



La cuenta individual de inversión en educación: una propuesta sueca

por Gunnar Eliasson*)

Las economías industrializadas maduras se enfrentan actualmente a una intensa competencia en sus tecnologías de producción tradicionales. Muchas de ellas tienen además graves dificultades para crear nuevas industrias que puedan compensar el declive consiguiente de sus industrias maduras. Como resultado, la capacidad de la industria para generar valor añadido expresado en divisas no es suficiente para mantener las tasas de crecimiento anteriores de muchas economías europeas y para satisfacer las demandas de mantenimiento del bienestar económico de sus ciudadanos. La razón ha de verse en parte en la falta de competencia técnica y de gestión de las empresas existentes. Pero incluso donde esta competencia existe, la capacidad de las naciones industriales maduras para pasar a una nueva situación de competencia o base tecnológica con alto valor añadido se ha visto seriamente limitada por factores sociales, manifestados sobre todo en el mercado de trabajo.

Para hacer frente con éxito al desafío de esta transformación, se requiere optimizar tres áreas (ver Eliasson 1992a,c):

- (1) la *educación*, para mejorar el nivel de competencia de la población activa;
- (2) la *eficiencia del mercado de trabajo*, para estimular el desarrollo de las competencias y asignar éstas;
- (3) la *seguridad social*, para reducir las consecuencias distributivas negativas para los grupos de riesgo.

La función de la educación, del mercado de trabajo y de la seguridad social han

de desarrollarse en un mismo contexto y estos tres elementos no pueden considerarse aisladamente. La eficiencia de la educación depende decisivamente de la existencia de un mercado de trabajo que funcione y de la aplicación de un sistema de seguridad social que induzca a las personas a moverse y a asumir riesgos en el mercado de trabajo. La eficiencia en estos tres ámbitos tiene una importancia decisiva para la eficiencia y el bienestar del individuo. Este es el primero en sufrir las consecuencias del ajuste de unas estructuras económicas sometidas a cambios radicales y quien ha de ejecutar el trabajo. Los responsables de la formulación de las políticas son, en algún sentido, incapaces de influir en los resultados individuales del proceso de reestructuración, y con una situación financiera seriamente debilitada en la mayoría de las economías industrializadas maduras, el sector público ya no puede permitirse compensar generosamente, como antes, a los individuos afectados por las consecuencias imprevisibles del mercado. En consecuencia, la responsabilidad real de hacer frente al cambio pasará cada vez más *de la Administración al individuo*, y será cada vez más importante para reorganizar las instituciones educativas, del mercado de trabajo y de la seguridad social a fin de facilitar dicho cambio. Esta es la realidad de la gravísima situación actual del mercado de trabajo en Europa, que se enfrenta a una perspectiva de crecimiento del desempleo o a la posibilidad de que las inversiones se vayan a otra parte, a lugares que ofrezcan una población activa potencialmente más competente, más flexible y menos costosa.

«... la responsabilidad real de hacer frente al cambio pasará cada vez más *de la Administración al individuo*, y será cada vez más importante para reorganizar las instituciones educativas, del mercado de trabajo y de la seguridad social a fin de facilitar dicho cambio. Esta es la realidad de la gravísima situación actual del mercado de trabajo en Europa, que se enfrenta a una perspectiva de crecimiento del desempleo o a la posibilidad de que las inversiones se vayan a otra parte, a lugares que ofrezcan una población activa potencialmente más competente, más flexible y menos costosa.

...Así pues, la reforma necesaria para devolver las estancadas economías industriales maduras a la senda del crecimiento deberá acoger nuevas instituciones que permitan al individuo asumir una responsabilidad económica mucho mayor sobre su propio futuro y su bienestar económico, sustrayendo dichas responsabilidades a la Administración, haciendo pasar a un sistema de cargas obligatorias y no ya de impuestos, una parte significativa de la financiación de la educación, la reconversión profesional, el seguro de desempleo y la seguridad social.»

*) ver página 5



Cómo hacer que Europa sea más atractiva para las inversiones

El factor de atracción decisivo para las nuevas inversiones es una mano de obra competente, flexiblemente disponible y no pagada en exceso. Desde otro punto de vista, la imprevisible situación del mercado de trabajo en Europa y la falta de conocimiento de dicha situación por parte de los individuos y de los responsables de la formulación de las políticas no favorecen ciertamente la flexibilidad del mercado de trabajo. En una situación de incertidumbre del mercado de trabajo como ésta, el *desarrollo de la competencia* se convierte con carácter natural en la solución política preferida para el problema de crecimiento y de desempleo con que se enfrentan las economías industrializadas maduras. Ahora bien, para que una política de mercado de trabajo basada en el concepto de las competencias tenga éxito no basta con un replanteamiento de la misma, por importante que sea. Se requieren unas competencias concretas en sus responsables, más allá del desembolso de dinero público. Por encima de todo, las instituciones educativas, del mercado de trabajo y de la seguridad social han de ser radicalmente reorganizadas. Una política errónea podría causar más perjuicio que beneficio, como ahora empezamos a comprender (véase el artículo de Per Skedinger en este número). Las cuestiones críticas son: *¿qué nuevas competencias se necesitan, quién es competente para organizar la formación apropiada, quién debería ofrecer, y quién es el más competente para ello, la seguridad social complementaria? Y además, ¿cómo habría que organizar el mercado de trabajo para que la asignación de las competencias sea eficiente y cómo habría que financiar el desarrollo continuo de éstas?*

y no la autoridad política, los recursos que antes eran controlados (a través del sistema fiscal) por ésta deberían ser puestos a disposición de aquél. Así pues, la reforma necesaria para devolver las estancadas economías industriales maduras a la senda del crecimiento debe acoger nuevas instituciones que permitan al individuo asumir una responsabilidad económica significativamente mayor sobre su propio futuro y bienestar económico, y sustraer dichas responsabilidades a la Administración, desplazando de los impuestos a un sistema de cargas obligatorias una parte significativa de la financiación de la educación, la reconversión profesional, la seguridad del mercado de trabajo y la seguridad social. Las cuestiones críticas son quién debería ofrecer un seguro de trabajo creíble para los trabajadores, y cómo debería organizarse exactamente la financiación de la formación para el mercado de trabajo; cómo se podría evitar que los individuos menos responsables se conviertan en parásitos del sistema o dejen que preocupaciones inmediatas les hagan poner en peligro su bienestar futuro. Expresada así, la solución que se sugiere es muy general, y se refiere a todos los tipos de educación y de seguro, aun cuando la propuesta específica que se presenta más adelante se desarrolló como un instrumento para favorecer la eficiencia de la formación profesional y del seguro de desempleo.

Monopolio del Estado o cuentas individuales de inversión

La idea de hacer al individuo responsable de su propio bienestar no es nueva. Ya fue planteada por Wicksell hace un siglo, en una época en que el Estado de bienestar era sólo una idea. Bismarck, como estadista ciertamente realista, se dio cuenta de que el individuo y el mercado no iban a dar en ese momento con la solución en materia de seguridad social que la estabilidad social y política de las nacientes economías industriales demandaban. Por consiguiente, creó en Prusia el primer y mínimo Estado de bienestar. Este sistema, merece la pena observarlo, no se basaba en los impuestos, sino en un seguro de carácter obligatorio, muy parecido al actual seguro del automóvil.

«En una situación de incertidumbre del mercado de trabajo como ésta, el desarrollo de la competencia se convierte con carácter natural en la solución política preferida para el problema de crecimiento y de desempleo con que se enfrentan las economías industrializadas maduras.»

Las cuestiones críticas son: ¿qué nuevas competencias se necesitan, quién es competente para organizar la formación apropiada, quién debería ofrecer, y quién es el más competente para ello, la seguridad social complementaria? Y además, ¿cómo habría que organizar el mercado de trabajo para que la asignación de las competencias sea eficiente y cómo habría que financiar el desarrollo continuo de éstas?»



Los problemas de las economías de bienestar se agravaron a medida que crecía el Estado fiscal de bienestar, privando cada vez más al individuo o a la familia de la capacidad económica necesaria para ocuparse de sus propios seguros y sus propias necesidades en materia de educación. El sistema funcionó razonablemente bien mientras las economías crecían y las presiones sobre las dotaciones estatales eran modestas. Desde otra perspectiva, la expansión de los programas de prestaciones ha creado importantes problemas para los grupos sociales de riesgo. Con todo ello, el sector público de algunos países de Europa occidental se halla expuesto a graves dificultades financieras. Por otra parte, es posible que los sistemas en vigor estén reduciendo los incentivos para la búsqueda de nuevo trabajo y para la asunción de un compromiso de mejora constante del nivel de cualificación, con el retroceso consiguiente de la oferta de mano de obra. Esta posibilidad se previó hace tiempo y se propusieron remedios para ella. Eliasson (1976) y Rehn (1983) expusieron diversos mecanismos individuales no fiscales para abordar el tema de los seguros, la jubilación y la educación. Más moderadamente, esta preocupación se ha agravado cuando el Estado fiscal no sólo ha privado a la familia de sus recursos para actuar por cuenta propia, sino que además ha visto mermada su capacidad para ofrecer los servicios esenciales de educación, formación y seguridad social. La causa principal de esta falta de capacidad del sector público ha de verse en los perversos mecanismos de incentivos asociados a la educación, la formación para el mercado de trabajo y la seguridad social financiadas por el Estado, y a la correspondiente falta de motivación y compromiso individuales.

Una propuesta de Suecia

Tal vez los problemas de la financiación del Estado de bienestar y de los grupos de riesgo sean más evidentes en Suecia. En los últimos años, además, el desempleo en sentido estricto ha aumentado radicalmente, forzando un replanteamiento de los costosos programas de reconversión profesional. La Comisión de Formación Profesional a quien se encargó recientemente la tarea de dar al pro-

grama un carácter corporativo y de preparar su privatización (Eliasson 1992b y *Ett hav av amöjligheter* 1992¹) observó que la seguridad social relacionada con el desempleo, la educación, la formación profesional y la jubilación es, en gran medida, una modalidad de redistribución de la renta durante el ciclo vital de los individuos a través de numerosas cuentas públicas de impuestos y de subvenciones, y como tal implica riesgos sociales y es ineficaz como incentivo. Para resolver esta situación (ver Eliasson 1992b), la Comisión Sueca de Formación Profesional concibió y propuso posteriormente una *cuenta individual de inversión* en educación, reconversión profesional y jubilación. Más tarde, una idea parecida fue elaborada por Fölster (1993) y generalizada para abarcar también los seguros de trabajo en Andersson, Carlsson, Eliasson y cols. (1993), en forma de cuenta del ciudadano. Aunque esta cuenta individual de inversión ha sido concebida teniendo en cuenta al trabajador normal, es mucho más amplia y podría abarcar a la mayoría de los trabajadores. Para las personas desfavorecidas se aplicará el sistema asistencial actualmente en vigor. La ventaja es indudable, ya que de este modo los órganos competentes pueden centrar su atención en el pequeño grupo de personas con problemas que reclaman ayuda y todas las investigaciones indican que lo que éstas necesitan es una atención a pequeña escala, intensiva y a medida, no transferencias de dinero y un tratamiento anónimo a través de burocracias públicas infladas. Se pretende que sólo una mínima parte de los servicios educativos, de seguros y de jubilación sea cubierta por el presupuesto del Estado y financiada con impuestos. Para no perjudicar a los socialmente débiles, esta cobertura pública mínima tendrá que ser significativamente inferior a la que actualmente se ofrece con cargo al presupuesto público en las economías de bienestar occidentales. El resto, parcialmente obligatorio, se financiará con carácter privado, permitiendo al individuo que reserve, antes de los impuestos, una parte de sus ingresos en una cuenta individual de inversión en educación, a la cual pasará la parte correspondiente del dinero de los impuestos. El mecanismo es sencillo. Basta con establecer la deducibilidad y fijar unos límites bien definidos a los derechos de retirada de fondos. Como se sugiere

«Para resolver esta situación ... la Comisión Sueca de Formación Profesional concibió y propuso posteriormente una cuenta individual de inversión en educación, reconversión profesional y jubilación.»

¹ *Un mar de oportunidades*, Publicaciones Oficiales del Gobierno Sueco, SoU 1992:123



«Al nacer, el individuo dispone de una línea de crédito limitada para retirar dinero para educación. Durante su vida laboral, parte del dinero cotizado se destina a sufragar los seguros de desempleo y de enfermedad. El capital puede ser utilizado en cualquier momento para inversiones educativas previamente especificadas y para cubrir varias primas de seguros (desempleo, accidentes, salud, etc.)»

«No deberían existir restricciones sobre las inversiones internas. Más bien lo contrario: la gestión de esta cuenta debería estar protegida frente a las preocupaciones de política macroeconómica a corto plazo del gobierno. Debería estar dedicada únicamente a conceder beneficios a largo plazo para el individuo.»

² Hay que notar, para que conste, que la disminución gradual de la progresividad del sistema fiscal sueco y una reducción general de las ambiciones igualitarias de los responsables de la formulación de las políticas significan que medidas como éstas ya no son tan polémicas políticamente como antes.

en Eliasson (1992b) y en Andersson, Carlsson, Eliasson y cols. (1993), el sistema puede introducirse gradualmente ofreciendo a todos la deducibilidad para los depósitos en esas cuentas de inversión en educación, y además, aunque no necesariamente, la oportunidad de poner fin, a través de una política de desembolsos, al actual compromiso financiero con los impuestos del Estado². El funcionamiento es parecido al de los derechos de traslado de los beneficios al ejercicio siguiente que se reconocen a las empresas. Funciona como un plan privado de pensiones en que el importe de la jubilación puede activarse prematuramente para ciertas inversiones, como la educación.

La cuenta individual de inversión en educación

La cuenta individual de inversión puede establecerse de la forma siguiente. Al nacer, el individuo dispone de una línea de crédito limitada para retirar dinero para educación. Durante su vida laboral, parte del dinero cotizado se destina a sufragar los seguros de desempleo y de enfermedad. El capital puede ser utilizado en cualquier momento para inversiones educativas previamente especificadas y para cubrir varias primas de seguros (desempleo, accidentes, salud, etc.). Podría haber una subvención pública complementaria, y el trabajador también podría negociar una prestación complementaria en su contrato de trabajo. Para limitar el riesgo social, las inversiones en educación, por ejemplo, sólo se cubrirían hasta un límite preestablecido. Además, el capital restante en la edad de jubilación estará disponible *en su totalidad* para las prestaciones de jubilación, con lo cual se contrarrestarán los riesgos sociales y se evitará que el individuo se exceda en el uso de los beneficios del sistema durante la fase de acumulación, minimizando así las necesidades de control o la mala utilización por parte de la Administración. Para que el individuo se preocupe del crecimiento del capital de esta cuenta de inversión, debería reconocérsele una influencia significativa sobre la gestión de su propio capital, bien de forma privada o a través de una cuenta pública, etc. No deberían existir restricciones sobre las inversiones internas. Más bien lo contrario: la gestión

de esta cuenta *debería estar protegida* frente a las preocupaciones de política macroeconómica a corto plazo del gobierno. Debería estar dedicada únicamente a conceder beneficios a largo plazo para el individuo. La tesis propuesta por el Comité de Formación Profesional (ver nuevamente *Ett hav av möjligheter* y el análisis preparatorio más detallado de Eliasson 1992b, y Andersson y cols. 1993, capítulos 1, 5 y 6) incluye dos rasgos concretos para lograr que la solución de la cuenta de inversión resulte económicamente eficaz y, al mismo tiempo, aceptable desde el punto de vista de la distribución de la renta.

La cuenta individual de inversión aventaja a los sistemas colectivos de financiación en cuanto al aprovechamiento eficiente de las competencias e incentivos individuales

El Comité concluye *en primer lugar* que, para estimular el esfuerzo y la motivación individuales necesarios para el éxito de la formación, se requiere un *sistema de incentivos* eficaz; estas cuentas deberían ser gestionadas en gran medida por el propio individuo, de forma que él mismo pueda evitar convertirse en un desempleado antes de acogerse a la financiación de la reconversión profesional por parte de la burocracia del mercado de trabajo, tal como ocurre actualmente en Suecia. Puesto que el individuo paga una parte de los costes recurriendo a su capital de jubilación, es posible minimizar el riesgo social. Así, también resulta obvio que el individuo se ve fuertemente incentivado a elegir la formación que le haga más competente y, por consiguiente, más productivo y capaz de percibir unos ingresos más elevados. En general, también será más competente que un burócrata en dicha elección. En caso de que no se considere suficientemente competente para tomar las decisiones de inversión apropiadas, siempre puede pedir asesoramiento, si *él/lo* considera ventajoso. Por consiguiente, en general no debe haber costes privados ni sociales asociados al programa (Eliasson 1992b). La cuenta individual de inversión supera las



barreras financieras en materia de educación y de movilidad y ofrece un incentivo para la realización de inversiones en educación económicamente razonables. Si el individuo elige la formación correcta, que ofrece una elevada renta privada, el producto a nivel macroeconómico aumentará consiguientemente, y con ello crecerán sus ingresos, permitiéndole recuperar la inversión, financiada a través del capital de jubilación acumulado. *En segundo lugar*, según apunta el Comité, por esta vía los problemas de los más pobres y los efectos de los estigmas se resolverían más eficaz y razonablemente que con el sistema actual.

Se minimiza la estigmatización

Para ello se permite y se favorece la mutua competencia entre las distintas unidades de formación profesional, a través del desarrollo de productos innovadores. Dado que algunas de estas entidades ya han conseguido atraer satisfactoriamente

a clientes privados sin subvenciones, se han desarrollado técnicas para una formación con éxito a costes razonables. Se sabe que este tipo de programas suelen contar con los mejores profesores en plantilla y también que constituyen actividades de alto coste, pero asimismo que las empresas están dispuestas a pagar un precio que cubre los costes más altos debidos a la alta calidad de los servicios educativos recibidos. Es posible, afirma el Comité, que impartir formación a los desfavorecidos sea aún más costoso y exija disponer de profesores extremadamente buenos. Tal aspecto, desde luego, ha de ser reconocido por los políticos, si quieren ayudar a los grupos desfavorecidos. Si se pagan las tarifas de mercado para la formación profesional de los desfavorecidos, se atraerá a las mejores instituciones de formación y se resolverán los problemas de aquéllos de la mejor forma posible. Puesto que los desfavorecidos participarían en un programa privado de formación de carácter mercantil, se minimizarían los efectos del estigma³.

«La cuenta individual de inversión supera las barreras financieras en materia de educación y de movilidad y ofrece un incentivo para la realización de inversiones en educación económicamente razonables.»

«Si se pagan las tarifas de mercado para la formación profesional de los desfavorecidos, se atraerá a las mejores instituciones de formación y se resolverán los problemas de aquéllos de la mejor forma posible.»

Bibliografía

Andersson, T., Carlsson, B., Eliasson, G. y cols., 1993, *Den långa vägen* (El largo camino), IUI, Estocolmo. El libro se está traduciendo actualmente al inglés.

Eliasson, G., 1976, «A Household Investment Funds System - A Proposal», *Industrikonjunkturen*, Ekonomisk Utredningsrapport n° 21, Sveriges Industriförbund, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992a, *Arbetet* (Trabajo), IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992b, *Marknaden för yrkesutbildning* (El mercado para la formación profesional), IUI Working Paper n° 359, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992c, *The Markets for Learning and Educational Services - a micro explanation of the role of education and competence development in macro economic growth*, IUI Working Paper n° 350b, Estocolmo. El libro será publicado por la OCDE

Fölster, S. y cols., 1993, *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, IUI, Estocolmo.

Rehn, G., 1983, Individual Drawing Rights; en Levin and Schütze (eds.), 1983, *Financing Recurrent Education*, SAGE Publications, Beverly Hills, Londres, Nueva Dehli.

³ El problema de las personas desfavorecidas se expone con más claridad en Eliasson (1992b).