	1991	1995	1996
Nº de instituciones	2605	2607	2612	2608
Nº de estudiantes admitidos (en miles)	732	644	665	662
Nº de estud. matriculados (en miles)	2202	1994	1923	1976
Nº de titulados	623	546	473	494

Fuente: Informe del Observatorio Nacional del Sistema de Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

desigualdad de los gastos educativos en las diferentes regiones.

No existe presupuesto para bienes fijos o para la adquisición de equipamientos. Como consecuencia, las escuelas se encuentran gravemente infradotadas. Este era el caso general incluso antes de la transición, lo que hacía a todo este enorme sistema gravemente desactualizado en cuanto a equipamientos, instalaciones, etc.

¿Cómo han sobrevivido las escuelas bajo estas duras circunstancias económicas?



**Cuadro 2.**  
**Financiación federal para los PTUs en 1996**  
**( en millardos de rublos)**

Partida de gastos	Créditos aprobados para 1996	Créditos gastados realmente en 1996	% de realización de créditos
Nóminas y otros gastos salariales	996,3	996,3	100,0
Adquisición de indumentaria	303,7	59,8	19,7
Comida	1056,3	512,7	48,1
Gastos formativos	35,5	-	-
Pagos de instalaciones	306,2	276,0	90,1
Becas a estudiantes	211,1	211,1	100,0
Otras subvenciones	199,0	35,3	17,7
Otros gastos	107,1	3,8	3,5
Total	3224,2	2095,0	65,0

Fuente: Informe del Observatorio Nacional sobre el Sistema de Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

***«(...) a escala regional se producen variaciones considerables. La cantidad que una región recibe de la administración federal depende a fin de cuentas de sus ingresos anteriores. Las regiones ricas en recursos naturales, en su calidad de donantes económicos a la administración central, disfrutan de una mayor autoridad para negociar un buen trato y tienden a recibir bastante más, en promedio, por cada estudiante.»***

Los directores escolares y las administraciones educativas regionales han adoptado diversos mecanismos para generar fuentes complementarias de ingresos. Pueden agruparse estos mecanismos en las siguientes categorías:

- ☐ medidas administrativas;
- ☐ la implantación de tasas de contribución para el usuario;
- ☐ la formación por contrato, y las
- ☐ actividades productivas.

#### **Medidas administrativas**

Se retrasan los pagos salariales a formadores y personal en general, las facturas de la electricidad, el agua y la calefacción dejan de pagarse o se delega la responsabilidad de su pago a la administración regional (p.e. en Astrakán). Se han pospuesto además numerosas actividades de renovación y mantenimiento de las escuelas, desviándose hacia otros usos todo importe recibido con este objetivo. La adquisición de materiales didácticos está limitada.

#### **Implantación de tasas de contribución para el usuario**

Aun cuando la constitución rusa estipule que la enseñanza profesional básica es gratuita para la población, ello no impi-

de a las escuelas ofrecer una serie de cursos comerciales en régimen de tarde o cursos breves con titulación. Programas muy populares son las clases de informática, la preparación para los exámenes de conducir (parte teórica) y los cursos de corte y diseño de modas.

Los liceos técnicos disfrutaban incluso de mayor libertad y más recursos para organizar actividades comerciales (véase el cuadro 3). Ante todo, pueden aceptar a estudiantes de pago en sus programas regulares, si bien con un límite máximo del 25% de las matriculaciones totales, para evitar que los estudiantes de pago dominen el programa formativo de una institución. En segundo término, debido a que disponen de formadores más cualificados, se hallan en posición de ofrecer cursos comerciales de fuerte demanda, como contabilidad, mercadotecnia, tecnología de la información, ya sea como cursos de tarde o como programas de formación a distancia. En tercer lugar, ofrecen cursos preparatorios breves a futuros candidatos en las materias sometidas a exámenes de acceso.

Es interesante observar que las escuelas no han comenzado aún a cobrar por otros servicios como el de manutención y alojamiento, comidas, utilización de libros de texto, herramientas y ropa de trabajo. No está claro si la noción de educación gratuita que estipula la constitución impide cobrar por estos servicios. De todas formas, las escuelas conceden importancia a impartir una formación gratuita a sus estudiantes, ya que éstos proceden principalmente de familias sin recursos. Su capacidad para pagar determinados servicios, incluso con tasas simbólicas, se considera muy baja o incluso nula. Por ello, las escuelas dan gran importancia también a las comidas que ofrecen a sus estudiantes.

#### **Formación por contrato**

La formación por contrato, o el diseño y la ejecución de un programa formativo individualizado a solicitud de una tercera parte (p.e. empresa o servicio de empleo) constituye una tercera fuente de ingresos complementarios. Sin embargo, parece ser que los contratos directos con las empresas han sido bastante limitados. El papel de facilitador intermedio entre la empre-





sa por un lado y el ofertor formativo por otro lo desempeñan los departamentos regionales del Servicio de Empleo (SE). El SE gestiona formaciones por contrato para los parados, partiendo de las garantías en el empleo que otorgan las empresas. La formación suele durar de tres a seis meses y se financia a partir del propio presupuesto del SE.

Cerca de 50.000 parados se beneficiaron en 1996 de este tipo de formación orientada al empleo. La cifra descendió radicalmente en el primer semestre de 1997, alcanzando sólo algunos miles de personas, debido al recorte presupuestario que tuvo que afrontar el SE como consecuencia de los problemas crecientes en la recaudación de contribuciones.

Debemos observar asimismo que el SE ha sido selectivo en sus contratos firmados con las escuelas. Debido a la estricta orientación al mercado laboral del programa de reconversión, sólo escuelas selectas pueden impartir un programa a medida y adaptado a los requisitos del futuro empresario. No todas las escuelas profesionales son capaces de ello. Algunas operan en un ramo industrial en el que la demanda efectiva es muy escasa, mientras que otras aún no se han adaptado al nuevo sistema de mercado, condicionadas todavía por la costumbre de aceptar y aplicar exclusivamente instrucciones procedentes de la jerarquía.

### Actividades productivas

Este es con diferencia el método más utilizado para producir ingresos complementarios. Todas las escuelas utilizan algún mecanismo para capitalizar los recursos de que disponen, ya sea vendiendo los productos que elaboran los alumnos durante el programa formativo o participando en auténticas actividades comerciales para producir mercancías o servicios comercializables fuera de las horas de formación. Algunas escuelas disponen también de instalaciones (una sala de banquetes, un auditorio, alojamientos para visitantes...) que pueden alquilarse o prestarse para albergar actividades especiales externas a la escuela, o bien explotarse comercialmente.

La mayor parte de los resultados que las escuelas obtienen de estas actividades

### Cuadro 3

### Formación de pago en centros de enseñanza profesional de secundaria, 1994 - 1996

	1994	1995	1996
Matriculaciones totales	629,6	664,6	662,0
Matriculas de pago	56,8	121,2	127,9
% de matriculaciones de pago	9,0	18,2	19,0
Matriculaciones en cursos diurnos	450,9	477,6	480,0
Matriculas de pago	33,3	68,9	74,0
% de matriculaciones de pago	7,4	14,4	15,4
Número total de estudiantes	1870,9	1923,3	1975,8
Matriculas de pago	119,3	228,4	282,3
% de estudiantes de pago	6,4	11,9	14,3

Fuente: Informe del Observatorio Nacional del Sistema de la Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

comerciales se destinan a incrementar los recursos de la propia escuela. En algunas de las regiones, un pequeño porcentaje de los ingresos se transfiere al Departamento de Educación Regional. La ventaja que conllevan estas actividades es la mayor autonomía económica para los centros individuales, que les permite colmar los déficits de la financiación federal o regional e invertir en nuevas instalaciones y equipamientos (como p.e. laboratorios informáticos). El inconveniente es que puede desviar a las escuelas de su misión fundamental y distorsionar su programa formativo, un hecho que reconocen abiertamente numerosos administradores educativos.

Como conclusión, puede afirmarse que el mayor nivel de autonomía escolar y descentralización ha diversificado las fuentes de financiación para las escuelas, sin conseguir sin embargo compensar plenamente el déficit que ha ocasionado la reducción de las subvenciones federales (o regionales). Además, esta evolución ha hecho surgir una mayor desigualdad entre las escuelas. La mayoría de las escuelas vinculadas a alguna de las antiguas industrias se encuentra en una situación económica muy apurada. Una minoría, en particular los liceos técnicos que han pasado a denominarse «institutos», han tenido gran éxito en la obtención de ingre-

**«(...) el mayor nivel de autonomía escolar y descentralización ha diversificado las fuentes de financiación para las escuelas, sin conseguir sin embargo compensar el déficit que ha ocasionado la reducción de las subvenciones federales (o regionales). Además, esta evolución ha provocado una mayor desigualdad entre las escuelas.»**



**«Presionado por problemas presupuestarios, el gobierno federal intenta en la actualidad desarrollar mecanismos que le permitan compartir en mayor grado esta financiación, promoviendo (...) la financiación de fuentes diversas, (...) transfiriendo una parte de los gastos de la formación profesional a los usuarios de la formación, (...) y la financiación entre niveles diversos, (...) transfiriendo los costes de la formación profesional a los sectores inferiores de la administración (...)»**

sos complementarios, hasta tal punto que la subvención federal (o regional) constituye ya la parte menor de su presupuesto total. Los mejores institutos sólo reciben en la actualidad un 20% de sus ingresos de las subvenciones directas concedidas por el Estado.

## La supervivencia del sistema

Es lícito plantear las siguientes dos cuestiones: ¿por qué no se ha hundido todo el sistema de las escuelas profesionales, a pesar de los recortes económicos radicales y de sus débiles vínculos con las empresas? ¿por qué el sistema se ha mantenido -en buena medida- intacto?

Pueden ofrecerse tres categorías de respuestas:

- ☐ las tradiciones con larga historia;
- ☐ la inercia del sistema; y
- ☐ los factores impulsados por la demanda.

### Las tradiciones con larga historia:

En Rusia, los estudiantes con menores capacidades (de familias problemáticas o sin recursos) terminan finalmente en el sistema de formación profesional. Apenas existían, ni siguen existiendo, alternativas para ellos. La motivación social es mantener alejados de la calle a los jóvenes potencialmente problemáticos y ocuparlos en estas instituciones, para evitar comportamientos antisociales. A ello favorece la otra tradición rusa: obtener una cualificación profesional antes de acceder al mercado de trabajo.

### La inercia del sistema:

Las propias instituciones tienden con todas sus fuerzas a mantener los centros escolares y maximizar el presupuesto que pueden obtener de la administración federal o regional: al tener más estudiantes se incrementan los presupuestos y ello protege empleos y salarios del personal docente.

### Factores impulsados por la demanda:

Paradójicamente, ha surgido una demanda continua de formación profesional,

incluso durante los momentos de reducción de plantillas. Las antiguas profesiones han quedado obsoletas y han aparecido otras nuevas. Tanto los padres como los estudiantes perciben que pueden mejorar sus oportunidades de lograr un empleo interesante si obtienen las cualificaciones profesionales que demanda el mercado de trabajo. Han cambiado las reglas de juego, y una serie de escuelas han comenzado a reorientar sus programas y adaptarlos en mayor medida al mercado de trabajo. Los estudiantes han captado rápidamente las señales que emite el mercado de trabajo, seleccionando las escuelas que les ofrecen las mejores oportunidades. Puede calificarse a esta tendencia como la motivación del mercado.

Con riesgo de caer en el simplismo, podemos afirmar que durante los últimos cinco años de las reformas, las dos primeras explicaciones han sido la fuerza motora que ha mantenido el sistema de formación profesional intacto en gran medida, si bien con un ritmo mucho más reducido. Pero en los próximos años, la supervivencia del sistema dependerá a fin de cuentas de su capacidad para adaptarse a los cambios que tienen lugar en el mercado de trabajo y crear un producto final más atractivo, tanto para empresarios como para estudiantes. Sólo esta inversión de prioridades puede sanear el sistema en el futuro previsible.

## Cuestiones y alternativas para la política de financiación

El gobierno federal de la Federación Rusa ha cumplido hasta la fecha el papel principal en la financiación del sistema de la formación profesional. Presionado por problemas presupuestarios, el gobierno federal intenta en la actualidad desarrollar mecanismos que le permitan compartir en mayor grado estos costes, promoviendo lo que ha recibido el nombre de financiación *de fuentes diversas* y niveles diversos. Mediante la financiación de fuentes diversas, el gobierno federal pretende transferir una parte de los gastos de la formación profesional a los usuarios de la formación, esto es, los estudiantes (o sus padres) y las empresas.



Mediante la financiación entre niveles diversos, el gobierno federal intenta transferir los costes de la formación profesional a los sectores inferiores de la administración, en particular a las regiones.

Una cuestión que ha recibido mucha menos atención por parte de los políticos es que el sistema actual de financiación estatal, en función de las matriculaciones o entradas al sistema, no origina estímulos para cambiar. A pesar de la mayor participación prevista de estudiantes y empresas en la financiación de la FP, es evidente que durante mucho tiempo aún la mayor parte de los recursos deberán proceder del Estado.

Desde esta perspectiva, una alternativa sería utilizar los recursos disponibles con mayor eficacia y erigir un nuevo *sistema de asignación presupuestaria*, con el criterio de la rentabilidad o los resultados, que originase incentivos económicos para que las instituciones modifiquen su comportamiento. Presentamos a continuación las diversas alternativas consideradas:

### **Financiación de fuentes diversas**

La formación profesional no debe considerarse como un interés exclusivamente público. Los beneficios de la formación profesional también favorecen al individuo que recibe la formación, ya que todo estudiante puede esperar mayores ingresos a lo largo de su vida una vez formado, y a los empresarios que contratan a trabajadores formados, ya que éstos les permiten incrementar la productividad y los beneficios. De esta manera, en la financiación de la formación profesional no sólo debiera participar el Estado aisladamente.

La aceptación de este argumento dentro del contexto ruso conduce a la siguiente cuestión: ¿qué parte de los costes educativos debiera transferirse a los usuarios de la formación, estudiantes y empresarios?

La contribución que los estudiantes debieran pagar constituye una pregunta muy difícil en la Rusia de hoy. Se acepta en general que los individuos no tienen capacidad para pagar su formación profesional escolar. Con el 22% de los rusos (32 millones de personas) viviendo por

debajo del umbral oficial de pobreza (definido como un nivel mínimo de subsistencia de 349.000 rublos por mes -70 \$ USA), el argumento tiene evidentemente buena parte de verdad.

Por otro lado, existe una multitud de cursos comerciales que atraen a personas dispuestas a pagar una tasa de formación (simbólica). Estos cursos pueden ser extracurriculares (p.e. inglés, tecnología de la información) preparatorios (para aprobar determinados exámenes de acceso), o modulares (gestión, mercadotecnia, contabilidad, restauración, peluquería, diseño de modas, etc). Algunos de estos cursos los ofrecen PTUs y liceos técnicos, y otros muchos se imparten en centros formativos privados. Este sistema de enseñanza de pago prolifera no sólo en Moscú, sino también en las regiones.

Paralelamente al hecho de que numerosos liceos técnicos atraen a estudiantes de pago con algunos de sus programas regulares, ello significa que en determinados segmentos de la población existe una capacidad y voluntad ciertas para abonar la formación profesional. Tanto más cuanto ésta mejora sus oportunidades de obtener un empleo mejor remunerado.

Las escuelas aún no han comenzado a explorar esta posibilidad debido a la obligatoriedad constitucional de impartir una formación profesional básica de carácter gratuito, pero una opción para el futuro podría ser la de incrementar las contribuciones estudiantiles a la financiación de la formación profesional.

En numerosos países, los empresarios contribuyen en buena parte a la financiación de la formación profesional. No así en Rusia, donde se ha reducido la obligación legal que tenían las empresas de invertir en formación. Debido a ello y a la crisis económica que afecta a numerosas empresas, puede decirse que éstas han cancelado, más o menos, sus inversiones en formación.

Hasta la fecha, los cambios en la formación profesional rusa se han efectuado prescindiendo en buena parte de la participación de los empresarios. Exceptuando la actuación del Servicio Federal de Empleo para algunas fases, las decisio-

***«En numerosos países, los empresarios contribuyen en buena parte a la financiación de la formación profesional. No así en Rusia, donde se ha reducido la obligación legal que tenían las empresas de invertir en formación. Debido a ello y a la crisis económica que afecta a numerosas empresas, puede decirse que éstas han suprimido, más o menos, sus inversiones en formación.»***



**«La responsabilidad de financiar la formación profesional, hasta la fecha materia federal, podría delegarse a los gobiernos subnacionales de las regiones. La cuestión es si las regiones dispondrán de los ingresos que les permitan afrontar los nuevos gastos.»**

nes se han tomado exclusivamente en el nivel decisorio del sistema educativo. Si Rusia pretende reformar su sistema de formación profesional y adaptarlo mejor al mercado de trabajo, necesitará desarrollar una estrategia eficaz que abra la participación a empresarios, empresas y sus organizaciones representativas.

Una posibilidad podría ser la de generalizar la tasa formativa del 1% - 2% sobre las nóminas o beneficios empresariales, instaurada ya por una serie de regiones. Una proporción de todos los ingresos obtenidos por esta tasa o contribución podría destinarse a un fondo especial para financiar (en parte) los costes regionales del sistema de la formación profesional. Dicho fondo podría administrarse de forma tripartitaria entre empresarios, trabajadores y el gobierno. Una obligación legal de los empresarios para contribuir a este fondo formativo estimularía el interés de éstos por la reforma del sistema total.

Hungría ha creado este «Fondo para la Formación Profesional», instaurando a la vez la obligación legal para las empresas de invertir un 1,5% de su masa salarial en la formación. Pero no es necesario que las empresas transfieran todo el importe de ese 1,5% al Fondo: pueden financiar con dicha cantidad sus propios cursos y proporcionar también asistencia directa a escuelas profesionales. Sin embargo, la difícil situación económica de numerosas regiones rusas impide una implantación general de esta idea de los fondos en el futuro inmediato. Las empresas rusas dan lugar al 85% de todos los ingresos fiscales, en fuerte contraste con las normas imperantes en los países de la UE. Debido a esta alta presión fiscal, el índice de cumplimiento es bajo, y las empresas utilizan numerosas estrategias de evasión de impuestos. La creación de una contribución especial para las empresas en este contexto podría no conducir por fuerza a resultados eficaces. La creación de estos fondos precisará tiempo y mejores condiciones económicas, y también un sistema fiscal reformado que reduzca la contribución general de las empresas.

### **Financiación entre niveles diversos**

La tendencia hacia la financiación entre niveles diversos está impulsada por la

obligación del gobierno federal de reducir radicalmente el presupuesto del Estado. Esta reducción puede lograrse fácilmente redistribuyendo actividades estatales entre los diferentes niveles administrativos. La responsabilidad de financiar la formación profesional, hasta la fecha materia federal, podría delegarse a los gobiernos subnacionales o a las regiones. La cuestión es si las regiones dispondrán de los ingresos que les permitan afrontar los nuevos gastos.

Durante 1997 han surgido proyectos de esta naturaleza. Sin embargo, es necesario cuantificar los costes asignados a las regiones y fijar requisitos de recursos antes de transferir los gastos.

Esta constituye una cuestión grave que precisa consideración urgente. Desde una perspectiva teórica de las finanzas públicas, los servicios públicos cuyos beneficios repercuten dentro de las fronteras locales deben caer bajo la responsabilidad del gobierno local. Este es evidentemente el caso de la formación profesional, ya que las comunidades y las empresas locales se benefician de la existencia de las escuelas profesionales. Los decisores políticos educativos a escala federal tienen por ello parte de razón en favorecer la transferencia de los gastos de la formación profesional a las regiones.

Sin embargo, antes de efectuar dicha transferencia, un primer paso muy importante es cuantificar el nivel de los gastos que ha de afrontar cada región y comprobar si dichos gastos se corresponden con los ingresos regionales disponibles. La experiencia federal al respecto dista aún mucho de ser perfecta, ya que se han transferido numerosos gastos de protección social a los gobiernos regionales y municipales sin haber resuelto previamente la cuestión de la correspondencia con los ingresos locales.

La cuestión de la financiación intergubernamental en Rusia es muy compleja y se halla aún en plena evolución. La redistribución de las partidas de gastos entre diferentes niveles estatales es sólo una cara de la moneda, siendo la otra la repartición de ingresos fiscales, la fijación de tasas fiscales y de fórmulas de compensación entre las regiones de altos y



las de bajos ingresos. Estas cuestiones siguen aún por resolverse, lo que dificulta la transferencia de gastos de la FP a las regiones.

A título experimental, cuatro regiones han aceptado la responsabilidad de financiar el sistema de la FP a partir de su presupuesto regional desde 1997. A cambio, han obtenido la promesa del gobierno federal de recibir toda la financiación reglamentaria debida en 1995 y 1996. Será interesante evaluar este experimento, aún cuando debemos observar que las regiones que participan en el mismo están industrializadas y disfrutan de una situación económica por encima de la media rusa.

### **Un nuevo sistema de asignación presupuestaria**

Hasta la fecha, el procedimiento presupuestario<sup>3</sup> en la Federación Rusa se regía en todas sus etapas por la lógica de distribuir pasivamente los recursos disponibles entre las estructuras y servicios existentes. Ahora es necesaria una filosofía completamente nueva: una lógica según la cual estructuras y servicios compiten entre sí por los escasos recursos, lo que provocará la adaptación de dichas estructuras a las nuevas prioridades políticas y a las limitaciones en los recursos.

En el mundo occidental, ha ido avanzando la comprensión de que el método de asignación presupuestaria puede contribuir en buena parte al comportamiento institucional que se desee. En otras palabras, utilizando el método correcto de asignación de créditos presupuestarios, pueden crearse incentivos para que los centros educativos se comporten de la manera que se espera e impulsar al cambio.

Un sistema presupuestario centrado en la oferta y basado en criterios de gastos por cabeza de estudiante y por matriculaciones (modelo de entradas al sistema), no permite a la administración educativa efectuar redistribuciones de recursos. Un sistema así resulta rígido, y hace difícil recompensar a las escuelas que ofrecen programas innovadores y penalizar a aquellas otras no propensas a cambiar sus programas. Tiende a reforzar el status quo: siempre y cuando las escuelas consigan

atraer un número mínimo de nuevas matriculaciones, su existencia no se hallará en peligro y podrán continuar operando como lo han hecho tradicionalmente.

Teniendo en cuenta la transición que tiene lugar en la economía rusa desde una planificación central a una economía de mercado, con sus productores y consumidores individuales capaces de tomar decisiones, el sistema actual de financiación por criterios de gastos obstaculiza los cambios necesarios en el sistema escolar de la formación profesional. Un cambio en el mecanismo federal (o regional, donde sea conveniente) de financiación de la formación podría estimular fuertemente al cambio tanto a escuelas como a estudiantes.

¿Cómo diseñar un sistema de financiación que apoye esta inversión de prioridades? Una alternativa podría ser la de adoptar un modelo orientado al rendimiento, un sistema presupuestario basado en los resultados. Según este modelo, el importe disponible para la formación profesional dependería de los resultados reales del sistema: el número de estudiantes que alcanzan realmente una titulación.

El principio sería que las escuelas recibieran su financiación en calidad de ingresos por ofrecer servicios en el mercado, siendo su principal cliente el ministerio de educación. Pueden definirse los «resultados» de muchas formas, pero quizá la mejor sea la de los resultados «formales» integrados en la estructura educativa. En este sentido, los resultados se ciñen a los estudiantes que obtienen certificados una vez finalizado un determinado curso, o que consiguen su título definitivo.

Debiera transpasarse a las escuelas la suficiente autoridad para gastar los recursos de las subvenciones estatales como ellas consideren conveniente, con la suficiente flexibilidad para decidir, por ejemplo, si desean incrementar los salarios docentes o adquirir más equipamientos a costa de otras líneas presupuestarias.

El sistema de financiación también puede diseñarse en función de los programas impartidos. Ello permitiría a las administraciones educativas frenar el flujo de capital destinado a cursos obsoletos o

***«(...) el procedimiento presupuestario en la Federación Rusa se regía en todas sus etapas por la lógica de distribuir pasivamente los recursos disponibles entre las estructuras y servicios existentes. Ahora es necesaria una filosofía completamente nueva: una lógica según la cual estructuras y servicios compiten entre sí por los escasos recursos, provocando la adaptación de dichas estructuras a las nuevas prioridades políticas y a las limitaciones en los recursos.»***

***«El principio sería que las escuelas recibieran su financiación en calidad de ingresos por ofrecer servicios en el mercado, siendo su principal cliente el Ministerio de Educación. Pueden definirse los «resultados» de muchas formas, pero quizá la mejor sea la de los resultados «formales» integrados en la estructura educativa.»***

<sup>3</sup>) no sólo el educativo, sino en todos los sectores



***«(...) son las regiones quienes están mejor situadas para llevar a cabo el papel de reorientar el sistema, revisar el número y la distribución de las escuelas profesionales, adoptar decisiones difíciles sobre cierres o fusiones de cursos y estimular a la apertura de otros nuevos. Las regiones conocen también mejor el ambiente empresarial local y pueden promover e invertir rápidamente en nuevos programas, siempre y cuando estos nuevos programas cumplan las normas exigidas de calidad para la formación.»***

irrelevantes e incentivar la redistribución de recursos hacia los cursos innovadores y más adaptados al mercado de trabajo.

De conformidad con este modelo presupuestario por programas, las escuelas competirían por los estudiantes en función del curso que éstos sigan. Las actividades formativas se dividirían en grupos según los costes de los programas. Todos los programas formativos corresponderían a alguno de los grupos de programas, los cuales concederían una subvención diferente por cada estudiante asistente. Las escuelas podrían recibir estas subvenciones con periodicidad anual o varias veces al año, dependiendo de los informes de auditoría que presenten a las administraciones educativas. Si los estudiantes abandonan la formación, la cantidad total de subvenciones se reducirá automáticamente. Con ello, el modelo se convierte en una combinación de financiación por entradas al sistema y financiación por resultados del sistema.

El importe pagado por cada estudiante se determinaría calculando el importe total de capital disponible por sector y los costes educativos (formadores, edificios, equipamientos, etc), diversificados entre los diversos programas. De esta forma, los grupos de programas tendrán diferentes costes por unidad. Este sistema se ha puesto a prueba por primera vez en Dinamarca y Países Bajos, y podría constituir un posible modelo para la administración rusa.

## Conclusión

En la actualidad, el sistema ruso de la formación profesional se halla en plena confusión. Las antiguas soluciones presentan claras deficiencias confrontadas a los requisitos de una economía de mercado. El sistema corre el riesgo de hacerse cada vez más inútil si no adopta innovaciones y cambios fundamentales.

Afortunadamente, son muchas las personas que trabajan en el sistema y son conscientes de dicho riesgo y de la enorme misión que les espera. Se observan numerosas iniciativas meritorias a escala local que intentan reorientar el sistema. No obstante, se aprecia la tendencia a conservar todos los elementos posibles, con

la esperanza de que vuelvan los buenos tiempos. Algunas personas parecen no haber comprendido que los buenos tiempos de antaño no volverán.

El gobierno federal ha ido reduciendo gradualmente su asignación presupuestaria a los sectores, creando carencias estructurales que los gobiernos regionales tendrán dificultades en afrontar. Es probable que esta tendencia continúe, junto con un traspaso completo de responsabilidades a los presupuestos regionales dentro de algunos años. Una vez que las diversas regiones hayan aceptado la responsabilidad de financiar el sistema de formación profesional (y sean propietarios legales de los bienes aparejados, terrenos, edificios, equipamientos, etc), el poder de reforma del sistema conjunto, adaptándose a las demandas que manifieste el sector privado en ascendencia, quedará transferido a las regiones.

Y aquí aparece el meollo del problema. Muchas regiones no disponen de un sector empresarial digno de mención, y menos aún de uno que efectúe nuevas inversiones. Sin embargo, son las regiones quienes están mejor situadas para llevar a cabo el papel de reorientar el sistema, revisar el número y la distribución de las escuelas profesionales, adoptar decisiones difíciles sobre cierres o fusiones de cursos y estimular la apertura de otros nuevos. Las regiones conocen también mejor el ambiente empresarial local y pueden promover e invertir rápidamente en nuevos programas, siempre que estos nuevos programas cumplan las normas exigidas de calidad para la formación.

Ya en los comienzos de esta tarea, será inevitable que los gobiernos regionales pretendan compartir en mayor grado los costes con los beneficiarios directos de la formación: los estudiantes y las empresas. Sin embargo, no puede afirmarse que se logrará automáticamente un reparto de los costes. La idea general imperante entre los ciudadanos sobre los cursos de formación profesional es la de una enseñanza bastante mediocre que hasta la fecha era gratuita. ¿Por qué pagar ahora por ella?

Podría llegarse a aceptar una repartición quizás en el futuro, de los costes si a ella se vinculase una enseñanza de mayor calidad o la promesa de ésta, lo que requiere-



rirá el esfuerzo concertado y continuo de todos los que participan en el sistema: políticos, administradores, gerentes, directores de escuela y formadores. Y para impulsar dicho cambio se necesita un sistema de asignaciones presupuestarias que incentive a los centros formativos a mejorar la calidad de su enseñanza. En otras palabras, que las subvenciones no vayan a parar automáticamente a cada centro en partes proporcionales, sino que los centros que mejoren su calidad reciban más dinero y los que no consigan mejorar la calidad reciban menos.

La creación de un sistema de asignaciones presupuestarias de este tipo no constituye una tarea fácil. Los gobiernos de algunos países occidentales ya han expe-

rimentado con él y han aprendido que este mecanismo debe ser transparente, de administración sencilla y de difícil manipulación. Las reglas del juego deben estar claras. Por ejemplo, la cuestión de los criterios para medir la calidad: ¿menores índices de abandono, mayores índices de aprobados, un número reducido de horas, otros indicadores, o una combinación de todos ellos?

Es necesario debatir y resolver estas y otras cuestiones antes de adoptar la decisión de crear un modelo de asignación presupuestaria en función de los resultados del sistema formativo. La asistencia técnica, basada en la experiencia de los países occidentales, podrá sin duda ayudar a realizar esta tarea.

#### Relación de referencias bibliográficas

**Heyneman, Stephen P.**, *Education in the Europe and Central Asia Region: Policies of Adjustment and Excellence*, Internal Discussion Paper no. 145, Banco Mundial, Washington, 19 de agosto, 1994

**Johanson, Richard**, *A Case Study: Technical Vocational Education and Training in Russia*, elaborado para la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 7 de agosto, 1996

**OCDE**, *Review of National Policies for Education - The Russian Federation*, Examiners' Report, Paris, April 30, 1997

**OCDE**, *The Reform of Education in New Russia*, un informe general para el resumen de la OCDE sobre políticas educativas, elaborado por el Ministerio de la Enseñanza General y Profesional, sin fecha

**FEF**, *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System: Russian Federation*, Informe preparado por el Observatorio Nacional de la Federación Rusa, Moscú, setiembre de 1997 (borrador)



## **Regina Görner**

*Miembro de la Dirección General de la Federación Sindical alemana DGB*

## **Jobst R. Hagedorn**

*Miembro Directivo de la Confederación de Asociaciones Empresariales alemanas, Colonia*

**La formación profesional se imparte en Alemania entre empresas formadoras y escuelas profesionales (esto es, dentro del denominado sistema dual). En general, la financiación de esta formación profesional se halla subdividida: las empresas financian una parte de la formación, esto es, la remuneración de los jóvenes y los costes de los formadores, y los poderes públicos (esto es, los Länder o Estados Federales y los municipios) se hacen cargo de los costes de las escuelas profesionales. Recientemente ha estallado una polémica entre los diversos partidos políticos, y también entre las federaciones empresariales y los sindicatos, sobre la financiación de la formación profesional en la empresa.**

# Entrevista sobre la financiación de la formación profesional en la República Federal Alemana

## Introducción

Jobst R. Hagedorn (Confederación de Asociaciones Empresariales Alemanas, Colonia) expone a continuación la postura de las federaciones de empresarios:

Depositar la responsabilidad de la financiación en manos de las empresas ha demostrado dar buenos resultados. Algunos detalles del sistema actual deberán sin duda modificarse, como el periodo de formación escolar y las elevadas remuneraciones de formación en algunas ramas, pero con todo los empresarios alemanes rechazan enérgicamente la creación de una nueva estructura de financiación a través de una contribución o tasa, pues temen que con ello las empresas se vean forzadas a ofrecer menos puestos de formación. Considera corroborados estos temores por las experiencias negativas de Francia con la aplicación de la contribución.

Por contra, tal y como explica Regina Görner (miembro de la Dirección federal del DGB-Confederación Sindical Alemana), los sindicatos favorecen la implantación de una formación profesional en la empresa financiada por contribuciones.

Los sindicatos critican al sistema actual de financiación el que no consiga garantizar una oferta de puestos de formación en la empresa suficiente para todos los jóvenes. Consideran que la financiación por contribuciones dará lugar a los fondos suficientes para que las empresas

creen más plazas de formación de las que realmente necesitan. Los sindicatos toman como ejemplo de esta estructura alternativa de financiación el sistema AER de Dinamarca.

***¿Qué principios esenciales rigen la financiación de la formación profesional en el sistema dual alemán? ¿Cómo se financia realmente la formación profesional en la empresa?***

**R.G.:** Las empresas financian individualmente los costes salariales de sus formadores/as, las instalaciones y materiales para la formación en la empresa y los salarios de formación de los aprendices. Los Länder (Estados Federales) y los municipios se hacen cargo de los costes salariales de los formadores/as en las escuelas profesionales y de los costes de materiales e instalaciones de dichas escuelas.

Esta responsabilidad de financiación equitativa está sufriendo sin embargo un desplazamiento en perjuicio de la administración pública: debido a la menor voluntad formativa de la empresa privada, las empresas que ofrecen puestos de formación están cada vez más subvencionadas por el dinero del contribuyente. En los nuevos Estados Federales (antigua RDA), es así para más de dos tercios de los contratos de formación acordados. También en la Alemania occidental hay cada vez más incentivos públicos para que las empresas ofrezcan formación. A ello se añade que cada vez se ofrecen más





vías formativas plenamente escolares para profesiones del sistema dual, a fin de compensar la menor voluntad formadora de las empresas.

En la industria alemana de la construcción, la financiación de la formación profesional en la empresa tiene lugar ya desde hace años gracias a una normativa obligatoria incluida en el convenio colectivo, mediante una contribución recaudada entre todas las empresas del ramo.

**J.H.:** En Alemania se comparte la financiación de la formación profesional en la empresa. Por un lado, las empresas se hacen cargo de aquellos costes formativos originados directamente en la empresa: en particular, el salario de formación que se paga directamente cada mes al aprendiz. Además, recaen sobre la empresa las proporciones habituales en Alemania de los costes sociales, esto es las cotizaciones al sistema de jubilación, al seguro de desempleo y al seguro de enfermedad, y el pleno importe del seguro de accidentes. La empresa abona también las correspondientes pagas extraordinarias habituales en la empresa: paga de navidad, paga de vacaciones y otros apoyos. Junto a estos costes directos, la formación supone también para la empresa costes indirectos: así por ejemplo, los costes del tiempo empleado por el personal instructor, gastos en materiales formativos (costes de máquinas y su utilización, material productivo gastado por ejemplo en el curso de la formación, materiales didácticos, etc). La otra parte de la formación profesional, la enseñanza más bien de carácter teórico que tiene lugar en las escuelas profesionales, está financiada por los correspondientes Estados Federales.

Este sistema está reconocido e indiscutiblemente aceptado desde hace décadas, al menos por las empresas. La ventaja de la formación para las empresas consiste en el hecho de que se crea un núcleo de trabajadores internos bien cualificados. La ventaja para todas las empresas del conjunto de la economía, gracias a que los títulos y cualificaciones se hallan reglamentados en buena parte, consiste en que dichos títulos son comparables entre sí, lo que facilita contratar a personal procedente del mercado de trabajo externo de manera selectiva, y mantener a un nivel

aceptablemente bajo el periodo de adaptación a la empresa de este personal contratado en el exterior.

Para el trabajador que obtiene su cualificación a través de este sistema dual, no solamente es importante la gran probabilidad que tiene de encontrar un puesto de trabajo en la empresa que le ha formado, una vez acabada la formación, sino también la transferibilidad de su cualificación. Con un título profesional del sistema dual de la formación profesional alemana, un joven trabajador puede cambiar con relativa facilidad de puesto de trabajo, ya que su cualificación se reconoce y aprecia a escala general.

### ***¿Cuál es su crítica a la estructura actual de financiación ?***

**R.G.:** El actual sistema de financiación no consigue garantizar en absoluto una oferta de puestos de formación en la empresa suficientes para todos los jóvenes. A comienzos de este año escolar sólo se ofrecían tres puestos de formación en la empresa por cada cuatro jóvenes que deseaban emprender una formación. Las oscilaciones coyunturales y los cambios demográficos provocan una y otra vez disparidades entre la oferta y la demanda.

La subvención de puestos de formación en la empresa con fondos de los contribuyentes merma la disposición de las empresas a hacerse cargo de los costes formativos. El sistema socava cada vez más su propia base.

El sistema de financiación individual por cada empresa no toma en cuenta las necesidades económicas a largo plazo. Las empresas también intentan deshacerse de costes en el caso de una formación. Teniendo en cuenta la escasa demanda de obreros cualificados a corto plazo y la fuerte oferta de personal cualificado en general en el mercado de trabajo, el interés de las empresas por la formación apenas encuentra una justificación, a lo cual puede añadirse que el beneficio de una formación resulta difícilmente cuantificable.

El actual sistema de financiación no incentiva a ampliar las actividades formativas, sino que, por el contrario, contiene



elementos disuasorios de la formación. Dado que las empresas formadoras afrontan costes que no afectan a otras empresas competidoras que hayan renunciado a la formación, esta situación deforma las condiciones de competencia a favor de las empresas no formadoras.

Pero aún cuando las empresas aceptan las ventajas que supone una formación para su propia actividad, la formación más allá de dicha necesidad propia no justifica los costes. Pero como, por motivos de calidad y de simplicidad, no tiene sentido obligar a la empresa a formar a sus propias generaciones jóvenes, resulta imprescindible implantar una formación superior a las necesidades sentidas. En la práctica, dicha formación siempre ha desempeñado un papel esencial. Pero en la actualidad las empresas que forman son menos del 30%, y lo hacen cada vez más exclusivamente para su propia necesidad. El actual sistema de financiación no genera la disponibilidad para que la formación más allá de las necesidades sentidas por la empresa vuelva a ser habitual.

También es criticable que al compensar con fondos públicos las pérdidas de puestos de formación, se origine un incremento de la cuota pagada por el Estado.

**J.H.:** Desde el punto de vista empresarial, los puntos de crítica se deben a la evolución que se ha producido en el último decenio. Así, la reducción de la jornada laboral conseguida por los sindicatos ha contribuido en el caso de la formación a mermar grandemente el tiempo de presencia de los aprendices jóvenes en la empresa. Aunque la jornada laboral por ejemplo de la industria del metal haya pasado de 40 a 35 horas, el periodo que un aprendiz pasa en la escuela profesional sigue siendo de 12 horas. Además, es frecuente que las escuelas profesionales hayan distribuido estas doce horas de manera muy poco práctica, en dos días con seis horas de clase cada uno. La consecuencia es que los aprendices sólo pueden acudir tres días por semana a la empresa. Y esto es demasiado poco para que la empresa afronte con facilidad costes formativos que pueden suponer aproximadamente 100.000 marcos; quiero decir que durante una formación el aprendiz puede perfectamente ser productivo para

la empresa y contribuir con su trabajo a reducir los elevados costes formativos que origina. Por ello, la Confederación de Asociaciones Empresariales Alemanas reivindica la desaparición del segundo año de escuela profesional en el segundo año de aprendizaje, si bien incrementando la enseñanza escolar en el primer año. De esta manera, y organizando también la enseñanza en la escuela profesional de una manera más práctica para la empresa, podría incrementarse considerablemente el periodo que pasa un aprendiz en la empresa a partir del segundo año formativo.

Otro tema de debate en los últimos años ha sido el importe del salario de formación. Así, por ejemplo, algunos sectores han alcanzado con sus salarios formativos y los incrementos acordados en años anteriores unos niveles que justifican plenamente la reducción. El objetivo sería mantener o incluso ampliar la capacidad formativa de un sector o de una empresa a través de la reducción de estas remuneraciones de formación, y ello haría surgir más puestos de formación. En particular, la Confederación de Asociaciones Empresariales Alemanas reivindica cláusulas abiertas en los convenios colectivos, que permitan a cada empresa decidir si utiliza la posibilidad de reducir los salarios de formación en combinación con una oferta consolidada o aumentada de capacidades formativas en la empresa.

A pesar de los elevados costes tanto brutos como -a fin de cuentas- netos que implica la actividad formativa, una formación profesional con éxito puede merecer la pena a una empresa. Pero ello presupone que ésta tenga necesidad a medio plazo de trabajadores con buena cualificación. El cálculo de los costes de oportunidad que acarrea la contratación externa de personal permite apreciar rápidamente que la formación dentro de la empresa compensa. Las empresas que ofrecen puestos de formación son por tanto las que esperan tener a medio plazo la necesidad de nuevos trabajadores para renovar la plantilla o complementarla.

Este sistema de depositar la responsabilidad de la financiación en las manos de las empresas ha dado buenos resultados; incluso los problemas que conllevó el derrumbamiento económico de la RDA, que



provocaron una enorme pérdida de capacidades formativas del antiguo sistema, pudieron compensarse con relativa rapidez gracias a éste. Hoy en día el 92% de todas las plazas de formación en la antigua RDA son ofertas de las empresas. Debido a los problemas de adaptación estructural en la Alemania del Este, un 8% de las plazas requieren una subvención al 100%. En la Alemania occidental, a pesar de la radical reducción de plantillas que ha tenido lugar desde 1992 y que en conjunto ha provocado la pérdida de 1,5 millones de puestos de trabajo, se ha conseguido ofrecer a todos los jóvenes deseosos y capaces de efectuar una formación alguna oferta formativa. Aún cuando en 1997 se perdieron un 400.000 puestos de trabajo más, la oferta de puestos de formación consiguió aumentar. ¡El sistema dual sigue formando a cerca de 1,6 millones de jóvenes, esto es, a casi un 65% de cada promoción! Con ello queremos decir que el sistema dual no se halla «amenazado» ni «en declive», como algunos sindicatos mantienen.

El sistema dual de la formación profesional en la empresa es estable. Así y todo, en el curso de los próximos años es probable que surjan algunos desafíos debido a la mayor demanda de puestos formativos, condicionada demográficamente. Las empresas deberán hacer frente a estos desafíos invirtiendo mayores esfuerzos en la formación. Pero estos esfuerzos deberán complementarse también con algunos ajustes finos del sistema actual, algunos de los cuales ya hemos mencionado. Junto a periodos escolares más flexibles y salarios de formación reducidos o bloqueados, deben volverse a crear más profesiones con periodo formativo de dos años. Numerosas de las ocupaciones actuales se hallan diseñadas en los años 40 y 50, por lo que deben modernizarse con urgencia. Con ayuda de estas ocupaciones podría ofrecerse también una oportunidad a los jóvenes para los que, debido a las reglamentaciones formativas cada vez más exigentes, resulta problemática la formación de tres años, muy recargada de teoría. Dentro de profesiones más orientadas a la práctica y cuya formación dure sólo dos años, estos aprendices podrían obtener una buena cualificación que les abriera las puertas del éxito profesional.

***¿Qué ventajas presenta para Vd. una estructura alternativa de financiación, o en concreto el sistema de contribuciones para la formación profesional?***

**R.G.:** Una formación profesional en la empresa financiada por contribuciones eliminará para empezar las distorsiones en la competencia entre empresas formadoras y no formadoras, facilitando con ello la decisión en favor de la formación. Las empresas deberán calibrar su decisión de formar o de pagar una contribución, con lo cual se invertirá la tendencia actual hacia el abandono de la formación.

Además se dispondrá de medios para motivar a las empresas a formar más allá de sus propias necesidades. De esta manera, la oferta formativa será lo suficientemente numerosa y garantizará puestos de formación para todos los jóvenes.

Estas previsiones vienen corroboradas por la experiencia de casi 20 años de financiación por contribuciones en el ramo de la construcción. En comparación con otros sectores económicos, este sector tan frecuentemente sacudido por la crisis ofrece un volumen de formación superior al promedio. También en los nuevos Estados Federales, donde la formación dual sólo consigue implantarse muy lentamente, este método ha demostrado su capacidad: en ellos el sector de la construcción ofrece con diferencia el mayor número de puestos formativos.

Una financiación por tasas o contribuciones legalmente obligatorias impulsará en conjunto la demanda de cualificaciones de la economía, ya que no se elimina la decisión de cada empresa en favor o en contra de formar, pero se reducen los incentivos desfavorables a formar y se fomentan aquéllos que favorecen la formación. Y este método a su vez puede favorecer el cambio estructural en la economía, si se destinan medios para la formación a sectores con futuro.

**J.H.:** Dado que los problemas del mercado alemán de la formación son de carácter múltiple, sólo las soluciones multifuncionales podrán lograr el éxito y crear más puestos de formación. Sin embargo, los sindicatos alemanes pretenden una solu-



ción exclusiva para resolver los diversos problemas. Propagan una estructura de financiación completamente nueva a través de la denominada «contribución de formación», que obligaría a las empresas a financiar una formación dirigida por el Estado.

Esta nueva estructura de financiación supondría una crasa ruptura estructural. En la formulación concreta del proyecto de ley que se debate actualmente en Alemania sobre esta «contribución obligatoria» aparece claramente el carácter de economía planificada que subordina las empresas a las intervenciones estatales. Este mecanismo, contrario a la filosofía de una economía libre y social de mercado, va aparejado con una fuerte labor burocrática e implicará considerables costes administrativos. Estos costes recaerán directa e indirectamente sobre las empresas, lo que encarecerá la economía en general de la formación. Además, el nuevo sistema de financiación provocaría un cambio en la forma, orientando en mayor medida la formación – planificada estatalmente – a los deseos del alumno. Los deseos de las empresas, la demanda de determinadas cualificaciones a través de la oferta de puestos formativos, pasarían a ser secundarios.

Este sistema conduce claramente a incrementar el paro, ya que muchos de los jóvenes formados «a su voluntad» se verán obligatoriamente confrontados a una demanda nula o escasa de sus cualificaciones. El paro producido de esta manera y los costes secundarios que implica reforzarán el efecto económico negativo global de una tasa obligatoria para la formación.

Así pues, el conjunto de la economía privada -que es la que financiaría por lo esencial el Fondo- se vería confrontado a un fuerte incremento en los costes. Y este incremento amenazaría o destruiría directamente puestos de trabajo en la economía alemana, ya amenazada por las duras condiciones de la competición internacional. Y si la contribución obligatoria obliga a suprimir más puestos de trabajo, la oferta de puestos de formación se convertirá en algo muy problemático.

Así pues, la instauración de una contribución para la formación amenaza con

destruir las propias plazas de formación. Es típico el hecho de que los sindicatos y los partidos políticos que reivindican vehementemente esta contribución no ofrezcan ellos mismos puestos de formación, o sólo lo hagan en grado mínimo. Su postura no se corresponde con una responsabilidad formativa sociopolítica, ni parecen darse cuenta de los problemas que pueden causar a toda la economía y a la empresa particular (en caso de que se implante realmente la contribución).

Por estos motivos, la Confederación de Asociaciones Empresariales Alemanas rechaza enérgicamente la propuesta de instaurar una contribución.

### ***¿Qué gasto organizativo supondría esta nueva estructura de financiación?***

**R.G.:** Dependerá naturalmente de la letra de la reglamentación: si ésta consigue prescindir de la creación de nuevas burocracias y recurre a centros ya en funcionamiento, el gasto administrativo podría mantenerse bajo estrechos límites. El sistema danés de contribuciones se gestiona por ejemplo con costes administrativos inferiores al 2%. Hay que recurrir a datos medidos ya disponibles, e integrar la recaudación de la tasa o contribución en un sistema impositivo ya existente. Debe operarse con tasas ajustadas en todo lo posible a los costes reales de formación, a fin de hacer superfluas las transferencias de ida y de vuelta.

Puede prescindirse de burocracias centrales si la creación de puestos formativos adicionales se lleva a cabo dentro de la localidad y teniendo en cuenta la correspondiente situación del empleo en la región. Las comisiones administrativas de las oficinas de empleo ya disponen de la competencia necesaria para ello. En ellas colaboran representantes de la administración pública, de las empresas y de los sindicatos, y gracias a esto pueden tomar en cuenta la conveniencia de todos los interesados. Conocen el mercado de trabajo regional y poseen experiencia en la contratación de ofertas de formación continua o de reconversión y en la creación de puestos de trabajo subvencionados.



La financiación por contribuciones haría superfluas las subvenciones públicas a la formación profesional en la empresa, reduciendo los actuales gastos administrativos.

La federación sindical DGB es partidaria de renunciar en general a una reglamentación muy detallada, si se aprueba el sistema de contribución obligatoria. Desde todos los puntos de vista parece más lógico limitarse a medidas que reduzcan las distorsiones competitivas entre las empresas y posibiliten la creación de puestos de formación complementaria en las empresas.

**J.H.:** Los costes que implicaría una nueva estructura de financiación pueden observarse ya en los proyectos de ley actualmente en discusión. Así, según la propuesta actual del SPD, el Instituto Federal de Empleo se haría cargo en Alemania de los costes fundamentales de gestión estatal del Fondo de Contribuciones. Sólo para ello harían falta cerca de 10.000 personas que trabajasen a jornada completa o parcial. Por parte de las empresas, hará falta al menos una persona que trabaje unos diez días al año para despachar los trámites burocráticos necesarios y preparar las justificaciones. Teniendo en cuenta la existencia de 2,6 millones de centros productivos, sólo los costes debidos a estos trámites alcanzan ya de tres a seis mil millones de marcos, lo que corresponde a un incremento de los costes de la formación en Alemania de cerca del 12%.

Para decirlo claramente: sólo la proporción de costes fijos de este Fondo para la Formación -sin considerar la creación ni de un único puesto nuevo- supone un volumen de capital con el que hubieran podido crearse 200.000 puestos de formación en las empresas. Esta cifra es la que sin duda revela mejor la problemática de la tasa de formación.

**¿Cambiaría esta nueva estructura de financiación la calidad de la formación profesional?**

**R.G.:** La calidad de la formación profesional sólo depende indirectamente de su sistema de financiación. Así y todo, la fi-

nanciación por contribuciones produciría dos efectos positivos: si la oferta de puestos formativos supera de nuevo claramente a la demanda, los jóvenes no estarán ya obligados a aceptar plazas de formación cuya calidad, por un motivo u otro, deje que desear. Podrían decidirse por ocupaciones con futuro y con buenas oportunidades de empleo.

Y además una buena oferta de plazas de formación estimulará la competición de las empresas formadoras entre sí. Para quedarse con los aprendices más productivos, las empresas tenderán a mejorar la calidad de su formación y a eliminar eventuales defectos de la misma.

**J.H.:** Dado que a través de la contribución obligatoria se integrarían cada vez más a la formación puestos formativos ajenos a la empresa - simplemente para satisfacer los deseos de los solicitantes - es previsible que la calidad de la formación descienda radicalmente, ya que un componente central del sistema de formación dual en Alemania es la experiencia práctica en la empresa, que se imparte durante la propia formación. Y precisamente esta experiencia práctica en la empresa constituiría una laguna en el caso de formaciones «de invernadero», fuera de las empresas. Este efecto reduciría ya la calidad formativa. Además, los formadores en estos centros formativos externos no poseen la experiencia de que dispone el personal formador en las empresas de la economía real. Además, la formación en centros extraempresariales resulta mucho más cara, ya que de la formación no se obtiene beneficio económico alguno. De esta manera, si se intenta financiar un puesto formativo extraempresarial con el mismo volumen neto de capital suficiente para la formación en la empresa, ello sólo podrá lograrse a expensas de una menor calidad.

**¿Existen ejemplos a escala europea de la nueva estructura de financiación que Vds reivindican?**

**R.G.:** Además de la mencionada reglamentación incluida en el convenio colectivo del sector de la construcción alemán, podemos mencionar particularmente el sistema danés AER, en funcionamiento



desde 1977 bajo la responsabilidad de los agentes sociales daneses y con apoyo estatal. La «taxe d'apprentissage» francesa sólo es comparable hasta ciertos límites, dado el escaso papel que desempeña en Francia la formación profesional en la empresa.

**J.H.:** Las experiencias de Francia, país que ha aplicado un sistema de contribucio-

nes desde hace años y que presenta un paro juvenil muy superior al de Alemania, corroboran los temores que he manifestado. Además en este país no existe una cultura marcada de formación por parte de las empresas. A pesar del sistema de contribución obligatoria, sólo un porcentaje de jóvenes muy inferior al 10% de una promoción se forma a través del sistema francés de formación en la empresa.

## Europa internacional

### Información y estudios comparativos

#### Aplicación de las normas ISO 9000 a la enseñanza y la formación: interpretación y orientaciones desde una perspectiva europea

VAN DEN BERGHE W  
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP  
Luxemburgo: EUR-OP, 1998, 96 p.  
(CEDEFOP Document)  
ISBN 92-828-2822-0, en  
*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*  
*o en las oficinas nacionales de venta*  
EN ES

Este informe encargado por el Cedefop examina la utilidad de la certificación ISO 9000 para los ofertores de enseñanza o formación. Esta certificación puede constituir un valioso sistema para evaluar la calidad de las organizaciones educativas o formativas. Debe resolverse aún la cuestión de la rentabilidad del proceso de certificación, y la del mantenimiento del sistema de la calidad. Tras analizar los sistemas de aseguramiento de la calidad en general, el autor examina las posibles vías de aplicación de la norma ISO 9000 al sector educativo y formativo. Por último, el texto estudia el tema de la realización de un sistema de la calidad basado en las normas ISO 9000.

#### Indicators in perspective: the use of quality indicators in vocational education and training

VAN DEN BERGHE W  
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP  
Luxemburgo: EUR-OP, 1998, 84 p.  
(CEDEFOP Document)  
ISBN 92-828-2820-4, en  
*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*  
*o en las oficinas nacionales de venta*  
EN DE

De conformidad con la Resolución del consejo europeo de 5 de diciembre de 1994 relativa a la calidad e interés de la formación profesional, el Cedefop ha en-

cargado una serie de estudios sobre la calidad en la formación profesional. Este informe, sobre el empleo de indicadores de la calidad, constituye una contribución más a este campo. Se encuentra dividido en cinco capítulos. El Capítulo 1 define en general el término de «indicador», sus características y sus clasificaciones. El Capítulo 2 examina la propia noción de la calidad y los «indicadores de la calidad». El capítulo 3 expone los indicadores elaborados sobre la FP a escala europea, como los de Eurostat, la OCDE, la UNESCO y la FEF. El Capítulo 4 presenta indicadores de la calidad utilizados por ofertores de FP en los Países Bajos, Italia, Portugal, Bélgica y Dinamarca. El Capítulo 5 estudia los problemas posibles relativos a la elaboración y la utilización de indicadores. El texto concluye afirmando que, aunque el desarrollo de estos indicadores esté aún dando sus primeros pasos, se ha producido en los últimos años un progreso considerable. Han surgido métodos fiables de elaboración, se ha mejorado la recogida de datos y existe un creciente volumen de publicaciones sobre el tema.

#### Teachers and trainers in vocational training, volume 4: Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden

HARREBYE J (et al.)  
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP  
Luxemburgo: EUR-OP, 1997, 216 p.  
ISBN 92-828-2304-0, en  
*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*  
*o en las oficinas nacionales de venta*  
EN

Esta publicación ofrece una descripción sistemática de la situación de maestros y formadores de FP en cinco países europeos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia). Cada informe nacional comienza resumiendo el país concreto con sus características geográficas; se incluyen su historia cultural y religiosa y su evolución económica, cuando éstas resultan importantes para la formación profesional. A ello sigue una breve reseña del sistema educativo general, que

### Selección de lecturas

*Esta sección ha sido preparada por*

**Martina**

**Ní Cheallaigh,**

*bibliotecaria del CEDEFOP, con la ayuda de miembros de la red de información documental del CEDEFOP*

*En la sección «Selección de lecturas» se ofrece una lista de las publicaciones recientes más importantes sobre la evolución de la formación y de las cualificaciones a escala internacional y europea. Se reseñan asimismo, dando preferencia a los trabajos comparativos, estudios nacionales realizados en el marco de programas internacionales y europeos, análisis del efecto de las intervenciones comunitarias sobre los Estados miembros y estudios nacionales interpretados desde una perspectiva externa.*





engloba a la formación profesional. La siguiente sección de cada informe nacional examina en detalle el sistema de la formación profesional en el que trabajan formadores y maestros, tema de esta publicación. Sigue una descripción de las funciones docentes y formadoras, en términos cualitativos y cuantitativos siempre que se dispone de informaciones relevantes, y una exposición del estatuto legal de formadores y maestros, de sus deberes y derechos, y también de los sindicatos de enseñanza y otras organizaciones profesionales que los representan. La sección final analiza las oportunidades de formación continua o en el trabajo accesibles para maestros y formadores de FP, y sus posibilidades de promoción.

#### **Identification, validation and accreditation of prior and informal learning: United Kingdom report**

Scottish Qualifications Authority; Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP

Thessaloniki: CEDEFOP, 1997, 40 p.

(Panorama, 70)

CEDEFOP

P.O.B. 27-Finikas,  
GR-55102 Salónica,  
info@cedefop.gr

EN

Este informe centrado en el Reino Unido es una de las diversas contribuciones a un proyecto del Cedefop sobre la evaluación de conocimientos previos no formalizados. En la mayoría de los casos, los métodos y sistemas destinados a evaluar las cualificaciones no formales se han establecido hace relativamente poco tiempo. En algunos países no se han fijado metodologías ni sistemas permanentes, lo que abre toda una variedad de soluciones posibles para años venideros. Este es muy particularmente el caso de la Unión Europea en su conjunto, por lo que el Libro Blanco Enseñar y Aprender (1995) ha lanzado la idea de crear una tarjeta europea personal de competencias. Este informe intenta responder a las siguientes preguntas: 1) ¿hasta qué punto pueden considerarse válidas y fiables las metodologías para la evaluación de los conocimientos no formalizados? En otras palabras, ¿miden estos métodos lo que teóricamente deben medir, y con la suficiente calidad de evaluación?, y 2) ¿hasta

qué grado aceptan estas evaluaciones los ciudadanos, las empresas y el mercado de trabajo? En otras palabras, ¿sobre qué tipo de legitimación se «fundamentan» los sistemas actuales (y futuros)?

#### **Training and management of human resources in the service sectors: Seminar Brussels 24 September 1997**

Comisión Europea - DG XXII

Bruselas: Comisión Europea - DG XXII, 1998, 21 p.

Comisión Europea DG XXII

Biblioteca, B7-0/31,

Rue de la Loi 200,

B -1049 Bruselas,

Fax.: 32-2-296.4259

EN

Los cambios económicos e industriales que tienen lugar dentro de la UE transforman las fronteras entre el denominado «sector industrial» y el denominado «sector de servicios». Estas fronteras, que nunca han estado muy bien definidas, se hacen hoy en día aún más difusas, como ilustra el fenómeno denominado «outsourcing» o transferencia de personal. Este proceso forma parte de la flexibilización del mercado de trabajo, que en ocasiones hace que una parte de los asalariados del sector de servicios trabajen a jornada parcial y con contratos temporales. En el otro extremo, por contraste, se observan asalariados de altas cualificaciones y frecuente asistencia a formaciones, con condiciones de trabajo mucho más estables. Así pues, surge la cuestión de si la transformación social y la modernización de los servicios conllevan nuevas condiciones para los protagonistas nacionales europeos en el ámbito de la formación profesional. Este informe recopila los resultados de un seminario celebrado sobre el tema.

#### **Evaluation of activities in the field of management training in the NIS**

Fundación Europea de la Formación, ETF

Turín: ETF, 1998, 76 p.

ETF

Villa Gualino,  
Viale Settimio Severo 65,  
I-10133 Torino.

info@etf.it

EN





Este informe examina un grupo de 20 proyectos en el campo de la formación para la gestión y para la empresa técnica, iniciados en los años 1991 a 93 en los Nuevos Estados Independientes (New Independent States-NIS) de la antigua Unión Soviética. El objetivo de este examen es reunir datos globales sobre las primeras actividades Atcei (Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes) para formación empresarial y para la gestión, con el fin de ayudar a la Asistencia Técnica a evaluar sus propias políticas en este campo y otros ámbitos asociados, y ofrecer asimismo recomendaciones operativas funcionales sobre la planificación y la oferta de asistencia en el futuro.

URL: <http://www.etf.it/mngtrainis-en.zip>

**Supplement to the study on the structures of the educational and initial training systems in the Member States of the European Union: the situation in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia**

Red de Información europea para la educación, EURYDICE

Bruselas: EURYDICE, 1997, 144 p.

ISBN 2-87116-272-7, en

*Unidad europea de EURYDICE,*

15 rue d'Arlon,

B-1050 Bruselas,

[eurydice.uee@euronet.be](mailto:eurydice.uee@euronet.be)

EN

Este suplemento a la publicación «Estructuras de los Sistemas de Enseñanza y Formación Inicial en la UE» abarca seis de los países de la Europa Central y del Este (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia). Ofrece informaciones básicas y esenciales sobre la organización del sistema educativo en cada país. Se encuentra dividido por países y comprende para cada país una descripción de la división de responsabilidades y la administración estatal, el preescolar, la enseñanza obligatoria, la enseñanza básica, la enseñanza secundaria, la formación profesional y la enseñanza superior. Esta estructura facilita la comparación de los sistemas, reflejando también las particularidades de los sistemas individuales.

**Vocational education and apprenticeships in Europe - challenges for practice and research**

HEIKKINEN A; SULTANA R G (eds.)

University of Tampere

Tampere: University of Tampere,

Department of Education, 1997, 293 p

(University of Tampere. Department of Education. Series B, 16)

ISSN 0786-5856

ISBN 951-44-4196-6

*University of Tampere,*

*Publication sales,*

*BOX 617,*

*FIN-33101 Tampere*

EN

Esta publicación es un producto de una conferencia celebrada en Malta del 19 al 23 de Setiembre de 1996 por una red de investigadores procedentes de Finlandia, Alemania, Inglaterra, Noruega, Suiza y Malta, reunidos en virtud de su interés por los aspectos históricos y culturales de la formación profesional europea. El debate sobre las posibilidades de lanzar una investigación cooperativa de los aprendizajes, como subsistema de la formación profesional, comienza exponiendo los argumentos educativos sobre la «ocupacionalización» y reflexiones históricas y culturales sobre los aprendizajes en algunos países europeos. Los artículos se ocupan en términos generales de los desafíos esenciales políticos y prácticos que conlleva el aprendizaje, como un tipo de formación profesional. Por último, se estudian problemas de cooperación y comparación en el contexto de la investigación sobre aprendizajes a escala europea, y posibles métodos para el futuro.

**La segregación profesional entre hombres y mujeres: investigación empírica de los países nórdicos**

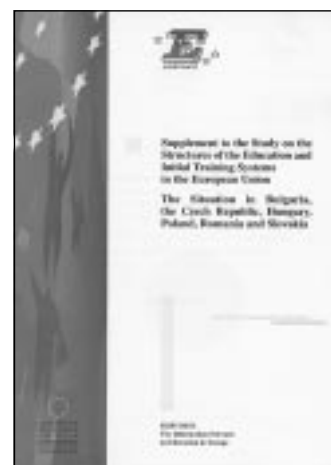
MELKAS H; ANKER R

Revista Internacional del Trabajo (Ginebra) 116 (3), 1997, p. 371-394

ISSN 0020-7780

EN FR ES

Suele asociarse a los países escandinavos con un fuerte compromiso político por la igualdad entre sexos, pero la realidad es más compleja. Tras examinar datos relativos a unas 200 ocupaciones durante el periodo de 1970-90, los autores revelan que una tercera parte de todos los traba-





jadores de Finlandia, Noruega y Suecia tendrían que cambiar de profesión para eliminar la segregación ocupacional por sexo, un porcentaje muy superior al de otros países de la OCDE. Es frecuente que las mujeres trabajen en ocupaciones típicamente femeninas o bajo régimen de jornada parcial, que se hallen infrarrepresentadas en los puestos directivos y que su salario sea típicamente inferior al de los hombres. La segregación subyacente no sólo afecta a la igualdad entre los sexos sino también a la eficacia económica global de un país.

### **University research in transition**

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE

París: OCDE, 1998, 103 p.

(Ciencia, tecnología e industria)

ISBN 92-64-16030-2, en

*OCDE Publications,*

*2 rue Andre Pascal,*

*F-75775 Paris Cedex 16,*

*Fax: 33-1-4910.4276,*

*e-mail: sales@oecd.org*

EN FR

Las universidades son elementos esenciales dentro de los sistemas científicos de todos los países de la OCDE. No obstante, la investigación universitaria en los países de la OCDE está sometida actualmente a presiones considerables debidas a la globalización, la reducción de presupuestos y a nuevos sistemas de intercambios con la industria. ¿Cómo pueden adaptarse las universidades a esta nueva situación? ¿Cuál es la mejor manera de reforzar el potencial de la investigación universitaria? Este estudio examina dichos temas reuniendo los datos más actualizados sobre recursos y estructuras de las actividades de investigación en los sistemas de enseñanza superior, y ofreciendo ejemplos ilustrativos de adaptaciones institucionales. Analiza las medidas estatales en este campo y formula orientaciones políticas que pueden capacitar a los países para afrontar los desafíos de los años futuros.

### **Human capital investment: an international comparison**

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE - Centre for Educational Research and Innovation,

CERI

París: OECD, 1998, 113 p.

ISBN 92-64-16067-1, en

*OECD Publications,*

*2 rue Andre Pascal,*

*F-75775 Paris Cedex 16,*

*Fax: 33-1-4910.4276,*

*e-mail: sales@oecd.org*

EN FR

La inversión en capital humano es un elemento central de los debates y análisis en los países de la OCDE sobre las formas de promover la prosperidad económica, el pleno empleo y la cohesión social. Ciudadanos, organizaciones y países reconocen cada vez más que los niveles altos de conocimientos, cualificaciones y competencias resultan esenciales para su seguridad y éxito futuros. La inversión en cualificaciones y competencias tiene lugar a través de una variedad de sistemas que van desde la primera enseñanza infantil hasta el aprendizaje informal en el puesto de trabajo, y en los que participan toda una serie de protagonistas, desde los ciudadanos hasta las empresas y los estados. Este informe pretende clarificar lo que aún desconocemos sobre el capital humano, y sobre la forma de medirlo. Se ha elaborado en respuesta a una solicitud de los estados representados en el consejo de la OCDE para «desarrollar un grupo inicial de indicadores de la inversión en capital humano a partir de los datos existentes, analizar los campos donde existen aún lagunas importantes entre los datos internacionalmente comparables, determinar el coste de desarrollo de la recogida de datos para nuevas medidas e indicadores de rendimiento, y presentarlo a los ministros en 1998».

### **El acceso a la universidad en Europa : problema común, soluciones diferentes**

Muñoz-Repiso Izaguirre M.; Arrimadas Gómez I

en: Revista de Educación (Madrid), 314, 1997, págs. 115-134

ISSN: 0084-8082

ES

Análisis comparativo de los diferentes sistemas de acceso a la Universidad en el ámbito de la Unión Europea y más concretamente los países elegidos para el estudio son: España, Francia, Italia, Por-





tugal, Dinamarca, Reino Unido, Alemania. Los temas de análisis se han agrupado en: A) aspectos generales del acceso como la coordinación de los niveles educativos o la organización; B) análisis de las pruebas de acceso a la Universidad desde la elaboración, materias que las componen, pasando por el desarrollo, el tipo de examen y la forma de corregir. Por último se aborda el mecanismo de ingreso en la Universidad según el tipo de centro; una síntesis de los resultados en forma de cuadro y las conclusiones comparando los diferentes sistemas.

## Unión Europea: políticas, programas y participantes

### Aplicación del primer plan de acción para la innovación en Europa - La innovación al servicio del crecimiento y el empleo: Comunicación de la Comisión

Comisión Europea

Luxemburgo: EUR-OP, 1998, 26 p

(Documents COM, (97) 736 final)

ISSN 0257-9545, es

ISBN 92-78-30198-1, es

*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo, o en las oficinas nacionales de venta*

EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

La relación entre innovación, crecimiento y empleo parece caracterizar a las economías modernas, confrontadas a una competición internacional cuyo factor determinante es el dominio de los conocimientos y las competencias técnicas. En un anexo se presentan fichas informativas sobre las actividades del Plan para la innovación. La acción 4-Educación y formación- comprende la creación de una plataforma telemática multimedial «Campus-voice», la puesta en marcha de una red europea «Form-Inno-Tech» dedicada en particular al desarrollo de la formación para los procesos innovadores, y una ficha «Train-Re-Tec» sobre la formación para la investigación y la transferencia de tecnologías en las empresas.

### Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre las Directrices para el empleo en 1998

Consejo de la Unión Europea

Diario Oficial de las Comunidades Euro-

peas (Luxemburgo) C 30, 1998, (28/01/98) p.1-5

ISSN 0257-7763, es

*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*

*o en las oficinas nacionales de venta*

EN FR DE DA EL ES FI IT NL PT SV

Esta resolución del Consejo invita primeramente a los Estados Miembros a mejorar la capacidad de inserción profesional, combatiendo el paro juvenil, tomando medidas preventivas contra el paro de larga duración, pasando de las medidas pasivas a las activas, fomentando un enfoque asociativo y facilitando la transición de la escuela a la vida activa. En segundo término, a desarrollar el espíritu empresarial, facilitando el lanzamiento y la gestión de las empresas, aprovechando las oportunidades de nuevas creaciones de empleo y arbitrando mecanismos fiscales más favorables al empleo. En tercero: a fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, modernizando la organización del trabajo. En cuarto lugar, a reforzar las políticas de igualdad de oportunidades, combatiendo la discriminación entre hombres y mujeres, favoreciendo la conciliación de la vida profesional y de la vida familiar, facilitando la reintegración en la vida activa e incentivando la inserción de personas discapacitadas.

### Continuing vocational training survey in enterprises: results 1994 (CVTS)

Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Eurostat

Luxemburgo: EUR-OP, 1997, 147 p.

(población y condiciones sociales - registros y encuestas)

ISBN 92-828-1498-X

EN FR DE

Esta publicación ofrece informaciones integrales sobre la formación profesional continua (FPC) en empresas de los doce Estados Miembros de la Unión Europea a comienzos de 1994. Expone los resultados de una encuesta representativa a gran escala efectuada dentro del programa de acción comunitaria FORCE para el desarrollo de la formación profesional continua. La publicación indica los ofertores y los no ofertores de FPC, subdivididos por actividad económica y tamaño de la empresa. Incluye información sobre los asalariados, las horas trabajadas y los costes





totales del factor trabajo, y también sobre participantes en los diferentes tipos de FPC y las horas y costes que implican los cursos de FPC.

### **La juventud con Europa - Informe intermedio de evaluación**

Comisión Europea

Luxemburgo: EUR-OP, 1998, 26 p.

(Documentos COM, (98) 52 final)

ISBN 92-78-30750-5, es

ISSN 0257-9545, es

*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*

*o en las oficinas nacionales de venta*

EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

Este informe reseña brevemente las evoluciones de la intervención comunitaria en el campo de los jóvenes, resaltando que el primer objetivo del programa La juventud con Europa es la participación activa y la integración de los jóvenes en la sociedad. Se analizan el desarrollo y los logros de las diferentes actividades del programa, sus modalidades y los primeros resultados de su aplicación en la práctica. Se exponen posibilidades de sinergias entre las políticas de cooperación en los campos educativo, de la formación profesional y de los jóvenes. Un anexo incluye datos estadísticos preliminares sobre los proyectos centralizados y descentralizados, sus temas y sus participantes.

### **The young Europeans: Eurobarometer 47.2**

Comisión Europea - DG XXII

Bruselas: DG XXII, 1998, 154 p.

*Comisión Europea DG XXII*

*Biblioteca, B7-0/31,*

*Rue de la Loi 200,*

*B -1049 Bruselas,*

*Fax.: 32-2-296.4259*

EN FR DE

Este informe analiza las actitudes de los jóvenes con respecto a puntos de interés directo para ellos y su opinión sobre la Unión Europea. La muestra de población tenía entre 15 y 24 años de edad. El texto se halla dividido en dos capítulos principales: el primero ilustra el estilo de vida de los europeos jóvenes, examinando sus creencias religiosas, su participación en la vida comunitaria, sus opiniones sobre el empleo y el paro, la educación, los viajes, el conocimiento de idiomas, etc; el

segundo se centra sobre todo en la forma en que los jóvenes perciben la Unión Europea y lo que ésta ha logrado. La encuesta de opinión analizada en este informe se llevó a cabo entre el 20 de abril y el 7 de junio de 1997 como parte del Eurobarómetro 97.

URL: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html>

### **Young people on the threshold of the year 2000: a Eurobarometer survey**

Comisión Europea - DG XXII

Bruselas: DG XXII, 1997, 12 p.

ISBN 92-828-1375-4, en

*Comisión Europea DG XXII*

*Biblioteca, B7-0/31,*

*Rue de la Loi 200,*

*B -1049 Bruselas,*

*Fax.: 32-2-296.4259*

EN FR DE

Resumen de una encuesta que analiza las actitudes de los jóvenes con respecto a puntos de interés directo para ellos y a la Unión Europea. La muestra de población tenía entre 15 y 24 años de edad. El texto se halla dividido en dos capítulos principales: el primero ilustra el estilo de vida de los europeos jóvenes, examinando sus creencias religiosas, su participación en la vida comunitaria, sus opiniones sobre el empleo y el paro, la educación, los viajes, el conocimiento de idiomas, etc; el segundo se centra sobre todo en la forma en que los jóvenes perciben la Unión Europea y lo que ésta ha logrado.

URL: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html>

### **Learning modern languages at school in the European Union**

Comisión Europea - DG XXII

Luxemburgo: EUR-OP, 1998, 147 p.

(Estudios, 6)

ISBN 92-828-0081-4, en

*EUR-OP, L-2985 Luxemburgo,*

*o en las oficinas nacionales de venta*

EN FR DE

Hoy en día se considera cada vez más necesario dominar dos o más idiomas. Por ello, una de las cuestiones actuales más acuciantes es cómo dotar de la máxima eficacia a la enseñanza de idiomas en las escuelas. Este informe presenta los principales resultados de la investigación y



extrae de ellos las mejores ideas para fomentar una formación más rápida y completa en las competencias deseadas, expone las ventajas de diversas estrategias e intenta determinar las condiciones para su aplicación práctica. El Capítulo 1 ensaya una definición de los criterios contextuales relevantes para la enseñanza de idiomas. El Capítulo 2 se ocupa de la importancia de la exposición a un idioma, en particular por métodos de inmersión, y de las condiciones bajo las que esta exposición favorece un aprendizaje. El Capítulo 3 resitúa la idea de los alumnos como responsables de elaborar sus propias competencias. Se presentan y debaten a continuación otros tres posibles tipos de intervenciones didácticas, en parte basadas sobre los conocimientos formados en las primeras fases del aprendizaje de idiomas: las reacciones a errores (Capítulo 4), el lugar que debe ocupar la formalización de conocimientos, la enseñanza de la gramática y el vocabulario (Capítulo 5) y el uso de recursos tecnológicos (Capítulo 6). El Capítulo 7 resalta la necesidad de coherencia entre los diversos elementos de esta situación pedagógica: la edad de los alumnos, los objetivos perseguidos, la metodología utilizada y los tipos de evaluaciones realizadas.

**Models of financing the continuing vocational training of employees and unemployed: [documentation of the Leonardo project with participation of Denmark, Germany, the Netherlands and Norway]**

GRÜNEWALD U; MORAAL D  
Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB  
Bielefeld: Bertelsmann, 1998, 267 p.  
ISBN 3-7639-0835  
DE EN

Esta documentación es resultado de un proyecto LEONARDO relativo a la financiación de la formación profesional continua. Resume los debates sobre la reforma de la formación profesional continua en los países estudiados y el empleo de modelos de financiación en el contexto de estas iniciativas reformadoras. El texto se centra en la cooperación entre los agentes sociales y las instituciones estatales, cuyo resultado práctico son convenios colectivos especiales, la reglamentación de los permisos de trabajo para la

asistencia a formaciones, las normativas de financiación y otros acuerdos o convenios. Esta publicación se ofrece en alemán e inglés.

**Promoting vocational education and training: European perspectives**

BROWN A ed.  
Comisión Europea -  
LEONARDO programme; EUROPOL  
Tampere: Tampereen yliopiston  
opettajankoulutuslaitos, 1997, 137 p.  
(Ammattikasvatussarja, 17)  
ISBN 951-44-4193-1  
*Universidad de Tampere,*  
*P.O.Box 617,*  
*FIN-33 101 Tampere*  
EN

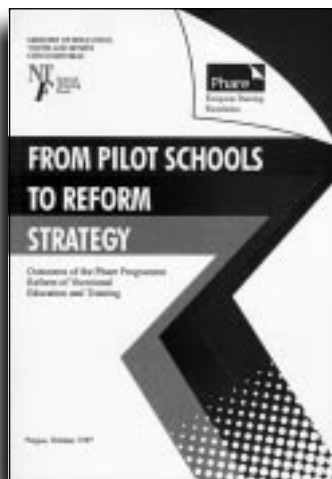
Este libro es uno de los resultados de un proyecto de investigación y desarrollo europeo a gran escala sobre «Nuevos tipos de formación de profesionales para la FP». El proyecto de investigación fue patrocinado como parte del programa LEONARDO de la Comisión Europea. Su objetivo era efectuar una investigación internacional que permitiese determinar nuevos perfiles ocupacionales para los profesionales de la FP, ya fueran formadores, planificadores o gestores de la FP en Europa, y crear nuevos currículos y programas de formación para estos profesionales. El proyecto adoptó un diseño interdisciplinar, para lograr una interacción estrecha entre los temas de investigación y las tareas de desarrollo.

**Validation and recognition of competences and qualifications: European discussion paper for the social partners**

HEIDEMANN W; KRUSE W  
Hans Böckler Stiftung  
Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, 1998,  
69 p.  
*Hans Böckler Stiftung,*  
*Bertha-v.-Suttner-Platz 1,*  
*D-40227 Düsseldorf,*  
*<http://www.boeckler.de>,*  
*Winfried-Heidemann@boeckler.de*  
EN FR DE

En el contexto del programa FORCE, la Fundación Hans Böckler examina la transferibilidad de determinados acuerdos sobre la formación profesional continua,





negociados entre los agentes sociales. Esto es, hasta qué punto los agentes sociales han contribuido a través del diálogo social al reconocimiento de cualificaciones y competencias, y si las soluciones halladas en un país pueden transferirse a otro distinto. Los cuatro países participantes en este proyecto fueron Alemania, Francia, Grecia y el Reino Unido.

**From pilot schools to reform strategy: outcomes of the Phare programme reform of vocational education and training**

GROOTINGS P; KALOUS J (eds.)  
Fundación Nacional de la Formación, NTF  
Praga: Fragmento, 1997, paginaciones diversas

ISBN 80-7200-168-X

NTF,

Václavské nám. 43,

110 00 Praha 1, CR,

Tel.: 420-2 242 14533,

Fax: 420-2 242 14533,

czechncu@leonardo.nvf.cz

EN

Este estudio recopila resultados del Programa Phare de reforma de la FP aplicado en la República Checa en los años 1995 a 1997. Se seleccionaron 19 escuelas piloto y se efectuó su evaluación en los siguientes campos: 1) desarrollo curricular, exámenes y certificación; 2) gestión educativa; 3) formación de formadores; 4) financiación; 5) legislación; 6) control de

calidad; 7) investigación y 8) el papel de los agentes sociales.

**Standard formatori: Per un modello nazionale di competenze verso l'accreditamento professionale**

PENNER F et al. (coord.)

Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, ISFOL; Istituto superiore salesiano di ricerca educativa, ISRE; Sinergie per la formazione, SINFORM

Roma: Isfol, 1998, 304 p.

Isfol,

Via G. B. Morgagni 33,

I-00161 Roma

IT

La publicación ofrece los resultados de una encuesta efectuada sobre las competencias de los formadores: se utilizan un estudio nacional y algunas comparaciones internacionales (Francia, Alemania, Bélgica, España) para efectuar un primer análisis del campo profesional de los formadores, muy diversamente estructurado. A partir de este análisis se propone un modelo dinámico de niveles profesionales para los formadores, se diseña un marco de referencia para un sistema nacional de formación inicial y continua, y una posible acreditación de los formadores. La idea se halla muy relacionada con la de mejorar el empleo de los recursos humanos e incrementar la calidad de la oferta de servicios formativos.



## Estados Miembros

### **D** **Qualität und Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Mitte der 90er Jahre: ein Beitrag zur aktuellen Diskussion**

Kruse W et al.

Fundación Hans Böckler

Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 1996, 54 p. + bibl.

(Manuskripte / Hans-Böckler-Stiftung, 212)

*Hans-Böckler-Stiftung,*

*Bertha-von-Suttner-Platz 3,*

*D-40227 Düsseldorf*

DE

Este informe evalúa el sistema dual de la formación profesional alemana desde la perspectiva de la futura organización de la formación profesional. Formulado en forma de nueve tesis, la publicación anima el debate sobre las nociones de calidad dentro del sistema dual, examina las limitaciones de la formación en las empresas individuales, resalta la importancia de la formación profesional como un elemento central en el desarrollo personal y la importancia de la empresa como lugar formativo, y analiza por último el debate actual sobre un nuevo sistema alternativo de financiación de la formación profesional.

### **Initial vocational training in Germany**

SCHMIDT H et al.

Instituto Federal para la Formación Profesional, BIBB

Berlín: BIBB, 1997, 63 p. + bibl.

(Resultados, publicaciones y materiales del BIBB)

*BIBB,*

*Fehrbelliner Platz 3,*

*D-10707 Berlin*

EN

Este monográfico contiene cuatro contribuciones sobre la situación actual y el desarrollo del sistema dual de la formación profesional en la República Federal de Alemania. Los temas incluidos son: estructura y características del sistema alemán de la formación profesional; el principio de la ocupación reglamentada como mo-

delo para gestionar los contenidos formativos y los niveles de competencias; el sistema de exámenes y certificación; la financiación de la formación profesional en el contexto del sistema dual.

### **DK** **Your knowledge - can you book it?**

Confederación Sindical Danesa, LO

Copenhaga: LO, 1998, 19 p.

(El puesto de trabajo en desarrollo)

(Formación y desarrollo)

ISBN 87-7735-189-4

*LO,*

*Rosenørns Allé 12,*

*DK-1634 Copenhagen V*

EN

El balance de conocimientos se ha convertido en una de las consignas en los últimos años 90. Es incuestionable que la formación y el desarrollo implican un valor añadido, tanto para los trabajadores como para los puestos de trabajo, pero ¿cómo debe medirse el conocimiento? Este es sólo uno de los numerosos problemas que plantea la contabilidad o balance de conocimientos. En esta ponencia, la Confederación Sindical Danesa (LO) examina las diversas variantes de balances de conocimientos, sus ventajas e inconvenientes. El objetivo de la LO es lanzar un debate sobre el balance de conocimientos. Una de las principales cuestiones que la LO plantea sobre el tema es si dicho balance de conocimientos ha de combinarse con un balance social y ético a fin de garantizar un desarrollo saludable.

### **E** **Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional**

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Consejo General de Formación Profesional

Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998, 85 p.

ISBN 84-7434-981-8

ES

Contiene el segundo Programa Nacional de Formación Profesional, cuyo desarrollo culminará en el año 2002. En él se



contempla la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, que pretende conseguir un tratamiento global coordinado, coherente y óptimo de los problemas de cualificación y formación profesional de los diversos colectivos de personas, organizaciones y empresas y favorecer una mayor transparencia en el mercado de trabajo y mayores oportunidades de empleo. El programa marca un calendario para la aprobación de la norma básica reguladora del Sistema Nacional de Cualificaciones. Asimismo, también se contempla la creación del Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales, que establecerá criterios sobre los requisitos y características que deban reunir las cualificaciones profesionales. Dentro de la estructura del Instituto se ubicará un observatorio profesional con una base de datos que promoverá de manera activa la cooperación del resto de observatorios de empleo sectoriales y territoriales. Este nuevo programa contempla la consolidación de un sistema integrado de formación profesional estructurado en tres subsistemas: reglada o inicial, ocupacional y continua. Para ello el programa hace referencia a la regulación del sistema de correspondencias convalidaciones y equivalencias entre los tres subsistemas de formación profesional, incluyendo la experiencia laboral. El Programa contempla además los siguientes aspectos: el desarrollo de un sistema integrado de información y de orientación profesional; la calidad, la evaluación y el seguimiento de la formación profesional y la cualificación del profesorado y formadores; la calidad de los métodos de enseñanza, aprendizaje y formación.

## **IRL** Ireland: vocational education and training, a guide

STOKES D; WATTERS E

Dublín: Leargas, 1997, 40 p.

*Leonardo da Vinci*

*National Co-ordination Unit,*

*c/o Leargas,*

*Avoca House,*

*189-193 Parnell Street,*

*IRL-Dublin 1*

EN

Esta publicación está destinada a los decisores políticos y ofertores formativos de otros países europeos que participen

ya o hayan previsto participar en actividades internacionales con asociados irlandeses. El formato y la orientación de esta guía son los de una publicación anterior: «Irlanda: la formación profesional inicial en 1992. Una guía breve». Esta guía integral, que describe las principales características de la FP irlandesa y expone sus campos en desarrollo -la certificación, la formación profesional continua, la enseñanza a distancia y las tecnologías de la información y la comunicación-, también tiene en cuenta la dimensión europea en la formación profesional.

## **FIN** Polytechnics in Finland: a brief guide

Centro para la movilidad internacional, CIMO

Helsinki: CIMO, 1997, 55 p.

ISBN 951-53-1366-X

*CIMO,*

*POB 343 (Hakaniemenkatu 2),*

*FIN-00531 Helsinki*

EN

El objetivo de la política educativa finlandesa en los años 90 ha sido incrementar el nivel educativo general, mejorar la calidad de la enseñanza y la formación, incrementar su flexibilidad y promover la internacionalización. La expansión experimentada por la enseñanza superior en los años 90 se ha canalizado hacia la creación de un nuevo sistema de ammatikorkeakoulut (politécnicos) de funcionamiento paralelo al de las universidades. El sistema existente de formación profesional superior, amplio y de elevada calidad, ofrecía una buena plataforma para esta solución, por lo que incrementando su nivel y combinando institutos ya existentes ha resultado posible la creación de una red eficaz de ammatikorkeakoulut. Esta guía describe 30 ammatikorkeakoulut finlandeses y sus currículos.

## **FR** La mesure du capital humain: limites et perspectives d'action, synthèse à partir d'une analyse des bases de recherche et de données concernant l'investissement dans le capital humain: rapport pour le secrétariat de l'OCDE

BOURDON J

IREDU

Dijon: IREDU, 1997, 52 p.





IREDU, Université de Dijon,  
Faculté des Sciences Mirande,  
BP 138,  
F-21004 Dijon cedex  
FR

Tras recordar la persistencia de la problemática que plantea la medición del capital humano en el contexto del pensamiento económico, este informe intenta definir las relaciones que pueden existir entre la medición del capital físico y la del capital humano. Examina los métodos de medición utilizados, resaltando su variedad. Los diferentes tipos de medición dependen de dos filosofías en buena parte distintas: el cálculo del nivel de instrucción referido a la población, y el flujo acumulado de años de escolaridad. A partir de esta base, el autor compara los diversos tratamientos representativos que da la bibliografía existente sobre el capital humano, prestando una atención particular a los recientes intentos de elaboración de bancos de datos comparativos entre los países. Propone además reorientar esta medición en términos de valor, una medición que plantea el valor relativo de los salarios de los formadores a largo plazo. Ensayo por último una orientación cualitativa para esta tarea.

**PT** **Forum euroformação/  
eurotraining 98: aprender,  
competir e viver na era global.**  
Associação Industrial Portuguesa, AIP  
Lisboa: AIP, 1998,  
*Centro de Informação Científica e Técnica, CICT, Praça de Londres 2-2º,*  
*P-1901 Lisbon Codex*  
PT

En este documento se recogen el programa y las ponencias presentadas a la Conferencia europea sobre la enseñanza, la formación y el empleo, con ocasión de la 7ª celebración del Foro «Euroformação/Eurotraining», dedicado a la temática «Aprender, Competir, y Vivir en la Era Global». Entre las problemáticas abordadas durante esta reunión se hallaban: las opciones políticas para el empleo y el «Programa 2000», las nuevas cualificaciones y competencias, la movilidad en la formación, las nuevas formas de organización del trabajo, las tecnologías de la información, la innovación organizativa y las estrategias para la inserción de los jóvenes.

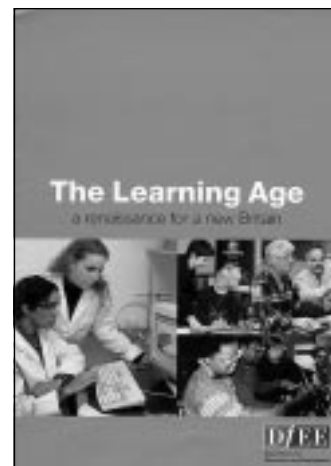
**UK** **The learning age:  
a renaissance for a new  
Britain**

Ministerio de Educación y Empleo, DfEE  
Londres: Oficina de Publicaciones, 1998,  
82 p.  
ISBN 0-10-137902-1  
EN

El Libro Verde del gobierno británico expone la forma en la que la formación permanente irá produciendo capital humano, fomentando la obtención de conocimientos y competencias y reforzando la creatividad y la imaginación. Anima a los adultos a iniciar y recomenzar formaciones en cualquier momento de su vida, sea cual sea su experiencia escolar. Propone dos iniciativas: en primer término, balances individuales de formación que permitirían a las personas responsabilizarse de su propia formación, con el apoyo del Estado y de los empresarios. En segundo lugar, la Universidad para la Industria, que ofrecerá a las personas acceso a una red formativa mediante la cual podrán profundizar sus conocimientos, actualizar sus cualificaciones y aprender nuevas competencias. La Edad de la Formación se construirá partiendo de un compromiso renovado con el autoperfeccionamiento y del reconocimiento de la enorme contribución que la formación aporta a la sociedad.

**Higher education for the 21st century:  
responses to the Dearing Report.**  
Ministerio de Educación y Empleo, DfEE  
Sheffield: DfEE, 1998, 64 p  
*DfEE Publications Centre,*  
*PO Box 5050,*  
*Sudbury, Suffolk, CO10 6XQ*  
EN

El Informe de la Comisión Nacional de Investigación sobre la Enseñanza Superior en la Sociedad del Conocimiento fija un programa ambicioso para el desarrollo de la enseñanza superior en el siglo XXI. Los comentarios de numerosas organizaciones y personas interesadas, que manifestaron su opinión sobre este Informe, reflejan el consenso general sobre la necesidad de llevar a cabo dicho programa. Esta publicación intenta reunir en un texto conjunto la respuesta del gobierno a las recomendaciones a él dirigidas y un dictamen sobre las recomendaciones dirigidas a otros organismos.





# Miembros de la red documental del CEDEFOP

## B

**FOREM** (Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi)

**CIDOC** (Centre intercommunautaire de documentation pour la formation professionnelle)

Bd. Tirou 104

B-6000 Charleroi

Tel.: +32.71.20 61 74 (Secretariado)

+32.71.20 61 68

+32.71.20 61 73

Fax.: +32.71.20 61 98

Sigrid Dieu

E-mail: sigrid.dieu@forem.be

Web Site: <http://www.forem.be>

**VDAB** (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding)

**ICODOC** (Intercommunautair documentatiecentrum voor beroepsopleiding)

Keizerlaan 11

B-1000 Bruxelles

Tel.: +32.2.506 04 58-459

Fax.: +32.2.506 04 28

Philip de Smet, E-mail: pdsmet@vdab.be

Reinald van Weyd, E-mail: rvweydev@vdab.be

Web Site: <http://www.vdab.be>

## DK

**DEL** (Danmarks Erhvervspaedagogiske Laereruddannelse)

Rigensgade 13

DK-1316 Copenhagen K

Tel.: +45.33.14 41 14 ext. 317/301

Fax.: +45.33.14 19 15/14 42 14

Søren Nielsen (Jefe de proyecto)

Merete Heins (Biblioteca)

E-mail: mh@mail.delud.dk

## D

**BIBB** (Bundesinstitut für Berufsbildung)

Referat K4

Fehrbelliner Platz 3

D - 10702 Berlin

Tel.: +49.30.8643-2230 (BC)

+49.30.8643-2445 (SB)

Fax.: +49.30.8643-2607

Bernd Christopher

E-mail: christopher@bibb.de

Steffi Bliedung

E-mail: bliedung@bibb.de

Web Site: <http://www.bibb.de>

## GR

**OEEK** (Organisation pour la formation et l'enseignement professionnels)

1, Ilioupoleos Street

17236 Ymittos

GR-Athen

Tel.: +30.1.976 05 93

Fax.: +30.1.976 44 84

Alexandra Sideri (biblioteca)

## E

**INEM** (Instituto Nacional de Empleo)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Condesa de Venadito, 9

E-28027 Madrid

Tel.: +34.1.585 95 82/585 95 80

Fax.: +34.1.377 58 81/377 58 87

Juan Cano Capdevila (Subdirector)

María Luz de las Cuevas

(Información y documentación)

Web Site: <http://www.inem.es>

## IRL

**FAS** (The Training and Employment Authority)

P.O. Box 456

27-33, Upper Baggot Street

IRL-Dublin 4

Tel.: +353.1.668 57 77

Fax.: +353.1.668 26 91/ 668 21 29

Margaret Carey (Responsable)

E-mail: careym@iol.ie

Jean Wrigley (biblioteca)

E-mail: fasltcde@iol.ie

Web Site: <http://www.fasdn.com>

## I

**ISFOL** (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)

Via Morgagni 33

I-00161 Rom

Tel.: +39.6.44 59 01

Fax.: +39.6.44 25 16 09

Alfredo Tamborlini (Director general)

Colombo Conti (Resp. de la documentación)

Luciano Libertini

E-mail: isfol.doc2@iol.it (Biblioteca)

E-mail: isfol.stampa@iol.it (Prensa)

Web Site: <http://www.isfol.it/>

## FIN

**NBE** (Consejo nacional de la enseñanza)

Utbildningsstyrelsen/Opetushallitus

Hakaniemenkatu 2Ms.

FI-00530 Helsinki

Tel.: +358.9.77 47 78 19 (L. Walls)

+358.9.77 47 72 43 (A. Mannila)

Fax.: +358.9.77 47 78 65

Leena Walls, E-mail: leena.walls@oph.fi

Arja Mannila, E-mail: Arja.Mannila@oph.fi

Web Site: <http://www.oph.fi>

## L

Chambre des métiers du Grand-Duché de Luxembourg

2, Circuit de la Foire internationale

Postfach 1604 (Kirchberg)

L-1016 Luxembourg

Tel.: +352.42 67 671

Fax.: +352.42 67 87

Ted Mathgen

E-mail: daniele.menster@batel.lu

## F

**Centre INFFO** (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente)

Tour Europe Cedex 07

F-92049 Paris la Défense

Tel.: +33.1.41 25 22 22

Fax.: +33.1.47 73 74 20

Patrick Kessel (Director)

E-mail: kessel@centre-inffo.fr

Christine Merlié (Documentación)

Danièle Joulieu (Resp. de la documentación)

E-mail: cinffo1@centre-inffo.fr

Web Site: <http://www.centre-inffo.fr/>

## NL

**CINOP** (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) (Centro para la innovación en la enseñanza)

Pettelaarpark 1

Postbus 1585

NL-5200BP 's-Hertogenbosch

Tel.: +31.73.680 08 00

Tel.: +31.73.680 08 65

Fax.: +31.73 612 34 25

Marjon Nooter E-mail: mnooter@cinop.nl

Emilie van Hooft E-mail: Ehoof@cinop.nl

Web Site: <http://www.cinop.nl>



## Organizaciones asociadas

### A

**abf-Austria** (Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschung)  
Rainergasse 38  
AT-1050 Wien  
Tel.: +43.1.545 16 71-26  
Fax.: +43.1.545 16 71-22  
Monika Elsik  
E-mail: info@ibw.telecom.at  
Web Site: <http://www2.telecom.at/ibw/>

### P

**CICT** (Centro de Informação Científica e Técnica)  
Praça de Londres, 2 - 1º Andar  
P-1091 LISBOA Codex  
Tel.: +351.1.849 66 28  
Fax.: +351.1.840 61 71  
Odete Lopes dos Santos (Director)  
Fátima Hora (Documentación)  
E-mail: cict@mail.telepac.pt  
Web Site: <http://www.min-qemp.pt/cict/cict.html>

### S

**SEP** (Svenska EU Programkontoret Utbildning och kompetensutveckling)  
Box 7785  
S - 10396 Stockholm  
Tel.: +46.8.453 72 00  
Fax.: +46.8.453 72 01  
Torsten Thunberg  
E-mail: torsten.thunberg@eupro.se  
Web Site: <http://www.eupro.se>

### UK

**IPD** (Institute of Personnel and Development)  
IPD House  
35 Camp Road  
UK-London SW19 4UX  
Tel.: +44.181.971 90 00  
(Doug Gummery)  
Fax.: +44.181.263 33 33  
Doug Gummery  
E-mail: doug.g@ipd.co.uk  
Barbara Salmon (Biblioteca)  
Web Site: <http://www.ipd.co.uk>

### EU

Comisión Europea  
Dirección general XXII/B/3  
(Educación, formación, jóvenes)  
B 7, 04/67  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruxelles  
Tel.: +32.2.296 24 21/299 59 81  
Fax.: +32.2.295 57 23  
Eleni Spachis  
Dominique Marchalant (Biblioteca)  
Web Site: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/dg22.html>

### B

**EURYDICE** (Réseau européen d'information sur l'éducation)  
15, rue d'Arlon  
B - 1050 Bruxelles  
Tel.: +32.2.238 30 11  
Fax.: +32.2.230 65 62  
Luce Pepin (Director)  
E-mail: EURYDICE.UEE@EURONET.BE  
Web Site: [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)

### CH

**OIT** (Organización internacional del trabajo)  
4, route des Morillons  
CH - 1211 Genf 22  
Tel.: +41.22.799 69 55  
Fax.: +41.22.799 76 50  
Jaleh Berset  
(Depto. Política de formación profesional)  
Web Site: <http://www.ilo.org>

### I

Fundación europea de la formación  
Villa Gualino  
Viale Settimio Severo 65  
I - 10133 Turín  
Tel.: +39.11.630 22 22  
Fax.: +39.11.630 22 00  
Catherine Cieccko (Información)  
E-mail: cac@etf.it  
Web Site: <http://www.etf.it>

### I

Centre international de formation de l'OIT  
125, Corso Unità d'Italia  
I - 10127 Turín  
Tel.: +39.11.693 65 10  
Fax.: +39.11.693 63 51  
Krouch (Documentación)  
E-mail: krouch@itcilo.it  
Web Site: <http://www.ilo.org>

### UK

Department for Education and Employment  
Room E3  
Moorfoot  
UK - SHEFFIELD S1 4PQ  
Tel.: +44.114.259 33 39  
Fax.: +44.114.259 35 64  
Julia Reid (Biblioteca)  
E-mail: library.dfee.mf@gt.net.gov.uk  
Web Site: <http://www.open.gov.uk/index/.../dfee/dfeehome.htm>

### ICE

**RLO** (Research Liaison Office)  
University of Iceland  
Technology Court  
Dunhaga 5  
ISL-107 Reykjavik  
Tel.: +354.525 49 00  
Fax.: +354.525 49 05  
Gudmundur Árnason  
E-mail: grarna@rhi.hi.is  
Web Site: <http://www.rthj.hi.is/rthj/english.htm>

### N

**NCU** Leonardo Norge  
P.O. Box 2608 St. Hanshaugen  
N-0131 Oslo  
Tel.: +472.2.86 50 00  
Fax.: +472.2.20 18 01  
Halfdan Farstad (Director)  
E-mail: farh@teknologisk.no  
Anne Kloster-Holst  
E-mail: hola@teknologisk.no  
E-mail: Krir@teknologisk.no  
Web Site: <http://www.teknologisk.no/leonardo/index.eng>



**Últimos  
números  
en español**



## **Nº10/1997 Enseñanza superior**

### **¿Una necesidad creciente?**

- Las perspectivas de empleo para titulados superiores en Europa (Juliane List)
- ¿Retrocede en Francia el valor de los títulos de la enseñanza superior? (Eric Verdier)
- Formación para la gestión internacional y competencias de dirección: una perspectiva europea (Gunnar Eliasson)

### **La financiación educativa del futuro**

- ¿Quién debiera pagar la enseñanza terciaria? (Gareth L. Williams)

### **Una dimensión europea**

- La cooperación comunitaria en enseñanza y formación superiores: nuevos desafíos y avances recientes (Irving V. Mitchell)
- La Unión Europea y la enseñanza superior holandesa: Derecho y política (R. van de Ven)
- La movilidad de los estudiantes dentro de la Unión Europea (Heleen André de la Porte)



## **Nº11/1997 Innovaciones y reformas: la formación en los países de la Europa Central y del Este**

### **Análisis económico y contexto**

- El fin de la primera fase de la transición en Polonia, Hungría, La República Checa y Eslovaquia (J. Nagels; D. Simonis)
- Mercados laborales y formación en la Europa Central y del Este (Alena Nesporova)
- Observaciones sobre los desafíos y las prioridades para la formación profesional en los países de la Europa Central y del Este (Inge Weilnböck-Buck; Bernd Baumgartl; Ton Farla)

### **Aspectos institucionales**

- Cuestiones políticas. Respuestas de los ministros de Hungría, Letonia, Eslovenia y Rumania a preguntas sobre el proceso de reforma de la formación profesional en sus países (Péter Kiss; Juris Celmin; Slavko Gaber; Virgil Petrescu)
- El papel de los agentes sociales en el desarrollo de la formación profesional en los países «en transición» (Jean-Marie Luttringer)

### **Cooperación internacional**

- La cooperación internacional en desarrollos curriculares para la formación profesional: la experiencia polaca (Tadeusz Kozek)
- La colaboración germano-húngara como apoyo a las reformas de la Formación Profesional húngara (Laszlo Alex)
- Modernización y reforma de la formación profesional en Estonia: Un estudio de caso (Martin Dodd)
- La apertura del programa Leonardo da Vinci a los países de la Europa Central y del Este (Tim Mawson)

### **Datos esenciales**

- La formación profesional en Bulgaria, en la República Checa, en Estonia, en Hungría, en Letonia, en Lituania, en Polonia, en Rumania y en Eslovenia
- Indicadores esenciales
- PIB per cápita, como % del promedio de la UE (mapa)



## Nº12/1997 ¿Cuánto sabemos? La medición de conocimientos, cualificaciones y competencias en el mercado de trabajo

### Contratación, carreras individuales y distribución del capital humano

- Tendencias en el mercado de trabajo y necesidades de información: sus efectos sobre las políticas de personal (Carmen Alpin; J.R. Shackleton)
- La contratación en una gran empresa europea (Gunnar Eliasson; Kurt Vikersjö)

### El papel de las cualificaciones y certificados formales

- Títulos, competencias y mercados de trabajo en Europa (Louis Mallet et alii)
- La evolución de los sistemas de validación y certificación ¿Qué modelos son posibles y qué desafíos afronta el país francés? (Vincent Merle)
- La empresa española ante el nuevo sistema de formación profesional (Valeriano Muñoz)

### La formación fuera del sistema educativo formal

- La evaluación del aprendizaje no formal: calidad y limitaciones de las metodologías (Jens Bjørnåvold)
- ¿Una cuestión de fe? Las metodologías y los sistemas para evaluar aprendizajes no formales requieren una base de legitimidad (Jens Bjørnåvold)

### El apoyo al ciudadano y la actuación de éste

- Necesidades de información y orientación para individuos y empresas: nuevos retos para la orientación profesional (Karen Schober)
- Aprendizaje autodirigido en el mundo del trabajo (Gerald A. Straka)



## Nº. 14/1997 Financiación de la formación profesional - II

## Nº. 15/1997 Garantizar la calidad de la formación profesional

**Próxima  
aparición en ver-  
sión española**

Recortar o fotocopiar esta hoja de pedido, introducirla en un sobre de ventana y remitirla al CEDEFOP



- ☐ Envíenme por favor gratuitamente un ejemplar de prueba
- ☐ Sí, deseo leer "en europeo" y me suscribo a la revista "Formación Profesional" por un año (3 números: 15 ecus mas IVA y gastos de envío)
- ☐ Envíenme por favor los siguientes números de la revista europea "Formación Profesional", al precio simbólico de 7 ecus por ejemplar (mas IVA y gastos de envío)

**CEDEFOP**

Centro Europeo para el Desarrollo  
de la Formación Profesional  
Apartado de correos 27 - Finikas

**GR-55102 Salónica**

Número				
Idioma				

Nombre y apellidos

Dirección

---



---



# Invitación a enviar artículos a la Revista Europea «Formación Profesional»

El Consejo de Redacción de la Revista Europea desea fomentar el envío de artículos por los autores que pretendan estimular un debate crítico en torno a la formación profesional, ya sean decisores políticos, investigadores o personas de la práctica en Europa.

La Revista es una publicación del CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) que aparece tres veces al año en inglés, francés, alemán y español y disfruta de una amplia difusión en toda Europa, tanto dentro de los Estados Miembros de la Unión Europea como fuera de las fronteras comunitarias. La Revista desempeña un papel importante en la difusión de informaciones y el intercambio de experiencias sobre la evolución de la política y la práctica de la formación profesional, aportando una perspectiva europea al debate.

En sus próximos números la Revista examinará los temas siguientes:

☐ **Seguridad en el empleo y evolución de la organización del trabajo - nuevas necesidades formativas**

nº 16/98 (enero - abril 1999)

☐ **Innovaciones en la formación profesional**

nº 17/99 (mayo-setiembre 1999)

Si desearan escribir un artículo sobre cualquier aspecto de los mencionados temas, ya sea a título personal o como representante de una organización, diríjase por favor a:

**Steve Bainbridge, Redactor Jefe, Revista Europea «Formación Profesional», CEDEFOP; PO Box 27, Finikas, GR -55 102, Salónica (Thermi), Grecia.  
Teléfono +30 31 490 111, Fax +30 31 490 174, E-mail: sb@cedefop.gr**

Los artículos deberán enviarse en forma impresa o en una disquete con formato word o word perfect, o por correo electrónico también como word o word perfect, junto con una breve reseña biográfica, que resalte el cargo actual y la organización para la que trabaja. Los artículos tendrán una extensión de 5 a 10 páginas, de 30 líneas por página y 60 pulsaciones por línea. Podrán redactarse en alemán, castellano, danés, finlandés, francés, griego, inglés, italiano, neerlandés, noruego, portugués o sueco.

Todos los artículos remitidos serán examinados por el Consejo de Redacción, quien se reserva el derecho de decidir sobre su publicación. Se informará a los autores de tal decisión.

Los artículos publicados en la Revista no reflejan necesariamente la opinión del CEDEFOP. Antes al contrario, la Revista supone una oportunidad para presentar diferentes análisis y puntos de vista diversos o incluso contrapuestos.

# Si usted piensa y actúa sin fronteras, lea en europeo

Consiga su ejemplar  
personal: suscríbase  
a una revista europea

La revista **»Formación Profesional«** aparece tres veces al año, en 4 idiomas (DE, EN, ES, FR).

La suscripción anual cubre todos los números de **»Formación Profesional«** que aparezcan en el curso del año (enero a diciembre), y queda prolongada automáticamente por otro año si no se rescinde antes del 30 de noviembre.

La revista la remite la Oficina de Publicaciones de la CEE en Luxemburgo. La factura de la suscripción la recibirán Vds. proveniente de la Oficina de Ventas de publicaciones comunitarias.

El precio de la suscripción no incluye el IVA. Por favor, envíese el importe una vez que se haya recibido la factura.

Suscripción anual (tres números): ECU 15; PTA 2.400 (sin IVA);  
número suelto: ECU 7; PTA 1.110 (sin IVA)



¿Quién paga la formación?

CEDEFOP

## La financiación de la formación profesional: temas políticos

La enseñanza, la formación y la economía  
**Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff**

La financiación de la formación profesional en la UE. Algunas cuestiones  
**Gregory Wurzburg**

## Algunas políticas de financiación de la formación profesional

Tasas, permisos de formación y estímulos en convenios colectivos que incentivan la inversión en formación de empresas y ciudadanos  
**Vladimir Gasskov**

La aplicación de principios comerciales al sistema de formación de Inglaterra y Gales  
**Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge**

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

Alternativas de financiación de la formación profesional: el ejemplo de los países emergentes latinoamericanos  
**David Atchoarena**

## Las empresas y la financiación de la formación profesional

La inversión de las empresas en la formación profesional continua  
**Norman Davis**

## Aspectos del debate político: el Este y el Oeste

La financiación de la enseñanza profesional en Rusia: cuestiones y alternativas  
**Ivo Gijsberts**

Entrevista sobre la financiación de la formación profesional en la República Federal Alemana  
**Regina Görner; Jobst R. Hagedorn**

## Lecturas

Selección de lecturas