



David Atchoarena

Especialista de Programa en el Instituto internacional de planificación educativa (IIEPE), 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 competencia. 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 (\$) (Grecia: 8.210)	Indice de analfabetismo adulto en 1995 (%)	Indice de escolarización 1995 (%)		Porcentaje del PIB destinado 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
Argentina	2,3	5,3	7,5	18,6
Brasil	6,3	5,3	4,3	4,7
Chile	11,8	17,2	6,5	5,6
Méjico	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 amplificadas 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
Argentina	53	53	47
Brasil	21	29	27
Chile	44	43	49
Méjico	28	39	37
España	23	58	83
Hungría	22	29	27
Taiwan	11	26	60
Estados Unidos	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
INGRESOS					
Obligación legal	273,2 (70,5%)	124,1 (43,8%)	32,6 (55,5%)	21,2	451,1
Total	387,3 (100%)	283,3 (100%)	58,7 (100%)	N.D.	729,3*
GASTOS					
corrientes	302,7	125,7	13,2	N.D.	441,6*
en capital	41,0	24,2	3,2	N.D.	68,4*
Total	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
Número de alumnos	174.724	186.857	199.604	232.728	293.679	308.423
alumnos/ empleo total (%)	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 financiaciones 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
Pequeñas (de 1 a 49 trabajadores)	3,7	2,5	5,1
Medianas (de 50 a 199 trabajadores)	11,8	12,1	14,8
Grandes (más de 200 trabajadores)	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 Méjico.

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 5th 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, París, 1994.

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

Caillods, F., Gallart, M.A., (ed.), 'Educación para el mundo del Trabajo, y Lucha contra la Pobreza', *Informe del taller*, IPE/UNESCO, París, 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, París, 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, París, 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., 'Pauvretés, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique latine', *Revue Tiers-Monde*, tome XXXVI, No 142, IEDES, 1995b.