

FINANCIACION PUBLICA O FINANCIACION PRIVADA DE LA FORMACION PROFESIONAL

Eduardo Martínez Espinoza

El autor, de extensa y reconocida trayectoria como Consultor en Formación Profesional en la región, aborda aquí uno de sus temas favoritos: la financiación de la formación profesional. En este trabajo responde tres cuestiones básicas de la financiación pública de la capacitación de los recursos humanos: por qué el estado participa en la financiación de la formación profesional; cómo la financia; y cuáles son los límites de ese modelo de financiación.

Bien parece que ya casi no queda nada gratuito en el mundo, si es que queda algo. Esto significa que siempre alguien tiene que pagar por los recursos o los productos escasos: el particular que los aprovecha o el Estado (mejor dicho, los contribuyentes) para que otros los aprovechen. Y esto vale también para los servicios sociales, entre los que se encuentran la educación y formación profesional, áreas donde el financiamiento público suele estar bastante extendido en todo el mundo. Desde esta perspectiva, es importante entonces tratar de responder a tres cuestiones básicas que tienen que ver con la financiación pública de la formación profesional, a saber, las siguientes: por qué el Estado participa en la financiación de la formación profesional; cómo financia el Estado la formación profesional, y, finalmente, cuáles son los límites de la financia-

ción pública de la formación profesional.

1. Por qué participa el Estado en la financiación de la formación profesional

Existen al menos dos razones principales para que el Estado contribuya a la financiación de los servicios de formación profesional:

Una, para atenuar desigualdades sociales abriendo oportunidades de educación para el trabajo –subsidiadas– a jóvenes y adultos que están excluidos de estos servicios por falta de medios económicos y dificultades de acceso al crédito, aunque la formación profesional sea una opción rentable para ellos y el país. Se trata, en su mayoría, de jóvenes que ingresan al mercado laboral prematuramente, sin nin-

3 5

guna preparación para el trabajo, muchas veces apremiados por la pobreza en sus hogares; de adultos carentes de calificación, desempleados o subempleados; de operarios especializados desplazados del empleo por la reestructuración económica, las modernizaciones tecnológicas y la reducción del Estado; y de trabajadores subempleados en el sector informal de la economía.

La segunda, para corregir conductas privadas que no armonizan con el interés colectivo, en materia de formación profesional. En tal caso, el Estado puede poner en juego uno o varios de los siguientes instrumentos: coercitivos (por ejemplo, la legislación); incentivos (por ejemplo, subsidios para la capacitación en las empresas); de información y orientación a los proveedores y usuarios de los servicios formativos; de persuasión (por ejemplo, campañas de sensibilización social) o de negociación (por ejemplo, diálogo y concertación social sobre políticas de formación profesional). Pero la intervención del Estado no garantiza necesariamente la solución de estos problemas ya que, por una parte, ésta se financia con impuestos que representan una carga para la sociedad, al sustraer recursos de otros usos que habrían preferido los contribuyentes; por otra parte, el impacto económico y social de muchos programas públicos de formación profesional a veces es bastante bajo y, por último, la intervención del Estado puede crear otras distorsiones en la conducta del sector privado al entregar señales erradas respecto del

interés social en estas actividades (por ejemplo, la gratuidad de los servicios formativos puede alentar una demanda exagerada de ellos, que no guarda relación con las oportunidades de empleo).

Si bien la equidad social es un argumento claro ante la opinión pública para la intervención del Estado en pro de la educación para el trabajo, los fundamentos económicos para esta intervención tienen que ver con fallos del mercado que a menudo pasan desapercibidos para el público y que se refieren a los siguientes aspectos:

- a) el hecho de que las inversiones privadas en capacitación suelen ser insuficientes desde el punto de vista del interés social, ya que los agentes privados -individuos y empresas- no toman en cuenta todos los beneficios que éstas pueden producir para otros miembros de la sociedad. Por ejemplo, los beneficios sociales indirectos en áreas tales como la seguridad industrial, la salud pública y la protección del medio ambiente; o bien los que resultan de la difusión del conocimiento y de la posibilidad de contar con una existencia de recursos humanos calificado que permita a la economía adaptarse a los cambios y atraer inversiones y mejoras tecnológicas. Por lo demás, estos beneficios sociales indirectos -que no producen retornos para los causantes (los llamados *externalida-*

des positivas, en lenguaje económico)- parecen ser muy importantes en el caso de la educación para el trabajo, como lo sugieren las teorías más modernas del crecimiento económico.

retornos inmediatos -por ejemplo, los cursos cortos para atender necesidades coyunturales- aunque éstas no coincidan necesariamente con el interés social de largo plazo.

- b) Las imperfecciones y desequilibrios que muchas veces existen en el mercado de trabajo, como la falta de información de los agentes económicos, las restricciones a la movilidad de los trabajadores, las conductas discriminatorias en el empleo, la fijación de salarios ajenos a las fuerzas del mercado, la segmentación de los mercados laborales, el desempleo y el subempleo; todas ellas son condiciones que inhiben o deforman tanto la demanda como la oferta privadas de capacitación. Por cierto, estos fallos no se resuelven sólo con políticas públicas de formación profesional.
- c) La inexpropiabilidad del capital humano. Las inversiones en capital humano -incluida la educación para el trabajo- implican riesgos especiales para los agentes privados ya que, a diferencia de los activos físicos, el capital humano no se puede enajenar, ni asegurar contra riesgos de pérdida ni constituir como garantía. Y eso inhibe estas inversiones por parte de las empresas y los trabajadores, lo cual se refleja en su preferencia por opciones formativas que producen
- d) Por último, la ineficacia de los incentivos del mercado para que las empresas inviertan en la *capacitación general* de sus trabajadores; o sea, en el desarrollo de competencias transferibles a otras empresas. En particular, son las pequeñas y medianas empresas las más renuentes a asumir los costos de esta capacitación por el riesgo que ella entraña de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo.

En conclusión, por diversas circunstancias el mercado tiende a propiciar una situación crónica de subinversión privada en formación profesional y, por otra parte, es incapaz de resolver el problema de la exclusión de los grupos sociales de menores recursos frente a las oportunidades formativas. Y a la inversa, a veces el mercado y las políticas del Estado generan incentivos para que las personas inviertan exageradamente en una capacitación sin relación con las oportunidades de empleo, conducta que se explica por la necesidad de las personas de competir ventajosamente por los empleos mejores y más escasos del mercado. Este fenómeno -llamado *credencialismo*- se manifiesta, por lo general, con

mayor intensidad en la demanda de educación superior y de formación profesional, especialmente cuando estas son gratuitas y en períodos de recesión económica.

Claramente, en el nuevo escenario económico, tecnológico y social del mundo están surgiendo nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil en el área de la educación para el trabajo, relaciones que están siendo construidas sobre los siguientes ejes:

i) La separación y autonomía de los organismos que regulan, financian y ejecutan las actividades de formación profesional en los distintos países.

3 8

ii) La ampliación de la competencia entre las instituciones proveedoras de servicios de formación profesional.

iii) El fortalecimiento de la demanda del sector productivo como la fuerza motriz de los sistemas nacionales de formación profesional.

iv) El rol subsidiario del Estado con miras a corregir las fallas del mercado en el área de la formación profesional, en términos de eficiencia económica y equidad social.

v) La participación de los empleadores y los trabajadores en las instancias de decisión en materia de formación profesional, tanto a nivel nacional y regional como a nivel de las empresas.

vi) La descentralización de los sistemas nacionales de formación profesional, tanto en el nivel de la formulación de las políticas como en el plano operacional, mediante la diversificación de la oferta formativa y el fortalecimiento de la demanda de capacitación en las empresas.

2. Cómo financia el Estado la formación profesional

En los últimos cincuenta años la financiación pública de la formación profesional ha ido usando fórmulas cada vez más variadas y complejas, tanto en lo que se refiere a las fuentes del financiamiento público como a las formas en que los fondos públicos son asignados a los programas de formación profesional. Y antes de seguir adelante, conviene comentar algunas creencias muy comunes pero erradas respecto al origen de los fondos públicos que se destinan a la formación profesional. En primer lugar, el hecho de que los impuestos con los cuales se financian los programas públicos de formación profesional pública se extraigan del sector privado no significa que el financiamiento de estos programas sea privado; en rigor, del momento en que estos recursos son exigibles por voluntad del Estado pasan a ser fondos públicos. En segundo lugar, los impuestos sobre la masa salarial que pagan las empresas en algunos países para financiar programas públicos de formación profesional, no son una carga de las empresas exclusivamente, ya

que éstas los trasladan en alguna medida a los precios y los salarios, con lo cual también afectan a los consumidores y los trabajadores.

En lo que se refiere a las fuentes del financiamiento público de la formación profesional es posible distinguir dos grandes vías:

i) Los recursos generales del Estado, que se manejan a nivel nacional, regional o local, y

ii) Los recursos públicos específicos para la formación profesional que se recaudan en virtud de diversos mecanismos, como ser: contribuciones a instituciones oficiales de formación profesional (común en América Latina); contribuciones a “fondos nacionales” especiales; partidas para capacitación incluidas en los aportes a la seguridad social; y cuotas compulsorias de capacitación en las empresas.

Los primeros se asignan, por lo general, en forma discrecional a través de los presupuestos anuales de las instituciones del Estado, centrales o descentralizadas; los segundos, en cambio, están en alguna medida preasignados en virtud de leyes permanentes. Ambas fuentes presentan ventajas y limitaciones. Así, el uso de recursos públicos generales es más ventajoso en cuanto que no afecta la flexibilidad ni la unidad de la política fiscal, aunque supone incertidumbre respecto a la sostenibilidad del financiamiento para los programas públicos de formación

profesional; en cambio, los fondos de destinación específica –menos volátiles– facilitan la sostenibilidad de las políticas de formación profesional, pero son un factor de rigidez dentro de las políticas fiscales, y, en los casos donde estos recursos provienen de impuestos sobre la masa salarial, pueden afectar el empleo y la competitividad del sector productivo.

De otra parte, desde la perspectiva de la aplicación de los recursos se pueden distinguir dos grandes vías para la asignación de los fondos públicos a la formación profesional: los subsidios por el lado de la oferta, y los subsidios a la demanda de formación profesional. Dentro de la primera vía cabe distinguir la financiación de instituciones oficiales (públicas o semipúblicas) de formación profesional y los subsidios a otros proveedores (privados o públicos) no oficiales. La financiación de una institución única de formación profesional puede tener ventajas derivadas de su tamaño (economías de escala), pero estas instituciones a menudo sufren los inconvenientes de los monopolios del Estado, especialmente aquellos que tienen un financiamiento seguro y un “control social” débil: ineficiencia operacional, rigidez de la oferta formativa, clientelismo político, e insensibilidad a las necesidades de los usuarios. A su vez, el financiamiento público a través de subsidios a múltiples proveedores de formación profesional –tanto privados como públicos– posee ventajas derivadas de la competencia, en cuanto a estimular la

eficiencia, la flexibilidad, la calidad y la pertinencia de los servicios formativos; aunque, de otro lado, tiene el inconveniente de propiciar la atomización de la oferta formativa lo que deja poco margen para aprovechar las economías de escala y desalienta las inversiones en infraestructura para la formación profesional (por el riesgo del financiamiento volátil), aspecto fundamental para la capacitación en tecnologías de producción industrial. Una variante de esta modalidad, que facilita mucho la articulación de la oferta y la demanda formativa, es la financiación pública de centros de formación profesional de las empresas.

De otro lado, la asignación del financiamiento público para la formación profesional de acuerdo a la demanda consiste en el otorgamiento de subsidios a los usuarios: 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 (Singapur) y el reembolso de gastos (Malasia) con cargo a impuestos específicos para la capacitación que gravan a las empresas;
- ii) los incentivos tributarios con cargo a los recursos generales del Estado (Chile), y
- iii) los esquemas de costos compartidos entre el Estado y las empresas para que éstas realicen programas

obligatorios de formación profesional (India).

El mayor mérito de estos mecanismos es su eficacia para ajustar la oferta formativa a las verdaderas necesidades de capacitación del sector productivo, pero sus limitaciones tienen que ver, en general, con el hecho de que muchas empresas se benefician de estos subsidios sin necesitarlos; que la cobertura de los programas de capacitación de las empresas suele ser limitada, ya que atienden casi exclusivamente a los trabajadores en servicio, y que la capacitación que imparten las empresas tiende a ser puntual y específica, lo que limita sus beneficios para los trabajadores. A su vez, en los esquemas de subsidios de capacitación para los trabajadores, el Estado contribuye al financiamiento de cursos de capacitación que los trabajadores pueden elegir libremente (en un menú de programas acreditados) mediante el reembolso de los gastos o la entrega de “vales” de capacitación (sistema de “*vouchers*”). Esta modalidad de subsidio tiene la ventaja de contribuir a ajustar la oferta formativa a la demanda social, a la vez que permite lograr una mejor focalización de la ayuda del Estado en los sectores más carentes de población y estimular la demanda hacia las áreas con mejores perspectivas de empleo. Además, favorece la competencia entre los proveedores de servicios formativos. Al contrario, sus mayores limitaciones tienen que ver con la necesidad de implementar sistemas costosos de información y con

el riesgo de alentar una demanda de formación profesional desproporcionada con las oportunidades de empleo. Por último, los esquemas de subsidio a la demanda tienen, en general, el inconveniente de exigir mayores costos de administración y control.

3. Cuáles son los límites de la financiación pública de la formación profesional

En una economía libre, si una persona (empresa o trabajador) no quiere o no puede invertir en formación profesional, porque no le parece rentable o por falta de medios, le cabe al Estado otorgar los subsidios necesarios para que lo haga, si eso conviene al país en el plano económico o social. Esto significa cubrir con fondos públicos los costos de la formación profesional de esa persona hasta el punto en que ésta se convierta en una opción atractiva o viable para ella. Este es el criterio básico para fijar el límite de una financiación pública de la formación profesional. En otras palabras, los subsidios del Estado para la formación profesional no deberían entregarse indiscriminadamente, sino sólo donde los beneficios sociales excedan los beneficios privados, deducidos los costos correspondientes.

Las diferencias entre los beneficios privados (para las personas) y los beneficios sociales (para el país) de los programas públicos de formación profesional emanan de las diferentes formas en que se pueden distribuir los

costos y los beneficios entre los actores privados y el Estado. Así, en el lado de los costos hay que tener en cuenta el valor del tiempo que las personas destinan a la capacitación, y que se distrae de otras alternativas laborales, así como los costos de impartir la formación profesional, incluidos, entre éstos, la producción de los servicios formativos, y el transporte y la subsistencia de los alumnos, principalmente. A su vez, entre los beneficios cabe considerar las ganancias (para la empresa y/o el trabajador) derivadas del eventual aumento de la productividad laboral además de los beneficios psicológicos para el trabajador capacitado.

Pero también hay costos y beneficios sociales indirectos, que trascienden los intereses de los actores directamente involucrados en las acciones formativas. Entre los primeros están: el impacto que puede tener el aumento de la oferta de personal calificado sobre los salarios y el empleo de otros trabajadores, el sacrificio de otros programas del Estado que compiten con la formación profesional por el financiamiento público, y la pérdida de bienestar social derivada de los impuestos que se aplican para financiar las actividades del Estado (llamado “costo oculto de los impuestos” en jerga económica). Y entre los beneficios indirectos se pueden citar los efectos positivos de la formación profesional que se difunden en áreas tales como la seguridad industrial, la salud pública y la protección del medio ambiente; el impac-

to de la mayor productividad sobre los precios y la calidad de los productos; la difusión espontánea del conocimiento entre la población; la posibilidad de contar con una disponibilidad de recursos humanos calificado que facilite la adaptación de la economía a los cambios y contribuya a atraer inversiones y mejoras tecnológicas, y la paz social

que puede florecer en un ambiente con oportunidades educativas para los sectores de la población más rezagados. Por cierto, las posibilidades de evaluar estos efectos son muy limitadas en la mayoría de los casos, lo que no quiere decir que se les deba ignorar en el diseño de las políticas públicas de formación profesional.”