



# La financiación de la enseñanza profesional en Rusia: cuestiones y alternativas<sup>1</sup>



**Ivo Gijsberts**  
 Consultor Principal,  
 BMB Consultoría de  
 Gestión para el Desa-  
 rrollo

## Introducción

Dada su intención de crear una economía de mercado y hacer surgir una sociedad civil, la Federación Rusa se caracteriza por sus profundas reformas económicas, políticas y sociales. Dichas reformas también afectan al sistema educativo, un sistema que ha ayudado a Rusia a convertirse en una nación industrializada y con una identidad cultural muy marcada. El desafío consiste en conservar los puntos fuertes del sistema educativo ruso y dotarle al mismo tiempo de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para satisfacer tanto las demandas de la economía de mercado como las de los ciudadanos.

En este contexto, la formación profesional ocupa un puesto muy importante. Dentro de una economía desarrollada clásica, la formación profesional es la responsable de hacer que un 60 a un 80% de una fuerza de trabajo nacional cumpla los requisitos necesarios para su labor.

Hoy en día, el sistema ruso de formación profesional (el recuadro ofrece una breve descripción del mismo) afronta numerosos problemas enraizados en la época de la planificación central. Ya se han explicado en otro lugar las deficiencias del sistema de formación profesional durante esta era de planificación central (Heyneman, 1994; OIT, 1996; OCDE, 1997).

Bajo el antiguo sistema, uno de los objetivos era impartir a la mayoría de los titulados de secundaria cualificaciones formales de acceso como preparación al mundo del trabajo. Los jóvenes apenas tenían otra opción que la que les ofrecía

el sistema educativo formal. Apenas existían vías alternativas hacia el mercado de trabajo, lo que resultaba en una enorme red de escuelas uniformes, con un número excesivo de maestros que formaban a demasiados alumnos y durante demasiado tiempo.

Un segundo objetivo era lograr una estrecha correspondencia entre la formación ofrecida y los requisitos del empleo. Ello provocaba una organización «vertical» de la formación profesional, controlando los ministerios sectoriales la formación financiada por el Estado en su respectivo sector. En el pasado, la escuela técnica o profesional típica estaba organizada para preparar a los trabajadores formados a su labor en una empresa dada. Ello se reflejaba en el currículo formativo, que impartía a los estudiantes capacidades específicas para un empleo particular y una función concreta. Ello condujo a la multiplicación de programas formativos técnicos y profesionales.

La formación vertical separó a las escuelas por sectores, presuponiendo por lo general que las competencias y los ciudadanos permanecerían en un sector concreto durante toda su vida. Este supuesto hubiera sido correcto bajo las circunstancias de una economía planificada, pero deja de serlo en condiciones de competición libre de mercado. Para contribuir positivamente a una economía de mercado, el sistema de la formación técnico-profesional requiere una adaptación y una mayor flexibilidad.

El análisis del actual sistema ruso de formación profesional permite distinguir dos tendencias recientes. La primera es preocupante y muestra un descenso radical en los recursos y el apoyo economi-

**El Estado ruso ha desempeñado hasta la fecha el papel fundamental en la financiación de la formación profesional. Presionado por los problemas presupuestarios, pretende en la actualidad desarrollar mecanismos para compartir en mayor medida esta financiación, ante todo con los que se benefician de la misma: los estudiantes y los empresarios. Además, el sistema actual de financiación, a partir de las matriculaciones o entradas al sistema, no origina estímulos para el cambio. Es necesario crear un nuevo sistema de asignación presupuestaria con el criterio de los resultados formativos, a fin de incentivar económicamente el cambio de comportamiento entre las instituciones.**

1) Este documento se redactó originalmente para su inclusión en el proyecto financiado por la UE «Análisis del impacto social de la reestructuración y privatización económicas en la Federación Rusa».



## Una breve descripción del sistema de la FP en Rusia

El sistema de la formación profesional en Rusia puede dividirse en tres partes: un **sistema escolar** concebido para los jóvenes; un **sistema de formación en la empresa** para los trabajadores; y un **sistema de reconversión** para los adultos en paro.

Tradicionalmente, el **sistema escolar** era el mayor de los subsistemas y proporcionaba a la mayoría de la juventud rusa cualificaciones de acceso a la vida activa. Está compuesto por dos ramas:

- la **formación profesional básica**, impartida en instituciones denominadas «escuelas técnico-profesionales», o PTUs; y
- la **enseñanza técnica secundaria**, impartida en instituciones profesionales superiores especiales, denominadas «liceos técnicos» o institutos.

La formación profesional básica aspira a ser continuación de la enseñanza general y a fomentar las competencias profesionales específicas. La escolaridad básica es gratuita. Tradicionalmente, las PTUs caen bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y reciben su financiación directamente del presupuesto federal. En 1996, el sistema comprendía 4.200 instituciones educativas, con una población estudiantil de 1,7 millones (véase el cuadro 1).

En contraste, los liceos técnicos preparan a los estudiantes para las ocupaciones técnicas y especializadas de nivel medio. Cerca del 40% de los liceos técnicos se hallan controlados y financiados por los correspondientes ministerios sectoriales, mientras los demás son responsabilidad del Ministerio de Educación. En 1996, existían 2200 institutos con una población estudiantil de casi 2 millones (véase el cuadro 1).

El **sistema de formación en la empresa** para el perfeccionamiento y recapitación de los trabajadores ha experimentado un colapso prácticamente total, tras haber suprimido la Ley de Empresas de 1990 la obligación reglamentaria para las empresas de invertir en la formación de los trabajadores. Antes de 1990, cada empresa estaba obligada a formar y perfeccionar las cualificaciones de sus trabajadores. Todas las grandes empresas soviéticas disponían por regla general de su propio instituto formativo. El proceso de reestructuración empresarial que comenzó en 1990 ha causado mayoritariamente un desmantelamiento de la formación en la empresa.

Antes de 1991 no existía un **sistema de reconversión para adultos en paro**. La reconversión de los parados se convirtió en la tarea del Servicio Federal de Empleo y de su red de oficinas regionales extendidas por todo el país. Es interesante observar que el Servicio Federal de Empleo no tiene instituciones formativas propias, sino que adquiere la formación para los parados utilizando como base material disponible a los PTUs y los liceos técnicos.

Este artículo examina el mecanismo de financiación de la formación profesional en la Federación Rusa para exponer cómo el actual sistema de financiación perpetúa la antigua situación. Mantiene que un sistema revisado de financiación a partir de indicadores de rentabilidad o de resultados permitiría sentar los fundamentos para una renovación gradual del sistema, que permitiera adaptarlo mejor al mercado de trabajo y darle mayor eficacia.

Analizaremos el actual sistema de financiación de la FP considerando tanto sus fuentes presupuestarias como las no presupuestarias. Presentaremos, por último, una forma alternativa de financiación para incentivar a las escuelas al cambio.

## La financiación de la formación profesional

La financiación del sistema de la formación profesional rusa se distribuye entre diversos niveles. El sistema se ha hecho bastante complejo por la reducción de partidas presupuestarias para el sector educativo debido a la crisis fiscal, y a la tendencia actual hacia la descentralización en el seno de la Federación Rusa.

Los institutos de formación profesional básica reciben su financiación de las siguientes fuentes:

- el presupuesto federal, en 70 de las 89 regiones que componen la Federación Rusa;

- el presupuesto regional, en las restantes 19 regiones de la Federación (entre éstas, 15 regiones que optaron por excluirse del mecanismo de impuestos compartidos por lo que ya no pueden recibir subvenciones federales, y cuatro regiones que, a título experimental, han tomado a su cargo la propiedad legal de las escuelas profesionales y por tanto también las correspondientes responsabilidades financieras<sup>2)</sup>.

Los institutos de enseñanza secundaria técnica se financian o bien a partir del presupuesto regional (en el caso de las 15 regiones «autoexcluidas»), o a partir del presupuesto federal, ya sea a través del Ministerio de Enseñanza General y Pro-

2) Estas cuatro regiones son: Novgorod, Nizny Novgorod, Samara y la ciudad de San Petesburgo

co, lo que empeora las condiciones generales del proceso educativo y supone una amenaza para la pervivencia de los actuales centros formativos. La segunda consiste en una tendencia más positiva hacia la diversificación y la innovación educativas, estrechamente vinculada con el proceso de descentralización y con la orientación hacia una mayor autonomía escolar. La descentralización ha diversificado las fuentes de financiación, si bien el sistema en su conjunto continúa confrontado a una seria crisis de recursos.



fesional, o a través de uno de los ministerios sectoriales.

En principio, la financiación de la enseñanza profesional básica y secundaria, ya sea a escala federal o a escala regional, se efectúa de conformidad con criterios numéricos de estudiantes y el índice previsto de matriculaciones y titulación. Dichos criterios intentan abarcar los salarios docentes, la manutención y subvenciones estudiantiles y los gastos en materiales didácticos, productos de consumo, mantenimiento, renovación y equipamientos.

No obstante, en 1996 los créditos asignados a las instituciones de formación profesional básica dentro del presupuesto general sólo fue de aproximadamente dos tercios del presupuesto aprobado (véase el cuadro 2). En la práctica, el presupuesto federal solamente asigna el 100% de sus fondos para pagar las denominadas «partidas protegidas», es decir los salarios docentes y las becas estudiantiles. Los pagos de manutención, equipamientos e instalaciones básicas como calefacción, alumbrado y agua, se han convertido en factores muy problemáticos para las escuelas profesionales. Algunos datos sugieren incluso que en 1997 sólo se transfirió a las escuelas profesionales una tercera parte del presupuesto aprobado.

La Tesorería del Ministerio de Hacienda transfiere los fondos a los Departamentos de la Hacienda regional, quienes coordinan con el Departamento de Educación regional la distribución de los fondos entre los diferentes centros educativos. Las administraciones regionales pueden asignar libremente recursos adicionales a las escuelas, a partir de sus propios ingresos.

Dado que la administración federal no consigue cumplir las normas mínimas, a escala regional se producen variaciones considerables. La cantidad que una región recibe de la administración federal depende a fin de cuentas de sus ingresos anteriores. Las regiones ricas en recursos naturales, en su calidad de donantes económicos a la administración central, disfrutan de una mayor autoridad para negociar un buen trato y tienden a recibir bastante más, en promedio, por cada estudiante. Ello contribuye a la creciente

**Cuadro 1a.**

### **Tendencias de matriculación en la enseñanza profesional básica (PTU) (financiación presupuestaria o extrapresupuestaria)**

	1991	1993	1995	1996 (previsiones)
Nº de instituciones	4321	4273	4166	4214
Nº de estudiantes admitidos (en miles)	1306,7	1106,7	1121,7	1067,1
- financiación presupuestaria	1234,4	1007,1	928,2	882,7
- financiación extrapresupuestaria	72,3	99,5	193,5	184,4
Nº de estudiantes matriculados (en miles)	1841,5	1741,6	1689,5	1703,9
Nº de titulados (en miles)	1210,0	1031,8	1034,1	955,0
- financiación presupuestaria	1140,7	921,5	840,6	784,9
- financiación extrapresupuestaria	69,3	110,3	193,5	170,1

Fuente: Ministerio de Educación

**Cuadro 1b.**

### **Tendencias de matriculación en la enseñanza secundaria profesional (total de la financiación presupuestaria y extrapresupuestaria)**

	1991	1991	1995	1996
Nº de instituciones	2605	2607	2612	2608
Nº de estudiantes admitidos (en miles)	732	644	665	662
Nº de estud. matriculados (en miles)	2202	1994	1923	1976
Nº de titulados	623	546	473	494

Fuente: Informe del Observatorio Nacional del Sistema de Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

desigualdad de los gastos educativos en las diferentes regiones.

No existe presupuesto para bienes fijos o para la adquisición de equipamientos. Como consecuencia, las escuelas se encuentran gravemente infradotadas. Este era el caso general incluso antes de la transición, lo que hacía a todo este enorme sistema gravemente desactualizado en cuanto a equipamientos, instalaciones, etc.

¿Cómo han sobrevivido las escuelas bajo estas duras circunstancias económicas?



**Cuadro 2.**  
**Financiación federal para los PTUs en 1996**  
**( en millones de rublos)**

Partida de gastos	Créditos aprobados para 1996	Créditos gastados realmente en 1996	% de realización de créditos
Nóminas y otros gastos salariales	996,3	996,3	100,0
Adquisición de indumentaria	303,7	59,8	19,7
Comida	1056,3	512,7	48,1
Gastos formativos	35,5	-	-
Pagos de instalaciones	306,2	276,0	90,1
Becas a estudiantes	211,1	211,1	100,0
Otras subvenciones	199,0	35,3	17,7
Otros gastos	107,1	3,8	3,5
Total	3224,2	2095,0	65,0

Fuente: Informe del Observatorio Nacional sobre el Sistema de Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

**«(...) a escala regional se producen variaciones considerables. La cantidad que una región recibe de la administración federal depende a fin de cuentas de sus ingresos anteriores. Las regiones ricas en recursos naturales, en su calidad de donantes económicos a la administración central, disfrutan de una mayor autoridad para negociar un buen trato y tienden a recibir bastante más, en promedio, por cada estudiante.»**

Los directores escolares y las administraciones educativas regionales han adoptado diversos mecanismos para generar fuentes complementarias de ingresos. Pueden agruparse estos mecanismos en las siguientes categorías:

- medidas administrativas;
- la implantación de tasas de contribución para el usuario;
- la formación por contrato, y las
- actividades productivas.

#### **Medidas administrativas**

Se retrasan los pagos salariales a formadores y personal en general, las facturas de la electricidad, el agua y la calefacción dejan de pagarse o se delega la responsabilidad de su pago a la administración regional (p.e. en Astrakán). Se han pospuesto además numerosas actividades de renovación y mantenimiento de las escuelas, desviándose hacia otros usos todo importe recibido con este objetivo. La adquisición de materiales didácticos está limitada.

#### **Implantación de tasas de contribución para el usuario**

Aun cuando la constitución rusa estipule que la enseñanza profesional básica es gratuita para la población, ello no impi-

de a las escuelas ofrecer una serie de cursos comerciales en régimen de tarde o cursos breves con titulación. Programas muy populares son las clases de informática, la preparación para los exámenes de conducir (parte teórica) y los cursos de corte y diseño de modas.

Los liceos técnicos disfrutaban incluso de mayor libertad y más recursos para organizar actividades comerciales (véase el cuadro 3). Ante todo, pueden aceptar a estudiantes de pago en sus programas regulares, si bien con un límite máximo del 25% de las matriculaciones totales, para evitar que los estudiantes de pago dominen el programa formativo de una institución. En segundo término, debido a que disponen de formadores más cualificados, se hallan en posición de ofrecer cursos comerciales de fuerte demanda, como contabilidad, mercadotecnia, tecnología de la información, ya sea como cursos de tarde o como programas de formación a distancia. En tercer lugar, ofrecen cursos preparatorios breves a futuros candidatos en las materias sometidas a exámenes de acceso.

Es interesante observar que las escuelas no han comenzado aún a cobrar por otros servicios como el de manutención y alojamiento, comidas, utilización de libros de texto, herramientas y ropa de trabajo. No está claro si la noción de educación gratuita que estipula la constitución impide cobrar por estos servicios. De todas formas, las escuelas conceden importancia a impartir una formación gratuita a sus estudiantes, ya que éstos proceden principalmente de familias sin recursos. Su capacidad para pagar determinados servicios, incluso con tasas simbólicas, se considera muy baja o incluso nula. Por ello, las escuelas dan gran importancia también a las comidas que ofrecen a sus estudiantes.

#### **Formación por contrato**

La formación por contrato, o el diseño y la ejecución de un programa formativo individualizado a solicitud de una tercera parte (p.e. empresa o servicio de empleo) constituye una tercera fuente de ingresos complementarios. Sin embargo, parece ser que los contratos directos con las empresas han sido bastante limitados. El papel de facilitador intermedio entre la empre-



sa por un lado y el ofertor formativo por otro lo desempeñan los departamentos regionales del Servicio de Empleo (SE). El SE gestiona formaciones por contrato para los parados, partiendo de las garantías en el empleo que otorgan las empresas. La formación suele durar de tres a seis meses y se financia a partir del propio presupuesto del SE.

Cerca de 50.000 parados se beneficiaron en 1996 de este tipo de formación orientada al empleo. La cifra descendió radicalmente en el primer semestre de 1997, alcanzando sólo algunos miles de personas, debido al recorte presupuestario que tuvo que afrontar el SE como consecuencia de los problemas crecientes en la recaudación de contribuciones.

Debemos observar asimismo que el SE ha sido selectivo en sus contratos firmados con las escuelas. Debido a la estricta orientación al mercado laboral del programa de reconversión, sólo escuelas selectas pueden impartir un programa a medida y adaptado a los requisitos del futuro empresario. No todas las escuelas profesionales son capaces de ello. Algunas operan en un ramo industrial en el que la demanda efectiva es muy escasa, mientras que otras aún no se han adaptado al nuevo sistema de mercado, condicionadas todavía por la costumbre de aceptar y aplicar exclusivamente instrucciones procedentes de la jerarquía.

### Actividades productivas

Este es con diferencia el método más utilizado para producir ingresos complementarios. Todas las escuelas utilizan algún mecanismo para capitalizar los recursos de que disponen, ya sea vendiendo los productos que elaboran los alumnos durante el programa formativo o participando en auténticas actividades comerciales para producir mercancías o servicios comercializables fuera de las horas de formación. Algunas escuelas disponen también de instalaciones (una sala de banquetes, un auditorio, alojamientos para visitantes...) que pueden alquilarse o prestarse para albergar actividades especiales externas a la escuela, o bien explotarse comercialmente.

La mayor parte de los resultados que las escuelas obtienen de estas actividades

**Cuadro 3**

### Formación de pago en centros de enseñanza profesional de secundaria, 1994 - 1996

	1994	1995	1996
Matriculaciones totales	629,6	664,6	662,0
Matriculas de pago	56,8	121,2	127,9
<i>% de matriculaciones de pago</i>	<i>9,0</i>	<i>18,2</i>	<i>19,0</i>
Matriculaciones en cursos diurnos	450,9	477,6	480,0
Matriculas de pago	33,3	68,9	74,0
<i>% de matriculaciones de pago</i>	<i>7,4</i>	<i>14,4</i>	<i>15,4</i>
Número total de estudiantes	1870,9	1923,3	1975,8
Matriculas de pago	119,3	228,4	282,3
<i>% de estudiantes de pago</i>	<i>6,4</i>	<i>11,9</i>	<i>14,3</i>

Fuente: Informe del Observatorio Nacional del Sistema de la Formación Profesional: Federación Rusa, FEF, Moscú, 1997

comerciales se destinan a incrementar los recursos de la propia escuela. En algunas de las regiones, un pequeño porcentaje de los ingresos se transfiere al Departamento de Educación Regional. La ventaja que conllevan estas actividades es la mayor autonomía económica para los centros individuales, que les permite colmar los déficits de la financiación federal o regional e invertir en nuevas instalaciones y equipamientos (como p.e. laboratorios informáticos). El inconveniente es que puede desviar a las escuelas de su misión fundamental y distorsionar su programa formativo, un hecho que reconocen abiertamente numerosos administradores educativos.

Como conclusión, puede afirmarse que el mayor nivel de autonomía escolar y descentralización ha diversificado las fuentes de financiación para las escuelas, sin conseguir sin embargo compensar plenamente el déficit que ha ocasionado la reducción de las subvenciones federales (o regionales). Además, esta evolución ha hecho surgir una mayor desigualdad entre las escuelas. La mayoría de las escuelas vinculadas a alguna de las antiguas industrias se encuentra en una situación económica muy apurada. Una minoría, en particular los liceos técnicos que han pasado a denominarse «institutos», han tenido gran éxito en la obtención de ingre-

**«(...) el mayor nivel de autonomía escolar y descentralización ha diversificado las fuentes de financiación para las escuelas, sin conseguir sin embargo compensar el déficit que ha ocasionado la reducción de las subvenciones federales (o regionales). Además, esta evolución ha provocado una mayor desigualdad entre las escuelas.»**



**«Presionado por problemas presupuestarios, el gobierno federal intenta en la actualidad desarrollar mecanismos que le permitan compartir en mayor grado esta financiación, promoviendo (...) la financiación de fuentes diversas, (...) transfiriendo una parte de los gastos de la formación profesional a los usuarios de la formación, (...) y la financiación entre niveles diversos, (...) transfiriendo los costes de la formación profesional a los sectores inferiores de la administración (...)»**

unos complementarios, hasta tal punto que la subvención federal (o regional) constituye ya la parte menor de su presupuesto total. Los mejores institutos sólo reciben en la actualidad un 20% de sus ingresos de las subvenciones directas concedidas por el Estado.

## La supervivencia del sistema

Es lícito plantear las siguientes dos cuestiones: ¿por qué no se ha hundido todo el sistema de las escuelas profesionales, a pesar de los recortes económicos radicales y de sus débiles vínculos con las empresas? ¿por qué el sistema se ha mantenido -en buena medida- intacto?

Pueden ofrecerse tres categorías de respuestas:

- las tradiciones con larga historia;
- la inercia del sistema; y
- los factores impulsados por la demanda.

### Las tradiciones con larga historia:

En Rusia, los estudiantes con menores capacidades (de familias problemáticas o sin recursos) terminan finalmente en el sistema de formación profesional. Apenas existían, ni siguen existiendo, alternativas para ellos. La motivación social es mantener alejados de la calle a los jóvenes potencialmente problemáticos y ocuparlos en estas instituciones, para evitar comportamientos antisociales. A ello favorece la otra tradición rusa: obtener una cualificación profesional antes de acceder al mercado de trabajo.

### La inercia del sistema:

Las propias instituciones tienden con todas sus fuerzas a mantener los centros escolares y maximizar el presupuesto que pueden obtener de la administración federal o regional: al tener más estudiantes se incrementan los presupuestos y ello protege empleos y salarios del personal docente.

### Factores impulsados por la demanda:

Paradójicamente, ha surgido una demanda continua de formación profesional,

incluso durante los momentos de reducción de plantillas. Las antiguas profesiones han quedado obsoletas y han aparecido otras nuevas. Tanto los padres como los estudiantes perciben que pueden mejorar sus oportunidades de lograr un empleo interesante si obtienen las cualificaciones profesionales que demanda el mercado de trabajo. Han cambiado las reglas de juego, y una serie de escuelas han comenzado a reorientar sus programas y adaptarlos en mayor medida al mercado de trabajo. Los estudiantes han captado rápidamente las señales que emite el mercado de trabajo, seleccionando las escuelas que les ofrecen las mejores oportunidades. Puede calificarse a esta tendencia como la motivación del mercado.

Con riesgo de caer en el simplismo, podemos afirmar que durante los últimos cinco años de las reformas, las dos primeras explicaciones han sido la fuerza motora que ha mantenido el sistema de formación profesional intacto en gran medida, si bien con un ritmo mucho más reducido. Pero en los próximos años, la supervivencia del sistema dependerá a fin de cuentas de su capacidad para adaptarse a los cambios que tienen lugar en el mercado de trabajo y crear un producto final más atractivo, tanto para empresarios como para estudiantes. Sólo esta inversión de prioridades puede sanear el sistema en el futuro previsible.

## Cuestiones y alternativas para la política de financiación

El gobierno federal de la Federación Rusa ha cumplido hasta la fecha el papel principal en la financiación del sistema de la formación profesional. Presionado por problemas presupuestarios, el gobierno federal intenta en la actualidad desarrollar mecanismos que le permitan compartir en mayor grado estos costes, promoviendo lo que ha recibido el nombre de financiación *de fuentes diversas* y niveles diversos. Mediante la financiación de fuentes diversas, el gobierno federal pretende transferir una parte de los gastos de la formación profesional a los usuarios de la formación, esto es, los estudiantes (o sus padres) y las empresas.



Mediante la financiación entre niveles diversos, el gobierno federal intenta transferir los costes de la formación profesional a los sectores inferiores de la administración, en particular a las regiones.

Una cuestión que ha recibido mucha menos atención por parte de los políticos es que el sistema actual de financiación estatal, en función de las matriculaciones o entradas al sistema, no origina estímulos para cambiar. A pesar de la mayor participación prevista de estudiantes y empresas en la financiación de la FP, es evidente que durante mucho tiempo aún la mayor parte de los recursos deberán proceder del Estado.

Desde esta perspectiva, una alternativa sería utilizar los recursos disponibles con mayor eficacia y erigir un nuevo *sistema de asignación presupuestaria*, con el criterio de la rentabilidad o los resultados, que originase incentivos económicos para que las instituciones modifiquen su comportamiento. Presentamos a continuación las diversas alternativas consideradas:

### **Financiación de fuentes diversas**

La formación profesional no debe considerarse como un interés exclusivamente público. Los beneficios de la formación profesional también favorecen al individuo que recibe la formación, ya que todo estudiante puede esperar mayores ingresos a lo largo de su vida una vez formado, y a los empresarios que contratan a trabajadores formados, ya que éstos les permiten incrementar la productividad y los beneficios. De esta manera, en la financiación de la formación profesional no sólo debiera participar el Estado aisladamente.

La aceptación de este argumento dentro del contexto ruso conduce a la siguiente cuestión: ¿qué parte de los costes educativos debiera transferirse a los usuarios de la formación, estudiantes y empresarios?

La contribución que los estudiantes debieran pagar constituye una pregunta muy difícil en la Rusia de hoy. Se acepta en general que los individuos no tienen capacidad para pagar su formación profesional escolar. Con el 22% de los rusos (32 millones de personas) viviendo por

debajo del umbral oficial de pobreza (definido como un nivel mínimo de subsistencia de 349.000 rublos por mes -70 \$ USA), el argumento tiene evidentemente buena parte de verdad.

Por otro lado, existe una multitud de cursos comerciales que atraen a personas dispuestas a pagar una tasa de formación (simbólica). Estos cursos pueden ser extracurriculares (p.e. inglés, tecnología de la información) preparatorios (para aprobar determinados exámenes de acceso), o modulares (gestión, mercadotecnia, contabilidad, restauración, peluquería, diseño de modas, etc). Algunos de estos cursos los ofrecen PTUs y liceos técnicos, y otros muchos se imparten en centros formativos privados. Este sistema de enseñanza de pago prolifera no sólo en Moscú, sino también en las regiones.

Paralelamente al hecho de que numerosos liceos técnicos atraen a estudiantes de pago con algunos de sus programas regulares, ello significa que en determinados segmentos de la población existe una capacidad y voluntad ciertas para abonar la formación profesional. Tanto más cuanto ésta mejora sus oportunidades de obtener un empleo mejor remunerado.

Las escuelas aún no han comenzado a explorar esta posibilidad debido a la obligatoriedad constitucional de impartir una formación profesional básica de carácter gratuito, pero una opción para el futuro podría ser la de incrementar las contribuciones estudiantiles a la financiación de la formación profesional.

En numerosos países, los empresarios contribuyen en buena parte a la financiación de la formación profesional. No así en Rusia, donde se ha reducido la obligación legal que tenían las empresas de invertir en formación. Debido a ello y a la crisis económica que afecta a numerosas empresas, puede decirse que éstas han cancelado, más o menos, sus inversiones en formación.

Hasta la fecha, los cambios en la formación profesional rusa se han efectuado prescindiendo en buena parte de la participación de los empresarios. Exceptuando la actuación del Servicio Federal de Empleo para algunas fases, las decisio-

***«En numerosos países, los empresarios contribuyen en buena parte a la financiación de la formación profesional. No así en Rusia, donde se ha reducido la obligación legal que tenían las empresas de invertir en formación. Debido a ello y a la crisis económica que afecta a numerosas empresas, puede decirse que éstas han suprimido, más o menos, sus inversiones en formación.»***



**«La responsabilidad de financiar la formación profesional, hasta la fecha materia federal, podría delegarse a los gobiernos subnacionales de las regiones. La cuestión es si las regiones dispondrán de los ingresos que les permitan afrontar los nuevos gastos.»**

nes se han tomado exclusivamente en el nivel decisorio del sistema educativo. Si Rusia pretende reformar su sistema de formación profesional y adaptarlo mejor al mercado de trabajo, necesitará desarrollar una estrategia eficaz que abra la participación a empresarios, empresas y sus organizaciones representativas.

Una posibilidad podría ser la de generalizar la tasa formativa del 1% - 2% sobre las nóminas o beneficios empresariales, instaurada ya por una serie de regiones. Una proporción de todos los ingresos obtenidos por esta tasa o contribución podría destinarse a un fondo especial para financiar (en parte) los costes regionales del sistema de la formación profesional. Dicho fondo podría administrarse de forma tripartitaria entre empresarios, trabajadores y el gobierno. Una obligación legal de los empresarios para contribuir a este fondo formativo estimularía el interés de éstos por la reforma del sistema total.

Hungría ha creado este «Fondo para la Formación Profesional», instaurando a la vez la obligación legal para las empresas de invertir un 1,5% de su masa salarial en la formación. Pero no es necesario que las empresas transfieran todo el importe de ese 1,5% al Fondo: pueden financiar con dicha cantidad sus propios cursos y proporcionar también asistencia directa a escuelas profesionales. Sin embargo, la difícil situación económica de numerosas regiones rusas impide una implantación general de esta idea de los fondos en el futuro inmediato. Las empresas rusas dan lugar al 85% de todos los ingresos fiscales, en fuerte contraste con las normas imperantes en los países de la UE. Debido a esta alta presión fiscal, el índice de cumplimiento es bajo, y las empresas utilizan numerosas estrategias de evasión de impuestos. La creación de una contribución especial para las empresas en este contexto podría no conducir por fuerza a resultados eficaces. La creación de estos fondos precisará tiempo y mejores condiciones económicas, y también un sistema fiscal reformado que reduzca la contribución general de las empresas.

### **Financiación entre niveles diversos**

La tendencia hacia la financiación entre niveles diversos está impulsada por la

obligación del gobierno federal de reducir radicalmente el presupuesto del Estado. Esta reducción puede lograrse fácilmente redistribuyendo actividades estatales entre los diferentes niveles administrativos. La responsabilidad de financiar la formación profesional, hasta la fecha materia federal, podría delegarse a los gobiernos subnacionales o a las regiones. La cuestión es si las regiones dispondrán de los ingresos que les permitan afrontar los nuevos gastos.

Durante 1997 han surgido proyectos de esta naturaleza. Sin embargo, es necesario cuantificar los costes asignados a las regiones y fijar requisitos de recursos antes de transferir los gastos.

Esta constituye una cuestión grave que precisa consideración urgente. Desde una perspectiva teórica de las finanzas públicas, los servicios públicos cuyos beneficios repercuten dentro de las fronteras locales deben caer bajo la responsabilidad del gobierno local. Este es evidentemente el caso de la formación profesional, ya que las comunidades y las empresas locales se benefician de la existencia de las escuelas profesionales. Los decisores políticos educativos a escala federal tienen por ello parte de razón en favorecer la transferencia de los gastos de la formación profesional a las regiones.

Sin embargo, antes de efectuar dicha transferencia, un primer paso muy importante es cuantificar el nivel de los gastos que ha de afrontar cada región y comprobar si dichos gastos se corresponden con los ingresos regionales disponibles. La experiencia federal al respecto dista aún mucho de ser perfecta, ya que se han transferido numerosos gastos de protección social a los gobiernos regionales y municipales sin haber resuelto previamente la cuestión de la correspondencia con los ingresos locales.

La cuestión de la financiación intergubernamental en Rusia es muy compleja y se halla aún en plena evolución. La redistribución de las partidas de gastos entre diferentes niveles estatales es sólo una cara de la moneda, siendo la otra la repartición de ingresos fiscales, la fijación de tasas fiscales y de fórmulas de compensación entre las regiones de altos y



las de bajos ingresos. Estas cuestiones siguen aún por resolverse, lo que dificulta la transferencia de gastos de la FP a las regiones.

A título experimental, cuatro regiones han aceptado la responsabilidad de financiar el sistema de la FP a partir de su presupuesto regional desde 1997. A cambio, han obtenido la promesa del gobierno federal de recibir toda la financiación reglamentaria debida en 1995 y 1996. Será interesante evaluar este experimento, aún cuando debemos observar que las regiones que participan en el mismo están industrializadas y disfrutan de una situación económica por encima de la media rusa.

### **Un nuevo sistema de asignación presupuestaria**

Hasta la fecha, el procedimiento presupuestario<sup>3</sup> en la Federación Rusa se regía en todas sus etapas por la lógica de distribuir pasivamente los recursos disponibles entre las estructuras y servicios existentes. Ahora es necesaria una filosofía completamente nueva: una lógica según la cual estructuras y servicios compiten entre sí por los escasos recursos, lo que provocará la adaptación de dichas estructuras a las nuevas prioridades políticas y a las limitaciones en los recursos.

En el mundo occidental, ha ido avanzando la comprensión de que el método de asignación presupuestaria puede contribuir en buena parte al comportamiento institucional que se desee. En otras palabras, utilizando el método correcto de asignación de créditos presupuestarios, pueden crearse incentivos para que los centros educativos se comporten de la manera que se espera e impulsar al cambio.

Un sistema presupuestario centrado en la oferta y basado en criterios de gastos por cabeza de estudiante y por matriculaciones (modelo de entradas al sistema), no permite a la administración educativa efectuar redistribuciones de recursos. Un sistema así resulta rígido, y hace difícil recompensar a las escuelas que ofrecen programas innovadores y penalizar a aquellas otras no propensas a cambiar sus programas. Tiende a reforzar el status quo: siempre y cuando las escuelas consigan

atraer un número mínimo de nuevas matriculaciones, su existencia no se hallará en peligro y podrán continuar operando como lo han hecho tradicionalmente.

Teniendo en cuenta la transición que tiene lugar en la economía rusa desde una planificación central a una economía de mercado, con sus productores y consumidores individuales capaces de tomar decisiones, el sistema actual de financiación por criterios de gastos obstaculiza los cambios necesarios en el sistema escolar de la formación profesional. Un cambio en el mecanismo federal (o regional, donde sea conveniente) de financiación de la formación podría estimular fuertemente al cambio tanto a escuelas como a estudiantes.

¿Cómo diseñar un sistema de financiación que apoye esta inversión de prioridades? Una alternativa podría ser la de adoptar un modelo orientado al rendimiento, un sistema presupuestario basado en los resultados. Según este modelo, el importe disponible para la formación profesional dependería de los resultados reales del sistema: el número de estudiantes que alcanzan realmente una titulación.

El principio sería que las escuelas recibieran su financiación en calidad de ingresos por ofrecer servicios en el mercado, siendo su principal cliente el ministerio de educación. Pueden definirse los «resultados» de muchas formas, pero quizá la mejor sea la de los resultados «formales» integrados en la estructura educativa. En este sentido, los resultados se ciñen a los estudiantes que obtienen certificados una vez finalizado un determinado curso, o que consiguen su título definitivo.

Debiera transpasarse a las escuelas la suficiente autoridad para gastar los recursos de las subvenciones estatales como ellas consideren conveniente, con la suficiente flexibilidad para decidir, por ejemplo, si desean incrementar los salarios docentes o adquirir más equipamientos a costa de otras líneas presupuestarias.

El sistema de financiación también puede diseñarse en función de los programas impartidos. Ello permitiría a las administraciones educativas frenar el flujo de capital destinado a cursos obsoletos o

**«(...) el procedimiento presupuestario en la Federación Rusa se regía en todas sus etapas por la lógica de distribuir pasivamente los recursos disponibles entre las estructuras y servicios existentes. Ahora es necesaria una filosofía completamente nueva: una lógica según la cual estructuras y servicios compiten entre sí por los escasos recursos, provocando la adaptación de dichas estructuras a las nuevas prioridades políticas y a las limitaciones en los recursos.»**

**«El principio sería que las escuelas recibieran su financiación en calidad de ingresos por ofrecer servicios en el mercado, siendo su principal cliente el Ministerio de Educación. Pueden definirse los «resultados» de muchas formas, pero quizá la mejor sea la de los resultados «formales» integrados en la estructura educativa.»**

<sup>3</sup>) no sólo el educativo, sino en todos los sectores



**«(...) son las regiones quienes están mejor situadas para llevar a cabo el papel de reorientar el sistema, revisar el número y la distribución de las escuelas profesionales, adoptar decisiones difíciles sobre cierres o fusiones de cursos y estimular a la apertura de otros nuevos. Las regiones conocen también mejor el ambiente empresarial local y pueden promover e invertir rápidamente en nuevos programas, siempre y cuando estos nuevos programas cumplan las normas exigidas de calidad para la formación.»**

irrelevantes e incentivar la redistribución de recursos hacia los cursos innovadores y más adaptados al mercado de trabajo.

De conformidad con este modelo presupuestario por programas, las escuelas competirían por los estudiantes en función del curso que éstos sigan. Las actividades formativas se dividirían en grupos según los costes de los programas. Todos los programas formativos corresponderían a alguno de los grupos de programas, los cuales concederían una subvención diferente por cada estudiante asistente. Las escuelas podrían recibir estas subvenciones con periodicidad anual o varias veces al año, dependiendo de los informes de auditoría que presenten a las administraciones educativas. Si los estudiantes abandonan la formación, la cantidad total de subvenciones se reducirá automáticamente. Con ello, el modelo se convierte en una combinación de financiación por entradas al sistema y financiación por resultados del sistema.

El importe pagado por cada estudiante se determinaría calculando el importe total de capital disponible por sector y los costes educativos (formadores, edificios, equipamientos, etc), diversificados entre los diversos programas. De esta forma, los grupos de programas tendrán diferentes costes por unidad. Este sistema se ha puesto a prueba por primera vez en Dinamarca y Países Bajos, y podría constituir un posible modelo para la administración rusa.

## Conclusión

En la actualidad, el sistema ruso de la formación profesional se halla en plena confusión. Las antiguas soluciones presentan claras deficiencias confrontadas a los requisitos de una economía de mercado. El sistema corre el riesgo de hacerse cada vez más inútil si no adopta innovaciones y cambios fundamentales.

Afortunadamente, son muchas las personas que trabajan en el sistema y son conscientes de dicho riesgo y de la enorme misión que les espera. Se observan numerosas iniciativas meritorias a escala local que intentan reorientar el sistema. No obstante, se aprecia la tendencia a conservar todos los elementos posibles, con

la esperanza de que vuelvan los buenos tiempos. Algunas personas parecen no haber comprendido que los buenos tiempos de antaño no volverán.

El gobierno federal ha ido reduciendo gradualmente su asignación presupuestaria a los sectores, creando carencias estructurales que los gobiernos regionales tendrán dificultades en afrontar. Es probable que esta tendencia continúe, junto con un traspaso completo de responsabilidades a los presupuestos regionales dentro de algunos años. Una vez que las diversas regiones hayan aceptado la responsabilidad de financiar el sistema de formación profesional (y sean propietarios legales de los bienes aparejados, terrenos, edificios, equipamientos, etc), el poder de reforma del sistema conjunto, adaptándose a las demandas que manifieste el sector privado en ascendencia, quedará transferido a las regiones.

Y aquí aparece el meollo del problema. Muchas regiones no disponen de un sector empresarial digno de mención, y menos aún de uno que efectúe nuevas inversiones. Sin embargo, son las regiones quienes están mejor situadas para llevar a cabo el papel de reorientar el sistema, revisar el número y la distribución de las escuelas profesionales, adoptar decisiones difíciles sobre cierres o fusiones de cursos y estimular la apertura de otros nuevos. Las regiones conocen también mejor el ambiente empresarial local y pueden promover e invertir rápidamente en nuevos programas, siempre que estos nuevos programas cumplan las normas exigidas de calidad para la formación.

Ya en los comienzos de esta tarea, será inevitable que los gobiernos regionales pretendan compartir en mayor grado los costes con los beneficiarios directos de la formación: los estudiantes y las empresas. Sin embargo, no puede afirmarse que se logrará automáticamente un reparto de los costes. La idea general imperante entre los ciudadanos sobre los cursos de formación profesional es la de una enseñanza bastante mediocre que hasta la fecha era gratuita. ¿Por qué pagar ahora por ella?

Podría llegarse a aceptar una repartición quizás en el futuro, de los costes si a ella se vinculase una enseñanza de mayor calidad o la promesa de ésta, lo que requere-



rirá el esfuerzo concertado y continuo de todos los que participan en el sistema: políticos, administradores, gerentes, directores de escuela y formadores. Y para impulsar dicho cambio se necesita un sistema de asignaciones presupuestarias que incentive a los centros formativos a mejorar la calidad de su enseñanza. En otras palabras, que las subvenciones no vayan a parar automáticamente a cada centro en partes proporcionales, sino que los centros que mejoren su calidad reciban más dinero y los que no consigan mejorar la calidad reciban menos.

La creación de un sistema de asignaciones presupuestarias de este tipo no constituye una tarea fácil. Los gobiernos de algunos países occidentales ya han expe-

rimentado con él y han aprendido que este mecanismo debe ser transparente, de administración sencilla y de difícil manipulación. Las reglas del juego deben estar claras. Por ejemplo, la cuestión de los criterios para medir la calidad: ¿menores índices de abandono, mayores índices de aprobados, un número reducido de horas, otros indicadores, o una combinación de todos ellos?

Es necesario debatir y resolver estas y otras cuestiones antes de adoptar la decisión de crear un modelo de asignación presupuestaria en función de los resultados del sistema formativo. La asistencia técnica, basada en la experiencia de los países occidentales, podrá sin duda ayudar a realizar esta tarea.

#### Relación de referencias bibliográficas

**Heyneman, Stephen P.**, *Education in the Europe and Central Asia Region: Policies of Adjustment and Excellence*, Internal Discussion Paper no. 145, Banco Mundial, Washington, 19 de agosto, 1994

**Johanson, Richard**, *A Case Study: Technical Vocational Education and Training in Russia*, elaborado para la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 7 de agosto, 1996

**OCDE**, *Review of National Policies for Education - The Russian Federation*, Examiners' Report, Paris, April 30, 1997

**OCDE**, *The Reform of Education in New Russia*, un informe general para el resumen de la OCDE sobre políticas educativas, elaborado por el Ministerio de la Enseñanza General y Profesional, sin fecha

**FEF**, *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System: Russian Federation*, Informe preparado por el Observatorio Nacional de la Federación Rusa, Moscú, setiembre de 1997 (borrador)