
El financiamiento de la formación profesional en América Latina y El Caribe

Jaime Ramírez Guerrero

Se examina aquí de manera panorámica el tema del financiamiento de la formación profesional en la región de América Latina y el Caribe. Desde el punto de vista descriptivo intenta dar cuenta de las diversas fuentes y modalidades de financiamiento que se registran hoy en la región y, desde el punto de vista analítico, intenta identificar las tendencias más significativas en la manera como los países de la región están movilizando recursos públicos y privados a este tipo de inversión. El autor es experto en temas de educación, formación y trabajo, y ha sido consultor de diversos organismos internacionales, entre ellos Cinterfor/OIT.

Jarag@colnodo.apc.org

55

I. Marco de referencia

La delimitación y análisis del campo de estudio en este documento, requiere de algunas consideraciones previas respecto de la evolución reciente de este tema en América Latina y el Caribe (ALC).

1. Contexto y evolución reciente de la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe

Durante la segunda mitad del siglo XX la región contaba, para responder a las demandas de calificación de

mano de obra de sus sistemas productivos, con dos grandes sistemas públicos de formación: a) el de las Instituciones de Formación Profesional (IFPs) con su régimen tripartito de administración y su mecanismo de financiamiento por la vía de la contribución parafiscal, y b) el de las áreas de Educación Técnico-Vocacional (ETVs) dentro de los sistemas educativos formales. Estos dos sistemas coexistían en la mayoría de los países, con predominancia de uno u otro según el caso, y resultaban, en lo fundamental, suficientes y adecuados para las demandas de economías cuyas dinámicas de cambio tecnológico no eran

Durante la segunda mitad del siglo XX la región contaba, para responder a las demandas de calificación de mano de obra de sus sistemas productivos, con dos grandes sistemas públicos de formación: el de las Instituciones de Formación Profesional y el de las áreas de Educación Técnico-Vocacional

56

objetivo formativo era eminentemente terminal; esto es, ambos conducían a una definición ocupacional que, para la mayor parte de los trabajadores, era mantenida a lo largo de su vida productiva. Eran relativamente raras las exigencias u oportunidades de formación continuada, excepto por una vía interna, la de la promoción dentro de la empresa, ligada a procesos de capacitación predominantemente informales; o por la vía externa de la educación formal orientada hacia la consecución de un título universitario, visto más como mecanismo genérico de movilidad social que como oportunidad de desarrollo profesional en la empresa o en la familia ocupacional respectiva. En los casos de ascenso originados en el acceso a niveles superiores de educación formal era rara la correspondencia entre la disciplina

muy intensas, protegidas como estaban de la presión competitiva del comercio internacional.

Ambos sistemas ofrecían oportunidades de formación profesional inicial a una población joven cuyos niveles de educación básica eran relativamente bajos (hasta la década de los setenta, aproximadamente, el requisito previo para el ingreso a ambos sistemas era la educación primaria, de cinco o seis años) y su

de estudios y el área ocupacional. Más frecuentemente, el mejoramiento de nivel en la estructura ocupacional se obtenía por cambio de empresa y/o de área ocupacional. El esfuerzo directo de las empresas (en el sentido de ejecutado por ellas mismas) en la formación de sus trabajadores, como proceso estructurado, era una actividad de carácter más bien secundario, restringida a unos pocos conglomerados o grandes empresas públicas o privadas, con predominancia de las prácticas informales y sin involucrar, en general, inversiones significativas.

Pero, a partir de finales de siglo irrumpieron en la conformación socioeconómica de la región varios factores que han provocado profundos cambios en el panorama de la formación profesional.

- Desde el punto de vista *demográfico*, el efecto de las altas tasas de crecimiento demográfico registradas en las décadas de los cincuenta a ochenta generó un enorme contingente de jóvenes que presionó tanto los sistemas educativos tradicionales como los mercados de trabajo, especialmente los urbanos.
- Desde el punto de vista *educativo*, la oferta de los sistemas educativos tradicionales, a pesar de la importante expansión de su cobertura, fue incapaz de responder a la totalidad de esa demanda y, además, se fracturó en niveles de calidad muy diferenciados, fenóme-

nos ambos que condujeron al ingreso masivo de jóvenes nada o muy poco educados al mercado de trabajo.

- Desde el punto de vista *económico*, las crisis sucesivas del modelo de sustitución de importaciones y de la reestructuración productiva por la transición a una economía más internacionalizada han generado tasas de desempleo crónicamente altas, con su correspondiente fenómeno de informalización del empleo.
- Desde el punto de vista *tecnológico*, los fenómenos universales de cambio acelerado en los procesos y en las formas de organización de la producción se manifestaron también en la región, con sus consecuentes efectos en el empleo: movilidad incrementada y precarización agudizada.
- Desde el punto de vista *político-institucional*, tres fenómenos particularmente significativos han acompañado el profundo cambio social inducido por los anteriores factores: el deterioro, o aun la ruptura, de los marcos institucionales tradicionales de la política social de los diferentes países, el avance hacia formas de organización político-administrativas más descentralizadas, y el cambio estructural en la ecuación de lo público y lo privado para la provisión de servicios sociales.

Todo lo anterior condujo a una seria crisis de los tradicionales sistemas

de ETVs e IFPs. El concepto de educación vocacional fue prácticamente abandonado en la mayoría de los países y sustituido por el de educación media técnica, con sus variantes de educación media diversificada, polivalente, etc. Estas denominaciones, y las reformas y contrarreformas recurrentes en este terreno, han sido expresión de un agudo debate acerca del papel que debe cumplir dicho nivel educativo en las trayectorias educativas y laborales de la población. Es decir, acerca de su papel como objetivo terminal con relación al mercado de trabajo y/o como momento dentro del avance propedéutico hacia la educación superior. En cualquier caso, en la mayoría de los países subsiste una educación media técnica relativamente marginal en cobertura, comúnmente considerada como modalidad de menor estatus social y educativo, ofrecida a sectores sociales de menor ingreso y capital cultural, seriamente cuestionada en su calidad y, en general, orientada hacia la formación para ocupaciones tradicionales cuya pertinencia a los mercados laborales modernos es discutible¹.

En cuanto a las IFPs, y otra vez hablando en términos generales, también es ampliamente conocida la discusión acerca de la crisis que ha experimentado su modelo original, en cuan-

En la mayoría de los países subsiste una educación media técnica relativamente marginal en cobertura, comúnmente considerada como modalidad de menor estatus social y educativo, ofrecida a sectores sociales de menor ingreso y capital cultural

to ha mostrado dificultades para adaptarse a los cambios en el entorno socioeconómico. Se señalan en la caracterización de esta crisis factores tales como la inflexibilidad al cambio organizacional, la tendencia al burocratismo, el alejamiento de los sectores productivos y la pérdida de pertinencia de su oferta con relación a los rápidos cambios que se producen en el mercado de trabajo.

Su oferta en las modalidades de formación inicial sistemática de trabajadores calificados y de técnicos medios, independientemente de su calidad, tropieza con dificultades en la obtención de los espacios de práctica laboral en la empresa, que son esenciales a su modelo de formación compartida, y se registran relativamente altos índices de desempleo entre sus egresados, que no solo se encuentran ante un mercado de baja demanda, sino que deben competir en él con los egresados de la educación media general, y aún de la universitaria, cuyo real o supuesto capital cultural es altamente valorado por los empleadores.

Las modalidades de formación continuada ofrecidas por los sistemas IFP (denominados generalmente cursos de complementación o perfeccionamiento), que inicialmente habían sido diseñados pensando en trabajadores adultos que no habían logrado una formación inicial sistemática y que por esa vía podrían acceder paulatinamente a una certificación ocupacional, o

en aquellos trabajadores calificados que buscarían ascender en la escala laboral por la vía de certificaciones tecnológicas intermedias, fueron en muchos casos perdiendo paulatinamente su razón de ser por la carencia de sistemas transparentes de certificación, selección y remuneración en el mercado laboral, así como por la sobreoferta de nueva mano de obra con mejores niveles de educación formal, especialmente aguda en la medida que se fue ampliando la cobertura de este sistema, sin que se registrara un correspondiente crecimiento de la demanda por los conocidos problemas de estancamiento en los sectores productivos. Esta situación condujo a que, a los efectos de análisis, con frecuencia se diferenciara la oferta de las IFPs en “cursos largos” (aquellos que conducen a la formación sistemática de trabajadores calificados o de técnicos medios) y “cursos cortos”, orientados a demandas más o menos estructuradas

Todo lo anterior, en el contexto de los factores demográficos y educativos ya mencionados, así como la irrupción de los procesos de internacionalización de la economía, con sus efectos de cambio técnico y de reorganización empresarial, produjeron, como ha sido ampliamente analizado, profundos cambios en los mercados de trabajo, en el papel que en ellos juegan la educación y la capacitación laboral, y en la diversificación de la base institucional de la formación profesional.

Algunas de las tendencias más significativas en este terreno son:

- a) la creciente valoración de los niveles medios o superiores de educación formal como requisito para la inserción laboral, con la correspondiente desvalorización de los tradicionales mecanismos de formación profesional inicial;
- b) la análoga revalorización de la educación tecnológica post secundaria, que plantea el dilema de su papel como paso intermedio hacia la educación universitaria o como fase terminal orientada directamente al mercado de trabajo;
- c) la discusión generalizada al interior de los sistemas educativos sobre la necesidad de incrementar los contenidos de tipo tecnológico en los niveles de educación básica y media, así como sobre la conveniencia de mantener líneas diferenciadas de educación media técnica y general, o de integrarlas en una educación media polivalente;
- d) la presión sobre los niveles de productividad y competitividad de las empresas y sus efectos en el incremento de la inversión de empresas y trabajadores en procesos de formación continuada;
- e) la explosión de ofertas de capacitación laboral, especialmente de origen privado, dirigidas a satisfacer demandas tanto de las empresas como de los trabajadores, que conlleva el surgimiento de un vi-

- goroso mercado de competencias laborales, aún poco regulado; y
- f) la proliferación de programas gubernamentales asociados a la lucha contra la pobreza,

2. Panorama actual de la formación para el trabajo en sentido amplio

Los anteriores cambios, que se aceleraron en la década de los noventa, han conducido a la creación de una oferta mucho más amplia, compleja y diversificada de formación para el trabajo que, en sentido amplio, llamaremos formación y capacitación laboral (FCL), y que definiremos como el conjunto de procesos educativos dirigidos a crear o desarrollar las competencias de las personas para incorporarse al mundo laboral y para desempeñarse eficientemente en él. Quedan así incluidas la educación media técnica, polivalente o diversificada (concepto que ha reemplazado casi absolutamente al de educación vocacional); la educación tecnológica post-secundaria (no universitaria); la oferta de las Instituciones de Formación profesional (IFPs) en sus distintas modalidades; la creciente oferta de capacitación no formal, sea ella con o sin ánimo de lucro; y la capacitación que brindan

59

La formación y capacitación laboral es el conjunto de procesos educativos dirigidos a crear o desarrollar las competencias de las personas para incorporarse al mundo laboral y para desempeñarse eficientemente en él

La ruptura de la diferenciación entre la educación general y la formación profesional ha creado fuertes corrientes de trasvase (de doble vía), cuyo denominador común se puede encontrar en el concepto de la educación o formación continua

60

las empresas a sus trabajadores, cuando obedece a procesos sistemáticos².

La denominación de FCL alude también a la distinción entre el concepto de formación, referente a los procesos formativos generales conducentes a crear competencias básicas y transversales aplicables en general en el mundo del trabajo, y el de *capacitación laboral*, por

el que se entiende a los procesos de formación dirigidos a desarrollar habilidades y competencias ocupacionales específicas, sean ellas previas al empleo, durante su desempeño, o para fines de recalificación laboral. Se asume también otra connotación de la FCL como proceso continuado y acumulativo lo largo de la vida productiva del individuo, alimentado tanto por la formación básica como por la capacitación laboral, e incluso por la educación informal.

El concepto amplio de FCL llama la atención sobre un fenómeno muy relevante a los fines de nuestro estudio: la ruptura de la diferenciación social que existía entre la educación general y la formación profesional, a pesar de que aún subsisten en muchos casos compartimentos institucionales diferenciados. Esta compartimentación

ya no responde a una lógica clara de los mercados de trabajo, sino, por lo general, a los intereses atávicos de la estructura burocrática del Estado, específicamente de los Ministerios de Educación y de Trabajo.

Ahora bien, la diferenciación aludida nunca fue completamente hermética en la realidad social. Metafóricamente, podría hablarse de que ambos mundos estaban separados por una membrana más o menos porosa a través de la cual algunos individuos lograban “colarse”, pero sin que estos intercambios obedecieran a patrones sistemáticos de desarrollo educativo o profesional. Continuando con la metáfora, la ruptura de la diferenciación entre la educación general y la formación profesional ha creado amplios agujeros en la membrana, con el consecuente establecimiento de fuertes corrientes de trasvase (de doble vía), cuyo denominador común se puede encontrar en el concepto de la educación o formación continua. Este fenómeno, con toda su importancia y potencial de enriquecimiento del capital humano y de la competitividad de los sectores productivos, plantea, sin embargo, a los analistas, dificultades metodológicas al abordarse temas tan concretos como el del financiamiento de la formación profesional, pues se confronta el dilema entre la aspiración de capturar un universo cada vez más amplio y complejo, y la necesidad pragmática de definir con precisión el campo de estudio.

3. Delimitación operativa de la formación profesional

Es evidente que la amplia y diversificada oferta a la que nos referimos como FCL constituye un universo muy complejo y dinámico cuyo estudio exige un esfuerzo de mayor alcance y detenimiento del que es posible en este documento. Por ello, para los fines del presente análisis, restringiremos la definición de Formación Profesional (FP) a las siguientes modalidades de oferta dentro de la FCL:

- a) La formación profesional que es ofrecida por las IFPs, en los países donde existe este tipo de instituciones, en sus diversas variantes.
- b) La educación media técnica, diversificada o polivalente, en el caso de los países de la región que, por tradición cultural o por decisión de política educativa, no han creado o han abandonado el modelo IFP y por lo tanto confían a su sistema educativo la formación inicial de mano de obra **orientada directamente al mercado laboral, en modalidades expresamente definidas para este fin³**.
- c) La capacitación en la empresa, por la que entendemos la instrucción ofrecida por los empleadores a sus trabajadores, siempre que responda a procesos estructurados, es decir, orientados planificadamente a objetivos de productividad y competitividad de la misma empresa. Puede ser ejecutada por su

propia organización o a través de contratistas externos especializados.

- d) La capacitación no formal, que a su vez presenta dos tipos bien diferenciados: la ofrecida por instituciones públicas en el contexto de políticas sociales de alivio de la pobreza, y la ofrecida por entidades privadas, que responde a dinámicas de mercado y que se orienta a satisfacer las demandas de individuos y empresas, generalmente a través de cursos cortos.

Nótese que las dos primeras categorías corresponden en todos los países a sistemas institucionales, mientras que las dos últimas son procesos sociales muy abiertos, independientemente del hecho de que puedan ser –y de hecho en algunos casos lo son– incorporadas en marcos institucionales. Esta realidad nos obliga a realizar algunas reflexiones sobre el concepto de *sistema*.

4. El concepto de sistema y el paradigma de los sistemas nacionales de formación profesional

Con frecuencia se utiliza en la literatura sobre educación técnica y formación profesional el concepto de sistema. Así, se habla del “sistema educativo” para referirse al conjunto conformado por todos los niveles y modalidades de la educación formal, incluyendo el concepto de “sistema” o

El concepto de sistema nacional de formación profesional expresa más un paradigma, una aspiración, que una realidad

“subsistema” de educación técnica; las IFPs hablan de su “sistema”, para referirse al conjunto de sus modalidades y mecanismos de servicio; en Brasil, se habla del “Sistema S”, incluyendo en él a todas las institu-

ciones que comparten la S como primera letra de su nombre abreviado y que presentan un mismo mecanismo de financiamiento o parecida conformación institucional (SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE⁴; etc.).

De la misma manera, en los últimos tiempos ha hecho carrera en varios países de la región el concepto de sistema nacional de formación profesional. En la práctica, esta denominación expresa más un paradigma, una aspiración, que una realidad, aunque en el caso de países como Chile, donde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo se fundamenta en una ley que integra y regula un conjunto muy amplio de actores y actividades, o en los países del Caribe anglófono, donde se están integrando la diversas modalidades de educación técnica y capacitación laboral a partir de sistemas de normalización y certificación de calificaciones, se puede afirmar que han llegado muy cerca de esta aspiración. Pero, en general, lo que se encuentra en los distintos países es un conjunto de sistemas de educación técnica y/o capacitación laboral que tiene cada uno su propia organización y estructura ad-

ministrativa, y que aplican mecanismos de financiamiento específicos.

Por ello conviene aclarar que cuando hablamos de sistema institucional en este documento, nos referimos a una organización que tiene cuatro partes estructurales bien definidas: sus cuerpos administrativos; sus mecanismos de financiamiento; sus organismos de soporte técnico y regulación de calidad (normas de estructuración y certificación ocupacional, de desarrollo curricular, de formación de instructores, etc.); y sus agentes concretos de capacitación (sean ellos entidades especializadas, públicas o privadas, las mismas empresas, etc.).

Quizás la diferencia más significativa entre distintos sistemas institucionales, desde la perspectiva del financiamiento –entre otras–, es su grado de apertura. Simplificando para fines de análisis, podríamos denominar *sistemas cerrados* aquellos en los que sus actores están perfectamente definidos en virtud a su especialización operativa (por ejemplo, las entidades capacitadoras o los organismos de soporte técnico) o a sus características poblacionales (los beneficiarios), y en los que su estructura normativa es marcadamente compulsiva. Los *sistemas abiertos*, por su parte, serían aquellos en los que hay gran libertad para la participación de oferentes del servicio respectivo, fluidez en el acceso de beneficiarios y un marco normativo muy flexible. Obviamente, estamos

hablando de “tipos ideales”, puesto que en la realidad encontraremos un *continuum* en el que cada caso se ubica más o menos cerca de los tipos extremos. Pero, otra vez a manera de ejemplo, el sistema educativo, por su misma naturaleza, tiende al tipo cerrado, mientras que el paradigma de los sistemas nacionales de formación profesional al que hemos hecho referencia antes, tendería hacia el tipo abierto.

5. La cuestión del financiamiento

El análisis del financiamiento de la FP debe tomar en cuenta su naturaleza de bien que es a la vez público y privado, o que combina de diversas maneras ambas características. En principio, la inversión pública en este terreno conlleva externalidades suficientemente amplias y que afectan a grandes grupos de población o, en general, al sistema productivo. Pero también es cierto que ella genera retornos privados directos en los trabajadores, a través del mejoramiento de su empleabilidad y, por lo tanto, de sus ingresos, y, en las empresas, por la vía del incremento de su productividad. Por ello, es universalmente reconocido que a su financiamiento deben contribuir empleadores y trabajadores

Es generalmente aceptado que la inversión en formación profesional reúne carácter de bien público y debe, por lo tanto, estar a cargo del Estado cuando genera competencias en sus beneficiarios que contribuyen de ma-

nera genérica a la productividad de la fuerza de trabajo y del sistema productivo, por lo que la apropiación individual de sus retornos económicos no es directa e inmediata, y que se aproxima más a la categoría de bien privado cuando está más directamente vinculada al empleo, generando retornos que son inmediatamente apropiados por individuos y empresas específicas. También se acepta que en el caso de países y poblaciones relativamente pobres, se impone también la intervención pública con justificación de equidad social.

Pero menos frecuentemente se considera la inversión pública en el fomento y desarrollo de los sistemas institucionales, especialmente en los actuales modelos de desarrollo, fuertemente proclives al surgimiento de mercados de formación profesional. Más adelante en este documento, se discutirá este tema con mayor detenimiento, pero por ahora baste afirmar que en ninguna sociedad el mercado funciona de manera ideal, y menos en los países en vías de desarrollo, donde distintos factores culturales, económicos e institucionales determinan la existencia de grandes imperfecciones de mercado que distorsionan los incentivos para la inversión individual El

En ninguna sociedad el mercado funciona de manera ideal, y menos en los países en vías de desarrollo, donde distintos factores culturales, económicos e institucionales determinan la existencia de grandes imperfecciones de mercado que distorsionan los incentivos para la inversión individual

reconocimiento de esta situación conduce a legitimar la inversión pública dirigida a crear marcos institucionales que estimulen la oferta, que promuevan la demanda (incluso por la vía del subsidio, por razones de equidad, entre otras), y que establezcan mecanismos transparentes de regulación,

Este tipo de consideraciones tiene relación con la cuestión de los sistemas. Es comprensible que los sistemas institucionales públicos tiendan a adoptar características de sistema cerrados, mientras que los modelos de mercado, por esencia, requieren ser mucho más abiertos a fin de facilitar la inversión privada. Pero, dado que asumimos que existe un interés público en el fortalecimiento y la regulación de los mercados de FP, se plantea aquí un difícil dilema de políticas públicas: ¿se ignoran los mercados, abandonándolos a su propia dinámica o se trata de incorporar la oferta de mercado en un marco institucional? En este último caso, ¿cómo hacer para que la institucionalización del mercado no sea tan cerrada que llegue a ahogar sus potencialidades? Y, en relación a este planteamiento, ¿pueden los actuales sistemas institucionales incorporar los mecanismos de mercado sin que ellos mismos sufran cambios estructurales?

Finalmente, al considerar los aspectos conceptuales sobre el financiamiento de la FP, es necesario abordar dos aspectos de gran relevancia. El primero tiene que ver con la relación costo-efectividad del gasto público, y el

segundo con las fuentes de financiamiento estatales que, respondiendo a dinámicas universales de descentralización político-administrativa, tiende a presentar diversas combinaciones de participación de gobiernos centrales y regionales o locales, con creciente incidencia de estos últimos. Ambos temas están íntimamente articulados, por cuanto la medición de costo-efectividad no es un simple juego de análisis financiero, sino que tiene que ver con la identificación de cuáles son los mecanismos y oferentes de FP más eficientes y eficaces, por lo que son, esencialmente, un indicador de responsabilidad (o *accountability*, para usar la más precisa palabra inglesa). Por otra parte, una de las razones que más pesan en la valoración de la descentralización de los servicios sociales es, precisamente, que cuanto más cercanos estén los proveedores a la población objetivo o a los actores sociales (empresarios y trabajadores en el caso de la FP), mayor será su potencial para responder adecuadamente a las demandas y, en consecuencia, mayor será el nivel de *accountability* exigible. Como se ve, son dos aspectos centrales en el análisis de los sistemas de FP, sea como realidad actual o como paradigma propositivo.

II. Visión panorámica del financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe

Ya hemos comentado que la institucionalidad de la formación profesio-

nal en América Latina está sufriendo grandes transformaciones, que son respuesta natural a los profundos cambios que universalmente se experimentan en el mundo del trabajo y la producción. En algunos sectores es posible constatar un nuevo protagonismo de las empresas como inversionistas y/o ejecutores directos en la formación de sus trabajadores. Han surgido nuevos oferentes de formación y capacitación para el trabajo: empresas privadas, los renovados aparatos de capacitación en la empresa, las instituciones de capacitación de origen empresarial, los centros de desarrollo tecnológico que integran servicios de innovación y transferencia de tecnología por la vía de la capacitación, las ONGs que llevan servicios a poblaciones marginales, etc.

Se han diversificado los agentes estatales vinculados con la formación para el trabajo: ya no son solo los Ministerios de Educación y las IFPs, sino nuevos agentes como los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social, los Gobiernos Locales, etc., quienes se convierten en fuentes públicas de financiamiento, aprovechando y/o estimulando, en muchos casos, el surgimiento de “mercados de capacitación” a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados.

Todo ello ha colocado en la discusión de políticas públicas de educación y de empleo la necesidad de reformar los sistemas de formación para

el trabajo. Ahora bien, esta discusión no se reduce al tema de la reforma “interna” de los sistemas tradicionales, sean ellos las IFPs o los sistemas de ETV, sino acerca de los papeles que deben desempeñar los sectores público y privado en el terreno de la formación para el trabajo, tanto desde la perspectiva de la economía pública, al diferenciar entre las funciones de bien público y bien privado en sus diferentes manifestaciones, como desde la preocupación por la equidad social, a fin de garantizar el acceso de toda la población a iguales oportunidades de formación.

A continuación, en el marco de las anteriores reflexiones, intentaremos una tipificación somera de las diversas modalidades de financiamiento de la formación profesional que se encuentran hoy en la región de América Latina y el Caribe.

1. Las contribuciones parafiscales

Este es el mecanismo que dio origen al llamado “modelo latinoamericano” de Instituciones de Formación Profesional, IFP. En él, el financiamiento de las IFPs se produce a través de tasas o contribuciones parafiscales

La institucionalidad de la formación profesional en América Latina está sufriendo grandes transformaciones, que son respuesta natural a los profundos cambios que universalmente se experimentan en el mundo del trabajo y la producción

de las empresas, con destinación específica a la formación profesional, determinadas casi siempre como un porcentaje del valor de la nómina de trabajadores. El universo contribuyente es definido de manera diferente en cada país, pero generalmente cubre a todas las empresas de más de diez trabajadores y, en algunos casos, a empresas públicas y organismos gubernamentales. El monto de la tasa oscila entre el 0.5 y el 2 % del valor de la nómina.

Sus características básicas son: a) personería jurídica propia y autonomía administrativa; b) estructura de administración tripartita (gobiernos empresarios y trabajadores); c) pertenencia a la administración pública excepto en el caso del Brasil, donde la administración de los recursos y de las IFPs correspondientes (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR) está a cargo del sector empleador a través de las Federaciones de Cámaras Empresariales.

66

La parafiscalidad es una técnica de finanzas públicas que recaba recursos de un sector específico de la sociedad para el autofinanciamiento y autogestión de determinadas funciones públicas o actividades que benefician al propio sector

El modelo de financiamiento proveniente de las tasas parafiscales de destinación específica es objeto de varias argumentaciones conceptuales que tienen, o pueden tener, profundas implicaciones en la teoría de las finanzas públicas y en la administración de los recursos. En primer lugar, la discusión acerca de la natu-

raleza pública o privada de estos fondos. La parafiscalidad es una técnica de finanzas públicas que recaba recursos de un sector específico de la sociedad para el autofinanciamiento y autogestión de determinadas funciones públicas o actividades que benefician al propio sector. Por lo tanto, entraña un modelo mixto de confluencia del poder público y la sociedad civil, aportando el primero su facultad impositiva y fiscalizadora, y concurriendo el segundo con su capacidad de gestión.

Es precisamente en la gestión de los recursos provenientes de la contribución parafiscal donde se encuentran diferencias marcadas en los diversos casos nacionales. Así, las entidades brasileras, pioneras del sistema, han tenido siempre una administración privada, delegada por el Estado a las Cámaras Empresariales del sector respectivo, mientras que la totalidad de los otros casos nacionales asumió el carácter de entidades públicas, si bien con mecanismos de administración tripartita, como corresponde a una doble perspectiva: la del principio de participación en la gestión de los recursos por parte de sus aportantes, propia de la parafiscalidad en general, y la del principio de la concertación de actores sociales, propia de la tradición de la OIT, entidad que tuvo un papel fundamental en la construcción y difusión del modelo.

Esta diferenciación entre el caso nacional del Brasil, de administración privada, y una constelación de casos

de administración pública, se mantuvo por varios lustros, sin perjuicio de que se establecieran estrechos lazos de cooperación y espíritu de cuerpo entre todas ellas, especialmente a través de Cinterfor/OIT.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, bajo el influjo de las transformaciones socioeconómicas y político-administrativas que se producían en la región, y como resultado de sus propias dinámicas organizacionales, se produjo un proceso de diferenciación entre países e instituciones de la vertiente pública, cuyo resultado, visto desde la perspectiva de su relación con otras modalidades de financiamiento de la formación profesional, permite hoy distinguir los siguientes grupos⁵:

- *Casos donde la contribución parafiscal subsiste, así como la institución administradora*, manteniendo esta su carácter público, y que son la mayoría. Sin embargo, cabe anotar que en prácticamente todas ellas se registra una tendencia a revisar su papel de administradoras-ejecutoras para abrirse al paradigma de entidades “eje” o “rectoras” de Sistemas Nacionales de Formación Profesional, si bien es difícil juzgar –con el nivel de información disponible para la elaboración de este documento– el grado de avance efectivo que cada una de ellas muestre en su correspondiente reestructuración organizativa y en la profundización de su grado de apertura.
- *Casos en que el paradigma sistémico ha sido ya incorporado en la ley*, asignando a la IFP respectiva el carácter de “entidad rectora” del Sistema. El INFOTEP, de República Dominicana, es entidad pionera de la contratación de servicios externos de capacitación a través de la figura de los “Centros Colaboradores”. El INA de Costa Rica también recibe de la ley el mandato de organizar y coordinar un Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional, e igualmente ha avanzado en la modalidad de desconcentración por la vía del reconocimiento de Centros Colaboradores.
- *Caso del SENA de Colombia*, donde además de su definición como entidad rectora de un Sistema Nacional de Formación Profesional, la ley determina que hasta un 20% de sus recursos pueden ser utilizados para estimular los esfuerzos de formación continua en las empresas, mediante el mecanismo de devolución de aportes a aquellas que demuestren haber realizado una inversión propia de ciertas características y volumen. En la práctica, este mecanismo podría llegar a tipificarse como una nueva categoría de financiamiento, la de devolución de impuestos, que hasta el presente no existía en el panorama regional.
- *El caso de Chile*, que eliminó la figura de la contribución parafis-

cal del panorama del financiamiento de la formación profesional, y donde, por tanto, la institución administradora el INACAP, subsiste pero convertida en corporación privada sin ánimo de lucro, que compite como cualquier otro oferente en el mercado. Este caso será retomado más adelante como expresión de otro modelo, radicalmente diferente, de financiamiento público de la formación profesional.

- *Casos en los que se mantiene la figura de la contribución parafiscal, pero donde se redefinió por ley la entidad administradora.* En uno de ellos, el de Bolivia, la administración de los recursos se entregó a una Fundación del sector empresarial, el INFOCAL. En El Salvador, se creó una nueva institución, el INSAFORP, que sin perjuicio de su carácter público presenta predominancia de los sectores empresarial y laboral en su órgano de dirección. En el Perú, el SENATI se mantuvo como entidad pública pero igualmente se dio predominancia al sector empresarial en su administración. Finalmente, dentro de este grupo encontramos el caso del Paraguay, donde a finales del año pasado se creó por ley el Sistema Nacional de Formación Profesional, con un órgano rector de carácter público y tripartito que pasa a administrar los recursos de la contribución

parafiscal, mientras que el SNPP, la IFP original, pasa a ser un ejecutor “privilegiado” que recibe automáticamente el 50% de los recursos de la misma contribución.

En la misma categoría de financiamiento de la FP mediante una contribución parafiscal, pero con características propias que serán comentadas más adelante, apareció más recientemente el caso de Jamaica, donde la administración de los recursos fue entregada por la ley a una Fundación de carácter privado cuyo órgano de dirección es también tripartito, pero controlado por representantes de empleadores y trabajadores: el Heart Trust Fund.

Como se ve, existe una variada evolución del modelo contribución parafiscal / IFP de carácter público, en la que se constatan dos grandes tendencias: una, la devolución del poder en las entidades administradoras a los sectores privados (empleadores y trabajadores), que había sido paulatinamente concentrado en el poder público; y otra, a la apertura de los respectivos sistemas institucionales, mediante la cual las IFPs renuncian a la totalidad o a parte de sus funciones de ejecución directa de servicios de FP para orientarse más a la financiación de otros ejecutores, públicos y privados, y a la regulación del mismo sistema. Falta por ver en qué medida esta estrategia de apertura ha obtenido resulta-

dos significativos, medidos, por ejemplo, en la proporción de recursos que son transferidos a terceras entidades.

La intensa dinámica de cambio constatada en las instituciones públicas del modelo de financiamiento mediante contribuciones parafiscales, indica que este ha manifestado síntomas de crisis, que en general la literatura pertinente atribuye a la rigidez propia de la administración pública y a la tendencia a que sean cooptadas por procesos político-clientelistas.

2. Asignaciones del presupuesto estatal en el marco de los sistemas educativos

En consecuencia, con la delimitación operativa que utilizamos en este documento, incluimos en esta categoría a los sistemas de educación técnica y formación profesional de los países de la región que, por tradición cultural o por decisión de política pública, confían a su sistema educativo la formación inicial de mano de obra orientada directamente al mercado laboral, en modalidades expresamente definidas para este fin y, en algunos casos, la prestación de servicios de formación profesional no formal.

El financiamiento en este modelo proviene del presupuesto nacional, sea de los recursos del gobierno central o de los gobiernos regionales/locales, en diversas combinaciones que generalmente involucran mecanismos de

transferencia de recursos y competencias del gobierno central hacia el nivel regional o local.

Este grupo recoge los casos de Argentina, Uruguay y Cuba, cada uno con características específicas. Igualmente, se puede incluir en esta categoría a los casos de Trinidad Tobago, Barbados, Surinam y Haití.

- En el caso del Uruguay, opera el Consejo de Educación Técnico Profesional, conocido también por su antigua denominación –Universidad del Trabajo/UTU– que por una parte opera la línea de educación básica y media tecnológica bajo una perspectiva polimodal orientada a la formación de la nueva mano de obra que ingresa al mercado de trabajo, y de la otra, diversas líneas de capacitación técnica articuladas con los actores sociales y los sectores productivos.
- En Argentina, se disolvió el antiguo CONET y se transfirieron sus Centros de Formación Profesional a los gobiernos provinciales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En reemplazo del CONET se creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica/INET, responsable de la políticas de formación técnico-profesional de nivel nacional, desde donde se ha venido desarrollando la modalidad de educación básica y media técnica polimodal. Simul-

táneamente, se creó el Consejo Nacional de Educación-Trabajo/ CoNE-T, como organismo asesor de del Ministro de Educación e integrado por representantes de empleadores, organizaciones sindicales, y de los Ministros de Trabajo y Economía.

- El caso de Cuba, visto desde la perspectiva del financiamiento, reúne dos características especiales derivadas de la ideología subyacente a su sistema sociopolítico, que promueve intensamente la relación entre estudio y trabajo. De una parte, que la educación general y la capacitación técnica están fuertemente monopolizadas por el Estado, y de la otra, que los subsistemas de educación general, politécnica y laboral están íntimamente articulados, como lo demuestra el currículum de primaria que incluye 480 horas de “educación laboral”. Uno de los objetivos centrales del sistema educativo es preparar una clase obrera productiva y, en consecuencia, cerca del 50% de los egresados del noveno grado ingresan a la educación técnico-vocacional, cuyo currículum y ejecución se desarrollan bajo estrecha coordinación de los educadores y las organizaciones de empleadores públicos.

Los sistemas educativos de países del Caribe anglófono (Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago, entre otros), han experimentado en años recientes,

bajo políticas concertadas desde el CARICOM, cambios muy intensos en sus sistemas de educación técnica y formación profesional, en un esfuerzo dirigidos a integrar sus sistemas tradicionales de educación técnica, generalmente derivados del modelo del Reino Unido, con nuevas modalidades de formación y capacitación laboral mucho más flexibles, orientadas al mercado y con estrecha participación de los sectores productivos. Su característica fundamental es que descansan en sistemas nacionales de normas ocupacionales y calificaciones profesionales, también bajo el modelo británico, lo que determina una diferencia fundamental con el enfoque de los otros sistemas planteados en varios países de América Latina, que se focalizan en la integración de las ofertas.

La entidad pionera de este movimiento es el HEART Trust de Jamaica, una de las National Training Agencies/NTAs, que se han creado en varios de este grupo de países. HEART está ubicado institucionalmente en la esfera del Ministerio de Educación, y coordina sus relaciones con los sectores empresarial y laboral a través del Consejo Nacional de Educación Técnica y Formación, conocido como el NCTVET por su sigla en inglés. Otros arreglos institucionales análogos, en Barbados y Trinidad y Tobago se ubican en el ámbito de sus Ministerios de Trabajo.

Sin embargo, conviene tener en cuenta el contexto general en que se

mueve la educación media en la región, dado que, como se ha mencionado antes, este nivel de la educación formal es, en la práctica, un importante proveedor de mano de oferta para el mercado de trabajo. Los analistas del sector educativo se plantean dos grandes cuestionamientos sobre ella: a) la revisión de su papel tradicional de etapa en el proceso propedéutico de avance hacia la educación superior, que ya no tiene sentido cuando se constatan sus coberturas relativamente bajas, sus altas tasas de deserción y el hecho de que solo una fracción reducida de sus egresados realmente ingresan a la educación terciaria; b) y relacionada con la anterior, el cuestionamiento acerca de la tradicional diferenciación entre una educación media “académica” y una “técnico-vocacional”, que avanza hacia una reconceptualización de la educación media como etapa de exploración de los intereses y aptitudes de los estudiantes, y de orientación hacia la selección de los diversos destinos ocupacionales posibles (o futura identidad profesional), en lugar de continuar con la función de puente o ‘nivel de paso’ u obligado para acceder a la educación superior.

3. Asignaciones del presupuesto estatal en el marco de los Ministerios de Trabajo

Los Ministerios de Trabajo de la región están asumiendo un nuevo protagonismo en el escenario de la formación profesional de América Lati-

na y el Caribe, no solo en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas, sino también en la acción programática, que conlleva la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional en el marco de un resurgimiento de las políticas activas de mercado de trabajo. La trascendencia otorgada a estas políticas se evidencia en los importantes volúmenes de recursos financieros asignados a la concreción de los diversos programas y proyectos. Estos recursos provienen de distintas fuentes: fondos públicos para capacitación establecidos por ley; recursos extraordinarios provenientes del erario público; fondos de desempleo, etc. Véanse a continuación algunos casos:

- En Argentina, la Ley General de Empleo de 1991 otorgó al Ministerio de Trabajo competencias sobre la formación vinculada a políticas de empleo, permitiendo que este organismo desarrolle programas y acciones de capacitación laboral a través de dos líneas: una, para atender necesidades formativas focalizadas de determinados grupos, por ejemplo jóvenes de bajos ingresos, y otra para favorecer el desarrollo institucional de entidades formativas no tradicionales. Mediante la se-

71

Los Ministerios de Trabajo de la región están asumiendo un nuevo protagonismo en el escenario de la formación profesional de América Latina y el Caribe

gunda línea se ha buscado fomentar la asociatividad de diferentes actores sociales locales con fines formativos, dando lugar a experiencias tales como los “Talleres Ocupacionales/TO”, instituciones de derecho privado sin ánimo de lucro, para cuya creación e impulso inicial el Estado cofinancia gastos de inversión y operativos, y de los “Consejos de Formación Profesional”, ambos gestionados paritariamente por empleadores y sindicatos.

- México, por su parte, financia desde el ámbito del Ministerio de Trabajo dos programas de especial significación: a) el Programa de Becas para Capacitación de Trabajadores Desempleados, PROBECAT, cuyo mecanismo operativo consiste en contratar cursos de capacitación con instituciones, generalmente públicas, a la vez que ofrece al beneficiario una remuneración durante su duración. Está dirigido a la recalificación de trabajadores desempleados, que son capacitados a través de instituciones de capacitación existentes o en empresas que, a cambio de acceder a los recursos del programa, se comprometen a emplear una cierta proporción de los participantes egresados; y b) el CIMO (Calidad Integral y Modernización), dirigido a desarrollar la demanda de capacitación y asesoría de la micro, pequeña y mediana empresa a través

de mecanismos de intermediación entre la oferta de servicios y las demandas o necesidades de las unidades productivas, que deben cofinanciar, con recursos propios, una proporción, creciente en el tiempo, del costo de tales servicios.

Para dimensionar adecuadamente el esfuerzo de financiamiento que desarrolla el Ministerio de Trabajo en México a través de estos dos programas, es necesario tener en cuenta que ellos hacen parte del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación/PMETYC, cuyo eje estratégico es el desarrollo de un sistema nacional de competencias laborales, a cargo del CONOCER, caso que será reseñado más adelante.

- En el Uruguay, el Ministerio de Trabajo tiene por ley, desde 1992, competencias en el ámbito de las políticas y programas de capacitación laboral, ámbito que anteriormente era exclusivo del sector educativo. Su organismo ejecutivo para tal fin es la Dirección Nacional de Empleo/DINAE. Es significativo que la acción de la DINAE en el campo de la capacitación laboral no se reduce a la promoción de proyectos específicos, sino que ha asumido el objetivo de propender a la creación de un Sistema Nacional de Formación. En cualquier caso, su instru-

mento financiero más importante es el Fondo de Reversión Laboral, al que aportan empresas y trabajadores, y que tiene como objetivo financiar programas de capacitación focalizados hacia trabajadores con especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Su administración está a cargo de la Junta Nacional de Empleo/JUNAE, órgano de conformación tripartita (gobierno, centrales sindicales y organizaciones empresariales).

Conviene tener en cuenta que el Fondo de Reversión Laboral es alimentado principalmente por el producto parcial de un impuesto y que tiene destinación específica, con lo que se acerca a la modalidad de una contribución parafiscal. También, que incluye un mecanismo por el cual las empresas que reincorporen trabajadores recapitados con recursos del Fondo tienen derecho a obtener un reintegro de los aportes realizados, lo que abre –como en el caso del SENA ya mencionado– la figura de los reintegros fiscales, hasta ahora no existente en la región.

- Quizás el más importante caso de este tipo, por la magnitud de los recursos y por su alcance como política pública de empleo, es el del Brasil, donde por norma constitucional se crearon ciertas tasas fiscales calculadas sobre la factu-

ración bruta de las empresas públicas y privadas, que ingresan al presupuesto federal con destino a la protección social de los trabajadores. La Ley que reglamentó estas tasas en 1990 inscribe la aplicación de estos recursos dentro de la política pública de empleo e ingresos, y los asigna al Fondo de Amparo al Trabajador/FAT, que es administrado por un organismo de conformación tripartita y paritaria, el Consejo Nacional Deliberativo del FAT.

Una de las líneas programáticas del FAT es la inversión en formación profesional a través del Plan Nacional de Calificación del Trabajador/PLANFOR, que se ha colocado como meta de mediano plazo capacitar cada año a un 20% de la Población Económicamente Activa/PEA. Para alcanzar esta exigente meta, el PLANFOR tiene como estrategia la movilización de la “Red Nacional de Educación Profesional”, la promoción de Planes Estatales de Calificación, PEQ⁶.

La ejecución del PLANFOR se realiza mediante el mecanismo de “Parcerías” con entidades públicas y privadas de capacitación, sea individual y directamente, sea a través de organismos nacionales y estatales, con lo que entre otros fines se obtiene un efecto de apalancamiento de su inversión.

4. Incentivos tributarios a las empresas

En esta modalidad de financiamiento, las empresas recuperan sus gastos en capacitación después de presentar sus declaraciones de impuestos. En la región Latinoamericana y del Caribe solo se encuentra en Chile, donde la denominada “franquicia tributaria” tiene un tope equivalente al 1% de la masa salarial. Las empresas tienen la libertad de ejecutar directamente la capacitación, o de contratar los servicios de una amplia red de organismos proveedores, denominados Organismos Técnicos Ejecutores, regulados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo/SENCE, dependiente del Ministerio de Trabajo. Las acciones de capacitación que se finan-

74

El Estado chileno ha realizado distintos ajustes al modelo, dirigidos a compensar tendencias no deseadas, tales como la concentración inicial del uso de la franquicia tributaria en el sector de grandes empresas y en los niveles altos y medios de la estructura ocupacional

ncian a través de la franquicia tributaria pueden ser dirigidas a los empleados actuales de la empresa, capacitación antes de la vigencia del posible contrato de trabajo, o capacitación ejecutada hasta tres meses luego de su finalización⁷.

El caso chileno tiene gran significación por cuanto expresa una decisión política del Estado en dos sentidos: uno, el de renunciar a la

oferta directa de servicios de capacitación laboral, delegándola en el sector empresarial y en general en el mercado, y dos, de ejercer la potestad pública en este campo por la vía de las funciones de financiamiento y regulación, lo que supone de hecho la creación de un verdadero sistema institucional, cuyo eje es el SENCE, habiéndose consolidado con el tiempo una interesante masa de oferta privada de servicios de capacitación cuya oferta está muy orientada desde la demanda. Un resultado especialmente importante de la estrategia de contratación o financiamiento de servicios de capacitación con base en mecanismos de mercado ha sido la creación de una base de información de costos que, conjuntamente con los resultados evaluativos de los distintos programas, arroja señales transparentes a oferentes y demandantes de este tipo de servicios.

En los cerca de 25 años de experiencia con el sistema de la franquicia tributaria, el Estado chileno ha realizado distintos ajustes al modelo, dirigidos a compensar tendencias no deseadas, tales como la concentración inicial del uso de la franquicia tributaria en el sector de grandes empresas y en los niveles altos y medios de la estructura ocupacional. Igualmente, se han creado mecanismos de concertación nacional, sectorial y de empresa, a través de los cuales se busca equilibrar la participación del sector laboral con la del sector empresarial

5. Programas especiales de inversión social

Ante la crónica situación de pobreza de gran parte de la población latinoamericana y del Caribe, y especialmente en los últimos años con el objetivo de enfrentar los altos índices de desempleo que se han generado como consecuencia de los procesos de reestructuración productiva, ajuste fiscal y racionalización del Estado, generalizados en los países de la región, han surgido una gran variedad de programas de inversión social de emergencia, para algunos de los cuales se han creado organismos administradores *ad hoc*, denominados Fondos, o Redes, de Inversión Social, y que en otros casos han sido adscritos a instituciones existentes, sean ellas las Presidencias de las Repúblicas respectivas, de Bienestar Social, las Secretarías de Juventud, etc.

Las características básicas de este tipo de programas son: a) su carácter temporal⁸; b) su alto grado de focalización sobre poblaciones especialmente vulnerables; c) su financiamiento por la vía de créditos de la banca multilateral, lo que refuerza la temporalidad señalada anteriormente; y d) su orientación estratégica a la participación de la sociedad civil, la descentralización operativa, la apertura a mecanismos de mercado, etc.

Su campo de acción es muy diverso, pero en lo atinente al tema de este estudio, son directamente relevantes los programas especializados de capa-

citación e inserción laboral de jóvenes, los de recalificación de desempleados, y los de apoyo a la microempresa u otras formas de autoempleo. También son relevantes los que, desde una perspectiva de género o de inversión en capital humano, se orientan a poblaciones específicas como las mujeres jefas de hogar, y que incluyen componentes de capacitación laboral o apoyo a la creación de microempresas. Muchos de estos son adelantados por Ministerios de Trabajo, y cuando desde ellos se están desarrollando sistemas institucionales permanentes para la formación profesional, como son los casos de México, Uruguay, Argentina, etc., se ha entregado su administración a estas nuevas estructuras.

Desde la perspectiva del financiamiento de la FP, los volúmenes de inversión involucrados pueden ser relativamente importantes en el marco temporal que los caracteriza, pero en el largo plazo pierden significación al agotarse los recursos, momento que muchas veces corresponde a la finalización de la operación de crédito internacional respectiva. Sin embargo, cabe reconocer que esa temporalidad es propia de la lógica de emergencia

Desde la perspectiva del financiamiento de la FP, los volúmenes de inversión involucrados pueden ser relativamente importantes en el marco temporal que los caracteriza, pero en el largo plazo pierden significación al agotarse sus recursos, momento que muchas veces corresponde a la finalización de la operación de crédito internacional respectiva

Algunos países de la región han logrado avanzar hacia la creación de sistemas de educación técnica y capacitación laboral que integran diversas fuentes de financiamiento público

76

social que las sustenta, y que, por otra parte, en muchas ocasiones han jugado un papel no menor como “laboratorio” de nuevas modalidades de financiamiento. Ilustrativo en esta perspectiva es el caso de los programas de capacitación laboral de jóvenes del modelo “Chile Joven”, que al ser difundidos en otros países, asociados a operaciones de crédito del BID, han servido como vehículo de esquemas de mercado para la contratación de los servicios que –independientemente de otras valoraciones sobre el modelo específico en mención– estimulan el surgimiento de nuevas ofertas, promueven el acercamiento de los capacitadores a la empresa y enriquecen las opciones de política pública pertinentes.

6. Confluencia de financiamientos públicos en sistemas multi-institucionales integrados

Algunos países de la región han logrado avanzar hacia la creación de sistemas de educación técnica y capacitación laboral que integran diversas fuentes de financiamiento público (e incluso de financiamiento privado, tema sobre el que se volverá más adelante). Lo interesante de esta evolución es que cada país parece estar construyendo un modelo propio que aprovecha la tradición e infraestructura dis-

ponibles, pero encontrando nuevas estrategias integradoras que reestructuran las partes antes aisladas y aportan sinergias a la acción conjunta, lo que tiene significación desde una perspectiva de análisis de costo-efectividad de la inversión agregada.

Sin ánimo de exclusión, concentraremos la atención en dos casos cuya estrategia integradora es la de normalización y certificación de competencias laborales: los de México y los países del Caribe Anglófono, concretamente Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago⁹.

El Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación/PMETYC en México, mencionado anteriormente, hace parte de una política nacional dirigida a superar los problemas de fragmentación de la formación para el trabajo que era tradicional en este país. Consta de cuatro componentes:

- a) el desarrollo del sistema de normalización de competencias laboral, que es el eje estratégico del modelo y cuya ejecución está a cargo del CONOCER;
- b) el de transformación de la oferta de capacitación, a cargo de la Secretaría de Educación, especialmente vía el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica/CONALEP;
- c) el de estímulos a la demanda de capacitación y certificación laboral, ejecutado a través de los

programas Calidad Integral y Modernización/CIMO y Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), ya reseñados, a cargo de la Secretaría del Trabajo; y

d) el de información, evaluación y estudios, cuyo objetivo es establecer un sistema de información que permita dar seguimiento y evaluar los impactos del Proyecto en su conjunto, así como coordinar la realización de estudios e investigaciones que retroalimenten a sus otros componentes.

Especialmente pertinente al tema de las sinergias institucionales y de financiamiento es la función que se atribuye al sistema de información, en el sentido de actuar como interfase entre las diversas instituciones de los sectores educativo y laboral que participen en el Proyecto, permitiendo el cruce de información de la oferta de mano de obra calificada, la demanda de empleo y la oferta de capacitación basada en competencia laboral.

Por su parte, en los países del Caribe anglófono se han desarrollado agencias coordinadoras de la Educación Técnica y la Capacitación Laboral, denominadas *National Training Agencies/NTA*, creadas con el propósito de reducir la brecha de destrezas promoviendo una infraestructura educativa uniforme. Las NTAs tienen un diseño organizativo y una lógica estratégica comunes, basadas ambas en el modelo del Reino Unido, por lo que

su eje orientador es el tema de la normalización de competencias laborales, que es regulado por un *National Council for TVET/NCTVET*, de conformación tripartita.

7. Financiamiento privado de la capacitación. Las inversiones en formación continua por parte de empresas y trabajadores

En esta sección se aborda el tema de la inversión privada que realizan empresas y trabajadores, las primeras en el mejoramiento de sus recursos humanos por la vía de la capacitación en (o para) el puesto de trabajo¹⁰, y los segundos como estrategia de elevación de su potencial de empleabilidad en un mercado de trabajo cada vez más competitivo.

En el caso de las empresas, nos referimos a la inversión directa, financiada con recursos propios, adicional a la que se hace por vía de impuestos, tasas o contribuciones parafiscales, o de la que se espera sea reembolsada posteriormente por medio de la devolución fiscal. Puede ser realizada con autonomía programática o como aporte a esquemas asociativos, donde se complementa con financiamiento proveniente de recursos públicos. En el caso de los trabajadores, se considera el gasto directo que hacen los individuos o sus familias para pagar a proveedores privados de formación profesional, sea ella inicial o continuada, así como el gasto indirecto que les ge-

nera el acceso a los servicios públicos correspondientes, gasto que puede ser no despreciable en los casos de procesos largos de formación inicial¹.

Es un tema sobre el cual hay muy poca evidencia empírica sistematizada, y por ello, en gran medida, el análisis descansa en evidencias fragmentarias o en impresiones del autor. Sin embargo, cobra especial relevancia si se considera a la luz de algunos de los temas planteados en el marco de referencia presentado en la parte inicial de este documento.

En cuanto a la inversión privada en capacitación por parte de las empresas:

78

- Tiene que ver con las discusiones acerca del doble carácter de la FP como bien público y bien privado, por cuanto incluye aspectos tales como la propensión de las empresas a invertir en capacitación específicamente relevante al puesto de trabajo, mientras que el trabajador tendría más interés en adquirir competencias de tipo transversal que mejoren su movilidad en el mercado de trabajo.
- De otra parte, aparece el tema de la heterogeneidad estructural de las economías de la región, que se ve reflejada en la variedad de posiciones empresariales en materia de implementación de tecnologías y estrategia de recursos humanos. Simplificando, una es la situación de las empresas que –independien-

temente de su tamaño– están insertas en cadenas productivas o segmentos de mercado altamente competitivos y por lo tanto están obligadas a invertir en la capacitación de su fuerza laboral, y otra la de las pequeñas y medianas industrias de corte más tradicional, que sobreviven difícilmente en el mercado interno y que dependen absolutamente de la oferta pública de formación y, sobre todo, del entrenamiento informal en el puesto de trabajo.

- Finalmente, tiene que ver con la propensión de las empresas a invertir más en la formación continuada de sus cuadros altos y medios, en desmedro de la de sus niveles operativos, ante quienes la estrategia de recursos humanos suele basarse en criterios de selección que descansan en la exigencia de una educación general básica o media como requisito central, y luego en la capacitación informal en el puesto de trabajo.

En cuanto a la inversión privada por parte de los trabajadores, tiene implicaciones en por lo menos los siguientes temas:

- En primer lugar, con el de la equidad de acceso, pues es evidente que los trabajadores de menores recursos son los que tienen menor capacidad de compra de esta clase de servicios y, cuando lo hacen, corren el riesgo de acceder a los de menor calidad.

- También es relevante en este análisis el problema de la relativa debilidad de las organizaciones sindicales de la región para abordar el tema de la formación profesional en las instancias de negociación político-institucional, pero especialmente en las de participación administrativa en organismos bi o tripartitos y en los de concertación técnica de programas concretos de capacitación. Tal debilidad es, por un lado, reflejo de las dificultades que en la actualidad enfrentan universalmente los movimientos sindicales, que les obliga a concentrar su acción en las negociaciones políticas de alcance reivindicativo sobre el salario y los beneficios sociales de efecto inmediatamente sensible por los trabajadores, pero también de la escasez de experiencia y conocimiento sobre la gestión y ejecución directas de la formación profesional. Salvo casos muy respetables en el Brasil, Uruguay, Argentina y México, son prácticamente inexistentes los programas o instituciones de capacitación laboral pertenecientes a organizaciones sindicales.
- De estos aspectos se desprende toda una línea de reflexión acerca del papel del financiamiento público y de sus instituciones administradoras o ejecutoras, como mecanismos estimuladores de ambos tipos de inversión privada, de ca-

nalización de recursos públicos para compensar las carencias de acceso a la formación de los sectores más vulnerables, de creación de sistemas de información transparentes para facilitar a los oferentes la definición de productos pertinentes a las reales demandas de los sectores productivos y adecuados a las condiciones de los mercados de trabajo y, a los demandantes, decisiones informadas de compra, etc.

En suma, acerca de la necesidad de reconocer, estimular y regular inteligentemente un mercado de competencias laborales en el que tenga oportunidad de desarrollarse una oferta pública y privada amplia, diversa, flexible y pertinente, tanto para el servicio de la demanda privada como para la contratación como ejecutores de programas de financiamiento público.

79

III. Conclusiones y recomendaciones

La reseña que se acaba de presentar sobre el panorama del financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe muestra que los países de la región han respondido a los retos de la transformación productiva y la internacionalización económica, con un importante esfuerzo de diversificación y adecuación de sus sistemas institucionales y mecanismos de financiamiento.

Algunos rasgos de este nuevo panorama del financiamiento de la FP en la región, son:

a) La diversificación de mecanismos de financiamiento público: además de los tradicionales sistemas de la contribución parafiscal y de la asignación de recursos de presupuesto nacional por la vía de los sistemas educativos formales, aparecen otras modalidades como la franquicia tributaria y la devolución de aportes, que estimulan la inversión en capacitación por parte de las empresas. También empiezan a perfilarse modalidades de estímulo a la demanda, aun en el terreno de los servicios de desarrollo empresarial, pero potencialmente aplicables en el de la capacitación de trabajadores.

80

b) Se diversifican también los agentes de financiamiento público: ya no son solo los Ministerios de Educación y las IFPs, sino que se suman los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social, etc.,

La diversidad de mecanismos y fuentes de financiamiento, que podría caer fácilmente en la fragmentación desordenada, ha empezado en algunos países a ser organizada en sistemas institucionales integrados, respondiendo a las circunstancias

c) Proliferan programas de financiamiento público focalizados en poblaciones vulnerables, en algunos casos

más integrados dentro de políticas públicas y marcos institucionales estables que en otros.

d) Se percibe la existencia de un significativo esfuerzo de inversión privada de parte de empresas y trabajadores, aunque fuertemente segmentado.

e) Emerge una oferta privada, tendencialmente amplia y diversificada, que en primer lugar ha respondido a la demanda privada, pero que ha empezado a ser reconocida y movilizada por las fuentes de financiamiento público

f) Empiezan a conformarse, en consecuencia, verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados.

Es especialmente llamativo que la diversidad de mecanismos y fuentes de financiamiento, que podría caer fácilmente en la fragmentación desordenada, ha empezado en algunos países a ser organizada en sistemas institucionales integrados, respondiendo a las circunstancias, dinámicas y tradiciones particulares de cada uno, pero con algunos rasgos comunes: la renuncia al monopolio de oferta o por parte de cualquier sistema institucional individual; el reconocimiento y estímulo a la existencia de un mercado de oferta y demanda; el retiro del Estado hacia papeles más centrados en el financiamiento y la regulación, y la búsqueda de efectos sinérgicos mediante la complementación de fuentes y oferentes.

Los alcances de este estudio no permiten valoraciones de tipo cuantitativo, por lo que no caben conclusiones respecto a montos de inversión, o si esta guarda relación con las necesidades. Estimar la magnitud de los recursos involucrados, por la misma diversidad señalada entre mecanismos de financiamiento y entre países, plantea retos metodológicos excepcionales, que pasan por la pregunta de cómo se miden las necesidades.

En cualquier caso, un acercamiento pragmático al tema, particularmente adecuado a las características propias de la formación profesional, es que la necesidad existe cuando es percibida como útil por sus beneficiarios, en este caso por empresarios (para su competitividad) y trabajadores (para su empleabilidad). Cualquier inversión, pública o privada, que no produzca resultados verificables en alguno de estos frentes corre el riesgo de convertirse en un despilfarro de recursos.

Sobre esa base, cabe afirmar que, antes de orientar las políticas públicas a la ampliación o defensa de los volúmenes actuales de inversión, es urgente dirigir los esfuerzos hacia el estímulo de formas de organización, mecanismos de financiamiento y prácticas programáticas que han mostrado mayor efectividad *vis a vis* los objetivos de competitividad y empleabilidad de la formación profesional. Y no es necesario ser especialmente ingeniosos para identificar esas líneas de acción, pues resultan ser las que caracterizan

a los casos más exitosos, universalmente y en la misma región latinoamericana y del Caribe. Veamos:

- a) Estimular los procesos de articulación sistémica, de fuentes de financiamiento y ofertas de servicio, manteniendo un alto nivel de flexibilidad y la diversidad, pero superando los extremos de la fragmentación o el monopolio.
- b) Concentrar el financiamiento público en los programas de FP orientados a la formación inicial o de recalificación estructural de mano de obra, y promover, facilitar y demandar mayor participación de la inversión privada en los procesos de formación continuada, formación en la empresa, etc.
- c) Estimular la demanda privada de formación profesional más directamente vinculada a procesos productivos reales, o sea la capacitación en la empresa.
- d) Estimular la oferta privada, orientada al mercado y estrechamente articulada con los sectores empresariales, para incrementar su nivel de pertinencia y mejorar su relación costo-efectividad.
- e) Estimular mecanismos efectivos y transparentes de regulación de la calidad y la efectividad de los mercados de formación, como los orientados a la normalización y certificación de competencias, autoadministrados por los sectores beneficiarios.
- f) Estimular la realización de estudios rigurosos de evaluación de impacto

- y análisis de costo-beneficio de las diversas modalidades de oferta, y colocar la información resultante al alcance de los empresarios y trabajadores que toman decisiones de inversión en formación profesional.
- g) Promover la ampliación de los niveles de participación de los actores sociales, empresarios y trabajadores, en la administración financiera y programática de la formación profesional. ♦

NOTAS

¹ Lo anterior, sin perjuicio de reconocer los serios esfuerzos que algunos países han realizado recientemente en la definición e implantación de una nueva educación media polivalente.

² Para diferenciarlos de la capacitación informal, que se produce de manera espontánea a lo largo de los procesos productivos en todo tipo de empresas.

³ En rigor deberíamos incluir en esta categoría a los sistemas de educación tecnológica postsecundaria no universitaria, puesto que las reformas más avanzadas de la educación media técnica en los sistemas formales tienden a definir esta modalidad como el primer ciclo de la educación tecnológica y, por otra parte, porque las modalidades de educación tecnológica postsecundaria están cumpliendo crecientemente un papel en la formación inicial de nueva fuerza de trabajo, sobre todo en los sectores más modernos del aparato productivo. Pero la complejidad socio-institucional de este tema es imposible de aprehender dentro de los alcances del presente documento.

⁴ Téngase en cuenta que estrictamente el SEBRAE no es una IFP, aunque desarrolle actividades de capacitación como parte de sus servicios de desarrollo empresarial.

⁵ La siguiente no se trata de una tipificación en sentido estricto, puesto que varios casos comparten diversas categorías y, por lo tanto, ellas no son mutuamente excluyentes.

⁶ PEQ por su nombre en portugués, "Planos Estaduais de Qualificação".

⁷ Téngase en cuenta que el SENCE administra, además de los recursos de la franquicia tributaria, otros programas que son financiados por el Fondo Nacional de Capacitación, FONCAP, cuyos recursos provienen del presupuesto nacional y son asignados tomando en cuenta prioridades de política social y económica, junto con análisis de desempeño y de costo-efectividad.

⁸ Es esta temporalidad acotada, así como su mayor grado de articulación a políticas públicas de empleo con marcos institucionales estables, lo que nos condujo a ubicar casos como los del FAT/CODEFAT/PLANFOR de Brasil y el FRL/JUNAE de Uruguay, que comparten otras características de este tipo de programas, en una categoría diferente, la del financiamiento público desde los Ministerios de Trabajo.

⁹ Otros dos casos nacionales que, bajo estrategias diferentes podrían incluirse en esta categoría, son los de Brasil y Chile.

¹⁰ Nos referimos a procesos de capacitación con cierto nivel de estructuración, dejando de lado a la capacitación informal que siempre ha estado asociada al trabajo.

¹¹ El concepto de gasto privado, asociado al acceso a la educación pública, ha sido más elaborado por los estudiosos de este sector.

El Salvador: La estrategia formativa del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

En su calidad de institución rectora y coordinadora del sistema de formación profesional de El Salvador, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) se planteó los siguientes objetivos estratégicos para el cuatrienio 2000-2004:

- Asesorar a las empresas para el desarrollo de los recursos humanos. En este objetivo se plantea “Contribuir a incrementar la productividad empresarial, mediante el desempeño de funciones de asesoría y capacitación permanente que actualicen y perfeccionen los conocimientos de los recursos humanos”.
- Formación profesional a la Población Económicamente Activa. Lo que se persigue es “Fortalecer el conocimiento y habilidades productivas de la población beneficiaria, que propicie su inserción al mercado laboral, mediante programas que respondan a las necesidades de desarrollo económico y social del país”.
- Normalización de procesos para el sistema de formación profesional. El fin es “Fortalecer y mantener actualizado el marco normativo institucional, que permita la estandarización de los servicios y procesos de formación profesional, asegurando su calidad”.

En función de estos objetivos, y de entre los múltiples programas desarrollados por el INSAFORP, se destacan el Programa de Formación en Empresas y el Programa Habilitación para el Trabajo (HABIL).

Por medio del primero se capacita al personal de las empresas, tanto en los niveles operativos, como de mandos medios y gerenciales, en el marco del mejoramiento continuo de la productividad nacional, que permita elevar la competencias individuales y la competitividad del país, considerando las exigencias de la globalización.

Se inició en 1996, capacitando a 331 personas y llegó al 2001 capacitando a 83,338 personas; haciendo un total en el período (1996/2001) de 213,629 personas. Un dato interesante es que en el 2001 se capacitó a un 19% de los trabajadores de las empresas cotizantes. Para el 2002 la proyección es de capacitar 59,426 personas en todas las acciones sustantivas.

El programa HABIL viene funcionando desde 1996. Su objetivo es implementar acciones de formación profesional que posibiliten a la po-

blación desempleada, subempleada o empleada, la aplicación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y la formación de valores, que contribuyan a su inserción laboral como trabajador dependiente o como emprendedor independiente (los cursos tienen un módulo básico de gestión empresarial) o su mejoramiento del desempeño laboral.

Este programa ha mostrado ya su impacto, al acertar en la relación existente entre los empleos que la población usuaria de estos cursos adquiere, y la capacitación recibida. El porcentaje promedio de inserción laboral de los participantes en el programa HABIL 1999 fue del 20%.

Se ha sentido la necesidad de que el INSAFORP continúe relacionando la capacitación con la posibilidad de inserción al trabajo, enfocando esfuerzos en áreas en las que se proyecten acciones o proyecto de desarrollo.

El HABIL ha venido formando cada vez mayores contingentes de personas: de 4,422 en 1996, a 25,489 en el 2001, lo que hace un total acumulado de 94,937 personas, entre 1996 y 2001.