



## Gregory Wurzburg

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



# La financiación de la formación profesional en la UE.

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

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

### Introducción

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **Hacer más costeable la FP**

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

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

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

#### **Incrementar los beneficios de la FP**

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

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

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

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

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

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

#### **Reducir los costes de la FP**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones

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



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

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

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

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