

PARTE I
EL MARCO ANALÍTICO

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Eduardo Martínez y Regina Galhardi

INTRODUCCIÓN

Una de las características sobresalientes de la formación profesional (FP) –y de la educación para el trabajo en general– es su capacidad para generar beneficios a largo plazo para la persona misma y el resto de la sociedad, y es en este sentido que la FP puede verse como una inversión en capital humano. En general, los beneficios de la FP consisten en satisfacciones personales, mejora de ingresos y aumento de la productividad laboral de los individuos, así como también beneficios indirectos para otras personas. Estos últimos corresponden a las llamadas “externalidades” positivas, las cuales parecen ser especialmente importantes en el caso de la FP.

El valor económico de la FP se enmarca en el concepto de la rentabilidad de la educación, que resulta de comparar los beneficios de largo plazo con los costos de educar a un individuo. Más aún, según la forma en que se distribuyen dichos beneficios y costos entre los particulares y la sociedad es posible distinguir entre rentabilidad privada y social de la educación.

La rentabilidad privada de la educación se refiere a los mayores ingresos que puede percibir una persona con más educación comparados con el costo personal de su educación, incluyendo entre éstos los ingresos sacrificados durante el período de estudios. A su vez, la rentabilidad social de la educación se refiere a la mayor productividad social de un individuo con mayor educación, comparada con el costo social de educarlo, incluidos el aporte productivo a la sociedad sacrificado durante el tiempo de sus estudios y, eventualmente, la menor producción de otros trabajadores desplazados hacia empleos inferiores (o al desempleo) por el aumento de la oferta de trabajadores calificados. Por cierto, la rentabilidad privada puede ser diferente de la rentabilidad social como consecuencia, entre otras cosas, de las externalidades positivas de la educación; de las imperfecciones del mercado de trabajo que producen diferencias entre la productividad y los ingresos de los trabajadores; y del hecho de que los ingresos de los trabajadores no siempre reflejan el verdadero costo laboral para los empleadores. Con todo, de-

jando de lado la cuestión de las externalidades y admitiendo que los salarios pueden ser indicadores aceptables de la productividad laboral, los beneficios económicos de la educación para la sociedad se reflejan en los ingresos adicionales del trabajador en virtud de su mayor productividad. Por otro lado, hay que señalar que los beneficios económicos de una mayor educación para el individuo pueden no ser sólo consecuencia de su mayor productividad, sino también de las ventajas que da la educación para acceder a los empleos mejores y más escasos; ello plantea un debate –no resuelto aún– entre el valor de la educación como medio para aumentar la productividad o como un mecanismo para seleccionar a los individuos más aptos para un determinado trabajo, aunque sus conocimientos excedan los requisitos del empleo. Pero ya sea que la educación configure un requisito técnico del empleo o una ventaja para obtenerlo, para la persona igualmente es una forma de inversión en capital humano. Inclusive desde un punto de vista social, esta función credencialista de la educación no es necesariamente un desperdicio, ya que contribuye a disminuir el costo de seleccionar el personal en las empresas. Con todo, la eficacia de la educación como mecanismo de selección para el empleo depende de la medida en que exista una verdadera igualdad de oportunidades educativas en la sociedad. Por último, hay que tener presente que las diferencias de ingresos entre las personas no son atribuibles sólo a diferencias de educación, especialmente si hay una correlación entre el nivel educativo de los individuos, por una parte, y su aptitudes naturales o su estatus social, por otra.

En cuanto al costo de la inversión en capital humano, éste se refiere al valor de los recursos que se destinan a la educación sustrayéndolos de usos alternativos. Y tales costos tienen que ver no sólo con los gastos específicos de los servicios educativos (por ejemplo, el salario de los docentes, los costos de los materiales de estudio y los gastos de transporte de los estudiantes), sino también con el costo del capital utilizado en la educación (por ejemplo, terrenos, locales, talleres, laboratorios y bibliotecas). Y a los costos directos hay que agregarles el costo de oportunidad de la educación, esto es, la producción y los ingresos laborales sacrificados cuando las personas estudian en vez de trabajar, y los costos generados por la movilidad laboral incluidos, entre éstos, el desplazamiento de otros trabajadores a empleos de menor productividad y el costo para el empleador de reemplazar a los trabajadores capacitados que emigran a otros empleos.

1. ¿POR QUÉ INTERVIENE EL ESTADO EN EL MERCADO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL?

Si el trabajador y la empresa pueden capturar los beneficios de la educación para el trabajo, ¿por qué interviene el Estado en el mercado de estos servicios?

Dos son las razones principales: la primera, el deseo de los gobiernos de atenuar las desigualdades sociales; la segunda, la necesidad de mejorar la eficiencia social de las inversiones en educación. En el primer caso, se trata de dar oportunidades a personas excluidas de la educación por sus carencias económicas y la falta de créditos educativos. En general, son jóvenes que ingresan al mercado de trabajo prematuramente, apremiados por la pobreza de sus hogares; adultos sin calificación, desempleados; operarios especializados cuyas competencias han quedado obsoletas por los cambios tecnológicos, la reestructuración económica y la reducción del tamaño del Estado; también como trabajadores subempleados en el sector informal de la economía. En el segundo caso, se trata de corregir la comúnmente baja inversión privada en formación profesional, derivada de los fallos del mercado en la provisión de los servicios educativos, como se explica a continuación.

La inversión privada en educación para el trabajo es, a menudo, insuficiente desde el punto de vista del interés social, porque los agentes privados no toman en cuenta los eventuales beneficios indirectos (externalidades positivas) de la educación para otras personas. Eso crea una divergencia entre el beneficio privado y el social. Por ejemplo, los efectos favorables de la formación profesional en áreas estratégicas como la seguridad industrial, la seguridad social, la salud pública y la protección del medio ambiente; la difusión del conocimiento técnico entre los trabajadores; los beneficios para un país de contar con recursos humanos calificados para adaptarse a las turbulencias de la economía mundial y atraer inversiones. Ésos son beneficios indirectos –que no tienen retornos para el causante– que parecen ser especialmente importantes en el caso de la educación para el trabajo, como lo sugieren las teorías más modernas del crecimiento económico.

Por otra parte, los mercados de trabajo suelen adolecer de imperfecciones que inhiben o deforman la demanda y la oferta privadas de educación para el trabajo; entre éstas, las principales son: la desinformación de los agentes económicos, las restricciones a la movilidad de los trabajadores y la entrada a ciertos mercados ocupacionales, los salarios desvinculados de la productividad, la discriminación en el empleo, la segmentación del mercado laboral y, por último, el desempleo y el subempleo. En virtud de estos fallos, las empresas y los trabajadores perciben señales falsas respecto a la rentabilidad de la inversión en capital humano, y no hay ninguna garantía de que ese problema se pueda resolver mediante las políticas públicas.

Debemos también tomar en cuenta que los trabajadores y las empresas suelen preferir opciones de educación para el trabajo con retornos inmediatos, frente a aquellas que ofrecen expectativas de beneficio a largo plazo. Esta preferencia

por los retornos inmediatos se explica por diversas razones. En primer lugar, por el hecho de que el capital humano –a diferencia del capital físico o financiero– es un activo intranferible: no se puede enajenar, asegurar contra riesgos ni constituir como garantía; por consiguiente, la inversión en capital humano tiene un mayor riesgo de iliquidez para el inversionista. En segundo lugar, porque una mayor educación no garantiza un aumento de los ingresos y la productividad a las personas, sólo mejora la probabilidad de lograrlo. De este modo, las preferencias educativas con visión de corto plazo que suelen tener las empresas y las personas, contribuyen a concentrar la demanda privada de servicios de formación profesional en cursos cortos dirigidos a enfrentar problemas puntuales en los puestos de trabajo o necesidades inmediatas de las personas.

Por último, los incentivos del mercado son a menudo ineficaces para inducir a las empresas a invertir en la “capacitación general” de sus trabajadores, esto es, en desarrollo de competencias laborales que puedan ser transferibles a otras empresas. En general, las pequeñas y medianas empresas son las más reacias a invertir en capacitación debido al riesgo de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo. Cuando un trabajador (o una u otra empresa) se beneficia a expensas de la empresa que asume el gasto, se genera una externalidad, que en el caso de la formación profesional parece ser un importante disuasivo de las inversiones de las empresas en la formación profesional de sus trabajadores.

2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En los últimos años la financiación pública de la formación profesional ha ido usando fórmulas cada vez más variadas y complejas, tanto en cuanto a las fuentes de los fondos como a las formas de asignarlos a los programas de formación. En lo que se refiere a las fuentes del financiamiento público de la formación profesional, es posible distinguir dos vías principales:

1. Los fondos generales del Estado, que se recaudan mediante el sistema tributario general y se administran a nivel nacional, regional o local. Estos recursos se asignan a los programas de formación de manera discrecional a través de los presupuestos anuales de las instituciones del Estado.
2. Los fondos destinados específicamente para la formación profesional que se recaudan en virtud de diversos mecanismos, como ser: (i) contribuciones a instituciones oficiales de formación profesional (esquema común en América Latina); (ii) contribuciones a “fondos nacionales” de capacitación; (iii) partidas para capacitación incluidas en los aportes a

la seguridad social; y (iv) cuotas obligatorias de capacitación en las empresas. Los fondos para la formación profesional están, en este caso, preasignados en virtud de leyes especiales.

Ambas fuentes de financiamiento tienen ventajas y limitaciones. El uso de fondos generales es más ventajoso desde el punto de vista de la unidad y flexibilidad de la política fiscal del país, aunque implica mayor incertidumbre sobre la sostenibilidad del financiamiento para los programas de formación. A su vez, los fondos con un destino específico son menos volátiles, lo que los hace más apropiados para las políticas de formación con visión de largo plazo; pero, en cambio, son un factor de rigidez en la política fiscal de la nación y, si se trata de recursos provenientes de impuestos a la masa salarial, pueden afectar el empleo y la competitividad del sector productivo.

Desde la perspectiva de la asignación de fondos públicos para la formación profesional cabe distinguir dos mecanismos principales: 1. los subsidios por el lado de la oferta, en virtud de los cuales los proveedores beneficiarios producen servicios formativos de acuerdo a su visión de las necesidades del sector productivo; y 2. los subsidios por el lado de la demanda, en virtud de los cuales los usuarios usan el subsidio de acuerdo a sus necesidades y preferencias.

Los subsidios por el lado de la oferta se usan para financiar instituciones de formación profesional oficiales (públicas o semipúblicas) o para subsidiar a múltiples proveedores de servicios formativos, privados o públicos. El financiamiento de las instituciones oficiales de formación profesional presenta muchas ventajas derivadas de su operación en gran escala, pero estas instituciones a menudo adolecen de los inconvenientes propios de los monopolios del Estado, especialmente cuando disponen de financiamiento seguro y escaso control social. A su vez, el financiamiento público mediante subsidios a múltiples proveedores posee ventajas derivadas de la competencia entre los proveedores, aunque puede propiciar una atomización excesiva de la oferta, que impide aprovechar economías de escala y desalienta las inversiones necesarias para ofrecer capacitación en tecnologías duras de producción. Una variante moderna de los subsidios por el lado de la oferta, es la financiación pública de centros de formación manejados por las empresas, de manera individual o colectiva. Este esquema favorece una mayor articulación de la oferta formativa con las necesidades del sector productivo.

Los subsidios a la demanda de formación profesional se entregan a los usuarios de los servicios formativos: las empresas o los trabajadores. En el primer caso, las fórmulas más comunes de estímulo a la capacitación en las empresas son: (i) las exenciones (Brasil, Corea, Francia), los subsidios directos (Singapur) y el reembolso de gastos (Malasia) con cargo a impuestos específicos para la ca-

pacitación que gravan a las empresas; (ii) los incentivos tributarios con cargo a recursos generales del Estado (Chile), y (iii) los esquemas de costos compartidos entre el Estado y las empresas obligadas a realizar programas de formación (India). El mayor mérito de estos mecanismos es su eficacia para ajustar la oferta formativa a las necesidades del sector productivo; por el contrario, sus limitaciones tienen que ver con el riesgo de subsidiar a empresas que no lo necesitan, el acceso restringido a estos programas (trabajadores en servicio) y el carácter cortoplacista de la capacitación que se imparte.

Estos **problemas con los impuestos para la capacitación** han sido superados a través del establecimiento de esquemas de impuestos o subvenciones sectoriales y/o nacionales regidas en forma bipartita o tripartita, las que pueden ser una vía, tanto para aumentar el nivel de formación más allá de lo que las empresas voluntariamente provean, como también para conciliar los intereses adversos entre las empresas y los empleados.

En Bélgica, por ejemplo, un acuerdo colectivo firmado en diciembre del año 2000, y que abarca a todo el país, reafirma el compromiso de los interlocutores sociales a contribuir hasta un tope del 1,9% sobre el monto de la nómina de pago de sueldos a un fondo de formación, suma que podría variar según acuerdos sectoriales, con un porcentaje mínimo especificado del gasto en “grupos de riesgo”, como lo son, por ejemplo, trabajadores menos calificados y mayores, mujeres empleadas en PYME, etc. Un acuerdo en el ramo de la industria textil, firmado en mayo de 2001, determinó el destino del 0,4% del monto de la nómina de pagos para formación para la promoción del empleo de “grupos de riesgo” entre los empleados y los desempleados a más largo plazo. En España, empleadores pagan el 0,7% sobre la nómina de pagos a un fondo de formación administrado por una Fundación Tripartita de Formación, en la cual comisiones sectoriales que son integradas por representantes de empleadores y trabajadores deciden y administran las subvenciones otorgadas para capacitación. Otros países tienen también fondos sectoriales establecidos a través de acuerdos colectivos en cada ramo, además de sus normas tributarias nacionales. En Dinamarca y Holanda,¹ hay también un enfoque tributario a nivel sectorial impuesto por acuerdos colectivos el cual está complementado por subvenciones del Estado (con un 0,7% de tasa de contribución promedio en Holanda, pero variando considerablemente en los distintos ramos de actividad).

1 La mitad de la mano de obra en Holanda, y un tercio en Dinamarca, está cubierto por tributos sectoriales y fondos de formación establecidos por acuerdos colectivos los cuales se complementan con subvenciones del Estado.

En la mayoría de los países europeos, la participación en formación promovida por empleadores es significativamente más grande en empresas con acuerdos conjuntos que en empresas sin ellos. Las diferencias en cifras de participación en formación son especialmente grandes en los países del Mediterráneo (para los cuales la tasa de participación en empresas con acuerdos negociados es más del doble que en otras firmas). Por lo tanto, acuerdos colectivos y la participación de los gremios obreros a nivel de la empresa o lugar de trabajo, parecen jugar un papel importante para asegurar la distribución equitativa de los gastos para la formación, no solamente difundiendo la información y definiendo en forma conjunta el currículo, sino también aumentando y entrelazando la oferta al empleo guiado a tipos más generales de capacitación.

Además de los ya nombrados, está siendo probada, en algunos países de la UE, una nueva iniciativa o esquema político de beneficios dirigidos a incentivos tributarios para reducir la subinversión en formación de las empresas causada por externalidades debidas a las imperfecciones del mercado de trabajo. Las autoridades públicas en varios países han intentado recientemente consignar este asunto, permitiendo deducir a los empleadores más del 100% del costo de la formación profesional continua (FPC) del ingreso bruto a la hora de determinar el monto imponible.

Esta deducción de impuestos extra llega al 10% de los gastos en formación en Luxemburgo, al 20% en Austria y Holanda, y hasta el 50% en Italia (Tabla 1). En Austria, por ejemplo, a partir del año 2000, los empleadores han podido deducir hasta el 120% del costo de la FPC, que es proporcionada externamente por otro proveedor, del ingreso bruto, y a partir de 2003 el costo proveniente de una unidad de formación dentro de la compañía también. Este incentivo le permite a las empresas deducir no sólo el costo real de formación como un gasto transaccional de su ingreso bruto sino también como un “gasto virtual” adicional de un 20%. Las deducciones de impuestos no dan ningún incentivo al aumento de la formación si los empleadores no reciben un beneficio positivo en el año fiscal en curso. Para usar este beneficio, las empresas que no tengan ganancias suficientes durante un determinado año como para beneficiarse de esta reducción de impuestos, pueden, como alternativa, pedir un crédito para gastos de capacitación de un 6% del gasto real; éste puede ser, tanto sustraído como deducido de las obligaciones tributarias de la empresa en el año previo o subsiguiente, o pagado a la empresa. De igual manera, en el caso de Luxemburgo, donde la deducción del costo de FPC puede llegar al 110% del ingreso bruto desde 1999, las deducciones en gastos de formación pueden ser postpuestas hasta un máximo de diez años si el ingreso imponible en un determinado año es negativo. En Italia,

Tabla 1
Deducción de impuestos de gastos en formación del ingreso bruto
en países OCDE seleccionados

PAÍS/AÑO	DISPOSICIONES PRINCIPALES	RESTRICCIONES
Austria (2000)	Deducción del 120%. Si no ha habido ganancias en un año determinado, las empresas pueden reclamar un crédito para gastos de formación de un 6% del costo de la misma, que es deducido de impuestos correspondientes o pagados directamente a la empresa.	Para formación provista externamente que es relevante para los intereses de la empresa (desde 2000) y formación organizada dentro de la empresa (desde 2003).
Italia (2001)	Deducción del 150%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la reducción puede ser aplazada hasta un máximo de cuatro años.	El 150% de deducción solamente para gastos que normalmente se registran como gastos operacionales (como los sueldos de estudiantes y formadores). Deducciones pueden incluirse hasta el 20% de la nómina de pagos.
Luxemburgo (1999)	Deducción de hasta el 110%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la deducción puede ser pospuesta hasta un máximo de diez años.	
Holanda (1998)	Reducción del 120%. Existen esquemas más generosos para pequeñas empresas y trabajadores de bajo nivel educativo.	Solamente para formación que está relacionada con las tareas actuales de los estudiantes. En el caso de formación dentro de la empresa, solamente el costo del tiempo del formador puede deducirse, y también salarios de trabajadores y costos indirectos (como los costos de supervisión extra y modificaciones de planes de producción) pero exclusivamente en el caso de formación para trabajadores previamente desempleados (de 23 años o más) que se formen en habilidades básicas.

disposiciones similares fueron implementadas, y desde 2001 las empresas pueden deducir el 150% del costo de FPC del ingreso bruto o posponer la deducción hasta un máximo de cuatro años si no se reportara ingreso imponible. Otro asunto clave es si solo los costos directos son elegibles para la deducción extra de impuestos o si los salarios de los pasantes también se tienen en cuenta. En el caso de Italia, los sueldos de los pasantes también se incluyen hasta el 20% de la nómina de pagos. En el caso de Holanda, se permiten deducciones de hasta el 120% del ingreso bruto. En el caso de capacitación a trabajadores anteriormente desempleados, de 23 años o más, los empleadores pueden también deducir sus salarios. A pesar de que la mayoría de estos esquemas políticos son bastante nuevos y que no tenemos evaluaciones ni pruebas rigurosas de sus repercusiones, podemos concluir de manera tentativa que el uso eficaz de los incentivos tributarios para reducir la subinversión de las empresas en capacitación requiere de deducciones extra en los gastos de formación, más que de deducciones de impuestos de la nómina de pagos. También parece deseable que estas deducciones se puedan posponer por varios años si las empresas no tuvieron saldo positivo en los ingresos del año en el cual hacen el gasto.

Por otro lado, en los esquemas de **subsidio a los trabajadores**, el Estado contribuye al financiamiento de cursos de capacitación que pueden elegir libremente los usuarios dentro de un menú de programas acreditados, pagando directamente a los proveedores (sistema de capitación) o entregando “vales” de capacitación a los usuarios (sistema de “*vouchers*”). Esta modalidad de subsidio tiene la ventaja de contribuir a ajustar la oferta formativa a la demanda de las personas, a la vez que permite focalizar mejor la ayuda del Estado en los sectores más necesitados de la población y en las áreas con mejores perspectivas de empleo; además, favorece la competencia entre los proveedores de servicios formativos. Por el contrario, sus mayores limitaciones tienen que ver con la necesidad de implementar sistemas costosos de información y el riesgo de alentar una demanda exagerada de formación profesional que no tenga relación con las oportunidades de empleo. Una nueva modalidad de financiamiento, dirigida a incentivar la demanda de los individuos, son las iniciativas recientes de cofinanciamiento de la formación profesional que se describen a continuación.

3. EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Desde la década de los noventa, varias iniciativas de cofinanciamiento a través de las cuales los individuos pagan o comparten el gasto de las actividades de aprendizaje, han surgido en distintos países europeos. Algunos reflejan intentos de abordar problemas financieros que no fueron adecuadamente abordados anteriormente, como es el caso de ciertos grupos de individuos en condiciones desventajosas.² En un sentido más amplio, reflejan el deseo de las autoridades públicas, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales de probar nuevos abordajes de la educación permanente que sean coherentes con la orientación dirigida a la demanda y centrada en el alumno. Apuntan a fortalecer los incentivos y fondos financieros públicos y/o privados para que los individuos puedan acceder al aprendizaje –especialmente aquéllos para quienes el costo ha sido una barrera para la participación–. Tratan de abordar, simultáneamente, restricciones a préstamos para individuos y tasas bajas o inestables de retorno para grupos específicos quienes habitualmente no se benefician de la formación financiada por el empleador.

Una diferencia fundamental entre los mecanismos de cofinanciamiento y otras formas de financiamiento, es el rol interactivo que juegan los individuos. La base racional del cofinanciamiento es que si los individuos juegan un rol activo en el financiamiento de la inversión en ellos mismos, jugarán un rol activo también en decidir dónde y cómo vale la pena invertir en capital humano. Sin embargo, las imperfecciones del mercado y las asimetrías de información pueden restringir este rol si las personas no están bien informadas sobre la oferta y demanda para la formación. Las iniciativas pueden agruparse de acuerdo a tres objetivos generales: *reducir el costo directo a los individuos, reemplazar ganancias, compartir riesgos*.

i. Reduciendo el costo directo a los individuos

El objetivo de la mayoría de los esquemas de cofinanciamiento de este tipo es el de complementar los recursos que los individuos destinan al aprendizaje (en dinero o tiempo) con una contribución igual y/o elegibilidad para tarifas reducidas. El abordaje adoptado es, generalmente, establecer cuentas para ayudar a pagar el costo directo de educación o formación, incluyendo cuotas de los cursos, materiales de estudio y transporte. Las **Cuentas Individuales para el Aprendizaje**

| 2 Proyecto de cuentas para el aprendizaje europeo.

je (ILA por su sigla en inglés) aparecieron a fines de la década de los noventa como una alternativa a los subsidios tradicionales y esquemas de préstamos.

Entre los casos de los cuales poseemos evidencia, está el **Programa de Aprendizaje Individual** lanzado en el Reino Unido en setiembre del año 2000. Bajo este esquema, una autoridad de formación local suplementaba las contribuciones por individuo a una cuenta para formación que era administrada por el banco local, cuando los individuos gastaban dinero en gastos reconocidos para la formación. Por ejemplo, cuando una persona contribuía con £25 para abrir una cuenta, esa cantidad se incrementaba con £150 de dinero público que podía ser usado para comprar cursos a proveedores de formación autorizados. Después de una etapa inicial, lenta al comienzo, el gobierno complementó el esquema compensando a los proveedores de formación para ofrecer un 80% de descuento a aquellos poseedores de cuentas que tomaran cursos en TIC y matemáticas, y 20% de descuento en otros cursos.³ Se planificó originalmente para que funcionara hasta marzo de 2002, y se esperaba inscribir un millón de poseedores de cuentas. Esta iniciativa fue discontinuada cuatro meses antes debido a reportes de proveedores falsos que recibían el subsidio sin proporcionar ningún contenido real a los cursos –esto ilustra una dificultad general con estos subsidios a la hora de definir qué constituye o se considera “aprendizaje”–. Variaciones de este modelo han sido puestas en marcha, también, en varios lugares tales como el País Vasco, Canadá,⁴ y Holanda, por ejemplo. La característica en común de estas iniciativas es que implican el financiamiento compartido por parte de individuos y por lo menos otra parte más, ya sea el gobierno o el empleador.

En algunos casos, la contribución del gobierno es complementada por aportes del empleador o fondos para la formación sectoriales como es el caso de siete proyectos en Holanda. Éstos difieren, sin embargo, en lo que respecta al grupo objetivo, la escala de las finanzas y la administración. Esta última ha sido bastante diferente: puede ser un banco o institución financiera como en algunos casos piloto en Holanda y en el Reino Unido, o una autoridad en educación/formación ya existente que asuma un papel aparte administrando la cuenta para el aprendizaje, como en el País Vasco en España. Este esquema incluye pagos directos de cuentas a instituciones de educación/formación elegidas por el individuo al proveedor del bien y el servicio comprado, como es el caso de Canadá o, como en el Reino Unido, donde el gobierno ofrece un complemento casi igual a los pagos

3 20% de descuento en tarifa de cursos normales hasta 200 libras esterlinas por año y 80% de descuento en cursos de más alta tasa hasta 200 libras esterlinas por año.

4 El caso canadiense es diferente porque cubre educación y formación y también otras actividades de desarrollo individual, incluido el establecimiento de pequeñas empresas.

individuales al momento de comprar el servicio mientras que le da también al individuo, acceso a los cursos ofrecidos con descuentos. En el caso del Reino Unido, las cuentas pueden ser abiertas por adultos mayores de 19 años y en Canadá por aquellos que tengan entre 21 y 65 años, o entre 18 y 21 años y que hayan estado fuera de la enseñanza por lo menos por dos años. La elegibilidad se extiende también a adultos que no son alumnos de tiempo completo o que tengan ahorros líquidos menores al 10% de su ingreso anual, y a hogares con ingresos brutos por debajo de un determinado límite. En Holanda y Suecia, el esquema de las ILA está destinado a trabajadores con baja educación o poco capacitados. Sus características más importantes y diferencias, como por ejemplo, las proporciones tributarias y la suma total involucradas son resumidas en la Tabla 2.

Tabla 2
Cofinanciamiento de costos directos:
participación en contribuciones y montos totales

Iniciativa	Contribución			Montos totales
	Individuo	Empleador	Público	
País Vasco/ España (2000) Proyectos piloto	25%		75%	Derecho sin límite a crédito académico 5 (para usarse dentro de dos años)
Canadá Aprender/Ahorrar (<i>Learn/save</i>) Proyecto piloto	25% 1 dólar canadiense (CAD)		75% 3 dólares canadienses	1000 EUR Ind. CAD 1500 + Gov. CAD 4500 = CAD 6000 (tres años)
Holanda (MOE) (2001) 8 proyectos piloto	2.5-19%	Hasta 50%	50-71%	454-900 euros
Reino Unido (2000) Programa nacional en suspense	14% 25 libras esterlinas	Voluntaria y con derecho a exoneración fiscal	86% 150 libras esterlinas	280 EUR (para usarse durante el primer año)
Suecia Esquema basado en Skankia	50%		50%	

A pesar de la poca evidencia disponible sobre el impacto de tal esquema en el comportamiento del aprendizaje y los resultados en el mercado de trabajo, parecería que las ILA han logrado alcanzar gente de mediana edad de ambos sexos con pocas calificaciones, a pesar de que hasta ahora, los trabajadores jóvenes y mayores no han sido bien representados en evaluaciones. La focalización, así como la rendición de cuentas y la transparencia parecen ser los problemas cruciales para la implementación de este esquema.

Otras iniciativas basadas en el principio de compartir los costos de formación entre empleados y empleadores, son las llamadas "*cuentas de tiempo de trabajo*". Si un empleado es capaz de trabajar más o menos horas que el tiempo de trabajo estándar establecido en el contrato de trabajo, él o ella entonces, acumulan créditos o débitos de tiempo de trabajo en una cuenta individual, la cual más tarde será usada para compartir los costos de formación. En Francia, donde este tipo de cuentas fue establecido por ley en 1994, el crédito de tiempo acumulado (capital de tiempo) fue usado en formación sólo por un pequeño número de empleados. La mayoría de los que tenían crédito acumulado lo gastaban en la jubilación gradual o más temprana y para tomar trabajos de medio tiempo. Los interlocutores sociales están actualmente tratando de incentivar el uso de las cuentas de tiempo de trabajo para el propósito de capacitación. Están considerando el establecimiento de una categoría nueva de cuentas que se dirija a este fin específicamente, por ejemplo la "*cuenta de ahorro para formación*". Parecería que, con el fin de que sea un instrumento eficaz de formación, el cofinanciamiento entre empleadores y empleados, éste debe ser el resultado de una negociación efectiva entre los interlocutores sociales.

Otro abordaje es **reducir el costo del capital para la inversión en aprendizaje** a través de subsidios de tasa de interés o concesiones tributarias. Un ejemplo de esto es la iniciativa establecida por el Ministerio de Desarrollo de Educación y Recursos Humanos en Corea en 2002, que ofrece subsidios a tasas de interés para adultos (27-64 años de edad) que saquen préstamos para cubrir el costo de tutelaje durante capacitación a largo plazo (más de un año) en instituciones técnicas privadas. Los alumnos están autorizados a sacar préstamos de bancos privados para cubrir el costo completo. Los costos de los intereses son divididos entre el gobierno y el individuo. Estos préstamos paralelos están disponibles a través del Programa de Desarrollo de Capacidades Profesionales operado por el Ministerio de Trabajo como parte del Programa de Seguridad Social que fuera implementado en 1995. Los alumnos pagan el 1% de interés, y la duración del pago es igual a la duración de los estudios.

ii. Reemplazando ganancias por cuentas de aprendizaje o cuentas de tiempo de trabajo

Hay dos abordajes generales para el reemplazo de los ingresos de aquellos individuos que dejan el trabajo para seguir actividades de aprendizaje de tiempo completo: uno, es guardar una proporción de horas de trabajo (horas extras, por ejemplo) en una **“cuenta de horas de trabajo”** que se puede usar para seguir cobrando mientras la persona estudia; el otro, es ahorrar una porción de las ganancias en una **“cuenta financiera”**, para ser usada de nuevo, eventualmente para reemplazar las ganancias durante el período de educación o formación. Éstos son, generalmente, esquemas de “cofinanciamiento privado” establecidos en acuerdos colectivos.

Las **“cuentas de horas de trabajo”** se ven actualmente en acuerdos colectivos en Alemania. Bajo este esquema, los individuos están autorizados a guardar las horas reducidas en una cuenta de tiempo que continuará pagando sus sueldos mientras los trabajadores participan en formación que no tiene que estar necesariamente conectada a su actual trabajo. En 2001, Auto 5000 GmbH, una filial de Volkswagen AG, negoció un acuerdo para una nueva planta de ensamblaje que había contratado anteriormente trabajadores desempleados. Bajo un acuerdo, que incluía un fuerte énfasis en formación, los individuos pueden gastar un promedio de tres horas por semana en formación, la mitad pagado por el empleador, y la otra mitad de su tiempo personal. Arreglos similares fueron puestos en marcha por las autoridades del aeropuerto de Frankfurt am Main, en los cuales los individuos tienen derecho a un *voucher* de 600 euros en formación que puede ser usado para pagar la que ellos elijan, con la condición de que lo hagan en su tiempo libre.

Cuentas financieras para sustituir ganancias durante los períodos de aprendizaje, son difíciles de encontrar: todavía algunos países/empresas están probando este esquema. Un buen ejemplo de esto es Skandia, una compañía multinacional de seguros con su oficina central en Suecia, que en 1999 estableció un esquema bajo el cual los empleados pueden aportar hasta un 10% de su salario anual por año, o un 20% en caso de haber empleados menos calificados o menos pagados, en un **esquema de aseguramiento de competencias**; y la compañía aporta una suma igual a su contribución. Los fondos en el esquema son usados para sustituir ganancias cuando los empleados dejan de trabajar para participar en las actividades de común acuerdo. El esquema fue modificado con el tiempo (para facilitar la movilidad dentro de la firma), y fue eventualmente adoptado por otras empresas suecas, como parte de la línea de productos financieros de Skandia.

iii. Compartiendo los riesgos

Un último grupo de estrategias de cofinanciamiento incluye aquellas que apuntan a reducir el riesgo de la persona al invertir en aprendizaje, a través de compartirlo con otros. Por ejemplo, en 1989, Australia introdujo el Esquema de Contribución a la Educación Superior (HECS por su sigla en inglés), que consiste en *préstamos dependientes del ingreso para tarifas de educación superior*, para estudios preuniversitarios. Bajo los actuales arreglos HECS los estudiantes pagan alrededor del 30% del costo promedio de la formación. El costo varía según el campo de estudio. Los estudiantes pueden elegir, tanto pagar el HECS directamente a la universidad cuando se inscriben y reciben un 25% de descuento, o diferir el pago. Los estudiantes que diferir el pago comienzan a pagar nuevamente su deuda a través del sistema de impuestos a los ingresos cuando éstos llegan al tope mínimo (el cual era de 24.365 dólares australianos, o alrededor de 14.000 euros, en 2002-2003). Los pagos se inician al 3% del ingreso imponible, y cuanto más altos los ingresos, más acelerado será el ritmo de pagos (hasta un máximo del 6%). De este modo, el gobierno asume el riesgo de aquellos individuos cuyos ingresos son especialmente bajos después de su egreso (quienes no llegan al mínimo establecido para pagar). En el año 2002, el gobierno extendió el sistema *préstamos dependientes del ingreso* a un grupo más amplio del estudiantado, estableciendo el Esquema de Préstamos para la Educación Postgrado (PELS por su sigla en inglés). Tales esquemas pueden ser, sin embargo, bastante onerosos para el gasto público.

Además del riesgo para los individuos del bajo retorno económico de las actividades de aprendizaje, hay un riesgo para el empleador de bajo rendimiento debido a los llamados “depredadores”; empleados que dejan el empleo antes de que el empleador saque el provecho de su inversión en formación. Como parte de sus “estrategias de desarrollo de los trabajadores” el Consejo de Aprendizaje y Habilidades (*Learning and Skills Council*) del Reino Unido esta considerando lanzar un proyecto piloto que incluye “*préstamos de formación transferibles*” para abordar el problema de la disminución de los beneficios para el empleador debido a la “depredación” (así como el suministro de dinero líquido para las pequeñas empresas). Un *préstamo transferible para formación* está destinado a solucionar estos problemas a través de la creación de una deuda que corresponde al individuo que recibe la educación o formación, y la cual está ligada al individuo durante el período en que ésta es amortizada. Si el individuo permanece con la compañía, ésta se hará cargo del pago total del préstamo como un tipo de depreciación. Si el individuo deja la compañía, su nuevo empleador se encargará de pagar la deuda bajo este esquema considerado.

La razón para hacer esto es que sería mas barato pagar la deuda restante de este trabajador que buscar nuevos trabajadores menos capacitados en el mercado laboral. Se proyecta que si el esquema es implementado, sería probado en un sector dominado por pequeñas empresas, en el cual hay un número limitado de ocupaciones autorizadas y en donde los empleadores pueden acordar un mecanismo regulador para monitorear los trabajadores que integren el sistema.

Las estrategias para el cofinanciamiento de la formación profesional son relativamente nuevas, limitadas en número y aún muy lejos de ser probadas en términos de costos y beneficios a largo plazo. La mayoría de los esquemas mencionados han sido puestos en marcha como proyectos piloto con el propósito expreso de evaluar si las iniciativas debían ser continuadas y expandidas. Lo que queda por ver es si los distintos mecanismos novedosos de cofinanciamiento de la formación profesional son suficientemente amigables para el usuario, sobre todo en la medida en que estos esquemas apuntan a alcanzar a personas que usualmente no participaban de las actividades de aprendizaje; si son bien financiados; y si son beneficiosos para todas las partes, como para lograr incentivar a los individuos a invertir en aprendizaje.

4. CONCLUSIONES

Por diversas circunstancias, el libre mercado tiende a propiciar una situación crónica de subinversión privada en capital humano, a la vez que excluye de las oportunidades formativas a los grupos sociales de menores recursos. Pero la intervención correctora del Estado tampoco garantiza la solución de esos problemas ya que, por una parte, dicha intervención se financia con impuestos que constituyen una carga para la sociedad; y por otra, las políticas públicas suelen adolecer de problemas que limitan su eficacia. Además, la acción del Estado contribuye a distorsionar las señales de mercado respecto al valor social de la educación (por ejemplo, la gratuidad de los servicios formativos puede alentar una demanda excesiva de los mismos, que no guarda relación con las oportunidades de empleo). Por todo ello, las estrategias extremas para la financiación de la educación para el trabajo (privada o pública) no parecen ser las más convenientes. De hecho, las tendencias modernas apuntan a lograr un equilibrio sensato entre las responsabilidades públicas y privadas, en esta materia.

Estrategias para el cofinanciamiento de la formación y formación continua son relativamente recientes, limitadas, y están aún muy lejos de ser probadas en términos de costos a largo plazo y beneficios. La pregunta clave es si los esquemas de cofinanciamiento pueden aumentar la probabilidad de que aquellos que

están menos calificados, y menos representados en la educación más avanzada y la capacitación, contribuyan y participen más en sus propias actividades de aprendizaje.

La experiencia sugiere que, en contraposición con sus inconvenientes potenciales y reales, los impuestos y fondos de formación podrían ayudar a expandir la provisión de formación y, siempre y cuando sean administrados conjuntamente por los interlocutores sociales para incluir grupos de trabajadores con bajos niveles de representación, también podrían ayudar en la mejora de la distribución de las oportunidades de formación. La administración compartida de los fondos para la formación parecería ser una opción para promocionar “más y mejor” inversión en formación.

Los acuerdos colectivos son también otro medio a través del cual los interlocutores sociales promueven más y mejores incentivos financieros para la formación. En general, estos acuerdos tienen que ver con la definición conjunta de las necesidades en la materia de formación en una empresa y sector, la formulación de los planes de formación, el reconocimiento y la certificación del aprendizaje, y el derecho a la licencia por estudio. Consejos de trabajo u otras organizaciones para la participación de los empleados están siendo establecidos en muchos países y se les han otorgado los derechos legales necesarios como para tener influencia en los planes y estrategias para la formación dentro de las empresas. Estos arreglos pueden ayudar a solucionar los problemas de baja inversión en aprendizaje a lo largo de la vida y de las inequidades existentes en el acceso a la formación.

Una característica común de todos estos instrumentos para el financiamiento de la formación para el trabajo es que dependen bastante de la cooperación entre los distintos ministerios responsables de las políticas de la educación en general, formación profesional, política económica, empleo y seguridad social, con el fin de asegurar la articulación equilibrada de sus responsabilidades políticas respectivas, instrumentos políticos y las medidas específicas adoptadas.

Podría ser conveniente tratar de lograr una participación más estructurada de los representantes de los empleados y los interlocutores sociales a distintos niveles de negociación concernientes a la formación. Esto puede ayudar a superar las carencias en la provisión de formación y el acceso a ésta, por lo menos en los países en los cuales las prácticas tradicionales de relaciones laborales y el marco institucional del trabajo apoyan tal cooperación.

En suma, no existe una única solución política para promover la inversión necesaria, el financiamiento y los incentivos que aseguren una amplia provisión y participación en la formación profesional. Parecería ser que la respuesta es una

mezcla en el uso de políticas que ayuden a resolver algunos de los problemas de subinversión y acceso, en particular incrementando los incentivos económicos e institucionales para la oferta y la demanda de formación.