

## Resumen

La formación como política activa de empleo, dirigida tanto a ocupados como a desempleados, no es la panacea frente a las deficiencias educativas que presenta el país en términos relativos con la UE. Del creciente número de análisis sobre la formación a desempleados en España se desprende que sus efectos son modestos, aunque de un orden similar a los observados en otros países europeos. En formación a ocupados se señala, entre otros, la elevada dependencia de las subvenciones públicas por parte de la empresa española. Durante la crisis, la demanda percibida de ambos tipos de formación en España parece comparativamente elevada, apoyando la conveniencia de políticas de formación contracíclicas.

*Palabras clave:* formación, evaluación, políticas activas de mercado de trabajo.

## Abstract

Active labour market training is no panacea for Spain's low educational standing among EU countries. For the unemployed, the effects of training are rather modest, according to the growing number of papers available, although these effects are similar to those found in other European countries. As to training of employed workers, a comparatively large dependence of Spanish firms on public subsidies is reported. During the crisis, both types of training show a comparatively large perceived demand in Spain. This supports the suitability of counter-cyclical training policies.

*Key words:* training, evaluation, active labour market policies.

*JEL classification:* J24, M53.

# LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: BALANCE Y PROPUESTAS DE MEJORA

Francisco Javier MATO DÍAZ

Universidad de Oviedo

## I. INTRODUCCIÓN

**A**NTE el rápido incremento del desempleo que acompaña a la actual recesión, las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) están recibiendo una atención creciente. Su contribución potencial para la recuperación del empleo constituye un aspecto de interés en el debate sobre las reformas del mercado de trabajo en España. Este artículo pretende contribuir al debate presentando las evidencias disponibles sobre la utilidad de la formación continua, que constituye la política activa más recurrente tanto en nuestro país como en los países de la Unión Europea. Para ello, parte del concepto amplio de formación continua, que excluye la formación inicial o reglada e incluye la formación dirigida a los trabajadores, con independencia de que se encuentren desempleados u ocupados. El trabajo ofrece, en primer lugar, un breve repaso de algunas insuficiencias formativas que presenta España en términos comparados. A continuación, en el apartado III, se expone un balance de la formación continua en España que hace hincapié en su desarrollo reciente y en los resultados del creciente número de investigaciones sobre los efectos de la formación a desempleados, y sobre diversos aspectos de la formación a ocupados. El apartado IV presenta una síntesis de nuevos resultados europeos so-

bre la propensión a formarse y las necesidades de formación. Finalmente, en el apartado V, se recogen las principales conclusiones y propuestas de mejora de las políticas de formación continua.

## II. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA FORMACIÓN Y LA SITUACIÓN DE ESPAÑA

Es difícil sobrevalorar la importancia estratégica de la educación y la formación para la economía de un país. Cabe esperar que ambas contribuyan positivamente al crecimiento de la productividad y al mantenimiento del empleo, a pesar de los problemas que conlleva a veces estimar este tipo de relaciones causales. En teoría, la formación no reglada, parte integrante de las políticas activas de mercado de trabajo, se puede equiparar a la formación reglada o inicial. En la práctica, la causalidad entre niveles educativos y crecimiento económico es más clara que la generada por la formación, gracias a la facilidad que tiene el medir los años de estudios. Una estimación reciente (Domenech, 2008) concluye que el capital humano, tomado como años de educación por persona, es el factor más significativo para el crecimiento y, entre otros resultados, muestra que las diferencias en dicho factor explican un 60 por 100 de la diferencia en pro-

ductividad por hora trabajada entre España y Estados Unidos. Sin embargo, valorar la influencia específica de la formación resulta una tarea mucho más compleja y es difícil separar la formación de la innovación, de las políticas de alto rendimiento de recursos humanos, de las mejoras del capital físico y de otros factores que mejoran la productividad (Black y Lynch, 2004). No obstante, las dificultades empíricas no reducen la importancia que se otorga a la formación, y de ahí que en un contexto recesivo las miradas se vuelvan hacia el papel que ésta pueda jugar en la evolución de la productividad.

La formación también constituye un recurso estratégico para el mantenimiento o para la recuperación del empleo. En un entorno económico que aparece marcado por la persistencia de un elevado nivel de paro y de temporalidad en el empleo, es lógico confiar en que la formación sirva como palanca para mejorar las perspectivas laborales de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. En el primer trimestre de 2010, sumando los 4,6 millones de parados a los 3,7 millones de trabajadores con contrato temporal (datos de la EPA) la economía española mantenía un 36,2 por 100 de su población activa en el mercado de trabajo secundario. La superación de situaciones laborales de desempleo, empleo temporal o trabajo en la economía sumergida dependerá en parte del funcionamiento de las políticas activas y, entre éstas, de la formación que reciban los trabajadores, estén ocupados o desempleados.

Además de los efectos potenciales sobre la productividad y el empleo, la formación puede contribuir positivamente a la movilidad ocupacional y, con ello, a

mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Otros efectos potenciales de la formación son el estímulo de la ya citada innovación, la recualificación de los puestos de trabajo o incluso la generación de efectos intergeneracionales positivos sobre el capital humano (Booth y Snower, 1996). No obstante, las estimaciones empíricas del impacto de la formación resultan más modestas de lo que sugiere la teoría sobre su amplio abanico de influencias. Quizá por ello, la preocupación de los agentes económicos se centra a menudo en cuestiones más básicas, como la correcta utilización del gasto en formación, y menos en relaciones causa-efecto.

Puesto que la vida laboral y la formación continua acontecen después de la etapa educativa, cabe repasar brevemente algunos aspectos de los patrones educativos de nuestro país que sirvan tanto para formarse expectativas sobre el papel de las políticas de formación continua como para evaluar sus posibilidades de mejora. Téngase en cuenta que los niveles de estudios iniciales condicionan significativamente el recurso al llamado «aprendizaje a lo largo de la vida activa». Con este fin, se abordarán brevemente cinco rasgos educativo-formativos desde una perspectiva comparada.

En primer lugar, durante la última década se ha frenado en parte la expansión educativa que había caracterizado las décadas anteriores y que había producido avances significativos en la escolarización. Así, entre 1998 y 2007 la tasa de escolarización total de los jóvenes entre 15 y 24 años se ha mantenido constante en un 55 por 100, de acuerdo con los datos de Eurostat. España presentaba, al final de ese período, la escolarización más re-

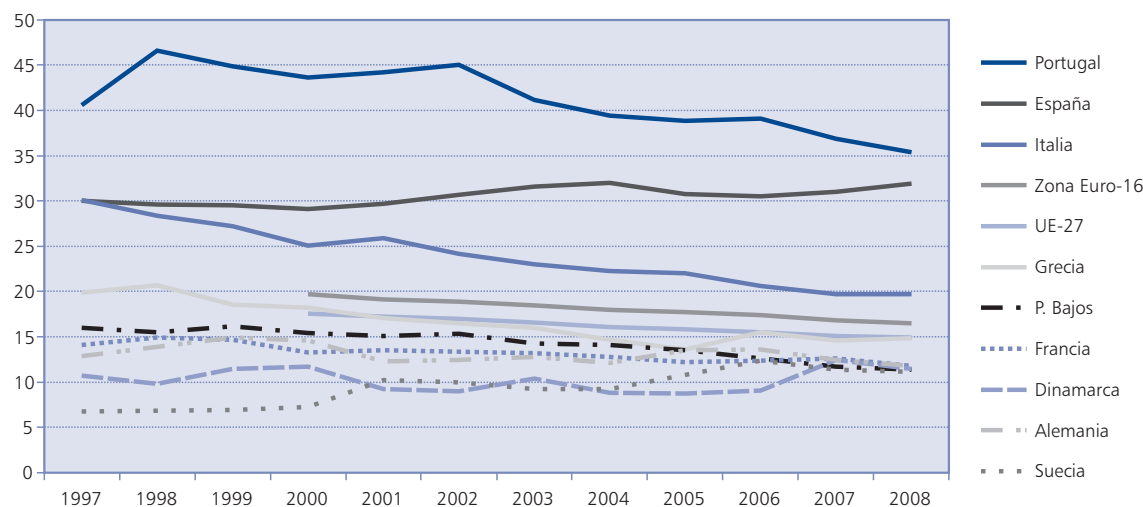
ducida de los principales países europeos en esa franja de edad, con algunas diferencias llamativas, como las de 10 y 15 puntos, respectivamente, frente a Alemania y a Polonia. Sin abundar en las causas de este estancamiento, entre las que se encontrará la bonanza económica de esos años y la mejora de las perspectivas laborales para los jóvenes (la tasa de paro juvenil se redujo a la mitad, alcanzando su mínimo del 18 por 100 en 2007), parece evidente que el país perdió diez años durante los cuales la escolarización en la UE27 ascendió siete puntos, hasta un 59 por 100 (1).

En segundo lugar, a los problemas de cantidad se les unen los de calidad. Son conocidos los insuficientes resultados de los estudiantes españoles de 15 años en los sucesivos informes PISA sobre rendimiento escolar. En el último informe referido a 56 países, España ocupaba los puestos 35, 32 y 31, respectivamente, en resultados de lectura, matemáticas y ciencias (OCDE, 2009). También es conocida la ausencia de universidades españolas en los puestos destacados de los *rankings* internacionales. Asimismo, la financiación por alumno es más reducida en nuestro país que en la media de la OCDE, para todos los niveles educativos (OCDE, 2009).

Tercero, en los últimos años se han logrado mejoras en las tasas de titulación, tanto en enseñanza universitaria como en ciclos formativos de grado superior de formación profesional. También se ha mantenido una tasa de escolarización universitaria superior a los promedios europeos o de la OCDE.

Sin embargo, en cuarto lugar, a los problemas citados anterior-

GRÁFICO 1  
**PROPORCIÓN DE JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS CON NIVEL EDUCATIVO DE SECUNDARIA O MENOS QUE NO SE ENCUENTRAN ESTUDIANDO O EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

mente se une el que casi una tercera parte de los jóvenes que abandonan el sistema educativo no continúa estudiando ni formándose. Entre los 18 y 24 años, esta tasa de abandono no solamente se muestra elevada, sino que ha venido creciendo durante la última década, mostrando una divergencia clara con las pautas que presentan los países de nuestro entorno económico (gráfico 1).

Finalmente, a estos procesos hay que unir el hecho de que gran parte de la población activa de mayor edad en España no se llegó a beneficiar de los avances educativos de las últimas décadas por razones biográficas y, en una proporción significativa, presenta déficits formativos muy difíciles de resolver (las carencias en idiomas extranjeros son el paradigma de este problema). En 2008, el porcentaje de la población entre 25 y 64 años que no había superado la enseñanza secundaria ascendía al 49 por 100 en España, precedida únicamente

por Malta y Portugal en una UE27 donde el promedio de dicho indicador ascendía al 28,5 según Eurostat.

En síntesis, existen déficits significativos del sistema educativo que condicionan el papel de las políticas activas en lo referente a la formación continua. Esto significa, primero, que, tanto en lo tocante a mejoras de productividad como en lo que incumbe a la protección frente al paro y la temporalidad, las políticas activas de formación en España enfrentan un reto superior al que encuentran en otros países. El estancamiento en escolarización y en calidad ha frenado la necesaria convergencia en capital humano con los países de nuestro entorno. Y, segundo, dada esta situación relativa, y en la medida en que el nivel educativo influye decisivamente sobre la demanda de formación a lo largo de la vida activa, no sería de extrañar que la proporción de la población activa española que continúe formándose

se a largo plazo sea relativamente reducida.

### III. BALANCE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE FORMACIÓN

#### 1. La magnitud de la formación para el empleo

La comparación internacional de la intensidad de las políticas de formación se enfrenta a un problema de la falta de datos homogéneos. A pesar de los esfuerzos de Eurostat y de la OCDE por mejorar las series del gasto y de los participantes en políticas activas de mercado de trabajo, la complejidad derivada del número de instituciones involucradas en la formación y de la heterogeneidad de las actividades formativas dificulta un análisis riguroso. En lo relativo a la formación dirigida a desempleados, el número de participantes en España durante 2007

y 2008 fue, según Eurostat, de 227.705 y 199.301 personas, respectivamente. La OCDE ofrece magnitudes similares. Sin embargo, un repaso de los programas más importantes, incluyendo las escuelas-taller, las casas de oficios, los talleres de empleo y los cursos cofinanciados por el Fondo Social Europeo (FSE), permite estimar que esas cifras prácticamente se duplican (cuadro n.º 1). Éstas son malas noticias para el análisis comparado, pero buenas para España.

Las malas noticias para España se encuentran en el recorte drástico que sufrió la formación a desempleados como consecuencia del nuevo Marco Comunitario de Apoyo (2007-2013), en el que nueve de las doce regiones españolas objetivo 1 perdieron tal condición, a la vez que se redujo la formación en los programas operativos objetivo 3 (2). Así, bajo el supuesto de que cada parado no participa en más de una acción al cabo del año, el recorte supuso el paso de formar a cerca del 80 por 100 de los desempleados en 2006 a formar a un tercio de los parados en 2007. Es probable que el incremento posterior del paro haya supuesto una mayor reducción

en esta tasa de cobertura de la formación a desempleados.

Esta reducción ha coincidido en el tiempo con la reforma del sistema de formación para el empleo en España, que pretende una integración progresiva de lo que se conocía como formación ocupacional y formación continua. El Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, firmado en 2006 por el Gobierno y los agentes sociales, y recogido en el RD 395/2007, introdujo esta reforma, orientada a facilitar el acceso de los trabajadores a la formación, evitando que los cambios en la situación laboral —ocupación o desempleo— impidan o dificulten el acceso a determinados cursos de formación. A pesar de las diferentes circunstancias de las situaciones de empleo y paro, especialmente la disponibilidad de tiempo del trabajador, cabe resaltar las ventajas de esta integración, dada la ya citada magnitud del mercado de trabajo secundario en España y la elevada frecuencia de trayectorias de empleo irregulares (3).

La citada reforma está originada por consideraciones que aconsejan integrar lo que se conocía como formación ocupacional y

formación continua. Entre ellas se encuentran la disponibilidad de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la necesidad de acreditar las competencias adquiridas por los trabajadores, así como el desarrollo de la Estrategia de Lisboa de la UE en cuanto al objetivo del aprendizaje permanente a lo largo de la vida laboral. Además, en un hipotético escenario de pleno empleo, que constituye el objetivo de la Estrategia de Lisboa, y que se bajaba hasta la llegada de la recesión, la gran mayoría de los participantes en formación estaría trabajando. Por otra parte, la participación de los agentes sociales en la gestión de la formación —una constante a lo largo del desarrollo reciente de las políticas activas en España— se consolida con la reforma, que acerca el subsistema de formación para el empleo a los modelos europeos anclados en el diálogo social y en una gestión de proximidad territorial (Homs, 2004).

Por lo que respecta a la formación dirigida a los ocupados en España, los problemas de datos comparados se compensan en parte al disponer de las encuestas europeas de formación profesio-

CUADRO N.º 1

## PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO (PERSONAS FORMADAS) EN ESPAÑA, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Formación para desempleados .....	1.377.906	1.459.689	626.318	233.580 (*)
Formación profesional para el empleo (antiguo Plan FIP) .....	264.759	274.405	257.264	222.918
Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo .....	17.460	12.640	2.348	10.662
Programas operativos del FSE				
Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados.....	1.095.687	1.172.644	356.706	n.d.
<i>P.O. regiones objetivo 1</i> .....	624.687	752.406	160.041	n.d.
<i>P.O. regiones objetivo 3</i> .....	471.000	420.328	196.665	n.d.
Formación para ocupados .....	934.212	1.148.637	1.562.710	1.998.458
Participación en empresas de menos de 250 trabajadores (porcentaje) ..	38,9	40,9	40,8	42,3
Participación en empresas de más de 250 trabajadores (porcentaje) .....	68,1	59,1	59,2	57,7

(\*) Sin incluir FSE.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Fundación Tripartita para la Formación Continua.

nal continua (EFPC) dirigidas a las empresas de todos los países de la UE (CEDEFOP, 2010). En la tercera de ellas, realizada durante 2006 y 2007, pero referida a 2005, los resultados para España muestran mejoras significativas respecto a la encuesta anterior de 1999, si bien la incidencia de la formación, medida a través de la proporción de empresas que proveen algún tipo de formación, sigue siendo reducida (47 por 100, por debajo del promedio de la UE27, 60 por 100). El avance más notable se observa en la proporción del total de trabajadores en la economía que se forman, que ha ascendido del 25 al 33 por 100, igualando la media. También destaca la intensidad formativa en España, que equivale al promedio de la UE27 de cinco horas de formación por cada 1.000 horas trabajadas. Los rasgos más significativos de la formación continua, a juzgar por la EFPC, siguen siendo las importantes diferencias por ramas de actividad y por tamaño empresarial. Así, la incidencia formativa en las ramas de intermediación financiera y electricidad es muy superior a la del resto de la economía, tanto en España como en Europa. Respecto a las diferencias por tamaño, los avances en la incidencia formativa registrados en las PYME españolas apenas consiguen reducir la distancia con la gran empresa. Mientras la formación en empresas de más de 500 trabajadores supera el 90 por 100 y es equiparable a las pautas comunitarias, la incidencia formativa en aquellas con menos de 250 trabajadores se sitúa en torno al 40 por 100. Esta diferencia es común a otros países, si bien resulta especialmente acentuada en España. Otros factores que influyen positivamente sobre la formación continua son la existencia de comités de empresa y de acuerdos formales para la realización de actividades de formación.

Una de las aportaciones de mayor interés de la EFPC es la información relativa a la influencia de las políticas públicas de formación sobre la planificación, políticas y prácticas de formación de las empresas europeas. En este sentido, se pueden poner en perspectiva europea las respuestas de las empresas españolas a la encuesta sobre los efectos percibidos de cinco componentes de las políticas públicas. Dichos componentes son: la existencia de catálogos de cualificaciones profesionales y certificación; la existencia de estándares para los formadores; las subvenciones públicas para actividades formativas; las bonificaciones fiscales o en las cotizaciones a la seguridad social, y los servicios de asesoramiento en formación financiados con fondos públicos.

Las respuestas de las empresas españolas muestran, en primer lugar, una elevada incidencia de los componentes de tipo financiero. Así, la existencia de bonificaciones fiscales o en las cotizaciones a la seguridad social, citadas por más de una cuarta parte de las empresas, junto con los efectos de las subvenciones públicas (cerca del 20 por 100), son a la vez componentes significativamente más valorados que los otros tres y lo son con una frecuencia superior a los promedios europeos. En segundo lugar, la existencia de catálogos de cualificaciones profesionales es un factor significativo —casi el 20 por 100 de las empresas lo citan—, pero se sitúa por debajo de la influencia que tiene en la mayoría de los países europeos. Por último, los servicios de asesoramiento y los estándares para formadores apenas son citados por las empresas españolas, y lo son en menor medida que en otros países. No obstante, estos dos componentes presentan una influencia reducida en el conjunto de los países incluidos en la encuesta.

Adicionalmente, los resultados de la EFPC muestran que España es el país europeo que registra mayores diferencias en la percepción de la política pública de formación en función del tamaño empresarial. Así, casi un 80 por 100 de las empresas mayores de 250 empleados cita la influencia de al menos uno de los cinco elementos anteriores. En contraste, poco más de un 30 por 100 de las PYME considera influyente a alguna de esas variables. Cabe destacar la diferencia en la influencia de las bonificaciones fiscales, medida valorada por más de dos terceras partes de las grandes empresas, pero que apenas reconoce un 20 por 100 de las empresas pequeñas.

La reforma del subsistema de formación para el empleo en España, mencionada anteriormente, introduce medidas que están llamadas a mejorar la incidencia de las políticas públicas sobre la formación a trabajadores ocupados. Por una parte, en el citado RD 395/2007 se ordena e impulsa la formación de demanda en su doble vertiente de planes de formación de empresa y permisos individuales de formación para los trabajadores. Por otra parte, en la financiación de estas actividades, consistente en una bonificación anual en las contribuciones a la seguridad social que sea proporcional a las cuotas de formación de la empresa en el año anterior, la proporcionalidad sufre variaciones para favorecer a las empresas pequeñas, y las empresas más pequeñas (inferiores a 10 empleados) pueden ser incluso eximidas del porcentaje mínimo establecido para la financiación de la formación de su plantilla.

Posteriormente al año de referencia de la EFPC (2005), y en el contexto temporal de la reforma citada, las cifras ofrecidas por la



Fundación Tripartita para la Formación Continua muestran que los participantes se han duplicado en un plazo de tres años, entre 2005 y 2008. El ya citado cuadro n.º 1 muestra una tendencia de crecimiento de la formación en las empresas menores de 250 trabajadores, que progresivamente van reduciendo las diferencias, todavía importantes, con los participantes de las grandes organizaciones.

En definitiva, desde una perspectiva europea, la incidencia de la formación a ocupados en España parece converger en cantidad con los niveles promedio de la UE27, si bien todavía existen déficits significativos de incidencia y de participación en las empresas menores de 250 trabajadores. La evaluación conjunta de las cifras de formación para el empleo durante los últimos años desvela un cierto trasvase de actividad formativa desde los programas para desempleados hacia los destinados a trabajadores ocupados. Esta tendencia es coherente con la fase expansiva que caracterizó a la economía española hasta 2008 y con los objetivos de integración de la política de formación ya citados.

## 2. Los resultados de las políticas de formación

Un rasgo relativamente novedoso de las políticas de formación continua en España se encuentra en la proliferación de las actividades de evaluación durante los últimos años. Las administraciones públicas suelen llevar a cabo estudios de seguimiento de los programas de formación, pero habitualmente se conforman con obtener descripciones del gasto o de tasas de inserción laboral. En estos estudios no se suele abordar la posible causalidad entre la

formación y la observación posterior. Sin embargo, recientemente se han elaborado algunos análisis causales en la línea de los trabajos disponibles sobre las políticas activas en otros países. Éstos se han dedicado más a la formación ocupacional que a la formación a trabajadores ocupados. Se repasa a continuación la literatura disponible para ambos tipos de formación.

### a) Políticas de formación a desempleados

Quizá por la dificultad para obtener datos o por la escasa voluntad política para promover evaluaciones causales de la formación ocupacional, dado su incierto resultado, hasta hace pocos años no abundaban los análisis de la formación. No obstante, en algunos casos las exigencias de la Unión Europea respecto a la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de seguimiento de programas comunitarios permitió la realización de estudios de una entidad mayor a la estrictamente requerida por la UE. La puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo desde 1997, y su evaluación a partir de 2002, incidieron en estas exigencias y facilitaron la obtención de nuevos datos. En otros casos, el interés para los investigadores de estas cuestiones, mucho más estudiadas en otros países, ha provocado la realización de estudios con los datos disponibles. Como consecuencia de estas iniciativas, durante los últimos años han salido a la luz trabajos que permiten disponer ya de un conjunto de investigaciones válido para hacer un balance sobre los efectos de la formación ocupacional (cuadro n.º 2).

En este balance puede destacarse, *en primer lugar*, la diversidad de los resultados obtenidos.

Esta diversidad se explica por las diferencias en las características de los programas evaluados, en los participantes, en sus ámbitos temporales y territoriales, y en las técnicas de evaluación. Sin embargo, a pesar de todo, no dejará de llamar la atención el que la formación a desempleados produzca efectos sobre las perspectivas laborales que son positivos en unos casos y nulos o negativos en otros. O que los efectos sobre los colectivos de hombres y mujeres aparezcan como contradictorios en los distintos análisis de la formación. El hecho de que la mayoría de las investigaciones disponibles utilicen métodos microeconómicos permite visibilizar estas diferencias con claridad. Será la visión del conjunto, y no un resultado en particular, la que permita evaluar el papel que ha jugado la formación a desempleados en los últimos años.

*En segundo lugar*, y dentro de la diversidad, puede afirmarse que la mayoría de los resultados de la formación ocupacional son positivos, aunque el grado de magnitud sea pequeño. Los únicos resultados negativos encontrados en el repaso de esta literatura corresponden al empleo de los hombres participantes en algunos programas. Los efectos positivos sobre el empleo, mayoritarios, raramente son superiores a un dígito. Cuando se analiza la repercusión de la formación sobre los ingresos de los participantes no se obtienen resultados significativos, lo que puede interpretarse como una falta de efectos de la formación sobre la productividad. En la mayoría de los trabajos que calculan la probabilidad de empleo a lo largo de un período posterior a la formación y en el momento final del mismo período, resulta más difícil encontrar efectos positivos para el momento final que para el acceso al empleo durante el período,

CUADRO N.º 2

## SÍNTESIS DE LOS ANÁLISIS SOBRE LOS EFECTOS DE LA FORMACIÓN A TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN ESPAÑA

	<i>Colectivo al que se dirige la formación</i>	<i>Principales variables de resultados analizadas</i>	<i>Grupo de comparación</i>	<i>Principales resultados</i>
Malo, García-Serrano, Davia y Hernanz (1999); García-Serrano (2000).	Desempleados [Programa de Formación Profesional Ocupacional (FPO) de España].	Tasas de desempleo total y de larga duración y tasa de salida del desempleo.	-	Elasticidades de 0,2 en tasa de desempleo total y de larga duración y de 0,1 en salida del desempleo.
Mato (2002a); Mato y Cueto (2008).	Desempleados en Asturias (programa del Fondo Social Europeo).	Empleo e ingresos a los 20 y a los 32 meses. Probabilidad y duración del empleo a lo largo de esos períodos.	Solicitantes del mismo programa de formación no aceptados por escasez de plazas.	Efectos positivos sobre la probabilidad (24 por 100) y duración (9 por 100) del empleo durante los 20 meses, mayor para los hombres. Efectos algo menores a los 32 meses. Sin efectos sobre los ingresos.
Álvarez Aledo y Davia Rodríguez (2003).	Desempleados (Programa FPO).	Empleo a los 12 meses y durante ese período.	Desempleados registrados en el INEM no formados.	Efectos positivos cercanos a un 2 por 100, ligeramente mayores para los hombres.
Herrarte y Sáez (2004).	Formación a desempleados (Plan Nacional de Acción para el Empleo).	Empleo (alta en la seguridad social) a los 20 meses de participar en acciones formativas	Desempleados registrados en el INEM no formados.	Efecto negativo cercano al 16 por 100 para los hombres y mínimo efecto positivo (1,6 por 100) para las mujeres, en ambos casos referido al alta en la seguridad social.
Arellano (2007).	Desempleados [Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP) del INEM].	Salida del desempleo a lo largo de los 11 meses siguientes	Desempleados registrados en el INEM no formados.	Efecto positivo de la formación, ligeramente mayor para las mujeres y para los participantes en cursos relativamente más especializados.
Cueto, Toharia, Alujas, y García-Serrano (2009).	Desempleados en Cataluña (Plan FIP).	Probabilidad de empleo a lo largo de los dos años siguientes.	Desempleados registrados no formados	Efectos positivos modestos para las mujeres y para PLD, que pueden alcanzar el 15 por 100 en los cursos de mayor duración. Efectos mixtos para los hombres. Mayor efecto adicional (2 por 100) para quienes superan los cursos "con aprovechamiento".
Ramos, Suriñach y Artís (2009).	Desempleados en Cataluña (varios programas, entre ellos formación).	Probabilidad de empleo al cabo de dos años.	Desempleados registrados que no participaron en ningún programa.	Efecto positivo del 5,9 por 100 que se eleva al 7,7 por 100 si la formación se acompaña de orientación laboral.
Palma, Borra Marcos, González y Aguado (2009)	Desempleados en Sevilla (Proyecto REDES)	Probabilidad de empleo e ingresos a los seis y a los 36 meses	Solicitantes del mismo programa no aceptados por escasez de plazas.	Efectos positivos del 20 por 100 en empleo a los seis meses, que desaparecen a los 36 meses. Mayores ingresos a los seis meses.
Cansino y Sánchez (2009).	Jóvenes desempleados en Sevilla (escuelas-taller y casas de oficios).	Tiempo transcurrido hasta encontrar empleo, a lo largo de tres años.	Desempleados registrados no formados.	Efecto positivo de reducción del tiempo de búsqueda en más de un 60 por 100, ligeramente superior para los hombres.
Cueto y Mato (2009).	Desempleados en Asturias (Fondo Social Europeo).	Empleo a los 20 meses y probabilidad y duración del empleo durante ese período.	Solicitantes del mismo programa de formación no aceptados por escasez de plazas.	Efecto positivo del 9-10 por 100 sobre el empleo, mayor para los hombres y no significativo para las mujeres. Efecto "bloqueo" (mejores resultados de los seleccionados que declinaron participar).

Fuente: Elaboración propia.

lo que muestra la debilidad estadística de los efectos.

*En tercer lugar*, cabe referirse con mayor amplitud a los métodos de análisis. La mayoría de los trabajos son de tipo micro, y comparan el grupo de desempleados que participa en la formación con grupos de control externos, compuestos por desempleados registrados en el INEM o en los servicios públicos de empleo que no han participado en la formación. Estas medidas exigen controlar las características sociodemográficas de los grupos de comparación para evitar contraponer peras con manzanas, es decir, para construir grupos equiparables con las personas formadas y poder establecer la causalidad de la formación. A pesar de estos controles, y de la mayor o menor sofisticación de las técnicas econométricas utilizadas en cada caso, puede haber mecanismos de autoselección no observables que incidan en los resultados. Por ejemplo, Herrarte y Sáez (2004) encuentran efectos negativos de la formación ocupacional y los achacan a una posible selección adversa en el acceso a la formación del INEM, apuntando la existencia de vías alternativas para encontrar empleo, como la red social, que podrían explicar el mayor éxito del grupo de control.

Las pautas de acceso a la formación son relevantes porque diferentes colectivos demandan distintos tipos de formación. Por ejemplo, se ha observado que los jóvenes participan más que los desempleados de mayor edad y que las mujeres participan relativamente más en cursos cortos (Cueto *et al.*, 2009). Asimismo, se ha subrayado la presencia de estudiantes, especialmente de universitarios, en cursos de formación ocupacional (Mato, 2002a). En varios trabajos se advierte también que los formados llevan me-

nos tiempo en desempleo que los grupos de comparación (no formados) extraídos de los registros de desempleados. En la medida en que la demanda de formación puede depender de los resultados potenciales para los demandantes, los análisis con grupos de control externos pueden estar sesgados, tanto al alza como a la baja, dependiendo de la utilidad esperada de la formación.

Otros trabajos micro utilizan grupos de control internos, integrados por solicitantes de los programas de formación que son objeto de evaluación y que no accedieron a los cursos, lo que reduce en parte el sesgo de autoselección, aunque persiste la necesidad de controlar las pautas de selección entre los solicitantes y las pautas de asistencia o no a los cursos por parte de las personas aceptadas. En cada uno de los pasos citados (solicitud, selección y asistencia), se encuentran fuentes de sesgos que solamente evitarían las evaluaciones experimentales. Un ejemplo de la importancia de estos procesos es el de Cueto y Mato (2009), que encuentran efectos positivos de la formación al comparar a los solicitantes aceptados y no aceptados, y efectos negativos al comparar, entre todos los aceptados, a las personas formadas con las que no asistieron a los cursos. Éste es el llamado efecto bloqueo, por el que los participantes interrumpen la búsqueda de empleo mientras dura el curso de formación.

*En cuarto lugar*, al margen de las cuestiones expuestas sobre diversidad, magnitud y complejidad de los resultados de la formación ocupacional, se pueden sintetizar otros rasgos procedentes de las evaluaciones disponibles.

— Los resultados por sexos son divergentes. Entre los análisis

que ofrecen resultados por separado, la mitad de ellos encuentra efectos de la formación relativamente mejores sobre los hombres, mientras la otra mitad refleja una superioridad de los efectos sobre las mujeres.

— La formación relativamente más específica produce mejores resultados de salida del desempleo (Mato, 2002a; Arellano, 2007).

— Los contenidos de la formación ocupacional son tan heterogéneos que dificultan establecer conclusiones de síntesis. Como excepción, cabe resaltar los buenos resultados de las escuelas taller (Cansino y Sánchez, 2009), lo que resulta coherente con el crecimiento del sector de la construcción hasta 2008.

— La combinación de la formación con otro tipo de políticas activas, como la orientación laboral individualizada, mejora los resultados ante el empleo (Ramos *et al.*, 2009).

— Los cursos de mayor duración producen mejores efectos de acceso al empleo (Cueto *et al.*, 2009).

— Escasean los estudios que analizan los efectos de la formación más allá del corto plazo. La evidencia resulta contrapuesta entre ellos en cuanto a la persistencia de los efectos de la formación en el medio plazo (Mato, 2002a; Cueto *et al.*, 2009; Palma *et al.*, 2009).

— Los efectos de la formación son mayores para personas con menores niveles de estudios, para quienes pueden producir efectos compensadores. En el caso de los participantes con estudios superiores, por el contrario, se reduce su eficacia, e incluso podría



convertirse en una señal negativa para el mercado de trabajo (Álvarez y Davia, 2003).

— El acceso a empleos relacionados con la formación recibida favorece la permanencia en el empleo y las condiciones de trabajo (Mato, 2002a).

*En quinto lugar*, es importante analizar la relación entre educación y formación. Se ha citado que los estudiantes a veces acceden a cursos de formación ocupacional mientras se encuentran en el sistema educativo. Ello reduce los efectos de la formación sobre el empleo, pues los jóvenes continúan estudiando al finalizar estos cursos. Puesto que los resultados de la formación son peores para personas con niveles de estudios más elevados, una forma sencilla de mejorar el sistema consiste en impedir el acceso de estudiantes, especialmente de universitarios. Téngase en cuenta, además, que la adecuación entre formación y empleo es más intensa en las ocupaciones de niveles medio y bajo, que no son precisamente los destinos ocupacionales típicos de los titulados superiores. En todo caso, si los universitarios acceden como desempleados a la formación no reglada, parece razonable gestionar la trayectoria de inserción laboral facilitando su acceso con posterioridad a la finalización de los estudios.

*Sexto*, a la luz de la experiencia internacional sobre evaluación de la formación ocupacional, el balance de los estudios realizados en España permite concluir que la formación a desempleados produce efectos similares, y en todo caso no peores, que los de otros países. Por una parte, la diversidad de resultados ya descrita es un referente común, tanto si nos referimos a los efectos medios como a las diferencias entre diversos colectivos

participantes respecto a la salida del paro o el acceso al empleo (Kluve *et al.*, 2007; Card *et al.*, 2009). Por otra, la cortedad de los efectos positivos puede considerarse un rasgo general, con la salvedad de que en otros países aparecen con más frecuencia que en España resultados negativos. Dinamarca y Suecia están entre ellos. La explicación a estos efectos negativos radica normalmente en la interrupción de la búsqueda de empleo durante la formación (el efecto bloqueo mencionado anteriormente).

*En séptimo lugar*, las evaluaciones de la formación en nuestro país no han abordado aún aspectos de gran interés que sí se encuentran en otras investigaciones europeas. Entre ellos está, por ejemplo, la influencia del ciclo económico sobre los resultados de la formación, que también resulta contradictoria, pues algunas investigaciones muestran la mayor efectividad de la formación en momentos de desempleo elevado (en Finlandia, Hämäläinen, 2002), mientras otras concluyen que la formación no es efectiva en tiempos de crisis (en Francia, Cavaco *et al.*, 2005). Otro aspecto de interés es la influencia de la formación sobre la movilidad geográfica, que, cuando fue objeto de análisis, produjo resultados que mostraron que la formación tiende a fijar la población, frenando la movilidad (en Suecia, Fredriksson y Johansson, 2003). A este respecto, la aparición de efectos de bloqueo en otros países y en España puede interpretarse también como un freno a la movilidad geográfica.

*Octavo*, podría existir una cierta compensación entre los efectos de la formación a corto y a medio plazo, de modo que algunos programas con efectos de bloqueo a corto plazo pueden ofrecer ven-

tajas a medio y largo plazo, cuando se plasman las ventajas adquiridas en los cursos. Este tipo de compensaciones se ha observado en los efectos de programas norteamericanos sobre los ingresos (Hotz *et al.*, 2006; Dyke *et al.*, 2006) y en el caso de programas alemanes y sus efectos sobre el empleo (Card *et al.*, 2009). De estos resultados se desprende la conveniencia de invertir en formación de una cierta entidad y duración, asumiendo el riesgo de mantener a los participantes alejados de la búsqueda de empleo durante cierto tiempo.

Por último, *el punto noveno* gira en torno a la combinación de formación con otras políticas activas complementarias, ya citada y que adopta la forma ideal en los programas integrales. Una referencia de este tipo es la del proyecto QUEST, en Texas, EE.UU., cuya evaluación mostró mejoras superiores al 20 por 100 en tasa de empleo y mejoras significativas en los ingresos (Osterman y Lautsch, 1996). Esta medida combinaba formación especializada de larga duración (18 meses) con garantía de empleo en un sector con futuro y en condiciones adecuadas, y con una selección muy cuidadosa de los participantes entre colectivos con problemas.

#### b) *Políticas de formación para empleados*

La proliferación de análisis micro de políticas de formación ocupacional no ha encontrado equivalencia en cuanto a las políticas de formación en la empresa en España. Existen numerosas investigaciones sobre diversos aspectos de la formación en las empresas españolas, pero escasean los análisis causales de las políticas públicas de este tipo. Es cierto que el impulso de la formación desde los

gobiernos no sería tan importante si el sector privado de la economía financiase y desarrollase una elevada actividad formativa. Pero existen dos rasgos de la formación desarrollada por las empresas que auguran una inversión subóptima: el fenómeno de que las empresas inviertan en formación general o transferible, unido a la relación directa que se ha observado entre formación y movilidad laboral posterior de los trabajadores. Si los contenidos de la formación financiada por la empresa no son específicos, sino que resultan transferibles a otras empresas, aquélla tenderá a reducir la formación, al no poder garantizar su rentabilidad, dada la posible salida del trabajador formado. Como consecuencia, la cantidad de formación desarrollada en el conjunto de la economía resultará inferior a la necesaria.

Por otra parte, el hecho de que las empresas inviertan en formación general ha sido estudiado abundantemente, y está fundado en razones diversas, entre las que cabe destacar su utilidad en los procesos de selección y promoción del personal; su papel como instrumento de mejora de las condiciones laborales, que favorece el compromiso del trabajador con la empresa; la complementariedad de la formación general con la formación específica, no transferible, más rentable para la empresa; el papel de los sindicatos y de los procesos de negociación colectiva, y la existencia de algunos fenómenos que ayudan a rentabilizar la formación general, a pesar de su transferibilidad. Entre estos últimos se encuentra la compresión salarial —el hecho de que los salarios no alcancen a remunerar la productividad marginal de cada trabajador—, que induce a la empresa a financiar formación general y rentabilizarla mediante la productividad de los trabajadores más cualificados. Otro mecanismo

de defensa de la empresa que financia la formación general es la dificultad para que el trabajador visibilice frente a otras empresas la formación adquirida, lo que reduce los incentivos para moverse. En definitiva, a la vez que existen explicaciones del hecho de que las empresas inviertan en formación general, existen también argumentos teóricamente fundados que advierten sobre fallos de mercado, es decir, incentivos insuficientes que justifican la necesidad de que se intervenga a través de las políticas públicas para cofinanciar e incrementar la formación continua (Booth y Snower, 1996; Brunello y De Paola, 2004).

Al problema de la cantidad de formación hay que añadir el de su distribución y su accesibilidad para los diferentes grupos de trabajadores. En este sentido, un problema específico de la economía española es el desincentivo generado por la elevada temporalidad en el empleo. Albert *et al.* (2005) demuestran que los trabajadores con contrato temporal presentan a la vez una probabilidad relativamente baja de trabajar en empresas que desarrollan formación y que, incluso cuando se encuentran empleados en ellas, la probabilidad de formarse es también reducida. Asimismo, se conocen otros rasgos sociodemográficos que influyen sobre el acceso a la formación en la empresa (Abellán y Felgueroso, 2005; Albert *et al.*, 2007). La antigüedad en el empleo favorece la participación, al igual que el tipo de ocupación: las ocupaciones no manuales y, por otra parte, las más cualificadas, acceden en mayor medida a la formación. La edad también importa, encontrándose una relación inversa con la formación, y las mujeres tienden a formarse en mayor medida que los hombres. Por último, el nivel de estudios es una de las variables con mayor capacidad de predicción de la formación continua.

Estas pautas son similares a las registradas en investigaciones internacionales, que inciden especialmente en la mayor propensión a formarse de los trabajadores jóvenes con niveles de estudios superiores. Pero en nuestro país sobrepasa el grado de concentración de la formación continua en los titulados superiores que ocupan empleos con salarios elevados, lo que significa que las diferencias en niveles educativos tienden a acentuarse a lo largo de la vida laboral (Peiraita, 2005).

Un análisis reciente de los determinantes de la formación continua en un conjunto de países europeos refuerza el conjunto de resultados citados para el caso español, salvo en lo que respecta a la formación entre los trabajadores con contrato temporal, que aparece con mayor probabilidad que la de los empleados fijos (Biagetti y Scicchitano, 2009). Una explicación de este rasgo puede encontrarse en la tendencia de algunos trabajadores jóvenes a financiarse su propia formación, con independencia de su encaje en la formación de empresa, como una inversión personal para buscar precisamente una mayor estabilidad y mejores perspectivas de empleo (Caparrós *et al.*, 2007). En definitiva, las relaciones observadas con la temporalidad y con la antigüedad en el empleo sugieren que los trabajadores del mercado de trabajo secundario disfrutaban de menores oportunidades formativas a través de la empresa. No obstante, la mayor incidencia de la formación entre los trabajadores jóvenes, que tienden a engrosar dicho mercado, puede contrarrestar en parte esa escasez (4).

Un tercer problema relativo a la formación para empleados, además de los ya comentados de la cantidad de formación y de su dis-

tribución, es el desconocimiento de sus efectos sobre la productividad y sobre los salarios. En este sentido, la selección o autoselección de los trabajadores que se forman, y el hecho de que tiendan a hacerlo quienes disponen de mayores recursos educativos o quienes ocupan puestos de mayor nivel ocupacional, complica el análisis de formación y productividad. Lo mismo ocurre si se comparan las empresas que forman con las que no lo hacen, dado que puede haber otros factores, como el nivel tecnológico, que incidan a la vez sobre formación, productividad y salarios. Sin embargo, existen trabajos que, en líneas generales, demuestran la existencia de causalidad en la dirección esperada. Un ejemplo para España es aportado por Alba-Ramírez (1994), que analizó a las empresas españolas medianas y grandes, encontrando una relación directa entre la formación y los niveles medios de productividad y salarios de los trabajadores más expertos. Otra investigación, más reciente y basada en datos de Portugal, estima una tasa de retorno del 8,6 por 100 sobre la financiación de la formación asumida por las empresas industriales (Almeida y Carneiro, 2009). Existen trabajos adicionales que vinculan los efectos sobre productividad con los salariales, indicando que las ganancias de productividad se reparten entre la empresa y los trabajadores en proporciones que varían entre cuatro a uno y repartos por mitades (Hansson, 2008). Por lo que respecta a los efectos salariales de la formación, las estimaciones existentes muestran positivos, si bien muy modestos, con incrementos de salarios entre el 1 y el 3 por 100. Una conclusión generalmente aceptada es que dichos efectos son superiores cuando se produce movilidad hacia otra empresa, acercándose al 5 por 100. Otro rasgo común es que los efectos en EE.UU. resultan significativamente más elevados, sobre todo cuando la for-

mación va acompañada de cambio de empleo (Hansson, 2008; Loewenstein y Spletzer, 1998).

Retomando el papel de las políticas públicas, cabe señalar que la mayoría de las investigaciones pasa por alto la posible existencia de subvenciones u otros elementos de políticas públicas vinculados a la formación empresarial que se analiza. No obstante, ya se ha citado la sensibilidad de las empresas, especialmente las españolas, a las ayudas públicas para formación. Por consiguiente, el impacto de la formación en la empresa puede interpretarse como un efecto indirecto de la acción pública cuando, como ocurre en España, la mayoría de la formación continua está subvencionada. La posibilidad de condicionar las subvenciones a que la formación se imparta a determinados trabajadores, como se hizo en los Países Bajos con los mayores de 40 años en 1998, no parece haber tenido éxito, ya que, al menos en ese caso, el incremento de la formación del grupo objetivo se produjo a costa de sustituir a los menores de esa edad, generando un efecto neto negativo de la medida e incurriendo en una mera transferencia a las empresas (Leuven y Oosterbeek, 2004).

Una modalidad de formación continua que no requiere la iniciativa empresarial es la asistencia del trabajador a algún curso fuera de la empresa, por propia iniciativa, con o sin liberación de una parte de la jornada laboral. La evaluación de los efectos de un programa de este tipo (Mato, 2002b) concluyó que los trabajadores mejoraron sus salarios cuando al coste directo de la formación, asumido por un programa del FSE, se le sumaron costes indirectos asumidos por la empresa y por el propio trabajador. El tiempo adicional de preparación asumido por el trabajador y la re-

ducción de la jornada laboral o de la carga laboral, asumidas por la empresa, mostraron efectos positivos sobre los incrementos salariales posteriores en ausencia de movilidad. Aunque estas relaciones no implican una causalidad de la formación, por posibles problemas de selección, sí ponen de manifiesto que la asistencia a cursos externos puede ser útil tanto para el trabajador como para la empresa que concede los permisos de formación.

En síntesis, el repaso de los problemas de cantidad, distribución y efectos de la formación dirigida prioritariamente a trabajadores, junto con el papel de las políticas públicas, muestra un panorama de investigación complejo, un reducido número de evidencias en España, que vienen a coincidir en lo sustantivo con los resultados encontrados en otros países, y una necesidad de acometer análisis rigurosos que nos sirvan para interpretar y mejorar las políticas de formación continua.

#### IV. LA FORMACIÓN CONTINUA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Como se comentaba anteriormente, uno de los problemas para estudiar la formación es la escasez de datos comparativos, a la que se une con frecuencia la tardanza en su publicación. Precisamente por su actualidad, y por tratarse de una fuente internacional, cabe referirse sintéticamente al módulo especial sobre formación incluido por la Comisión Europea en el Eurobarómetro especial 71.2. El módulo recoge información de una encuesta realizada a 29.768 personas de treinta países europeos en la primavera de 2009 (5). Esta fuente muestra que la formación continua es la política activa que suscita mayor confianza para las perspectivas de empleo ante la

recesión (Comisión Europea, 2009) y permite ilustrar algunos rasgos de la misma, como la frecuencia de la formación en el último año, la percepción de la suficiencia o escasez de cualificaciones y una aproximación a la demanda percibida de formación.

La frecuencia de asistencia a cursos de formación en los doce meses anteriores a la encuesta, que coinciden con el comienzo de la crisis, confirma la convergencia española avanzada anteriormente. Entre la población ocupada esa diferencia es inferior a seis puntos (30,4 vs. 36,3 por 100 del conjun-

to), mientras entre los desempleados la frecuencia de la formación es incluso mayor en España (24,0 frente a 18 por 100). Un análisis *logit* sobre la probabilidad de haberse formado muestra la significatividad de las variables de edad, educación y ocupación. Los más jóvenes se forman en mayor medida, junto con quienes abandonaron el sistema educativo más tarde (*proxy* de nivel de estudios) y quienes ocupan puestos de *mánager* o de *cuello blanco*. El cuadro número 3 recoge estos resultados (modelo 1), incluyendo variables nacionales de una selección de países, entre los que España refle-

ja un efecto positivo, aunque menor que los del Reino Unido y Alemania.

La percepción sobre si la educación y la formación resultan suficientes, en el momento de crisis actual, para mantener el empleo (trabajadores ocupados, modelo 2) o para conseguir trabajo (desempleados, modelo 3) refleja resultados similares a los anteriores por edades, con los más jóvenes mostrando mayores insuficiencias. La edad de finalización de los estudios revela que, entre los ocupados, los niveles educativos más bajos se asocian a menores insuficiencias formativas —al

CUADRO N.º 3

**COEFICIENTES DE REGRESIÓN (LOGIT) SOBRE LAS PROBABILIDADES DE HABER RECIBIDO FORMACIÓN DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE MESES, DE INFRAEDUCACIÓN FRENTE AL MANTENIMIENTO O A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO Y DEMANDA PERCIBIDA DE FORMACIÓN A CORTO PLAZO (2009)**

	FORMADO EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES	INSUFICIENCIA EDUCATIVO-FORMATIVA PARA MANTENER O ENCONTRAR EMPLEO		DEMANDA DE FORMACIÓN A CORTO PLAZO
	Modelo 1	Modelo 2 (ocupados)	Modelo 3 (desempleados)	Modelo 4
<b>Constante</b> .....	-3,154 ***	-1,974 ***	-0,698 ***	-0,498**
<b>Edad</b> (ref. mayores de 55):				
De 15 a 24 años.....	0,669 ***	1,189 ***	1,099 ***	0,494***
De 25 a 39 años.....	0,489 ***	0,910 ***	0,864 ***	0,392***
De 40 a 54 años.....	0,424 ***	0,564 ***	0,555 ***	0,320***
<b>Edad de finalización de estudios</b> (ref. más de 20 años):				
Menos de 15 años.....	-1,364 ***	-0,213 ***	0,922 ***	-0,555***
De 16 a 19 años.....	-0,646 ***	-0,111 **	0,574 ***	-0,374***
<b>Sexo</b> (ref. hombre): mujer.....	0,117 ***	0,057	0,355 ***	-0,149**
<b>País</b> (ref. Bélgica):				
España.....	0,408 ***	0,853 ***	-0,363	0,291
Alemania.....	0,595 ***	1,026 ***	-0,240	0,635***
Grecia.....	-1,290 ***	-0,325 *	-1,174 ***	-0,722***
Francia.....	0,294 **	0,635 ***	-0,114	0,260
Italia.....	-0,278 *	0,720 **	0,321	-0,349
Portugal.....	0,227	0,968 ***	-0,188	0,346
Reino Unido.....	0,925 ***	0,559 ***	0,089	0,623***
<b>Escala ocupacional</b> .....				
Autoempleados.....	1,865 ***	-0,015		0,682***
Managers.....	2,775 ***	0,190 ***		0,973***
Otros trabajadores de cuello blanco.....	2,193 ***	0,156 ***		0,554***
Trabajadores manuales.....	1,896 ***	(ref.)		0,371***
Trabajadores domésticos.....	0,345 ***			-0,428***
Desempleados.....	1,359 ***			(ref.)
Jubilados.....	(ref.)			
<b>Tamaño muestral del análisis</b> .....	25.624	13.020	2.765	5.419
<b>-2 log de la verosimilitud</b> .....	20.103,6	14.955,1	3.528,2	6.827,3

Fuente: Elaboración propia con los microdatos del módulo de formación incluido en el Eurobarómetro, oleada 71.2 (2009). Se excluye del cuadro al resto de los países y a las variables familiares (convivencia e hijos) por razones de simplicidad. Niveles de significatividad: \* = 10 por 100; \*\* = 5 por 100; \*\*\* = 1 por 100.



contrario que entre los desempleados— mostrando probablemente el efecto indirecto de la experiencia laboral. Entre los ocupados se aprecia que los *mánager* y los trabajadores cualificados se sienten relativamente más inseguros.

La demanda percibida de formación refleja, de nuevo, que quienes tienen más interés en reducir sus insuficiencias formativas son las personas jóvenes; las que finalizaron sus estudios más tarde, y los empleados en ocupaciones de mayor nivel (modelo 4). De nuevo destacan Alemania y el Reino Unido como países con mayor demanda percibida, con Grecia en el extremo opuesto. En este análisis, los desempleados europeos parecen menos dispuestos que los ocupados a formarse, aunque un análisis más detallado (no mostrado) revela que los parados españoles sí destacan su intención de hacerlo, tanto en relación con los ocupados como con el resto de países (el 36,2 por 100 de los parados españoles, frente al 23,9 del conjunto, desea formarse).

En definitiva, la formación continua va a mantener su protagonismo como política activa y su demanda va a crecer entre los trabajadores desempleados debido a la crisis. Las pautas de demanda percibida sugieren, de nuevo, que los trabajadores mejor situados seguirán demandando más formación, lo que puede hacer crecer la dualización formativa en el mercado de trabajo. Por consiguiente, las políticas públicas de formación van a experimentar la presión de una mayor demanda en momentos de ajuste presupuestario. En España, esto significa que además de poner a prueba el nuevo sistema integrado —con un aumento de la demanda por parte de los desempleados— se correrá el riesgo de repetir la experiencia de la recesión de 1992-1994 y reducir el gasto en formación, en lugar de desarro-

llar una política contracíclica que aproveche la crisis para mejorar el capital humano de la economía española.

Por último, una medida de interés ante la crisis es la adoptada por los Países Bajos en 2009, combinando los objetivos de mejora del capital humano y prevención del desempleo. Con el propósito de mantener el capital humano en las empresas, el Gobierno de ese país financia de manera extraordinaria una parte de los costes laborales de determinados empleados que reciben educación o formación a tiempo parcial. La medida permite a las empresas cuya actividad haya sufrido los efectos de la crisis mantener en plantilla a trabajadores fundamentales, reduciendo sus costes durante un máximo de 65 semanas (Hoogenboom, 2010). Cabe destacar el carácter preventivo del programa frente al desempleo, aunque también la dificultad para su seguimiento y control. En España, una medida parecida a la anterior, pero que carece del aspecto preventivo y queda definida por la situación laboral de paro, es la de facilitar a los titulados universitarios desempleados matrículas gratuitas en los nuevos másters oficiales de las universidades españolas (6). La medida es prometedora y, aunque procede del Ministerio de Educación, también puede considerarse como una política activa de formación educación para el empleo. Sin embargo, al ofrecer más enseñanza universitaria a quienes ya disponen de ella, incide sobre unos colectivos y sobre un tipo de formación que no son los más escasos en España, y no contribuye a reducir las desigualdades educativas.

## V. RESUMEN Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. En el primer apartado de este trabajo se ha subrayado la im-

portancia de la educación y la formación, y se han repasado algunas insuficiencias educativas de la población española en términos comparados. Las insuficiencias son en parte producto de la historia, pero también del incremento de la tasa de abandono escolar de los jóvenes durante los últimos años, en una senda divergente a la europea. Estos datos indican que los retos que enfrenta el sistema de formación continua en España son mayores que los de otros países, y ayudan a poner en perspectiva las expectativas sobre sus resultados. Dada la mayor propensión a demandar formación continua de las personas con mejor formación inicial, cabe recordar que un buen sistema de formación para el empleo requiere el refuerzo de la educación y, especialmente, de los mecanismos de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes.

2. En la segunda parte, se han repasado las cifras de la formación en España, que señalan una convergencia progresiva de los participantes hacia promedios europeos. El ajuste de la antigua formación ocupacional por la pérdida de fondos FSE en el Marco Comunitario de Apoyo 2007-2013 se compensó gracias al incremento de la formación dirigida a trabajadores ocupados. La integración de la formación ocupacional y continua desde 2007 está contribuyendo a ello, y a que las PYME reduzcan su déficit formativo, aún importante. En relación con otros países, las empresas españolas muestran una valoración muy superior de los aspectos financieros de la política pública, lo que sugiere una excesiva dependencia de las subvenciones públicas, que, además, resulta peligrosa en el actual contexto de ajuste presupuestario.

3. Se han examinado los resultados de las crecientes investigaciones sobre los efectos de la formación a desempleados, seña-



lando su diversidad y el hecho de que los efectos positivos sobre el empleo tiendan a mostrar una magnitud reducida. No obstante, los resultados son equiparables a los encontrados en otros países. Entre otras conclusiones de interés, sobresale la que aconseja seleccionar cuidadosamente a los participantes en la formación, distinguiendo entre los colectivos más necesitados y quienes están más dispuestos a trabajar, y evitando así el efecto *creaming* (selección de los *mejores*) y también la selección adversa. Un criterio específico de mejora sería evitar el acceso a la formación continua de los estudiantes universitarios mientras están estudiando.

4. Parte de la causa de que la formación a desempleados produzca efectos reducidos se encuentra en la disminución del esfuerzo de búsqueda de empleo a corto plazo (efecto *bloqueo*). Sin embargo, cabe la posibilidad de que dicho efecto se compense con mejores resultados a largo plazo, a lo que contribuiría la mayor especificidad y duración de la formación, así como los programas integrales de formación y empleo, que auguran la existencia de una relación entre los contenidos de ambos.

5. Respecto a la formación a trabajadores ocupados, se ha constatado la disponibilidad de investigaciones más ligadas a su cantidad y a sus destinatarios que a sus efectos sobre la productividad o sobre los salarios. Sobre sus destinatarios, se explica la dificultad que supone reducir las desigualdades formativas mediante la formación continua, y el riesgo de que la temporalidad en el empleo coarte el acceso a formación en el mercado de trabajo secundario, que acoge a las personas relativamente más necesitadas. Conviene continuar aumentando tanto la incidencia de la formación en las

empresas españolas como la participación de los trabajadores, dado que influyen por separado sobre la intensidad formativa. En este sentido, la actual potenciación de los planes de empresa y de los permisos de formación parece el camino adecuado para impulsar la formación de demanda.

6. En la parte final del trabajo, se ha analizado la última encuesta disponible sobre formación en Europa, realizada en plena recesión, que apunta a una demanda percibida de creciente intensidad, especialmente entre los colectivos formados por la población joven, los empleados en ocupaciones de *mánager* y de *cuello blanco*, y quienes terminaron de estudiar a edades más avanzadas. En España, a estos colectivos cabe sumar el de los desempleados. La demanda percibida es coherente con las pautas de demanda de los doce meses anteriores y con la percepción sobre las insuficiencias formativas de cara a mantener el empleo o a encontrar trabajo. Asimismo, se han descrito algunas iniciativas frente a la crisis que inciden en la formación, como las ayudas extraordinarias para formación de empleados a tiempo parcial en los Países Bajos.

7. En definitiva, se ha sostenido que, aunque la formación no resulta una panacea contra la crisis ni contra los déficits educativos del país, sí puede ayudar a la recuperación del empleo, convirtiéndose en un instrumento de desarrollo del capital humano y mejorando la capacidad de adaptación a los puestos. Para ello, conviene incrementar y sistematizar las evaluaciones de la formación, especialmente las medidas para ocupados, e intentar que acompañen a los programas desde su inicio, lo que beneficiaría a todos los agentes vinculados a la formación, sean financiadores o proveedores, y muy especialmente a sus participantes.

## NOTAS

(1) Tomando como referencia la escolarización entre 20 y 29 años, España y el Reino Unido fueron los únicos países de la OCDE en los que las tasas se redujeron en el período entre 2000 y 2007 (OCDE, 2009).

(2) Las cifras estimadas suponen una cuota mínima, dado que en el marco de las iniciativas comunitarias también se incluyen actividades de formación para desempleados.

(3) Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (BOE de 11 de abril de 2007): Esta reforma plantea también una gestión coordinada de la formación, ordenando las competencias y fijando el papel del Servicio Público de Empleo Estatal, de los servicios públicos de empleo autonómicos y de la Fundación Tripartita para la Formación Continua. Otros objetivos de la reforma son la potenciación de la formación de demanda y de la formación en alternancia, así como la mejora de la calidad y de la evaluación.

(4) Por otra parte, existe otro tipo de obstáculos para acceder a la formación que tienen que ver con cuestiones más corrientes, como la escasez de tiempo. En el módulo de formación del Eurobarómetro de 2009, los obstáculos citados con mayor frecuencia por los trabajadores encuestados en España no fueron la falta de apoyo empresarial ni el coste de la formación, sino la confluencia de la formación con el horario de trabajo, las responsabilidades familiares y la escasez de información.

(5) La encuesta abarca a treinta países: la UE27 más los países candidatos Turquía, Croacia y Macedonia. Véase COMISIÓN EUROPEA (2009).

(6) Este programa de ayudas se dirige a titulados entre 25 y 40 años, desempleados y con derecho a percibir prestaciones por desempleo, y que accedan a másters de universidades públicas iniciados en 2009. Véase la Orden EDU/2278/2009, de 13 de agosto (BOE de 20 de agosto de 2009), modificada parcialmente por la Orden EDU/2901/2009, de 28 de octubre (BOE de 30 de octubre de 2009).

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, Consuelo, y FELGUEROSO, Florentino (2005), «Formación no reglada y productividad», *Presupuesto y Gasto Público*, 39: 73-101.
- ALBA-RAMÍREZ, Alfonso (1994), «Formal training, temporary contracts, productivity and wages in Spain», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, n.º 56(2): 151-170.
- ALBERT, Cecilia; GARCÍA-SERRANO, Carlos, y Virginia HERNANZ (2005), «Firm-provided training and temporary contracts», *Spanish Economic Review*, n.º 7: 67-88.
- (2007), «La formación en la empresa: ¿cómo se mide?», *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 74: 199-221.

<p>ALMEIDA, Rita, y CARNEIRO, Pedro (2009), «The return to firm investments in human capital», <i>Labour Economics</i>, n.º 16: 97-106.</p> <p>ÁLVAREZ ALEDO, Carlos, y DAVIA RODRÍGUEZ, María Ángeles (2003), «Evaluación de efectos de programas activos de formación sobre los colectivos de la estrategia europea de empleo en España», <i>VI Encuentro de Economía Aplicada</i>.</p> <p>ARELLANO, F. Alfonso (2007), «Duración en el desempleo y cursos de formación. Una aproximación al caso español», <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, n.º 74: 167-198.</p> <p>BIAGETTI, Marco, y SCICCHITANO, Sergio (2009), «Inequality in workers' lifelong learning across european countries: Evidence from EU-SILC data-set», <i>Documento de trabajo MPRA</i>, n.º 17356.</p> <p>BLACK, Sandra E., y LYNCH, Lisa M. (2004), «What's driving the new economy?: The benefits of workplace innovation», <i>Economic Journal</i>, vol. 114, n.º 493: F97-F116.</p> <p>BOOTH, Allison L., y SNOWER, Dennis J. (1996), <i>Acquiring Skills. Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses</i>, Cambridge, Centre for Economic Policy Research.</p> <p>BRUNELLO, Giorgio y DE PAOLA, Maria (2004): "Market failures and the under-provision of training", <i>CESifo Working Paper Series</i>, número 1286.</p> <p>CANSINO, José Manuel, y SÁNCHEZ, Antonio (2009), «Evaluación del programa de escuelas-taller y casas de oficio a partir de su efecto sobre el tiempo de búsqueda del primer empleo. El caso de Sevilla», <i>Estudios de Economía Aplicada</i>, 27 (1): 1-22.</p> <p>CAPARRÓS, Antonio; NAVARRO, M<sup>a</sup> Lucía, y Mario F. RUEDA NARVÁEZ (2007), «Análisis de la incidencia y duración de la formación laboral financiada por empresas y trabajadores», mimeo.</p> <p>CARD, David; KLUVE, Jochen, y WEBER, Andrea (2009), «Active labor market policy evaluations: A meta-analysis», <i>CESIFO Working Paper n.º 2570</i>.</p> <p>CAVACO, Sandra; FOUGÈRE, Denis, y Julien POUGET (2005), «Estimating the effect of a re-training program for displaced workers on their transition to permanent jobs», <i>IZA Discussion Paper</i>, n.º 1513.</p> <p>CEDEFOP (2010), «Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey», <i>Research paper n.º 2</i>.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2009), <i>European Employment and Social Policy Report</i>, Special Eurobarometer 316 / Wave 71.2.</p> <p>CUETO, Begoña, y MATO, F. Javier (2009), «A non-experimental evaluation of training pro-</p>	<p>grammes: regional evidence for Spain», <i>The Annals of Regional Science</i>, n.º 43: 415-433.</p> <p>CUETO, Begoña; TOHARIA, Luis; ALUJAS, Joan A., y GARCÍA-SERRANO, C. (2009), «Los efectos de la formación ocupacional en Cataluña. ¿Importa la duración de las acciones?», <i>VIII Jornadas de Economía Laboral</i>.</p> <p>DOMÉNECH, Rafael (2008), «La evolución de la productividad en España y el capital humano», <i>D.T. Fundación Alternativas</i>, número 141.</p> <p>DYKE, Andrew; Carolyn J. HEINRICH; Peter R. MUESER; Kenneth R. TROSKE, y KYUNG-SEONG Jeon (2006), «The effects of welfare-to-work program activities on labor market outcomes», <i>Journal of Labor Economics</i>, 24: 567-607.</p> <p>FREDRIKSSON, Peter, y JOHANSSON, Per (2003), "Employment, mobility, and active labor market programs", <i>Working Paper 2003:3</i>, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.</p> <p>GARCÍA SERRANO, Carlos (2000), «Los resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Evidencia empírica disponible», en MTAS, <i>La evaluación de las políticas de ocupación</i>, Madrid: 175-198.</p> <p>HÄMÄLÄINEN, K. (2002), «The effectiveness of labour market training in different eras of unemployment», en S. ILMAKUNNAS y E. KOSKELA (eds.), <i>Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions</i>, VATT Publication 32.</p> <p>HANSSON, Bo (2008), «Job-related training and benefits for individuals: a review of evidence and explanations», <i>OECD Education Working Paper n.º 19</i>.</p> <p>HERRARTE, Ainhoa, y SÁEZ, Felipe (2004), «Formación-empleo: una evaluación», <i>Cuadernos de Economía</i>, vol. 27: 147-174.</p> <p>HOOGENDOORN, Marcel (2010), «Part-time unemployment insurance in the Netherlands», mimeo.</p> <p>HOMS, Oriol (2004), «Evolución de los sistemas de formación continua en una situación de cambios económicos», en Fundación Tripartita para la Formación Continua, <i>Formación continua. Competitividad y cohesión social</i>, Madrid: 205-210.</p> <p>— (2008), <i>La formación profesional en España. Hacia una sociedad del conocimiento</i>, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, n.º 25.</p> <p>HOTZ, V. Joseph; Guido IMBENS, y Jacob KLERMAN (2006), «Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A re-analysis of the California GAIN Program», <i>Journal of Labor Economics</i>, 24: 521-566.</p>	<p>KLUVE, Jochen; CARD, David; FERTIG, Michael; GÓRA, Marek; JAVOBI, Lena; JENSEN, Peter; LEETMAA, Relika; NIMA, Leonhard; PATACHINI, Eleonora; SCHAFFNER, Sandra; SCHMIDT, Christoph; VAN DER LAAUW, Bas, y Andrea WEBER (2007), <i>Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives</i>, Springer.</p> <p>LEUVEN, Edwin, y Hessel OOSTERBEEK (2004), «Evaluating the effect of tax deductions on training», <i>Journal of Labor Economics</i>, 22, (1): 461-488.</p> <p>LOEWENSTEIN, M.A., y J.R. SPLETZER (1998), «Dividing the cost and returns to general training», <i>Journal of Labor Economics</i>, volumen 16: 142-171.</p> <p>MALO, Miguel Ángel; GARCÍA-SERRANO, Carlos; DAVIA, M. Ángeles, y Virginia HERNANZ (1999), «Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado», en <i>Políticas de bienestar y desempleo</i>, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Madrid: 423-446.</p> <p>MATO, F. Javier (2002a), <i>La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental</i>, Civitas.</p> <p>— (2002b), «Políticas de formación continua, movilidad y salarios», <i>Formación y Competitividad. Hacia un espacio europeo de aprendizaje permanente</i>, Fundación para la Formación Continua: 118-131.</p> <p>MATO, F. Javier, y CUETO, Begoña (2008), «Efectos de las políticas de formación a desempleados», <i>Revista de Economía Aplicada</i>, número 46, vol. XVI: 61 - 84.</p> <p>OCDE (2009), <i>Education at a Glance</i>, OECD Indicators.</p> <p>OSTERMAN, Paul, y Brenda LAUTSCH (1996), «Project QUEST: A report to the Ford Foundation». Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology.</p> <p>PALMA MARTOS, Luis; BORRA MARCOS, Cristina; GONZÁLEZ CAMACHO, María Carmen, y AGUADO, Luis Fernando (2009), «Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla (2009)», <i>XVI Encuentro de Economía Pública</i>, Granada.</p> <p>PERAITA, Carlos (2005), «Firm-sponsored training in regulated labour markets: evidence from Spain», <i>Applied Economics</i>, número 37: 1885-1898.</p> <p>RAMOS, Raul; SURIÑACH, Jordi, y ARTÍS, Manuel (2009), La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña, Research Institute of Applied Economics, <i>Working Papers 2009/19</i>.</p>
--	---	--