

LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO:  
SITUACIÓN ACTUAL  
Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



CONSELLO GALEGO  
RELACIONES LABORAIS



# **LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

**SANTIAGO LAGO PEÑAS  
ALBERTO VAQUERO GARCÍA**

Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense  
Universidad de Vigo  
(Coordinadores)

**Edita:**  
Consello Galego de Relacións Laborais

**Coordinación:**  
Santiago Lago Peñas  
Alberto Vaquero García

**Imprime:** Difux, S.l.  
**Dep. Legal:** C-1057-2009

## Presentación

El Consejo Gallego de Relaciones Laborales, cumpliendo con el mandato contenido en su ley reguladora, pretende servir de instrumento de cauce para el análisis de la realidad socioeconómica y laboral de Galicia, abordando en este caso un tema de indudable trascendencia para los próximos años, que es el de la formación para el empleo.

Por lo tanto para nosotros es un motivo de satisfacción presentar este libro que analiza desde una perspectiva comparada el programa de formación para el empleo en nuestra comunidad autónoma.

En esta monografía se podrá encontrar un trabajo riguroso, serio y profesional de especialistas en este campo, que esperamos sea un referente a tener en cuenta en los próximos años.

Hay que destacar la vocación e intención de utilidad pública de este libro, para el mejor conocimiento del programa de formación para el empleo, lo que sin duda contribuirá en grande medida al conocimiento de las actuaciones en esta materia, para incrementar el capital humano en las empresas gallegas, lo que redundará en aumentos de productividad y competitividad, en un momento de importantes cambios económicos.

Finalizo esta presentación agradeciendo a los coordinadores y a los autores su disposición a colaborar en esta obra, que espero sea de utilidad para todos aquellos colectivos y personas interesados en las políticas de formación para el empleo en Galicia.

Demetrio Ángel Fernández López  
*Presidente del Consejo Gallego de Relaciones Laborales*



# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>La expansión de educación para todos como prerequisito para las políticas de formación continua</b>	
<i>María Jesús San Segundo Gómez de Cardiñanos .....</i>	<i>11</i>
<b>La formación continua en España</b>	
<i>Felipe Sáez Fernández .....</i>	<i>33</i>
<b>La formación continua en Galicia: Un balance</b>	
<i>Alberto Vaquero García .....</i>	<i>53</i>
<b>La formación para el empleo</b>	
<i>Jaime Cabeza Pereiro .....</i>	<i>89</i>
<b>Recursos humanos, capital humano y formación en la empresa</b>	
<i>M<sup>a</sup> Isabel Diéguez Castrillón .....</i>	<i>97</i>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>119</b>



## Introducción

El impulso a la formación continua será uno de los principales retos y objetivos de las políticas públicas en el mercado de trabajo en los próximos años, al menos por dos motivos. De una parte, hay que referirse al cambiante escenario económico, que precisa que los trabajadores y las empresas inviertan en formación continua, si desean seguir siendo competitivas. Y de otra, la formación continua aparece incluida como uno de los objetivos de la Unión Europea en la Agenda de Lisboa para el 2010.

Las acciones en el campo de la formación continua deben dejar de considerarse como un gasto, ya que de lo que se trata realmente es de inversión en actuaciones tendentes a mejorar el capital humano de la empresa, y por lo tanto, la rentabilidad económica de la misma. Este tipo de formulaciones cobra aún más fuerza en una realidad económica como la gallega, con un tejido productivo en fase de consolidación y donde lo que abunda son las Pequeñas y Medianas Empresas, que precisan urgentemente actuaciones para mejorar su capital humano, siendo fundamental el papel que puede prestar la formación continua. De otra parte, los colectivos situados en los extremos de la vida laboral y las mujeres, que son los grupos más vulnerables a los cambios laborales, serán uno de los objetivos prioritarios en los próximos años. Además, será imprescindible establecer un correcto diseño de la formación continua ofreciendo cursos que realmente sean necesarios para mejorar la preparación de los trabajadores y potenciar este programa dentro del marco de las relaciones laborales, para lo que es indispensable una mayor coordinación con los subsistemas de formación.

Sólo así será posible alcanzar un incremento del nivel de cualificación real de los trabajadores, prever la formación adecuada ante los cambios laborales y una adaptación permanente de los trabajadores al mercado laboral, que es lo que se pretende con el programa de formación continua.

El libro se organiza en capítulos. La aportación de D<sup>a</sup>. María Jesús San Segundo, ex Ministra de Educación y Ciencia, Embajadora Permanente de la UNESCO en España y profesora titular de Fundamentos y Análisis Económico de la Universidad Carlos III de Madrid, analiza la expansión de la educación para toda la población como prerequisito para las políticas de formación continua. D. Felipe Saéz, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid, realiza una evaluación detallada de la formación continua en España, estudiando los efectos económicos y sociales del programa, panorámica que particulariza para el caso gallego D. Alberto Vaquero, Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Vigo.

La formación continua como objetivo de la estrategia europea para el empleo es analizado por D. Jaime Cabeza, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Vigo. Una perspectiva más empresarial de la formación continua es la que describe D<sup>a</sup>. Isabel Diéguez, profesora contratada doctora de Organización de Empresas y Marketing de la Universidad de Vigo.

El origen de este libro se encuentra en la celebración de las Jornadas sobre Formación Continua organizadas por el Consejo Gallego de Relaciones Laborales (CGRL) en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense (Universidad de Vigo), en marzo de 2008. Por eso nuestro primer agradecimiento debe tener como destinatario al Presidente y a la Secretaria General del CGRL, D. Demetrio Fernández y D<sup>a</sup>. Marisa Peña, respectivamente, por la iniciativa de tratar un tema de tanta relevancia como es el de la formación continua; gratitud que queremos extender al Grupo La Región y a la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense y a los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales por colaborar en este encuentro. En segundo lugar, a los propios autores, por su disposición a proporcionarnos sus intervenciones para este libro.

El objetivo de esta publicación es de convertirse en un documento de referencia básico en el campo de la formación continua y servir como material de apoyo docente para cursos en las titulaciones universitarias de

Economía, Administración y Dirección de Empresas, Derecho, Ciencias de la Educación o Ciencia Política y de la Administración. Creemos que esta monografía permitirá reflexionar sobre la situación de la formación continua en Galicia, desde una perspectiva comparada, y sobre los cambios que deberán abordarse en los próximos años en este programa.

Los coordinadores

*Santiago Lago Peñas*

*Alberto Vaquero García*



# **La expansión de educación para todos como prerequisito para las políticas de formación continua**

M<sup>a</sup> Jesús San Segundo Gómez de Cardiñanos

*Profesora titular del Departamento de Economía*

*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

*Universidad Carlos III de Madrid*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El siglo XX ha concluido con una combinación de estrategias de expansión de los niveles educativos y también de extensión de la formación continua, en los diferentes países, en la Unión Europea, y en la agenda de las Organizaciones internacionales (UNESCO, OCDE).

El tipo de formación continua que puede desarrollarse en la práctica, y su efecto sobre los conocimientos, capacidades y destrezas de los trabajadores, depende en buena medida de su formación inicial. Las posibilidades de especializar, actualizar o recualificar a la población activa descansan de manera importante sobre la educación recibida. (OCDE, 2003).

La aceptación de los argumentos anteriores es una de las razones fundamentales por la que países y organizaciones internacionales (OCDE, 1996) recomiendan la ampliación de la formación básica. Así, la Unión Europea en sus objetivos para 2010 incluidos en la Agenda de Lisboa no se ha limitado a impulsar una expansión de la formación continua, sino que ha propuesto que al menos el 85% de los jóvenes complete toda la enseñanza secundaria, bien sea como bachillerato o como formación profesional. (EU, 2002). En definitiva, la calidad y el alcance de las políticas de formación continua viene condicionada por el éxito que se alcance en proporcionar una educación de calidad, cada día más amplia, a la población.

Aunque la UE no tiene competencia directas sobre educación, ante la existencia de un único mercado de trabajo, se formulan ambiciosos objetivos educativos y formativos para la población de los 27 estados miembros. Se acepta que no es posible abordar la competitividad del continen-

La expansión de educación para todos como prerequisito para las políticas de formación continua

te, su auténtico desarrollo económico, social y cultural sin plantear una elevación de los niveles de capital humano en Europa (Delors, 1993).

Por otro lado, ante la movilidad creciente de la población en general, es necesario abordar el reto educativo y formativo desde una perspectiva mundial. Ya en 1999 se estima que el 55% de la movilidad de población en la UE corresponde a la llegada de inmigrantes de fuera de la Unión, y un 27% al retorno de emigrantes europeos. El nivel educativo de los inmigrantes es diverso, con un predominio de los niveles reducidos en sectores de construcción, hostelería y servicios. (Cedefop, 2004).

La importancia de la población inmigrante es aún mayor en países de la OCDE como Australia (25%) o Canadá (20%) que en los países europeos como Alemania (15%), Austria (15%), si se comparan datos de los mercados laborales en 2005 (OCDE, 2007)

España ha pasado de tener menos de 300.000 extranjeros en 1970 a 1 millón en 1996, 2 millones en 2001 y más de 5 millones en 2007. En términos porcentuales se pasa de menos del 1% en 1970 al 11,6% reciente. Desde el punto de vista de la población en edad de trabajar el impacto de la inmigración es mayor aún ya que, si nos centramos en las personas que cuentan en 2007 con una edad entre 20 y 40 años, la proporción de población no nacida en España sube al 18,4% (Inebase).

Asimismo, el origen geográfico de la población que reside en España se ha hecho muy diverso ya que entre los cinco países que cuentan con Comunidades de más de 200.000 personas en nuestro país se encuentran representadas zonas geográficas muy diferentes: Europa Occidental (Reino Unido) y del Este (Rumanía), Norte de África (Marruecos) y América Latina (Ecuador y Colombia).

Más allá de los programas de apoyo al aprendizaje del español para aquellos que lo necesitan, se plantean otras consecuencias para los sistemas educativo y formativo, en función de las características de capital humano de la población inmigrante. Aquellos que llegan con altos niveles educativos contribuyen a reducir nuestros déficits en algunos campos, mientras que los que llegan con formación y cualificación escasas tienen una probabilidad elevada de sufrir el impacto del paro y afrontar problemas de formación durante las oscilaciones cíclicas o sectoriales.

Parece probable que, cada vez más, la situación de los sistemas de educación y formación en el mundo sea un problema relevante para todos, no

sólo por su vinculación con la pobreza y el subdesarrollo, sino por las consecuencias sobre el propio mercado de trabajo. Entre los diversos asuntos que merecen atención, parece lógico dar prioridad al análisis de las personas con niveles educativos más reducidos desde la doble perspectiva de la lucha contra la pobreza en el mundo, y de la prevención de los problemas que su inserción y estabilidad laboral suelen producir (en caso de emigrar), así como las dificultades que presenta su recualificación al partir de competencias básicas muy escasas.

En este texto se va a repasar brevemente el origen, logros y retos pendientes, de la política de Educación para Todos (EPT) que se impulsa desde Naciones Unidas con el objetivo de extender una formación básica de calidad a todos los niños y niñas del mundo, y también para combatir el analfabetismo de la población adulta. Para centrar el análisis abordable en unas pocas páginas se considerarán sólo los tres objetivos más globales de escolarización primaria y alfabetización, con igualdad de género, sin prestar atención detallada a los importantes objetivos de calidad o de escolarización infantil, por ejemplo.

En la próxima sección se describe la EPT como parte de la Agenda del Milenio contenida en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados por Naciones Unidas en 2000. La sección 3 resume el balance de lo logrado desde entonces y de los retos pendientes para 2015. El apartado 4 presenta las cifras de Ayuda Oficial al Desarrollo así como la evolución de los presupuestos locales en educación, como los dos pilares financieros de la expansión del capital humano. En la quinta sección se analiza la relación de la política actual con la literatura sobre ayuda al desarrollo. La sección seis resume los principales esfuerzos de coordinación de donantes que tienen impacto en educación. Al final se sintetizan las conclusiones y los desafíos futuros.

## **2. EL RETO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

En estos inicios del siglo XXI la agenda educativa de Naciones Unidas, y de la política de cooperación internacional en esta área, se resume en la estrategia de la Educación para Todos.

El origen reciente de estos objetivos educativos puede resumirse en torno a tres hitos. El primero, la Conferencia Mundial sobre Educación para todos celebrada en 1990 en Jomtien (Tailandia), que ya propuso la

meta de escolarización universal para el inicio del nuevo milenio. En segundo lugar, el Forum Educativo Mundial, celebrado en 2000 en Dakar (Senegal), en el que se establecen los seis objetivos EPT, actualmente en vigor, que abordan la totalidad del sistema educativo, desde el nivel infantil a la alfabetización de adultos. En tercer lugar, la Declaración del Milenio aprobada por Naciones Unidas (Nueva York, EEUU) en diciembre del 2000, fijando los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que incluyen como Meta nº 2 el logro del acceso universal a la educación primaria para el año 2015.

En definitiva, al inicio de este siglo, desde las instituciones internacionales se busca una nueva política de desarrollo que combata la pobreza directamente (meta nº 1), y que mejore la calidad de vida de la población mundial, mediante avances en salud (metas 4, 5 y 6), en educación (meta 2), y en igualdad de género (meta 3). Se fijan objetivos concretos para el año 2015, con evaluaciones periódicas de los avances y los retos aún pendientes<sup>1</sup>.

Como se verá más adelante, la adopción de unos objetivos comunes para los diversos países donantes y receptores de Ayuda se inscribe en los esfuerzos de coordinación de políticas de ayuda al desarrollo, que buscan en los últimos años superar los resultados decepcionantes de las políticas de cooperación de las últimas décadas del siglo XX.

Puede también decirse que la agenda del Milenio comparte en buena medida la filosofía del índice de “desarrollo humano” que recogen anualmente los informes del PNUD (varios años) desde su lanzamiento en 1990<sup>2</sup>. Comparte también el énfasis en aspectos concretos de la calidad de vida (como la salud o la educación), y el pragmatismo de evaluarlos mediante un conjunto de indicadores básicos que ayudan a fijar unas cuantas prioridades, dentro de la enorme lista de problemas pendientes.

Las políticas internacionales que se van desarrollando en educación, como consecuencia de la Agenda del Milenio, son políticas públicas ya que las deciden los gobiernos en las Organizaciones internacionales. Asimismo, hay que resaltar que se financian con una combinación de fondos públicos (mayoritarios) canalizados a través de programas bilaterales de ayuda, programas multilaterales formulados por las instituciones de Naciones Unidas y de Bretton Woods, y con contribuciones privadas que

1 Información sobre la Agenda del Milenio y la evaluación de los ODM se encuentra en [www.un.org/millennium-goals/](http://www.un.org/millennium-goals/) e [www.undp.org/mdg/en](http://www.undp.org/mdg/en).

2 Desde 1990, el PNUD ha publicado 18 Informes de Desarrollo Humano que pueden consultarse en su página web

se suelen vehicular a través de Organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>3</sup>. Esta última participación, la de la sociedad civil, se suma en gran medida a la agenda pública acordada desde el año 2000. Así, ONG diversas, como OXFAM, Entreculturas o Save the Children, colaboran de manera significativa con la EPT, como reflejan sus informes anuales de actividades, sus análisis críticos de la acción internacional en ese campo y sus campañas de sensibilización y captación de fondos.

### **3. EVALUACIÓN DE LO LOGRADO DESDE EL AÑO 2000**

La evaluación global de los ODM la realiza Naciones Unidas en general, mientras que en el caso concreto de la EPT corresponde publicar el balance anual a la UNESCO, como organización especializada puesta a cargo de la coordinación de los objetivos educativos. Los informes globales de seguimiento de la EPT repasan los logros alcanzados y los retos pendientes, y ponen énfasis cada año en algún tema de interés para reforzar la calidad y la equidad de los sistemas educativos<sup>4</sup>. Como lograr la calidad de la educación, la alfabetización o la educación infantil, han sido temas destacados en los informes de años recientes, por poner algunos ejemplos.

El informe del año 2008, al corresponder a la mitad del camino de la agenda del milenio, realiza un balance de conjunto de los avances logrados, así como de los esfuerzos que son aún necesarios para lograr la EPT. En los cuadros 1 y 2 se resumen los resultados referidos a los tres principales indicadores: alfabetización de adultos, escolarización primaria e igualdad de género.

El cuadro 1 recoge la evolución de la alfabetización de adultos entre 1990 y 2004 (últimos datos disponibles). El volumen total de personas analfabetas ha bajado de 874 millones a 781 millones, aproximadamente. El desafío sigue siendo enorme, y el cuadro refleja, en porcentajes de alfabetización por sexo, los desequilibrios regionales en este reto. Los déficits más acusados se localizan en los continentes asiáticos y africano, y siguen afectando más a las mujeres que a los hombres. Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres es uno de los objetivos del Milenio en general, y de las metas educativas de Dakar en particular.

---

3 Las ONG más activas y con fuerte presencia en el terreno, se finançian en buena medida con una combinación de fondos públicos y privados. Véase MAEC (2007).

4 Los informes globales de seguimiento de la EPT pueden consultarse en [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

La expansión de educación para todos como prerequisito para las políticas de formación continua

En el cuadro 2 se refleja el indicador prioritario de la EPT y los ODM: la escolarización primaria. Entre 1999 y 2005, el volumen de niños sin escolarizar ha caído de 98 millones a 72 millones. El porcentaje de mujeres dentro de este colectivo también ha bajado, del 59% al 57% reciente.

**Cuadro 1 -Taxas de alfabetización adultos**

	1990		2004	
	H	M	H	M
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>69</b>	<b>87</b>	<b>77</b>
ÁFRICA SUBSAHARIANA	60	40	70	53
ASIA-SUR-OESTE	60	34	71	46
P. ÁRABES	64	36	77	55
AMÉRICA LATINA	87	83	91	89
EUROPA O-AMÉRICA N.	98	97	99	99

**Millones de analfabetos** **874** **781**

**Cuadro 2 -Millones de niños sin escolarizar**

	% Mujeres			
	1999	2005	1999	2005
<b>TOTAL</b>	<b>98,2</b>	<b>72,1</b>	<b>59</b>	<b>57</b>
ÁFRICA SUBSAHARIANA	43,3	32,7	53	54
ASIA-SUR-OESTE	31,3	17,1	69	66
P. ÁRABES	8,4	6,1	59	60
ASIA ORIENTAL	6,4	9,5	51	52
AMÉRICA LATINA	3,3	2,4	54	49
EUROPA ESTE	2,6	1,9	56	53

Fuente: UNESCO

Cabe destacar que en África subsahariana se estima que hay unos 33 millones de niños y niñas sin escolarizar, mientras que en Suroeste asiático todavía hay otros 17 millones no escolarizados, así como cerca de 10 millones en Asia Oriental. El desequilibrio más acusado en contra de las niñas se produce en Asia Sur-Oeste donde las mujeres suponen el 66% de los no escolarizados, y en los países árabes (60% mujeres).

El balance de la EPT a mitad del camino puede resumirse así:

A. La escolarización total en educación primaria (estimada en un indicador del 97% o superior) ha sido lograda ya en más de 60 países del mundo. La UNESCO estima que otros 28 países tienen una probabilidad elevada de conseguirla de aquí a 2015. Entre los demás, se identifican 33 países con una escolarización superior al 80%, pero que no realizan esfuerzos adicionales para avanzar, por lo que corren el riesgo de no universalizar la enseñanza básica. Otros 25 países están aún por debajo del 80% y con escasas probabilidades de alcanzar el objetivo fijado.

B. La meta de la paridad educativa se ha alcanzado en unos 60 países, con sólo 18 más en camino de lograrla (en primaria y secundaria) para el año 2015. Otros 50 países podrían conseguirla al menos en primaria, para esa fecha. Sin embargo, aún existe un conjunto de países en los que Unesco no espera que se eliminen las desigualdades educativas antes de 2015.

C. La alfabetización universal de adultos ha sido lograda en unos 30 países, con otros 30 más en buena situación para alcanzarla en los próximos años. El riesgo más serio de fracaso afecta al menos a 25 países que se encuentran muy alejados de esta meta, que se revela como la más difícil de cumplir en la década. El volumen de población adulta analfabeta continúa siendo muy elevado, y el desarrollo de sistemas de formación a lo largo de la vida que permitan eliminar este déficit no ha logrado una atención prioritaria en muchos países<sup>5</sup>.

El logro de los objetivos educativos fijados en 2000 requiere esfuerzos financieros importantes, de donantes y de países en desarrollo, así como mejoras en la coordinación y efectividad de los programas, como se analiza en las próximas secciones.

---

<sup>5</sup> España colabora en programas internacionales de alfabetización, especialmente en América Latina. La cooperación actual se analiza a través de la OEI ([www.oei.es](http://www.oei.es))

#### **4. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO**

El respaldo internacional a la Agenda del Milenio ha incluido en los últimos años numerosos compromisos de elevación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Declaraciones de los gobiernos a este respecto se han producido tanto en el seno de Naciones Unidas como en las reuniones del G-8, o en las Conferencias de donantes. Así el llamado “Consenso de Monterrey” renovó en 2002 el compromiso de los países desarrollados de dedicar un 0,7% del PIB a la cooperación. Se fija de esta manera un nivel de “esfuerzo” similar para países con diferentes niveles de renta per capita. Por otro lado, la reunión del grupo G-8 en Gleneagles (R.U.) supuso un recordatorio de los déficits aún pendientes en la financiación de la EPT, y llevó a las principales economías del mundo a elevar sus compromisos con la ayuda para educación. (Oxfam, 2006).

Con el fin de evaluar la situación real de los últimos años, el cuadro 3 recoge los datos recientes de evolución de la AOD internacional. En dólares corrientes, la ayuda total al desarrollo medida por la OCDE ha aumentado un 30,5 %, entre 2004 y 2007, con un fuerte crecimiento de 2004 a 2005, seguido de una ligera caída en los dos últimos años. La AOD española marca una tendencia de crecimiento rápido y continuado (un 136 %) que ha permitido duplicar el porcentaje del Producto Interior Bruto que se destina a cooperación al desarrollo: del 0,2% al 0,41%. En el cuadro 4 se observa que ese indicador sitúa a España ya por delante de la media de los países desarrollados (0,28%) y muy por encima del grupo G-8 (OCDE, 2008).

**Cuadro 3 -Crecimiento de AOD Miles mill \$ corrientes**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>CREC %</b>
ESPAÑA	2,4	3,0	3,8	5,7	<b>135,7</b>
U EUROPEA	42,8	55,7	59,0	62,1	<b>45,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>79,4</b>	<b>107,1</b>	<b>104,4</b>	<b>103,6</b>	<b>30,5</b>

Fuente: OCDE (varios años).- datos del CAD

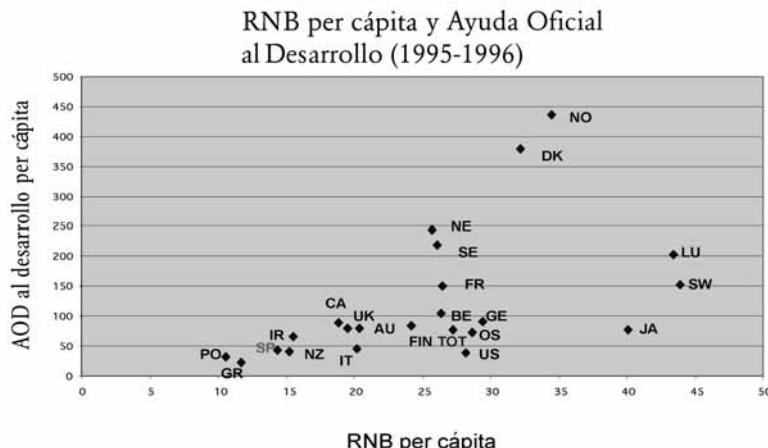
**Cuadro 4 -Crecimiento de AOD (% sobre el PIB)**

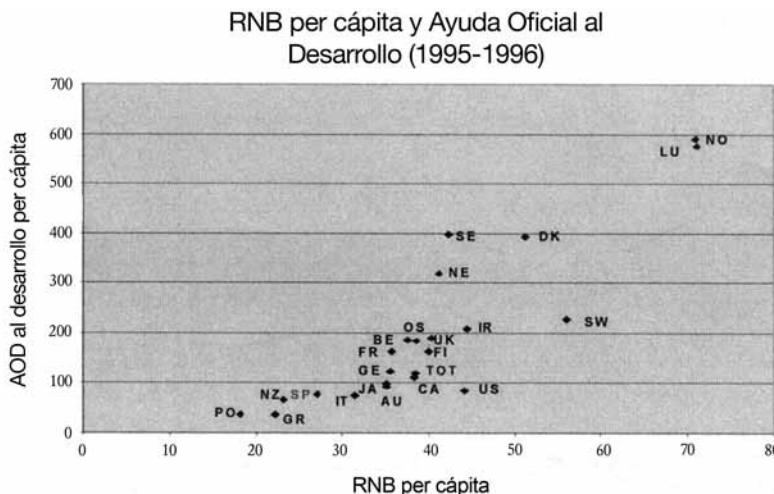
	2004	2005	2006	2007
ESPAÑA	0,2	0,27	0,32	0,41
U. EUROPEA	0,35	0,44	0,43	0,40
<b>TOTAL</b>	<b>0,26</b>	<b>0,33</b>	<b>0,31</b>	<b>0,28</b>

Fuente: OCDE (varios años).- datos del CAD

Por lo que respecta a la UE, cabe destacar que consolida la posición de liderazgo mundial como donante, y que cuenta con cuatro de los 5 países (Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos y Noruega) que superan el indicador del 0,7% del PIB. Sin embargo, existe preocupación acerca del grado de compromiso de los estados miembros con las metas trazadas en 2005 (COM, 2005), que requieren alcanzar un esfuerzo en cooperación del 0,51% en 2010 y el 0,7% en 2015, y que exigen estrategias de cada país para contribuir a las metas comunes.

En los gráficos se puede observar que entre 1995 y 2005 se acentúa la relación positiva entre renta per capita y AOD per capita, para el conjunto de países de la OCDE. Sin embargo, persisten diferencias notables para un mismo nivel de ingresos, como ilustran los casos de EE.UU (US), Irlanda (IR), Países Bajos (NE) y Suecia (SE), que oscilan desde una AOD per capita inferior a 100\$, a otra de 400\$ por persona EN 2005-2006





Se puede destacar que no solamente ha crecido la Ayuda al Desarrollo global, sino que la UNESCO estima también un crecimiento en la AOD destinada a Educación: desde 4.400 mill. \$ en 2002 a 6.700 millones en 2005, aproximadamente. La parte dedicada a educación básica ha pasado de 1.900 mill. a 2.800 mill. en ese período.

A pesar de ese crecimiento, el volumen total disponible para las políticas educativas internacionales sigue siendo muy inferior a las necesidades estimadas. Unesco estima en 2007 que la ayuda a la EPT debería situarse entre 9.000 y 11.000 mill. \$ al año para lograr los principales objetivos de escolarización y alfabetización.

Los informes de seguimiento de la EPT ponen el énfasis no sólo en la evaluación de la AOD internacional, sino en la trayectoria seguida por los presupuestos nacionales en educación. Sólo a partir de la combinación de esfuerzos y estrategias locales con la cooperación internacional creciente, se pueden alcanzar los ambiciosos objetivos fijados en el año 2000.

En los análisis del gasto público educativo hay que comenzar por destacar la escasez de datos, la fluctuación de las cifras, y la dispersión de los indicadores dentro de cada región. Las comparaciones se centran en el gasto público en educación como porcentaje sobre el PIB (índice de esfuerzo educativo del país)<sup>6</sup>. En 2005 el 2,4% de gasto sobre el PIB de Pakistán o Bangladesh, contrasta con el 3,8% de la India, el 4,7% de Irán,

<sup>6</sup> La información estadística se recoge y analiza continuamente por el Instituto de Estadística de la Unesco ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

y el 7,5% de las Maldivas. En África subsahariana, cinco países se sitúan por debajo del 2,5%, frente a otros siete que superan el 6% en 2005.

Centrándose en los 16 países africanos para los que se dispone de datos, se constata que en 10 casos, el indicador es más elevado en 1995 que en 1991, lo que puede reflejar el efecto de la conferencia de Jomtien. Sin embargo, 10 países vuelven a reducir su gasto al final de la década. Después de Dakar, se observa que 13 países presentan un indicador más elevado en 2005 que en 1999. A pesar de las fluctuaciones, el balance global es positivo, ya que la tasa media de crecimiento anual del gasto fue del 4%. Los análisis de Unesco subrayan que los países con mayores progresos en escolarización primaria entre 1999 y 2005 son también países cuyo esfuerzo medio en educación pasa del 3,4 al 4,2% del PIB en ese periodo (UNESCO, 2007)

En definitiva, las dos fuentes de financiación (internacional y local) han crecido en los últimos años, aunque el logro de la EPT requiere incrementos adicionales y coordinados para eliminar los déficits pendientes en cantidad y calidad de la formación básica mundial.

## 5. LOS OBJECTIVOS DE 2000 Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LAS DÉCADAS ANTERIORES

Las decisiones tomadas en el año 2000 en Naciones Unidas se pueden interpretar como un intento de coordinación de la política internacional de desarrollo hacia ocho metas concretas, directamente relacionadas con las condiciones de vida de las personas, y con la lucha directa contra la pobreza.

La acumulación de informes críticos con las políticas (no coordinadas) de desarrollo llevadas a cabo en la 2<sup>a</sup> mitad del siglo XX por una veintena de países donantes y otras tantas organizaciones internacionales, puede ayudar a entender la decisión tomada en el año 2000, y el apoyo político que esta nueva agenda ha suscitado. Varios temas destacan en la literatura.

### a) *¿Es efectiva la ayuda al desarrollo?*

En la literatura académica abundan los artículos que cuestionan la existencia de un efecto significativo de la AOD sobre el crecimiento de los países entre 1970 y 1990. Entre los textos con resultados negativos destacan los trabajos de Mosley et al (1987), Boone (1996), y Burnside & Dollar (2000). Este último artículo argumenta que la ayuda al desarrollo

es efectiva solamente en los países con una “buena” política económica local (fiscal, monetaria y de apertura de mercados). De acuerdo con este resultado, el condicionamiento de la AOD a indicadores de política económica parece la solución para potenciar la efectividad de la ayuda al desarrollo<sup>7</sup>. Sin embargo, Easterly et al (2004) muestra que el resultado no es robusto a la ampliación geográfica o temporal de la muestra utilizada. Los trabajos más recientes tampoco han alcanzado un consenso sobre este punto, que suscita intensos debates políticos. Cabe destacar a este respecto, los informes de ONG como Oxfam o Eurodad que critican duramente la condicionalidad macroeconómica que ha aplicado históricamente el Banco Mundial y, sobre todo, el Fondo Monetario Internacional<sup>8</sup>.

*b) ¿Es posible la coordinación de donantes?*

Abundan los estudios que ponen de manifiesto la ineficiencia asociada a la falta de coordinación de los donantes, y a la desconexión de sus programas de “desarrollo” con el presupuesto local del receptor. Frente a los análisis macro comentados anteriormente, que no alcanzan resultados definitivos sobre la efectividad de la AOD, diversos estudios de casos concretos arrojan alguna luz parcial sobre el problema de la coordinación.

En Tanzania se ha buscado, desde 1995, la coordinación de los numerosos donantes (14 en educación, en torno a una estrategia nacional de desarrollo que representa las necesidades y prioridades del gobierno local (Helleiner, 2002). En la actualidad, el país forma parte de los Pilotos de Naciones Unidas (Delivering as One) que buscan coordinar la acción multilateral sobre el terreno. También participa en este experimento internacional Vietnam, otro país afectado por la proliferación de donantes. En 2002 tenía 25 bilaterales, 19 multilaterales y unas 350 ONG internacionales operando con más de 8.000 proyectos (Achayra et al 2006).

El impacto de la ayuda internacional se reduce al acarrear elevados costes de transacción, reuniones e informes entre gobiernos locales y una multiplicidad de donantes. Estos últimos tampoco suelen especializarse por áreas, lo que conduce a que la proliferación se correlacione con la fragmentación de actuaciones y con una escasa implicación de todos en la compleja evaluación de resultados y responsabilidades. (Achayra, 2006).

<sup>7</sup> Collier y Dollar (2001) insisten en la efectividad de la AOD en los países con un buen índice de política económica, como el que aplica el Banco Mundial (CPIA).

<sup>8</sup> Destaca la dura evaluación de Eurodad: “World Bank and IMF conditionality: a development injustice”, June 2006.

Otro ejemplo relevante lo proporciona Ghana, ya que diez donantes importantes (incluyendo el B. Mundial, la Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo y el Reino Unido) han cooperado en los años 2003 a 2007 para proporcionar apoyo global al presupuesto del país (Cavalcanti, 2007).

El repaso de Unesco (2008) a las iniciativas suecas, holandesas, británicas y europeas (CE) de apoyo a los presupuestos de educación de varios países en los últimos años, refleja mejoras (superando la fragmentación de proyectos) pero también dificultades de evaluación. Es necesario un doble compromiso (donantes y receptores) con los objetivos comunes y una auténtica coordinación de donantes en torno a ellos.

### *c) Modelos teóricos y contratos de cooperación*

Diversos modelos teóricos intentan identificar algunas soluciones, especialmente para diseñar un modelo de cooperación de doadores que resulte efectivo. Se considera a “reducción de pobreza” como un bien público internacional, cabe esperar que en ausencia de cooperación los países tendan a realizar una provisión reducida del bien. Todos se benefician de la lucha contra la pobreza en el mundo, pero prefieren que la financien los demás. En ese sentido, los compromisos de doadores para vincularse a realizar esfuerzos similares en la AOD, como el 0,7% del PIB, representan una solución al problema del “free rider” en el financiamiento.

Por otro lado, un modelo óptimo trata de evitar que la cooperación eleve el problema de crowding-out, o expulsión del gasto local que se orienta a favor de los más pobres como consecuencia de la llegada de AOD internacional que ya cubre ese gasto. Para abordar estos problemas de incentivos, el trabajo concluye que es necesario diseñar contratos que condicione el mantenimiento de la ayuda internacional dirigida a un país, con el compromiso local de gasto público de lucha contra la pobreza (Torsvik, 2005).

En este sentido pueden interpretarse algunas actuaciones, como la de la iniciativa de vía rápida (FTI) que condiciona la asignación de ayuda significativa y estable en educación al compromiso de destinar al menos un 20% del presupuesto nacional a la educación. En la misma dirección se situarían las prácticas desarrolladas por la EC para dar apoyo global a los presupuestos locales de los países, que mantienen una estrategia clara de

avance hacia los ODM<sup>9</sup>. Esta “nueva” condicionalidad aparece como una posible solución a los problemas de incentivos donante-receptor, pero sigue requiriendo coordinación de donantes en torno a los objetivos, la evaluación y la coherencia de la cooperación.

Adicionalmente, la mejora de la efectividad de la AOD pasa por una lucha contra la corrupción, responsable de que los fondos no lleguen a su destino. Un análisis de las transferencias, que el gobierno de Uganda estableció para sus escuelas, muestra que solamente el 13% llegó a los centros educativos. Otras encuestas concluyen que en Tanzania se perdían el 57% de los fondos enviados a las escuelas, y un 49% en Ghana (Reinikka y Svensson, 2004).

De nuevo, cabe concluir que la mejora de la efectividad de la ayuda afecta tanto a los donantes como a los receptores de ayuda, y requiere aún esfuerzos por ambas partes.

## **6. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN INTERNACIONAL DE DONANTES**

El aumento de la ayuda oficial al desarrollo en la última década se ha producido con un crecimiento notable del número de donantes envueltos en las diferentes áreas y países. Así, se estima que en el período 2003-05, al menos 13 países contaban con más de 10 países donantes cada uno en educación (Unesco, 2007). Por el contrario, cinco países tenían uno o ninguno, y otros diez se relacionaban con sólo dos donantes.

Entre las iniciativas prácticas que han surgido en el ámbito multilateral, y que inciden en la coordinación de la actuación en educación, se pueden destacar las siguientes:

**6.a.-** La iniciativa de vía rápida (Fast Track Initiative o FTI) en el Banco Mundial que reúne a 15 donantes bilaterales y multilaterales (Comisión Europea) para coordinar esfuerzos en la financiación estable e impulso de la EPT. Desde noviembre de 2003 cuenta con un Fondo catalítico que ha recaudado más de 800 millones de dólares y tiene comprometidos otros 500. España ha entregado 80,03 mill \$ y ha comprometido 7 mill \$ adicionales a este fondo educativo.

---

<sup>9</sup> Eurodad (2008) y Oxfam (2008) contienen evaluaciones del apoyo presupuestario prestado por la EC en los últimos años a varios países, y valoración de las nuevas propuestas comunitarias. En MAEC (2007) se describen las iniciativas españolas en este campo en 2006.

En 4 años se han transferido fondos a 18 países, con otros seis en trámite para recibirlos y 10 más pendientes de la aprobación de sus planes educativos. Una vez que las estrategias de expansión y mejora educativa han sido validadas, se aprueban ayudas importantes a entregar en varios plazos, como 48 millones \$ para Kenia, 35 millones \$ para Madagascar o 19 millones \$ para Ghana, entre otros ejemplos.

Como se indica más arriba, el acceso a la ayuda se condiciona a una estrategia local que incluya un compromiso de destinar al menos el 20% del presupuesto público a educación. Se busca una conjunción de esfuerzos internacionales y nacionales para dar solidez a la expansión de la EPT.

**6.b.-** Como organismo coordinador de los esfuerzos de la EPT, la UNESCO ha elaborado un Plan de Acción Global (GAP) que busca coordinar las actuaciones de las instituciones multilaterales implicadas en la tarea colectiva. El Plan fue aprobado en la reunión de noviembre de 2006 en El Cairo, pero no supone todavía una hoja de ruta efectiva para evitar duplicaciones y solapamientos. El objetivo último sería conseguir delimitar “quién hace qué” en Educación, para que los donantes y los receptores de AOD pudieran contar con una guía efectiva de actuación hacia el logro de los objetivos de Dakar.

Así, por ejemplo, la propia UNESCO ha invertido en los últimos años recursos y esfuerzos para identificar, en primer lugar, las necesidades de profesorado en diversas regiones, y definir, en segundo lugar, una estrategia de formación de donantes. Se estima que unos 18 millones de nuevos maestros serán necesarios de aquí a 2015 para cubrir la escolarización primaria total y reemplazar las vacantes que se vayan produciendo (Unesco, 2006). El cuadro 5 muestra las necesidades de docentes que afectarán a las regiones clave para el logro de la EPT.

#### **Cuadro 5 -Necesidades de profesorado (Ed. Primaria 2004-2015)**

	Profs-04	Nuevos para EFA	Reemplazos	Total
AFRICA SUBSAHARIANA	2,4	1,6	2,1	<b>3,8</b>
P. ÁRABES	1,8	0,5	1,4	<b>1,8</b>
ASIA ORIENTAL	9,4	0,1	3,9	<b>4,0</b>
ASIA SUROESTE	4,4	0,4	3,2	<b>3,6</b>
ASIA CENTRAL	1,6	0,1	0,8	<b>0,9</b>
	19,6	2,7	11,4	<b>14,1</b>

Fuente: OCDE (varios años).- datos del CAD

El programa TTISSA (Teacher Training Subsaharan Africa) se ha diseñado para cooperar con los países africanos en la formación de los cerca de 4 millones de profesores que se estiman necesarios de aquí a 2015.

España colabora en 2006 y 2007 en este programa, con fondos que impulsan el desarrollo de un sistema de cualificaciones de profesores, la capacitación de gestores, la extensión de sistemas de garantía de calidad en países como Angola y Congo. Esta acción de cooperación española se complementa con otra que financia el desarrollo curricular en países de África subsahariana, que lleva a cabo un instituto de Unesco (BIE). Fondos italianos contribuyen a la aplicación del programa en Burundi y la República Democrática del Congo mientras que la cooperación noruega y británica facilita la actuación en otros países africanos<sup>10</sup>.

Este tipo de proyectos permite combinar el esfuerzo de donantes diversos, con el asesoramiento de una organización especializada como UNESCO, para afrontar una necesidad clave para el logro de los ODM, como es la capacitación de docentes con los que ofrecer una educación de calidad a toda la población.

6.c.- En el área de cooperación al desarrollo, las Naciones Unidas deciden en 2005 impulsar reformas que mejoren la coherencia del sistema multilateral. Las recomendaciones del grupo de alto nivel se resumen en el título de su informe de noviembre de 2006: "Delivering as One".

Las Naciones Unidas han comenzado a aplicar esta estrategia de coordinación sobre el terreno que aspira a que todos los organismos (PNUD, OMS, UNESCO, UNICEF, FAO, UNIDO, UNIFEM, OIT, OMI, UNAIDS, etc.) actúen de manera unificada para elevar la coherencia y efectividad de la cooperación multilateral. En sus inicios se aplica en ocho países (Tanzania, Mozambique, Ruanda, Cabo Verde, Vietnam, Pakistán, Uruguay y Albania) que sirven como pilotos en este esfuerzo por actuar en la práctica como una única organización, con un solo coordinador y un solo presupuesto.

Se busca, de nuevo, reducir los costes de transacción, especialmente para los países receptores de la ayuda, que tendrán que relacionarse con un único interlocutor, y una acción multilateral más cohesionada y, se espera, más efectiva. La evaluación de esta experiencia debe arrojar información de gran interés en los próximos años, y afectar al futuro de la reforma de

---

10 En la página web de la UNESCO se puede acceder a la descripción del programa y a su newsletter ([www.unesco.org/education/](http://www.unesco.org/education/)).

Naciones Unidas, así como al conjunto de la cooperación internacional, bilateral y multilateral.

**6.d.-** El fondo español para los Objetivos del Milenio, constituido en 2006 en el PNUD, con un presupuesto de 528 millones de euros comparte algunos de los rasgos de unidad de acción sobre el terreno del punto anterior. Coaliciones de organismos internacionales presentan proyectos conjuntos en 6 áreas prefijadas y, tras una evaluación internacional, reciben financiación para contribuir a las metas del milenio.

Aunque no existe una “ventana” específica para educación, revisten interés los proyectos financiados en el área de juventud, empleo y migración. Diversos proyectos en los que participan UNESCO o UNICEF buscan mejorar las cualificaciones de los jóvenes en varios países (Paraguay, Albania, China,...). La evaluación de estos proyectos también puede contribuir a la reflexión internacional sobre la coordinación y efectividad de la ayuda al desarrollo.

## 7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

**a)** La evolución de los niveles educativos de la población mundial es cada vez más un factor relevante para el análisis y diseño de políticas de formación continua en los mercados de trabajo europeos, donde los trabajadores inmigrantes representan ya el 10 o el 15% del total.

**b)** A mitad de camino en la ruta marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por Naciones Unidas en 2000 para 2015, cabe hablar de luces y sombras en la búsqueda de la Educación para Todos (EPT).

Junto a mejoras significativas en la escolarización primaria en el mundo y en el equilibrio de género en la expansión educativa, subsisten déficits notables (más de 70 millones de niños y niñas fuera de la escuela, según la UNESCO) que ponen en riesgo el logro de la escolarización universal en 2015 en unos 50 países.

El progreso es aún más lento en la alfabetización de adultos, que no ha llegado a 781 millones de personas de todos los continentes.

**c)** Desde el punto de vista de la financiación de la EPT se detectan incrementos significativos (aunque no suficientes) tanto en la ayuda inter-

nacional (AOD) como en los presupuestos locales. Sin embargo, las oscilaciones en ambas fuentes y su falta de coordinación debilitan la efectividad de un gasto que debería al menos duplicarse en volumen de aquí a 2015 para conseguir la EPT en todo el mundo.

d) Frente a la proliferación descordinada de donantes se pueden identificar algunos programas surgidos en los últimos años: como la iniciativa de vía rápida (FTI), los países piloto de “Delivering as One”, o las experiencias de apoyo a los presupuestos locales de la Comisión Europea y de algunos países. Estos programas buscan superar los problemas creados por la falta de coordinación de los donantes y la difícil evaluación de resultados de la AOD. El examen del impacto de estas iniciativas recientes será crucial para avanzar en la definición de modelo de cooperación más efectivos en el logro de los ODM.

e) España ha contribuido a la mejora de la financiación de estas políticas y eleva significativamente su ayuda oficial al desarrollo y pasa de un esfuerzo del 0,2% sobre el PIB en 2004 al 0,41% en 2007.

En educación han destacado como novedades los programas de canje de deuda por educación (360 millones de dólares), las contribuciones a la iniciativa de vía rápida, y las aportaciones voluntarias a organismos multilaterales como UNESCO, UNICEF, OEI y, especialmente, el fondo de los Objetivos del Milenio en el PNUD. El peso elevado de las contribuciones a organizaciones de carácter multilateral representa una aportación de la política de cooperación española a los esfuerzos internacionales de coordinación de actuaciones.

#### f) Retos futuros

Los próximos años, hasta 2015, requieren una mejora de la cantidad y la calidad (efectividad sobre los ODM) de la ayuda al desarrollo en el mundo. El papel relativo de los esfuerzos de coordinación de donantes bilaterales frente a las reformas de los Organismos multilaterales, es una de las interrogantes a despejar. La evaluación rigurosa de las múltiples iniciativas de los últimos años puede aportar información relevante para el logro de la Educación para Todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A., Fuzzo, A. and Moore, M. (2006). "Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid", *Journal of Development Studies*, vol 42 (1), pp. 1-21.
- Boone, P. (1996). "Politics and the effectiveness of foreign aid", *European Economic Review*, vol 40, pp.289-329.
- Burnside, C. and Dollar, D. (2000). "Aid, policies and growth.", *American Economic Review*, vol 90, pp.847-868.
- Coate, S. (1995). "Altruism, the Samaritan 's dilemma and government transfer policy", *American Economic Review* 85, pp. 46-57.
- Collier, P. and Dollar, D. (2001). "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review*, vol 46 (8), pp.1475-1500.
- COM (2005). The European Union Development Policy. "The European Consensus", Joint declaration, Nov, Brussels.
- COM (2008). Xeneral Budget Support Guidelines. European Union Development Policy, Brussels.
- Delors, J. (1993). - *Crecemento, competitividade e emprego: retos e pistas para entrar no século XXI*, Bruxelas., Delors, J. (1993)
- Easterly, W. (2002). "The Cartel of Good Intentions: the problem of bureaucracy in foreing aid", *Policy Review*, vol 5 (4), pp. 223-250.
- Easterly, W., Levine, R. and Roodman, D. (2003). "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, 94 (3), pp. 774-780.
- EU (2002). "detailed work.programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe", *Official Journal of the EC* (2002/C 142/01), 14-6-2002
- Eurodad (2006). "World Bank and IMF conditionality: a development injustice", Eurodad, June.
- Eurodad (2008). "Outcome-based conditionality: Too good to be true?", Eurodad, February.
- FTI (varios anos). FTI Catalytic Fund Status Report, FTI Secretariat, World Bank. ([www.education-fast-track.org](http://www.education-fast-track.org))

Helleiner, G. (2002). "Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania?", *Journal of Human Development* vol 3 (2), pp. 251-261.

MAEC (2007). Seguimento do PACI 2006. Aumentar a calidad e cantidade da nosa axuda mediante unha maior coordinación entre os axentes da Cooperación Española, Ministerio,... SECI, Madrid.

Mosley, P., Huson, J. and Horrell, S. (1987). "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *Economic Journal* 97, pp. 616-641.

OECD (2003). Beyond Rethoric: *Adult learning Policies and Practice*, OECD, Paris.

OECD (2007). *Development Aid at a Glance*, OECD, París, Francia.

OECD (varios anos), *Development co operation Report*, OECD Journal on Development, París, Francia.

Oxfam (2006). "The view from the summit: Gleneagles G8 one year on", Oxfam Briefing Note, 9 June 2006.

Oxfam (2008). "Fast forward. How the European Commission can take the lead in providing high-quality budget support for education and health", Oxfam Briefing Paper, May 2008.

Przeworski, A. and Vreeland, J. (2000). "The effect of IMF programs on economic growth", *Journal of Development Economics* vol 62, pp. 385-421.

Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). "Local Capture: Evidence from a Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics* 119 (12), pp. 679-705.

Svensson, J. (2003). "Why conditional aid does not work and what can be done about it "? ". *Journal of Developmental Economics* 70, pp. 381-402.

Svensson, J. (2000). "When is foreign aid policy credible", *Journal of Development Economics* 61, pp. 61-84.

Torsvik, G. (2005). "Foreign economic aid: should donors cooperate?", *Journal of Development Economics* 77, pp. 503-515.

UNDP (varios anos). *Human Development Report*, UNDP, N. York. ([www.undp.org](http://www.undp.org)).

UNESCO (varios anos), *EFA Global Monitoring Report*, UNESCO, París, Francia.

UNESCO (2006). *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*, Unesco-UIS, Montreal.



# **La formación continua en España**

**Felipe Sáez Fernández**

*Catedrático del Departamento de Análisis Económico, Teoría e Historia Económica*

*Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*

*Universidad Autónoma de Madrid*

## **1. INTRODUCCIÓN**

De cara al futuro seguirán registrándose fuertes cambios en materia de empleo y necesidades de formación entre la población activa europea en general y española en particular. Son varios los factores que incidirán a corto, medio y largo plazo en este campo: la continuidad de las innovaciones tecnológicas, que suponen nuevos requerimientos profesionales pero cuya cobertura, a la vez, se ve afectada por la disponibilidad o no de personal adecuado para su aplicación; la creciente globalización, con efectos de reasignación espacial del empleo; las variaciones en las estructuras ocupacionales y en los contenidos de los puestos de trabajo, etc. Todo inclina a pensar que la mayor parte de tales puestos se verán profundamente alterados de cara al horizonte 2025, sin poder prever correctamente sus contenidos. Paralelamente a este fenómeno, se manifiesta una clara necesidad de que las personas resulten versátiles para adaptarse sin dificultades a la rotación laboral entre puestos y empresas y a los cambios mencionados. Junto a estos hechos, además, los ciclos de empleo-desempleo serán gradualmente más frecuentes.

Lo expuesto tiene consecuencias importantes sobre la formación. Porque la convierte no solo en un elemento eficiente para la adaptación de las personas ante el escenario de cambios en las necesidades de profesionales del sistema productivo, sino que la hace ser, adicionalmente, el vehículo más apropiado para que esa adaptación se realice a lo largo de la vida laboral de los individuos, que verán así complementada la educación de

partida recibida en el sistema educativo. Lo que adquiere especial relieve en el caso español dada la polarización existente en la distribución de los niveles educativos entre la población (Cuadro 1). Pues efectivamente, si bien el porcentaje de personas de 15 a 64 años que han alcanzado un nivel de educación alto (universitario) está en sintonía con el registrado en la mayor parte de los países punta de la Unión (aunque alguno de ellos supere nuestra posición), el peso de quienes sólo disponen de un nivel bajo (inferior a la segunda etapa de educación secundaria) es notablemente más elevado que en el promedio; paralelamente, el peso de quienes disponen de un nivel medio (situado entre el anterior y el tercer nivel educativo), resulta notablemente más bajo. Situación que, en términos de flujos, se ve matizada por el mayor equilibrio que se da en las nuevas cohortes que llegan a la edad laboral (Parte inferior del cuadro).

Se produce en consecuencia cierto sobredimensionamiento comparado de la población poco cualificada, y lo contrario en aquella directamente vinculada a los procesos de producción especializada, donde son cada vez más necesarias nuevas habilidades y competencias profesionales para la interpretación y manejo de situaciones tecnológicamente complejas. Esta polarización no deja de ser destacable ya que en gran medida, tal como muestra la experiencia comparada (OCDE, 1994), la productividad y calidad alcanzados en la producción de bienes y servicios de alto contenido tecnológico depende de la existencia de una mano de obra intermedia sólida y bien preparada, profesionalmente hablando. Esto es, de una población trabajadora con oficio y capacidad simultáneamente de enfocar de manera apropiada los problemas surgidos.

**Cuadro 1. Distribución de la población de 15 a 64 años de la UE por niveles educativos**

Países	Niveles educativos (*)		
	Bajo	Medio	Alto
Bélgica	42,4	33,4	24,3
Dinamarca	27,4	50,2	22,4
Alemania	24,6	55,5	20,0
Grecia	48,0	37,7	14,3
<b>ESPAÑA</b>	<b>58,8</b>	<b>20,2</b>	<b>21,0</b>
Francia	39,1	40,2	20,7
Irlanda	40,7	38,8	20,4
Italia	57,1	34,4	8,5
Luxemburgo	43,3	40,7	16,0
Holanda	36,6	42,7	20,7
Austria	27,3	60,2	12,5
Portugal	78,5	13,8	7,7
Finlandia	31,0	41,8	27,1
Suecia	26,3	46,8	26,8
Reino Unido	18,3	56,1	25,7
<b>UE15</b>	<b>38,5</b>	<b>42,6</b>	<b>18,9</b>
<b>Países</b>	<b>% Población recibiendo Educación o Formación (25-64) %</b>	<b>Población con 1ª Etapa Educación Secundaria o más (25-64)</b>	<b>% Población con 1ª Etapa Educación Secundaria o más (20-24)</b>
<b>ESPAÑA</b>	12,1	48,4	61,3
<b>UE15</b>	12,1	66,0	74,1

Fuente: Eurostat (LFS). 2006.

(\*) Leyenda : Nivel bajo = nivel educativo inferior al de educación secundaria superior; Nivel medio = nivel educativo mayor que el anterior pero inferior al nivel alto, en el que se incluyen la mayor parte de los estudios reglados de carácter profesional; Nivel alto = nivel educativo que ha completado el tercer nivel educativo.

## 2. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ENTIDAD DE LA FORMACIÓN

El Programa Nacional de Reformas de España (Octubre de 2005), contempla las acciones de *formación continua*, englobando en este concepto tanto la destinada a ocupados como a desocupados. Esta vía de acumulación de capital humano –de carácter informal- constituye una línea de actuación relevante dentro del conjunto de las políticas del mercado de trabajo (PMT) que han venido instrumentándose en nuestro país desde hace largos años y que han registrado distintos cambios en su enfoque, en

el contenido y en el modelo de gestión aplicado: avances en el sistema institucional desarrollado (descentralización regional, sobre todo), delimitación y selección más precisa de materias y participantes, corresponsabilización de entidades colaboradoras, etc. Un ámbito de la educación española que ha venido y sigue siendo cofinanciado por la Comisión Europea, en una parte importante, a través del Fondo Social Europeo, por las Administraciones Central y Autonómica, las empresas y los propios trabajadores, en cuantía distinta en unos u otros ámbitos. Los componentes de esa formación son expuestos a renglón seguido.

**a)** El plan FIP (formación e inserción profesional), engloba las acciones de formación continua ocupacional dirigidas a trabajadores en desempleo. Tales acciones se realizan por las entidades gestoras del Plan: i) el INEM; ii) las Comunidades Autónomas que han asumido el traspaso de la gestión; y iii) aquellas entidades que firmaron un contrato-programa con el INEM (centros colaboradores, organizaciones empresariales o sindicales, organismos paritarios de formación de ámbito estatal, organizaciones representativas de la economía social, entidades públicas o privadas de formación, o empresas). Anualmente y con anterioridad al ejercicio correspondiente, se hace una convocatoria para que unas y otras entidades participen en la programación dentro de los requisitos establecidos por el MTAS. Los recursos destinados a este plan proceden del Fondo Social Europeo (FSE), que aparecen recogidos en el marco comunitario de apoyo para España, y del presupuesto estatal (vía MTAS). Junto a estas actuaciones FIP, las CC.AA llevan a cabo acciones correspondientes al programa operativo regional, cuya financiación se basa en recursos propios y del FSE.

**b)** La otra vertiente de la formación continua, la “formación para el empleo”, denominada tradicionalmente en España precisamente formación continua, va destinada a los trabajadores ocupados y desempleados, distribuyéndose en diversas actuaciones: i) acciones organizadas por las empresas para los componentes de sus plantillas; ii) permisos individuales de formación para los trabajadores donde estos prestan sus servicios, sin coste para las empresas (crédito de formación calculado en función del importe de la cuota de formación ingresada por cada empresa el año anterior en la seguridad social; iii) contratos programa de carácter sectorial o intersectorial (que contemplan competencias de índole transversal para los trabajadores), a los que pueden acogerse organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal o sectorial, entes paritarios amparados por la

negociación colectiva, organizaciones de la economía social y asociaciones de trabajadores autónomos; y iv) acciones complementarias para la realización de estudios relacionados con la formación continua.

La Fundación Tripartita (administración, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales) es la entidad estatal encargada de gestionar y tutelar este tipo de acciones, formando parte de los órganos de participación y gestión que componen la estructura organizativa del subsistema de formación continua (junto con la comisión estatal para esta formación y las comisiones paritarias sectoriales y territoriales). La financiación de las acciones descansa en asignaciones anuales del presupuesto estatal (que controla el INEM), procediendo los recursos de la recaudación de la cuota de formación profesional y del FSE a través de los programas operativos plurirregionales incluidos también, como en el caso de la formación ocupacional antes citado, en el marco comunitario para nuestro país.

Refiriéndose a ambas vertientes de formación, el Cuadro 2 recoge algunos datos de interés. En él se constata que el número de personas desempleadas que participan en este tipo de formación alcanza anualmente al 15% del conjunto de desempleados. Las acciones que se llevan a cabo son en su gran mayoría de corta duración (2 ó 3 meses), aunque más recientemente parece ir extendiéndose la tendencia a ampliar el contenido de esos cursos, con módulos más consistentes y enfocados a consolidar un nivel profesional mínimo para el desarrollo de un oficio. Y en el caso de la formación de empleados, la cobertura ronda el 10% de la población ocupada, lo que significa que, bajo una hipótesis de simetría en la tasa de participación –lo que no es exactamente así- serían precisos 10 años aproximadamente para que un trabajador tuviera una segunda oportunidad de ampliar o adaptar sus conocimientos por esta vía. En la práctica esa frecuencia es mayor entre el grupo de trabajadores cualificados al concentrar este colectivo el grueso de las acciones llevadas a cabo tal como se comenta seguidamente.

**Cuadro 2. Formación continua en España: participantes**

Formación destinada a trabajadores	EJERCICIO		
	2004	2005	2006
<b>1. Desempleados</b> (formación ocupacional)			
* Personas que finalizaron el curso que iniciaron (a)	274.228	264.759	263.195
* Porcentaje sobre el total de desempleados	16%	15%	15%
* Porcentaje que suponen los cursos de más de 400 horas (3 meses o más, aproximadamente)	32%	34%	36%
<b>2. Ocupados y asimilados</b> (formación para el emplego)			
*Trabajadores asalariados y asimilados (fijos discontinuos, desempleados en período formativo, en suspensión de empleo por expediente autorizado)			
*Trabajadores agrarios, autónomos, del mar, y otros			
*Socios de cooperativas y entidades economía social			
*TOTAL (b)	.....	2.846.430	1.786.402
*Porcentaje sobre el total de la población ocupada		14%	9%
RECURSOS DESTINADOS (en % do PIB) (c)			
*Alemania		0,30%	
*Holanda		0,31%	
*Francia		0,30%	
*Reino Unido		0,13%	
*Estados Unidos		0,06%	
*Italia		0,24%	
*España		0,16%	
<b>CARACTERÍSTICAS DE LA DISTRIBUCION DE LOS PARTICIPANTES</b> (sobre total de participantes en el trienio, calculado para cada una de las características contempladas)	<b>Acciones referidas a empresas</b>	<b>Acciones referidas a contratos programa</b>	
1.Trabajadores no cualificados (%)	21,9	29,7	
2.Trabajadores de empresas con equipo <50 (%)	17,4	.....	
3.Trabajadores de 25 años y menos (%)	6,0	14,5	
4.Hombres (%)	59,1	50,6	

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (Estadísticas) y MTAS Anuario de Estadísticas Laborales (2007).

(a) No se dispone de información completa de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, C. Valenciana y Galicia.

(b) En 2005, engloba los ejercicios de 2004 y 2005

(c) Datos OCDE (Employment Outlook, media de varios años).

En el caso de la formación destinada a ocupados o equivalente, cabe señalar algunos otros rasgos que resultan significativos. En las acciones gestionadas por las empresas el grueso de los participantes corresponde a personas cualificadas (casi un 80%); paralelamente, el grupo de jóvenes tiene una presencia discreta y, en términos de género, predomina el componente masculino. Respecto al tamaño de las empresas, aquellas con plantilla superior a 50 personas absorben el 85% del total de participantes. Algunos de estos rasgos varían cuando la fórmula de gestión de la formación descansa en contratos programa (acuerdos entre la administración y las instituciones o entidades), pues la presencia del personal poco cualificado es más alta así como la de los jóvenes y las mujeres (Cuadro 2).

Dada la importancia creciente de la formación destinada a ocupados, merece la pena extenderse en ciertos aspectos de la misma, comparando para ello el “modelo” español con el de nuestros vecinos, lo que se refleja en un cuadro adicional (Cuadro 3). En general se aprecia que el gasto en las empresas por individuo participante en las acciones de formación varía de unos a otros países. Aunque parte de las diferencias encontradas se deben a la aplicación de criterios contables distintos para los costes directos e indirectos, pueden distinguirse claramente tres grupos: el de importe más elevado se localiza en el bloque compuesto por Dinamarca, Noruega y Holanda, seguido por un segundo grupo en el que destacan Suecia y Bélgica. En el último grupo, dejando aparte Alemania, donde la formación profesional regulada combinada con el aprendizaje en las propias empresas alcanza un fuerte desarrollo, se encuentra España. Paralelamente, la calidad de la formación, utilizando como indicador más preciso el coste por empleado y hora, difiere de unos a otros lugares: en los países mencionados, por ejemplo, viene a ser un 60% más elevado que en el nuestro. En términos globales los costes directos de la formación superan a los indirectos (costes laborales de los participantes), menos en España (y en algún otro país), donde, debido a la fuerte cofinanciación del FSE, la aportación de la empresa es más elevada debido a las facilidades dadas para el uso del tiempo de trabajo.

Por otro lado hay gran similitud en lo relativo al número de días de formación por empleado y curso en las empresas, que no suele ser elevado (35-40); lo cual es exponente de que el contenido de la formación no abarca aspectos de carácter global o enseñanzas básicas, sino que se centra más bien en cuestiones instrumentales relacionadas directamente con las ocu-

paciones a desempeñar por el personal. Habitualmente la inclusión de módulos para el manejo de nuevas tecnologías predomina sobre el resto de contenidos. En otro orden de cosas y a tenor de las cifras manejadas, se constata que la formación resulta cara y abarca a un elevado porcentaje de la plantilla. En términos de tamaño de las empresas las diferencias son acusadas también: dentro del tiempo total de trabajo, el porcentaje dedicado a formación crece a medida que la empresa es más grande; las empresas pequeñas, como cabía esperar, invierten en formación bastante menos que las demás. En España, concretamente, menos de un tercio que las grandes.

**Cuadro 3. Formación: costes y tiempo dedicado en las empresas UE15**

Grupos de países	Costes de formación:				Número de horas de curso por participante	Tiempo dedicado a la formación por cada 1000 horas de trabajo (%)			
	C. Totales por empleado (*)	C. Directos	C. laborales de los participantes	C. Por empleado y hora		(**)			
						A	B	C	
<b>G1</b> Dinamarca Noruega Holanda	1.169 1.049 941	645 637 561	522 413 561	52 60 58	41 33 37	12 8 7	14 8 10	14 13 13	
<b>G2</b> Suecia Bélgica Luxemburgo Irlanda Finlandia	907 882 805 762 758	518 351 395 468 419	415 498 412 304 358	48 52 43 35 39	31 31 39 40 36	9 5 4 8 8	8 8 15 8 8	14 11 13 12 13	
<b>G3</b> España Portugal Alemania Austria	668 630 577 410	242 338 328 248	389 328 251 168	35 36 30 40	42 38 27 29	3 1 3 4	5 3 5 14	10 8 6 6	

(\*) En términos de indicadores de poder de compra. (\*\*) Según tamaño de la empresa : A=10-49 empleados; A=<50; B=50-249; C=250 y más.

Fuente : Eurostat, Statistics in focus. N° 8/2002-1/2003, UE.

### 3. EFECTOS DE LA FORMACIÓN

En la literatura económica se viene produciendo desde hace años la acumulación de un material de gran valor centrado en medir los efectos alcanzados por la formación, reflejo del creciente interés que suscita la economía de la educación y la economía laboral entre estudiosos, gobiernos y agentes sociales. En este ámbito sobresalen los esfuerzos dirigidos a analizar y evaluar el impacto que tienen las políticas de formación sobre los colectivos receptores, sobre el mercado de trabajo en su conjunto y sobre la viabilidad económica a largo plazo de las propias empresas (OCDE, 1.994; OCDE 1999; Schmid, 1996; CEE, 2007).

Entre los fenómenos derivados de la inversión en formación continua se han seleccionado aquellos que están más relacionados con lo expuesto en páginas anteriores (Cuadro 4). Respecto a la formación asociada a la empresa, merece la pena subrayar que la evidencia internacional muestra una clara relación positiva entre las que llevan a cabo planes de formación de manera regular a lo largo del tiempo y aquellas empresas cuya productividad tiene un comportamiento más dinámico a largo plazo. Lo cual tiene que ver con el hecho de que el nivel de errores en los procesos productivos resulta gradualmente bastante más bajo que en el resto de empresas; o con la circunstancia de que acaba lográndose una mayor capacidad del personal para realizar tareas sofisticadas o para recibir órdenes especializadas y complejas (OCDE, 1.994; Schmid, 1996; OCDE 1999; CEE, 2007).

Dentro de esta tendencia, sin embargo, los resultados son muy variables según cuál sea la estrategia general de la empresa y en función de cómo se integre la formación dentro de la misma; pues aquellos planes poco o nada vinculados a los objetivos claves de la empresa pueden llegar, incluso, a suponer un alto derroche de recursos al tener un efecto tenue sobre el rendimiento del personal. Con independencia de las dificultades metodológicas que acompañan la evaluación expuesta de tales efectos, la experiencia arroja también luz sobre el impacto que tiene la formación sobre los procesos de organización del trabajo y, dentro de ellos, sobre las situaciones ligadas a la reestructuración de equipos de trabajo y rotación interna del personal. Podría decirse que sólo donde tales cambios se han complementado con programas formativos ad-hoc (de actualización de conocimientos o de reciclaje), han podido cumplirse los objetivos perseguidos, que alternativamente se ven mermados cuando se ha carecido de vías para la adaptación profesional del personal (Ballot et al., 2006).

## Cuadro 4. Efectos de la formación continua

### A) DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN LAS EMPRESAS:

#### 1. Sobre la productividad

\* Se producen mayores incrementos de productividad en empresas con programas estables de formación (menores errores, mayor capacidad para órdenes especializadas, etc.).

\* Estos efectos son muy dependientes de la estrategia global empresarial y de RR.HH.

#### 2. Sobre los procesos de reorganización del trabajo (organización de equipos, nuevos métodos)

\* Racionalización de los trabajos realizados y reducción de los costes de producción

\* Mejora en el trabajo en equipo

\* Reciclaje profesional de la plantilla y aumentos en las posibilidades de movilidad funcional.

#### 3. Sobre la calidad

\* Mejora general de la calidad de productos y servicios

#### 4. Problemas metodológicos de la formación en la empresa:

\* De identificación y medición.

\* La formación es una variable endógena y no puede ser tratada estrictamente como exógena

\* Dado que las empresas son muy diferentes entre sí (estructura, organización y funcionamiento), se introducen errores de medida en los análisis

\* Referencias más destacadas para el apartado A: (1)

### B) DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN LOS TRABAJADORES

#### 1. Sobre los salarios y la promoción profesional

\* Esta formación no es estrictamente específica pues adiestra sobre el entorno tecnológico.

\* Resulta difícil medir cuánto corresponde a F. general o específico: Una explicación de tener parte general es que los empleadores invierten –sobre todo en los jóvenes- por compensación con menores salarios y porque es una forma de retenerlos posteriormente, lo que reduce costes de selección y adaptación.

\* Existe asociación a medio-largo plazo entre participación recurrente en programas y mejora salarial. El efecto a largo plazo es menor que el de la educación formal (base de partida), aunque algunas mediciones señalan que es igual: Un año adicional de educación (formal) proporciona un aumento del 5-10% de salario a largo plazo, casi similar al obtenido tras participar asi-

duamente en formación continua. Esta similitud puede deberse a problemas metodológicos y conceptuales de medición de contenidos y duración

\* Esa similitud de “rendimientos” se ve afectada porque entre los participantes predominan quienes las empresas consideran que tienen mayores expectativas de productividad.

\* Referencias más destacadas: (2)

## **2. Sobre la estabilidad laboral y la empleabilidad**

\* Los trabajadores de baja cualificación se benefician más de la formación al reducirse el grado de riesgo de despido y al aumentar su margen de maniobra en paro

\* Aun con módulos de formación cortos (30-50 horas), las destrezas o conocimientos suministrados presentan un componente sectorial superior al específico de la empresa

## **3. Sobre la demanda posterior de formación**

\* Las prácticas de certificar la adquisición de nuevas capacidades incentiva la demanda de posterior formación.

\* Referencias más destacadas: (3)

---

(1) Brunillo and De Paola, 2006; Bassainini and Brunello, 2006. Brunillo and De Paola, 2006..

(2) Veum 1995; Barron et al., 1999; Slician, 2001; Booth and Bryan, 2005.

(3) Leuven and Oosterbeek, 2007; Pischke, 2001; Schone 2004; Booth and Bryan, 2007))

Para los trabajadores que han participado en programas formativos organizados por las empresas o tutelados por ellas, los efectos son igualmente de varias clases. En materia de remuneraciones se ven incrementadas a medio y largo plazo aun cuando sea a un ritmo inferior a los avances de productividad conseguidos en las empresas (Ballot et al., 2006; Dearden et al., 2006). En realidad esos avances son superiores entre el personal que parte de posiciones más débiles, como ocurre con las mujeres o los segmentos de baja cualificación, debido a que pueden ser adaptados más fácilmente a tareas alternativas. Esto explica, probablemente, que las empresas tengan mayor incentivo para invertir en formación en aquellos entornos donde el recorrido salarial correspondiente a las distintas categorías profesionales es corto (menor dispersión salarial), pues en estos casos las mejoras de productividad no se trasladan íntegramente a los salarios. En todo caso la evidencia es fuerte en relación a las mejoras de calidad alcanzadas a través de la formación. Allí donde se llevan a cabo regularmente planes formativos para la plantilla (centrados de ordinario en el personal de cualificación media-alta), mejoran sustancialmente los niveles de calidad de los productos y/o servicios obtenidos. Lo que, en último extremo, redunda positivamente con el paso del tiempo en la promoción profesional de todos.

Se apunta a veces que existe conflicto entre la formación específica que se suministra al trabajador (que suele concretarse en módulos de corta duración) y el principio de transferibilidad de la formación, como elemento en este caso que favorece la probabilidad de aquél para mantenerse en situación de empleo, dentro o fuera de la empresa original. De ahí que la demanda de contenidos de carácter más general se manifieste a menudo en la negociación colectiva y se justifique en función de ese propósito. Lo cierto no obstante es que en la práctica, aun con tal tipo de módulos (cortos y específicos) y siempre que sean frecuentes a lo largo de la vida laboral, acaba por proporcionarse a los individuos la adquisición y actualización paulatina de habilidades y destrezas que van más allá de las propias de un puesto de trabajo determinado; siendo ello así porque esos módulos conllevan conocimientos con un componente sectorial pronunciado que permite la movilidad transversal entre ocupaciones homogéneas del mismo o de distintos sectores. La fórmula es naturalmente de efectos limitados a la hora de reciclar o profesionalizar a un trabajador; pues en este caso los contenidos formativos más eficaces han de contemplar aspectos sólidos de carácter básico (Dearden et al., 2006; Zwick, 2007).

En cuanto a la estabilidad en el empleo, parece apreciarse en España una asociación positiva entre participación recurrente en acciones de reciclaje o cualificación profesional y permanencia del trabajador en la empresa (Alba, 2000). Enfocado también desde el plano de los trabajadores, la formación resulta bastante útil, localizándose esa utilidad más frecuentemente entre técnicos y profesionales y algo menos entre los empleados y los trabajadores no cualificados. La conclusión es que, aun tratándose de módulos cortos, las destrezas o conocimientos suministrados presentan un componente sectorial superior al específico de la empresa. Aunque la formación no se aprecie en todos los grupos por igual, la evidencia muestra que los trabajadores con bajo nivel de cualificación se benefician comparativamente más de este último tipo de programas formativos. De un lado, porque se reduce su nivel de riesgo a ser prescindibles en la empresa; de otro porque, en caso de caer en situación de desempleo, su margen de maniobra para volver a acceder a otros puestos de trabajo es mayor. También es frecuente constatar que en las empresas donde se acostumbra certificar la formación recibida por un trabajador, el método actúa como elemento desencadenante de demanda adicional de formación en el futuro, o de su extensión a otros miembros de la plantilla. El Cuadro 4 incluye, de forma esquemática, los principales hallazgos de los estudios referidos a estos temas.

En la otra vertiente de la formación continua, esto es en la *destinada a trabajadores en desempleo*, existe evidencia en bastantes países (Heshmati and Ángstrom, 2001) así como en España, sobre algunos de los efectos generados con distintos programas. En esencia y referido a nuestro país, la probabilidad de acceder a una vacante resulta más alta cuando se ha participado en algún curso de formación ocupacional. El resultado es fácil medirlo si se dispone de grupos de control inicialmente en paro –de similares características en cuanto a preparación y experiencia en la fecha de partida- pero que no recibieron curso alguno. Los estudios muestran que los primeros alcanzan una probabilidad para encontrar empleo superior en varios puntos a los segundos (MTAS-UAM, 2004).

Esos resultados, referidos al colectivo de personas que se encontraban desempleadas a finales de 2001, muestran las probabilidades de estar empleados a finales de 2003 (dos años después) así como la diferencia entre la evolución en el mercado de trabajo de los participantes (grupo objetivo) y no participantes (grupo de control). Las estimaciones figuran

en el Cuadro 5, el cual contiene dos clases de resultados. En primer lugar, sobre la probabilidad de los participantes para alcanzar un empleo en el mercado de trabajo; en segundo lugar, sobre la misma probabilidad pero comparada ahora con la que corresponde a los individuos del grupo de control. Respecto a la primera cuestión, el coeficiente para mujeres es negativo (la probabilidad de obtener las mujeres un empleo es inferior a la de los varones), e igualmente sucede para la edad (decae a medida que la edad sube) y para la duración del desempleo (que es igualmente decreciente cuanto más larga sea la permanencia en esa situación). Lo que no ocurre cuando tomamos como variable causal el nivel educativo, que actúa de forma positiva (la probabilidad asciende con el nivel de estudios). Todos estos resultados son coherentes y consistentes con la evidencia empírica habitual en los distintos países (Cuadro 5, columnas 1 a 4).

La segunda cuestión es más sutil, pues está midiendo en realidad la eficacia de la formación ocupacional por contraste con quienes no la recibieron. Se observa que el coeficiente de probabilidades es positivo para el conjunto de desempleados (Cuadro 5, columna 5), lo que viene a señalar que el valor añadido por la formación es más alto, comparativamente hablando, que en el caso de los no participantes. Como información adicional, la parte inferior del mismo cuadro se centra en dos grupos de colectivos muy específicos: mujeres y parados de larga duración. Para ambos el diferencial participantes-no participantes es igualmente positivo y para los dos tipos de programas objeto de análisis (formación en general y formación de descalificados).

#### **4. BARRERAS A LA FORMACIÓN**

Para finalizar se repasan brevemente las principales barreras que surgen en la empresa española respecto a la inversión en formación (Cuadro 6). Unas afectan a la dirección (dificultades para definir los nuevos requerimientos, limitado rendimiento de la misma en ciertas ocasiones, riesgo de incentivar la huída posterior del trabajador hacia la competencia, etc.). Otras están asociadas a las incertidumbres que tienen los propios trabajadores: sobre la transferibilidad de la formación, sobre su papel ante la inestabilidad laboral, sobre la incidencia salarial, etc.

**Cuadro 5. Probabilidad de acceder a un empleo para los desempleados que participaron en acciones de formación (Estimación Logit)**

	Sexo (1)	Edad (2)	Nivel educativo (3)	Duración de la permanencia en desempleo (3)	Diferencial respecto al Grupo de Control (5)
Formación para desempleados	-0,4347 ***	-0,0601***	0,11736 ***	-0,1796 ***	<b>0,0118 **</b>

<b>Mujeres</b>				
	Edad	Nivel educativo	Duración de la permanencia en desempleo	Diferencial respecto al Grupo de Control
Formación para desempleados en general	-0,0916***	0,2252***	-0,2220***	0,0754***
Talleres de formación-empleo para parados descalificados	-0,0065	0,2376***	-0,4462***	0,1928***
<b>Desempleados de larga duración (DLD)</b>				
	Sexo	Edad	Nivel educativo	Diferencial respecto al Grupo de Control
Formación para desempleados en general	-0,4287***	-0,2109***	0,1066***	0,2330***
Talleres de formación-empleo para parados descalificados	-0,6470***	-0,0616*	0,0800**	0,2984***

Fuente: Elaboración propia en base a datos de registros del INEM (A. Herrarte y F. Sáez, 2006)

(1) Codificación: 1 (Hombre); 2 (Mujer)

(2) Codificación: 1 (< 25 años); 2 (25-34); 3 (35-44); 4 (45-54); 5 (55-65)

(3) Codificación: 1 (Sin estudios primarios); 2 (Estudios primarios); 3 (Estudios de secundaria); 4 (Estudios terciarios)

(4) Codificación: 1 (< 25 años y < 6 meses en paro); 2 (>=25 y < 12 meses en paro); 3 (Desempleados de larga duración)

(5) Codificación: 0 (No participantes); 1 (participantes)

\*\*\* Nivel de sig. 99% (Wald statistics); \*\* Nivel de sig. 95% (Wald statistics); \* Nivel de sig. 90% (Wald statistics)

En el citado Cuadro se refleja, igualmente, el tipo de estrategias más adecuadas para combatir y reducir las barreras a que se enfrentan habitualmente las empresas. Entre las estrategias sobresalen fundamentalmente tres grandes grupos: i) Mejoras en los procedimientos de planificación y gestión de la formación por parte tanto de las autoridades públicas responsables, como de las entidades encargadas de impartir finalmente la formación. ii) Mejoras en la definición y selección de los colectivos de participantes, lo que incluye la adecuación entre el contenido de la formación y las características de los participantes (historia laboral, circunstancias personales, nivel de cualificación de partida, procedencia del trabajador, etc.). iii) Mejoras en la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, los propios y los procedentes de entidades públicas regionales, nacionales o comunitarias.

**Cuadro 6. Barreras a la inversión en formación continua en la empresa**

Barreras más acusadas a la inversión en formación en el sector productivo	Incidencia en las empresas		Estrategias de respuesta
	Medianas y grandes	Pymes	
1.Dificultad en definir contenidos de puestos	X	XX	*Incentivos Sectoriales
2.Abandono temprano de la empresa	X	XX	*Cambio legislativo
3.Rotación laboral externa (factor cíclico)	X	XX	*Desarrollo carrera profesional
4.Enfoque inadecuado negociación colectiva	XX	XX	*Enriquecer contenidos NC
5.No se considera variable estratégica	X	XX	*Difusión de buenas prácticas
6.Restricciones de cultura gerencial	X	XX	*Difusión de buenas prácticas
7.Bajo nivel educativo de la plantilla	X	XX	*Concentración de ayudas
8.Incertidumbre sobre su transferibilidad	XX	XX	*Certificación de la formación
9.Incertidumbre sobre estabilidad y promoción laboral	XX	XX	*Difusión de resultados

Fuente : CEIM (1996); Parellada y Sáez (1999); UAM (2005).

(\*) X=Media; XX=Fuerte

Mejoras todas por otro lado necesarias no solo porque el escenario para los próximos años sugiere una menor canalización de fondos desde el FSE y las entidades públicas, sino porque el estudio y racionalización de los costes de los cursos y de su gestión dejarían recursos libres para aplicarlos a mejorar la formación y atender objetivos insuficientemente cubiertos hasta la fecha.

## 5. CONCLUSIONES

El potencial de recursos humanos en España, de cara a las tendencias de creciente tecnificación en los procesos de producción que afectan a la economía internacional, presenta notables diferencias respecto a los países de la Unión, centradas básicamente en una distribución desequilibrada entre niveles de cualificación inicial. Las tendencias de los últimos años, sin embargo, parecen estar mitigando esta situación aunque a ritmo lento.

La importancia que se da a la inversión en capital humano en las empresas españolas (sobre todo en el tramo de las pequeñas y medianas) está todavía por debajo de la media europea, aunque se haya registrado un claro avance recientemente. La evidencia sugiere que, a pesar de la reducida duración de una parte importante de las acciones de formación continua y de su contenido específico, sus resultados son habitualmente favorables; el elemento de calidad, sin embargo, presenta diferencias significativas tanto entre empresas como entre los grupos receptores. La política de mantener la formación destinada a desempleados se ve justificada cuando se dirige básicamente a colectivos específicos. Su eficacia resulta potenciada cuando se aplican criterios de estricta selección de participantes, de especialidades profesionales programadas y de solvencia en la gestión de la formación impartida.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, A. (2000). "Un Estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España", en FORMACIÓN Y EMPLEO. Visor-Fundación Argentaria, Madrid.
- BALLOT, G., FAKHFAKH, F., and TAYMAZ, E. (2006). "Who benefits from training and R&D, the firm or the workers?", *British Journal of Industrial Relations*, 44 (3), pp.473-495.
- BARRON, J., BERGER, M., BLACK, D. (1999). "Do workers pay for on-the-job training ?". *Journal of Human Resources*, 34 (2), pp. 235-252.
- BASSAININI, A. and BRUNELLO, G. (2006). "Is training more frequent when the wage premium is smaller?. Evidence from the EC". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nº 41.
- BOOTH, A., and BRYAN, (2007). "Who pays for general training in private sector Britain?". *Research in Labour Economics*, 26., pp 85-123.
- BRUNELLO, G., and DE PAOLA, M. (2006)."Market failures and the under-provision of training". *EC-OECD Seminar on "Human capital and labour market performance"*. Brussels.
- DEARDEN, L., REED, H., VAN REENEN, J. "The impact of training on productivity and wages: evidence from British panel data". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68 (4), pp. 397-421.
- EUROPEAN COMMISSION-FTOMILLO (1.999). "Benchmarking skills in Europe". MINER-Fundación Tomiño-UAM-European Commission, 1.999.
- EUROPEAN COMMISSION (2002). European Employment Strategy. Felipe Sáez, (Director), "Assessment of the European Employment Strategy, Spain. Final Report". [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/2002Eval\\_es](http://europa.eu.int/comm/employment_social/2002Eval_es).
- EUROPEAN COMMISSION (2007). Employment in Europe.
- FERRARTE, A. AND F. SÁEZ (2007). "LMP in Spain: analysis of microdata and main results". *Rev. Eurostat*.
- HESHMATI, A. and ENGSTROM, L. (2001). "Estimating the effects of vocational rehabilitation programs in Sweden". *In Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. pp. 183-210. ZEW Economics Studies. Centre for European Economic Research, Germany.

- LEUVEN, E., AND OOSTERBEEK, H. (2007). "An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training". *Journal of Applied Econometrics* (forthcoming).
- MTAS-UAM (2004). Avaliación da Estratexia Europea de Emprego nas Comunidades Autónomas españolas.
- OCDE (1994). The OCDE Jobs Study. Evidence and Explanations. Paris.
- PARELLADA, F. e SAEZ, F. (1999), La formación continua en las empresas españolas. *FORCEM*, Madrid.
- PISCHKE, J.S. (2001). "Continuous training in Germany". *Journal of Population Economics*, 14 (3), pp. 523-548.
- SCHONE, P. ( 2004). "Why is the return to training so high "? ". *Labour*, 18 (3), ppp. 363-378.
- SCMID, G., O'REILLY, J., and SCHÖMANN, K. (1996). International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Edward Elgar, Brookfield, US.
- SLICIAN, P. (2001). "On-the-job training and starting wages". *Journal of Labour Research*, 22 (1), pp. 809-816.
- UAM (2005). Avaliación da Estratexia Europea para o Emprego. MTAS-INEM (F.Sáez, Director).
- VEUM, J. (1995). "Sources of training and their impact on wages". *Industrial and Labour Relations Review*, 48 (4), pp. 812-826.
- ZWICK, T. (2002). "The impact of training intensity on establishment productivity". *Industrial Relations*, 45 (1), pp. 26-46.

# **La formación continua en Galicia: un balance**

Alberto Vaquero García

*Profesora titular del Departamento de Economía Aplicada*

*Facultad de Ciencias Económicas y Turismo de Ourense*

*Universidad de Vigo*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Por formación continua se entiende toda aquella capacitación profesional que desarrollan las empresas, los trabajadores, los sindicatos y representantes empresariales para mejorar las competencias y el nivel de cualificación de la mano de obra ocupada.

En el actual escenario económico las empresas saben que, para competir, precisan ser eficientes, lo que se traduce en la necesidad de acelerar su capacidad de innovación, configurándose la formación como una variable determinante. No es de extrañar, por lo tanto, que las actuaciones formativas destinadas a los trabajadores ocupados sean reconocidas como un eje vertebrador para el desarrollo de la vida económica y social.

Este reconocimiento no es nuevo, ya la Comisión Europea (CE) en el Libro Blanco de Delors *Crecimiento, competitividad y empleo en Europa: retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (1994a) establecía que para mejorar el nivel de cualificación y competencias profesionales de la población, resulta necesario el fortalecimiento de la educación y la formación durante toda la vida. Este argumento ha sido utilizado en repetidas ocasiones (CE, 1994b, 2008), lo que es buena muestra de la importancia de este tipo de políticas para la UE.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Europeo (2001) señalando la necesidad de que los sistemas de educación se adapten a las demandas sociales para conseguir un empleo de calidad. Siguiendo la

misma argumentación que el Libro Blanco, el Consejo Europeo apuesta el desarrollo de la formación continua, especialmente cuando los cambios económicos, dan muestra de la insuficiencia de la formación inicial.

Así, el Consejo Europeo sostiene que la implantación de la nueva oferta de la formación continua debería ser acorde con las necesidades formativas territoriales, la potenciación de nuevas competencias básicas, especialmente en las Tecnologías de la información y las Comunicación (TIC), y una mayor transparencia de las cualificaciones.

A nivel nacional son numerosos los estudios que analizan la importante relación entre formación continua y mejoras laborales, tanto en lo que respecta al mantenimiento en el empleo como en relación a mayores remuneraciones. Lo mismo se puede afirmar entre la formación continua y la productividad de las empresas (Alcaide et al 1997, Alba 1993, Saéz 1997 y 1999, Martín 2001, entre otros).

Si el reto para los próximos años es disponer de una mano de obra más cualificada para incrementar el nivel de competitividad de las empresas, la formación continua es un elemento estratégico a tener muy presente. Lo anterior precisa, además, de una profunda revisión de este proceso formativo, que pasa por conseguir una formación más relacionada con la demanda real de capital humano de las empresas (Vaquero, 2005).

El objetivo de este artículo es profundizar en el conocimiento de las actuaciones en el campo de la formación continua en Galicia para determinar su incidencia, comportamiento y resultados en las empresas y en los trabajadores.

La estructura de esta colaboración es la siguiente. Tras esta introducción, el segundo apartado realiza un breve repaso histórico al programa de formación continua desde la perspectiva estatal, paso previo para conocer la incidencia de este instrumento en la Comunidad Autónoma de Galicia. El tercer apartado se centra en el análisis de la realidad gallega, estableciendo, en primer lugar, un análisis de los aspectos básicos, para posteriormente, realizar un estudio de los principales resultados. Finaliza este artículo con una serie de conclusiones.

## 2. UN BREVE REPASO HISTÓRICO<sup>1</sup>

El programa de formación profesional reglada aparece por primera vez con la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (1970) como parte del sistema educativo. Sin embargo, no será hasta 1986 cuando surge la necesidad de potenciar este tipo de instrumentos, especialmente con la aprobación del Plan de Formación e Inserción Profesional (plan FIP) y la creación del Consejo General de la Formación Profesional (CGFP), órgano consultivo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>2</sup> (MTSS), encargado de asesorar al Gobierno en los campos de la formación reglada y ocupacional, a través del Programa Nacional de Formación Profesional.

Este programa comprende tres subsistemas claramente diferenciados:

- Formación Profesional Inicial o Reglada, cuyo objetivo es la obtención de las competencias necesarias para el ejercicio y el desarrollo profesional.
- Formación Profesional Ocupacional, orientada especialmente a los trabajadores en situación de desempleo, de cara a mejorar sus capacidades de inserción/reinserción en el mercado laboral.
- Formación Profesional Continua, que posibilita que los trabajadores ocupados tengan una actualización permanente de sus competencias, para mejorar el nivel y calidad en el empleo y la productividad de las empresas.

En 1991 el CGFP constituyó una mesa de negociación para analizar, de manera específica, la situación del programa de formación continua, dando como resultado la firma, en 1992, del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC), donde se establecía, por primera vez, un sistema de gestión y distribución de ayudas a las empresas para la formación.

En 1996 se firma el II ANFC donde se amplió el acceso a la formación a nuevos colectivos de trabajadores y situaciones, en especial a los afiliados a los regímenes especiales agrario, autónomos, fijos discontinuos y aquellos trabajadores en proceso de regulación de empleo y con relaciones laborales especiales. Es a partir de este momento, cuando se incorpora el sistema de gestión de la formación continua al Sistema Nacional de Formación Profesional como subprograma formativo de naturaleza específica.

---

1 Un análisis más pormenorizado se puede encontrar en Martín (2006).

2 Actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En 1998 se aprobó el Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional (1998-2002), que perseguía un mayor ajuste del contenido de las cualificaciones profesionales de tres subsistemas de formación profesional a las competencias demandadas por los empresarios. Para lograr este objetivo, se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INC) y, además, se apostó por una mayor adecuación de los contenidos de los Certificados de Profesionalidad y el desarrollo de sistemas de orientación e inserción laboral dentro de los centros de formación.

Para articular todo este abanico de objetivos, se creó la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), como entidad responsable de organizar, gestionar y aplicar las múltiples acciones formativas, además de gestionar las ayudas de los planes nacionales y de los fondos estructurales europeos. Para su composición se contó con todos los agentes sociales con responsabilidad en el campo de la formación (empresas, trabajadores y las organizaciones que los representan).

En un primer momento, mientras estuvieron vigentes los dos primeros ANFC, la Administración Pública no formó parte del FORCEM (y eso a pesar de que los fondos eran de naturaleza pública). Sin embargo, la situación cambia a partir de la aprobación del III ANFC, al establecer un modelo tripartito con la participación del sector público, sustituyendo al por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Con estos cambios se buscaba mejorar la formación profesional del capital humano en las empresas, la adaptación de los trabajadores y de las empresas a los continuos cambios en materia laboral y asegurar la formación a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*).

A partir del 1 de enero de 2004 y tras la entrada en vigor del Real Decreto 1046/2003, comienza su andadura el nuevo Subsistema de Formación Profesional Continua, contemplado un conjunto de subprogramas: (i) las Acciones de Formación Continua en las empresas, que incluyen los Permisos Individuales de Formación (PIF), (ii) los Contratos-Programa para la formación de trabajadores y (iii) las Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación.

Con la entrada en vigor del citado Real Decreto, quedó anulado el III ANFC, lo que planteó la necesidad de firmar un nuevo acuerdo, en febrero de 2006. Este IV Acuerdo Nacional de Formación para el Empleo, con una dotación prevista de 2,2 millones de euros para la Formación

Profesional, destinaría 1,3 millones para la Formación Continua (60% del importe del programa).

El último cambio normativo se produjo con la entrada en vigor del RD 395/2007, que deroga el RD 1046/2003, y que tenía como objetivo impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una nueva formación que contribuyese al desarrollo de la economía basada en el conocimiento.

En la actualidad, y como consecuencia del proceso de transferencias de competencias desde la administración central a la autonómica, la gestión del programa de formación continua se realiza a través de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo y mediante los planes de formación continua de los gobiernos autonómicos.

Los colectivos que se pueden beneficiar de este programa son (INEM, 2008):

- Los trabajadores asalariados de las empresas públicas o privadas que coticen a la Seguridad Social.
- Los trabajadores fijos discontinuos de las citadas empresas en los períodos de no ocupación, los trabajadores que se quedan en paro durante su etapa de formación y aquellos en situación de regulación de empleo o de suspensión de empleo.
- Los trabajadores de los regímenes especial agrario, autónomos, del mar (en estos casos únicamente para contratos-programa).
- El personal de las administraciones públicas a través de acuerdos específicos con las diferentes administraciones.

Junto con lo anterior, se establecen prioridades en el acceso a la formación para ciertos colectivos, para evitar la discriminación y favorecer la aplicación del programa para los trabajadores con mayores dificultades de incorporación. Así, en las acciones de formación continua para las empresas y en los contratos programa, se fija cierto porcentaje a colectivos prioritarios del Fondo Social Europeo: trabajadores de PYMES (en especial de aquellas con menos de 50 trabajadores) y hacia colectivos desfavorecidos (mujeres, discapacitados, los mayores de 45 años y los trabajadores no cualificados).

Atendiendo a su naturaleza se puede establecer la siguiente tipología en las actuaciones de la formación continua (INEM, 2008):

**1. - Formación de demanda**, que comprende las acciones formativas de la empresa, agrupaciones voluntarias de empresas y permisos individuales de formación (PIF).

En los dos primeros casos las empresas pueden recuperar sus inversiones en formación aplicándose bonificaciones sobre las cotizaciones sociales empresariales. Para ello es necesario que las acciones estén relacionadas con la actividad de la empresa y que se encuentren dirigidas a proporcionar competencias profesionales transferibles a otras empresas. El Ministerio de Trabajo e Inmigración establecerá anualmente los módulos económicos máximos para financiar las diferentes acciones formativas en función de la modalidad del programa (presencial, a distancia, teleformación y mixta).

Los PIF son permisos que una empresa concede a un trabajador con el objetivo de facilitarle una formación que mejore su capacitación personal y profesional, sin que esto suponga un coste para la empresa. Aquellas empresas que opten por esta vía, podrán compensar el tiempo que deja de trabajar su empleado a cargo a sus créditos para la formación continua.

Así, las empresas tendrán un crédito adicional de gasto del 5% respecto al crédito anual para la formación continua. Para la cuantificación del crédito la empresa deberá aplicarse el porcentaje de bonificación que le corresponde según el tamaño de plantilla, a la cantidad recaudada en el año anterior en concepto de cuota de formación profesional.

Para el 2008 se establece que para empresas de 6 a 9 trabajadores el porcentaje será del 100%, de 10 a 49 empleados del 75%, de 50 a 249 trabajadores del 60% y de 250 o más empleados del 50%. Para las empresas de 1 a 5 trabajadores el crédito se establece en una cuantía fija de 420 euros por empresa.

**2. - Formación de oferta** que comprende los planes de formación dirigidos especialmente a trabajadores ocupados y las acciones dirigidas a trabajadores desempleados.

La formación de oferta son ayudas concedidas, a través del contrato-programa, por los Servicios Públicos de Empleo a planes de formación de las organizaciones sindicales o empresariales más representativas de una comunidad autónoma. Su objetivo es proporcionar formación a los trabajadores en competencias transversales u horizontales, bien a un sector, bien a un conjunto de ellos.

Aunque la tipología varía para cada comunidad autónoma, se pueden distinguir cuatro modalidades en función de los objetivos perseguidos. En primer lugar, se encuentran los contratos-programas que persiguen la ejecución de planes de formación intersectoriales en competencias transversales y horizontales. Para su aprobación es necesario que al menos un 10% de la carga lectiva impartida sea sobre acciones de formación relacionadas con las nuevas tecnologías o en especialidades industriales.

En segundo lugar están los contratos para la ejecución de planes de formación en el ámbito sectorial, que buscan el desarrollo de acciones de interés general y satisfacer necesidades específicas de formación de los sectores productivos.

En tercer lugar, las subvenciones de los planes de formación orientados a trabajadores y socios trabajadores de dos o más cooperativas, sociedades laborales y otras empresas de la economía social, que aunque no pertenezcan a un mismo sector productivo, permiten el desarrollo de demandas formativas de carácter transversal en Galicia.

Finalmente se cuenta con los contratos-programas destinados a los autónomos.

**3. - Formación en alternancia** con el empleo integrada por acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación.

**4. - Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación** que persiguen estudiar el mercado de trabajo para analizar la repercusión de la formación continua.

Los resultados del programa de formación continua han sido muy positivos. Lo anterior no es óbice para que algunos elementos y/o actuaciones sean claramente mejorables, en especial las relacionadas con la gestión y el control del gasto. En cualquier caso, en líneas generales, el funcionamiento del programa es considerado como bueno, tanto por las organizaciones sindicales como por la patronal.

### **3. LA FORMACIÓN CONTINUA EN GALICIA**

#### **3.1. Aspectos básicos**

Una vez analizadas brevemente las características generales del programa de formación continua en España, paso previo para conocer que actuaciones e aplican en Galicia, este apartado se centra en la realidad concreta de nuestra comunidad autónoma.

A lo largo de los últimos quince años se ha ido ampliando el proceso de transferencia de competencias en material laboral desde el Gobierno Central al Autonómico, aunque desde 2006 este traspaso se ha acelerado en el campo de las políticas activas de empleo.

Así, con la aplicación del Real Decreto 552/2006, de 5 de mayo, de ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 146/1993, de 29 de enero, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, se han producido importantes modificaciones en la gestión de la formación continua en Galicia.

Unido a lo anterior, en 2006 se produce un proceso de Diálogo Social entre la Xunta de Galicia, la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG), la Unión General de Trabajadores (UGT) de Galicia y el Sindicato Nacional de Comisiones Obreras (CC.OO.) de Galicia, que culminó con el I Acuerdo sobre Formación para el Empleo para la comunidad autónoma. Con él se persigue una mayor eficacia en el programa de formación en general y del subsistema de formación continua en particular, de cara a mejorar los niveles de empleabilidad, competitividad y condiciones laborales.

Así, partiendo de lo establecido en el IV Acuerdo Estatal de Formación para el Empleo de 2006<sup>3</sup>, la Mesa para el Diálogo Social de Galicia señala la necesidad de alcanzar un modelo de formación para el empleo transparente, público, gratuito, eficaz y con recursos suficientes.

Los firmantes de este Acuerdo proponen una serie de cambios en el modelo de formación basados en: (i) conexión con el mercado laboral; (ii) participación de los agentes sociales, (iii) territorialización adecuada de la oferta formativa, (iv) adecuación de la formación en base a la demanda y (v) atención especial a colectivos específicos.

---

<sup>3</sup> Resolución de 3 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Acuerdo Nacional de Formación (BOE de 27 de marzo de 2006).

Para poder llevar a cabo estas actuaciones, el I Acuerdo para el Empleo en Galicia señala la necesidad de profundizar en los siguientes aspectos<sup>4</sup>:

- Conseguir que los trabajadores reciban la formación adecuada para su promoción personal y profesional.
- Establecer programas de formación claramente definidos en función de las necesidades territorializadas y del establecimiento de mecanismos de evaluación del sistema.
- Continuar con el proceso de asunción de competencias en el campo de la formación continua<sup>5</sup>.
- Conseguir un sistema ágil y flexible de homologación de especialidades de formación.
- Diseñar un sistema participativo con representación de las organizaciones empresariales y sindicales con mayor representación en la comunidad autónoma.
- Diseñar e iniciar un sistema de acreditación de competencias ágil y generalizable a la población carente de certificación profesional y/o académica.

Para la realización de estos objetivos, el Acuerdo para el Empleo de Galicia apuesta por las siguientes medidas (Xunta de Galicia, 2007):

- Publicación territorializada de las diferentes prioridades de formación (comarcales, provinciales y autonómicas).
- Establecimiento de plazos y fórmulas más ágiles en las convocatorias.
- Elaboración de itinerarios personalizados de inserción laboral.
- Establecimiento de incentivos para la participación de los trabajadores.
- Establecimiento de un compromiso mínimo de cobertura del 60% de las necesidades formativas detectadas cada año.
- Diseño de un sistema ágil y fluido para canalizar las necesidades de formación de las PYMEs gallegas.

---

<sup>4</sup> Véase Acordo sobre a formación para o emprego en Galicia (Xunta de Galicia, 2007), <http://www.xunta.es/periodico/dialogo/pacto5.pdf>

<sup>5</sup> Aunque desde abril de 2006 Galicia ejecuta una parte de la formación continua, el proceso de transferencias de competencias desde el Estado aún no ha finalizado.

- Participación de los agentes sociales en las funciones y en los mecanismos de inspección, vigilancia y control de la formación para el empleo.

Mejora de la tramitación administrativa.

### **3.2. Los agentes que intervienen en la formación continua en Galicia**

Una vez establecido el marco general de funcionamiento del programa de formación continua en Galicia, el paso siguiente es delimitar qué organismos intervienen, y en qué niveles y competencias, para entender el funcionamiento del sistema<sup>6</sup>.

En un primer nivel se encuentra la Subdirección de Formación y Cualificaciones, dependiente de la Consellería de Traballo de la Xunta de Galicia, que es la responsable autonómica de la formación profesional para el empleo. Cuenta para ello con el Observatorio Ocupacional, organismo que le proporciona información clave para el diseño de las políticas de formación profesional y con el Instituto Galego de las Cualificaciones, que ejecuta las líneas aprobadas por el Consejo Gallego de Formación Profesional en el campo de las cualificaciones profesionales.

En un segundo nivel se encuentran los agentes sociales, representados por los sindicatos y organizaciones empresariales con más peso en Galicia.

En tercer lugar, los órganos colegiados territoriales, cuya misión es planificar y proponer la programación, así como evaluar los resultados de la formación. También se cuenta con los comités provinciales, que elaboran informes sobre las políticas activas de empleo y el Comité Autonómico de Empleo, que analiza la información relativa al mercado de trabajo, así como los programas y actuaciones del Servicio Público de Empleo.

En este mismo nivel, se encuentra el Consello Galego de Formación Profesional, cuyo objetivo es coordinar todas las enseñanzas y acciones de formación profesional en Galicia y el Consello Galego de Relaciones Laborales, cuya función es dictaminar las normas relativas a la formación para el empleo. Finalmente hay que incluir a las comisiones sectoriales, órganos colegiados de carácter consultivo y/o de asesoramiento del Consello Galego de Formación Profesional y la Comisión Galega de Formación Profesional Continua.

---

<sup>6</sup> Un análisis más completo se puede ver en Xunta (2007)

En un cuarto nivel se encuentra el Servicio Público de Empleo de Galicia y el resto de los servicios de orientación laboral. También se cuenta con la Comisión de Seguimiento como órgano tripartito de desarrollo, difusión y evaluación de la implantación de las medidas y objetivos alcanzados.

Como se puede deducir fácilmente, son numerosas las organizaciones y entidades que de una manera u otra participan en el programa, por lo que se hace patente la necesaria coordinación de todas las instituciones. Sólo así se podrán alcanzar los objetivos de la formación continua.

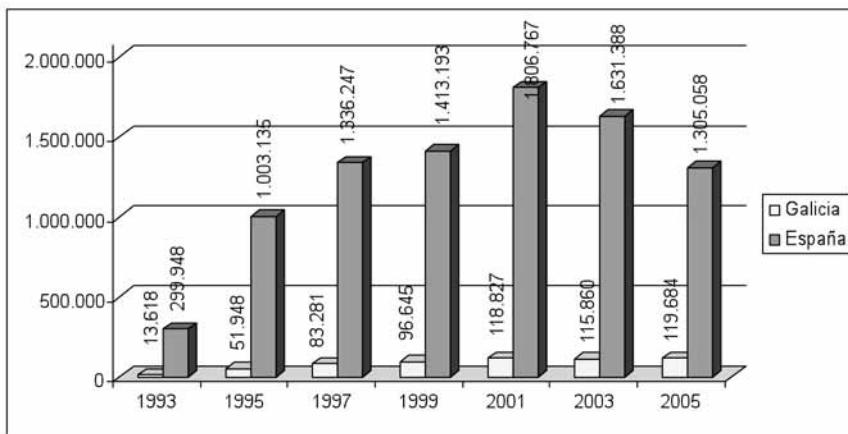
### **3.3. Un análisis de los principales resultados**

Este apartado tiene como objetivo describir los resultados del programa de formación continua en Galicia. La fuente básica de información ha sido la Fundación Tripartita para la Formación en la Formación en el Empleo y los presupuestos autonómicos de la Xunta de Galicia en el campo de la formación continua. Se ha de señalar que la información disponible en la primera de las fuentes resulta amplia y detallada, mientras que solo se ha podido contar con datos muy agregados de la actuación pública autonómica.

Además, se debe tener presente que cada vez más las empresas suelen llevar a cabo planes de formación para sus empleados con sus propios medios, contado parcialmente con las ayudas públicas. Esto puede suponer una clara infraestimación de las actuaciones en el campo de la formación continua al considerar únicamente los fondos de naturaleza pública.

Atendiendo a la información disponible se comprueba como la importancia, relativa y absoluta, del número de beneficiarios de formación continua en Galicia respecto al resto del Estado se ha ido incrementando desde 1993, al pasar del 4,6% al 9,1% en 2005 (gráfico 1). Así, el número de beneficiarios en Galicia ha pasado de 13.618 en 1993 a 119.684 en 2005, lo que supone multiplicar casi por 9 el número de trabajadores acogidos al programa.

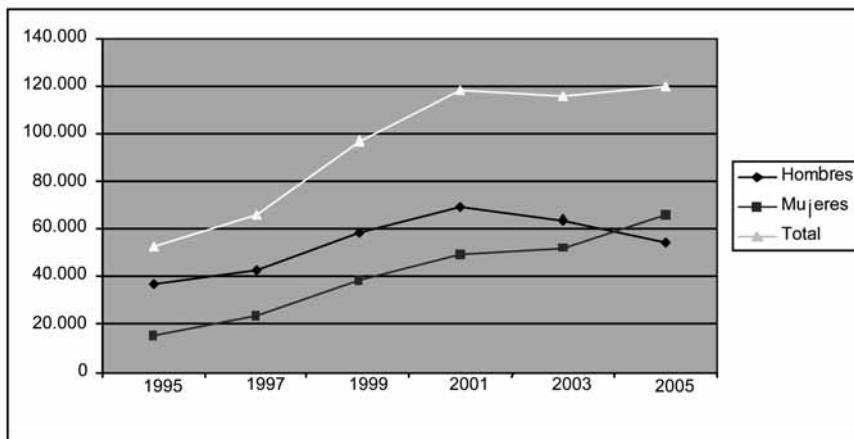
**Gráfico 1: Evolución de los participantes de la formación continua en Galicia y España**



Fuente: Diéguez y Vaquero (2001a) y elaboración propia

En segundo lugar (gráfico 2) se comprueba un creciente proceso de feminización de la formación continua en la Comunidad Autónoma de Galicia, de forma que si bien durante toda la década de los 90 y parte del presente siglo, el número de mujeres beneficiarias era notablemente inferior al de varones, a partir de 2002 se observa un cambio de tendencia, al convertirse en las primeras demandantes del programa. Este resultado puede deberse a que este colectivo se encuentra mucho más afectado por los cambios en el mercado de trabajo, en especial cuando aumentan las tasas de desempleo e inactividad. Entendido de esta forma, el comportamiento de las mujeres puede comprenderse como una especie “de seguro” para reducir sus probabilidades de salirse del mercado de trabajo (Vaquero, 2005).

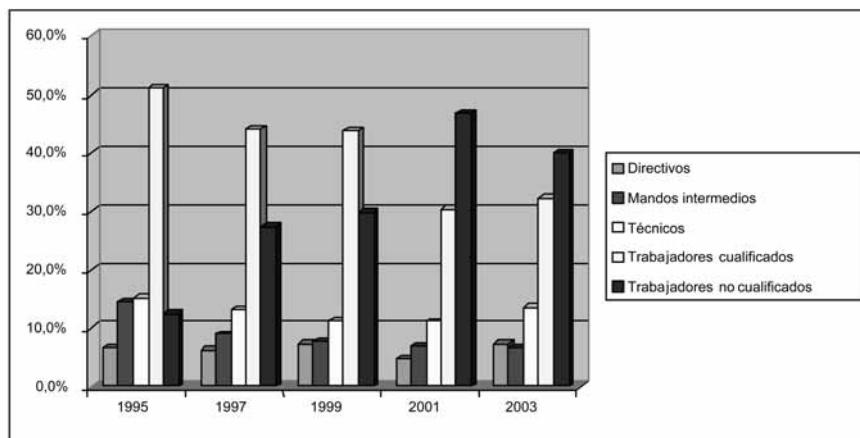
**Gráfico 2: Evolución de los participantes en acciones formativos en función del género, Galicia**



Fuente: Diéguez y Vaquero (2001b) y elaboración propia

El gráfico 3 permite analizar el cambio en el tipo de participantes en el programa de formación en función del nivel de cualificación de los usuarios. Así, si bien en 1995 el 50% de las personas que acudían al programa de formación eran trabajadores cualificados, en 2003 este porcentaje se reduce al 30%, aumentando el porcentaje de empleados no cualificados desde el 12% al 40%. Además, se reduce considerablemente el porcentaje de directivos y mandos intermedios (16%) en 1995 al 7% en 2003, lo que parece estar reflejando un mayor interés de los programas formativos por parte de los colectivos con menores niveles de cualificación. Este resultado parece refrendar el mismo argumento “de seguro” ya señalado cuando se analizó la distribución de los beneficiarios por género.

**Gráfico 3: Evolución de los participantes en acciones formativos en función de la categoría del puesto de trabajo, Galicia**



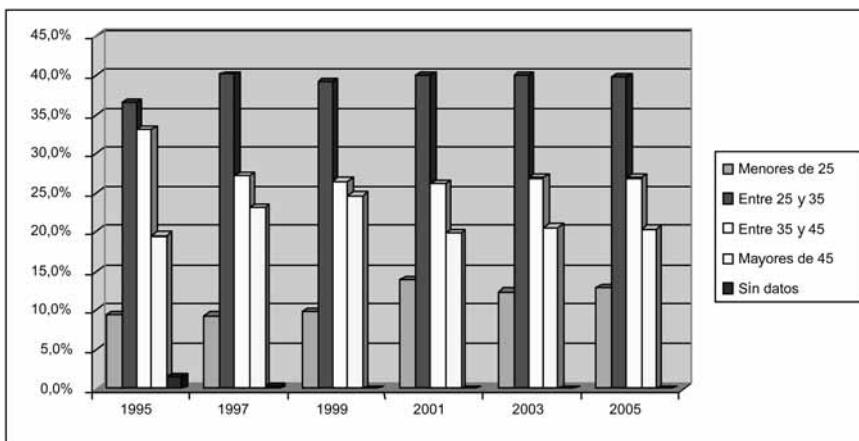
Fuente: Diéguez y Vaquero (2001a y 2001b) y elaboración propia

El gráfico 4 representa la evolución de los participantes en acciones formativas por tramos de edad. Se comprueba como a lo largo del período estudiado (1995-2005) el peso que representa el grupo de 25 a 35 años se mantiene en torno al 40%, lo mismo que el de mayores de 45 años, aunque desciende la importancia del grupo de 35 a 45 años. Por lo tanto, parece que el interés por la formación se concentra en unos pocos años, los correspondientes a los tramos centrales.

Esta cuestión exige una importante reflexión, ya que son precisamente esos tramos de edad, asociados a una experiencia de años en la empresa, los que menos problemas tienen de colocación y de permanencia en el empleo. Sin embargo, los colectivos de menos edad y los mayores son los grupos con mayores problemas para encontrar nuevos empleos, los primeros por su falta de experiencia y los segundos, porque la edad juega como variable de signo negativo, debido a la obsolescencia creciente del capital humano.

En ambos casos se debería de potenciar las actuaciones en este campo. Aunque a nivel teórico son calificados como objetivos prioritarios, en la práctica parece que no hay demasiados incentivos a la participación en el programa. Habría que estudiar, pues, como se puede incrementar el interés, tanto por parte de los trabajadores como por las empresas, que son en última instancia, las grandes beneficiarias de la formación continua.

#### Gráfico 4: Evolución de los participantes en acciones formativos en función de la edad, Galicia



Fuente: Diéguez y Vaquero (2001a y 2001b) y elaboración propia

**La tabla 1** nos permite relativizar el número de beneficiarios que participa en educación o formación respecto al número de habitantes. Se comprueba como el porcentaje de población en Galicia de 25 a 64 años que participa en algún programa de formación en 2005 fue del 12,4% (13,5% y 11,2% para mujeres y hombres, respectivamente), lo que refleja un importante aumento desde 2000, ya que en ese año únicamente recibían formación el 4% de la población.

Comparando estos datos con el resto de CC.AA., cabe señalar como durante el período 2000-05 el porcentaje de población gallega que cursaba algún tipo de estudios o formación (tanto fuera como dentro de la empresa), resultaba superior a la registrada en el conjunto del Estado. En segundo lugar, el indicador recoge un importante aumento ya que mientras en 2000 once comunidades autónomas tenían un mayor porcentaje de personas entre 25 y 64 años que cursaban algún tipo de estudios, en 2005 solo seis CC.AA. superaban los resultados de Galicia.

**Tabla 1: Formación permanente en las CCAA (2000-2006)**  
 (% población de 25 a 64 años que participa en educación-formación)

	2000	2004	2006
<b>Andalucía</b>	5,3	5,1	9,6
<b>Aragón</b>	4,9	4,9	11,8
<b>Asturias</b>	4,3	4,1	8,1
<b>Baleares</b>	3,5	5,8	10,6
<b>Canarias</b>	6,5	7,5	10,6
<b>Cantabria</b>	3,2	2,8	8,6
<b>Castilla y León</b>	7,2	7,3	11,0
<b>Castilla-La Mancha</b>	5,2	5,0	8,8
<b>Cataluña</b>	3,2	3,2	9,6
<b>Comunidad Valenciana</b>	7,9	7,3	10,5
<b>Estremadura</b>	3,3	3,5	9,0
<b>Galicia</b>	<b>4,0</b>	<b>6,5</b>	<b>11,3</b>
<b>Madrid</b>	4,1	3,6	11,6
<b>Murcia</b>	4,9	5,9	9,3
<b>Navarra</b>	6,8	3,8	12,0
<b>País Vasco</b>	5,7	7,1	12,4
<b>A Rioxa</b>	1,9	2,2	9,0
<b>Ceuta y Melilla</b>	8,7	5,8	11,9
<b>Total</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>10,4</b>

Nota: Se considera la población de 25 a 64 años, ocupada y no ocupada, que en las cuatro últimas semanas ha cursado algún tipo de estudios, bien en el marco de la empresa o centro de trabajo o fuera de él.

Fuente: MEC (2008), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, 2006

**La tabla 2** permite realizar un análisis de la demanda de formación en función del género de los beneficiarios. Se comprueba como el porcentaje de mujeres del tramo de edad entre 25 a 64 años que participa en educación o formación resulta más alto que el de hombres. Así, para 2006 se obtiene unos porcentajes del 12,2% y el 10,5% para mujeres y hombres, respectivamente, unos indicadores que resultan superiores e inferiores, respectivamente a la media estatal (11,5% y 11,4%). Los resultados más discretos se obtienen en Asturias (7,1% y 9,1% para hombres y mujeres, respectivamente) y La Rioja (6,7% y 11,5%).

**Tabla 2: Formación permanente en las CCAA (2005-6)**  
 (% población de 25 a 64 años que participa en educación-formación)

	2006	
	Hombres	Mujeres
<b>Andalucía</b>	8,9	10,4
<b>Aragón</b>	9,9	13,7
<b>Asturias</b>	7,1	9,1
<b>Baleares</b>	8,8	12,5
<b>Canarias</b>	9,6	11,6
<b>Cantabria</b>	7,1	10,1
<b>Castilla y León</b>	8,9	13,2
<b>Castilla-La Mancha</b>	7,6	10,2
<b>Cataluña</b>	8,7	10,5
<b>Comunidad Valenciana</b>	9,8	11,2
<b>Extremadura</b>	7,6	10,5
<b>Galicia</b>	<b>10,3</b>	<b>12,2</b>
<b>Madrid</b>	10,4	12,8
<b>Murcia</b>	8,6	10,1
<b>Navarra</b>	11,2	12,9
<b>País Vasco</b>	11,2	13,7
<b>A Rioxa</b>	6,7	11,5
<b>Ceuta y Melilla</b>	11,6	12,2
<b>Total</b>	<b>11,4</b>	<b>11,5</b>

Fuente: MEC (2008), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, 2006

**La tabla 3** permite conocer el porcentaje de población activa ocupada y desempleada que realiza cursos de formación para el trabajo. Se comprueba como en 2003, la tónica general es que los activos desempleados participen más activamente en este tipo de programas porque entienden que es una buena forma de encontrar un trabajo. Centrando nuestro análisis en Galicia se comprueba como los porcentajes son del 3,4% y 12% para ocupados y desempleados respectivamente (3,7% y 9,1% para la media estatal).

A pesar de esta tendencia positiva en los programas de formación en Galicia, el *Plan estratégico de innovación de Galicia 2010* señalaba que las

empresas gallegas realizaban un menor esfuerzo en formación continua que las españolas y europeas, lo que reduce notablemente la capacidad de adaptación a los cambios.

Así, mientras que el 13% de las empresas gallegas no dedica ningún día al año a la formación, en la media del Estado este porcentaje resulta del 5% (5,7% en la UE). Además, el porcentaje de empresas que dedican a la formación más de 7 días al año en Galicia (27,9%) es muy inferior a la media europea (37,5%) y especialmente, española (57%). **La tabla 4** resume estos resultados.

Además, si bien las empresas destacan que existen importantes necesidades de formación, resulta especialmente complicado motivar al personal para que adquiera nuevos conocimientos. Este problema es especialmente importante en Galicia, ya que las empresas de nuestra comunidad autónoma presentan mayores necesidades de formación en el aprendizaje y formación del personal, al tener un porcentaje importante de población ocupada con bajos niveles de estudio.

El 75% de las empresas gallegas consideran que el lugar más adecuado para impartir la formación es la propia empresa, mientras que en el caso español y europeo, el porcentaje es del 52 y 54%, respectivamente (**tabla 4**). Además, se comprueba como la mayor formación se obtiene fuera de los organismos públicos de formación, lo que puede estar indicando un problema de adaptación de los mismos a las necesidades empresariales.

Un resultado similar se obtiene en Rodeiro y López (2007) al señalar que aunque mayor parte de las PYMES considera que la formación es un factor de máxima importancia para lograr una mayor competitividad empresarial (el 75% la sitúan como un factor muy o bastante importante), sus actuaciones no refrendan esta postura. Así, la cifra de fondos que las PYMES gallegas destinan a este programa no supera el 2% de las ventas. Además, entre las empresas que si apuestan por estas actuaciones, solo el 30% analiza de forma adecuada sus actuaciones coordinándolas con sus objetivos empresariales.

**Tabla 3: Porcentaje de población activa, ocupada y desempleada que sigue cursos de formación para el trabajo, 2003**  
 (% población de 25 a 64 años que participa en educación-formación)

	Activos	Activos ocupados	Activos desempleados
<b>Andalucía</b>	3,8	3,2	6,8
<b>Aragón</b>	3,6	3,2	9,9
<b>Asturias</b>	2,8	1,8	12,6
<b>Baleares</b>	3,9	3,8	5,8
<b>Canarias</b>	5,9	5,5	9,5
<b>Cantabria</b>	1,0	0,6	4,6
<b>Castilla y León</b>	5,6	4,8	13,0
<b>Castilla-La Mancha</b>	4,9	4,3	11,1
<b>Cataluña</b>	3,0	2,7	6,7
<b>Comunidad Valenciana</b>	6,6	6,2	10,9
<b>Extremadura</b>	2,7	2,2	5,2
<b>Galicia</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>12,0</b>
<b>Madrid</b>	3,3	2,9	9,5
<b>Murcia</b>	5,3	4,7	11,5
<b>Navarra</b>	6,3	6,0	12,7
<b>País Vasco</b>	5,7	4,8	17,0
<b>A Rioxa</b>	1,7	1,3	8,2
<b>Ceuta y Melilla</b>	6,1	5,7	9,9
<b>Total</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>9,1</b>

Fuente: MEC (2008), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, 2006

Comparando estos resultados con la información de la **tabla 5** que reflejan, para 2005, el porcentaje de población de 25 a 64 años que participan en educación y formación permanente en la UE, se comprueba como Galicia y España ocupan una posición intermedia, tanto a nivel de la UE25 como de la UE15.

**Tabla 4: Principales indicadores de formación continua en las empresas en Galicia, España y la UE (2003)**

(% población de 25 a 64 años que participa en educación-formación)

	Galicia	España	UE
Días dedicados a la formación por empleado			
• Ningún día al año	13,8	5	5,7
• De 1 a 6 días al año	58,4	38	56,8
• Más de 7 días al año	27,9	57	37,5
Necesidades de formación suplementaria			
• Motivar al personal para que adquiera nuevos conocimientos y adaptación al cambio	51,1	43	66
• Aprendizaje y formación del personal técnico	40,6	43	45
• Aprendizaje y formación del personal comercial	42,5	26	33
• Habilidades básicas de la fuerza de trabajo con estudios primarios	38,5	17	26
Lugar donde se imparte la formación			
• En la propia empresa	77	52	54
• En organismos de formación del sector privado	11	18	19
• En organizaciones semipúblicas	4	17	15
• En organismos públicos de formación	8	13	12

Fuente: *Plan estratégico de innovación de Galicia 2010*

Además, se comprueba la existencia de comportamientos muy diferentes por países. Así, en algunos parece que la formación continua es una política muy extendida: Suecia (34,7%), Reino Unido (29,1%), Austria (27,6%) o Finlandia (24,8%) mientras que en otros esta actuación tiene una escasa trascendencia: Italia (6,2%), Portugal (4,6%) o Grecia (1,8%). Este resultado parece responder a la existencia de dos modelos: continental, donde el programa de formación en general es algo más extendido y el latino, donde la formación presenta un menor interés.

Además, la UE consciente de que todavía hay 72 millones de trabajadores con baja cualificación (Eurostat, 2003) ha creado el programa de formación a lo largo de la vida y prevé establecer en breve el Marco Europeo de Cualificaciones y la posibilidad de implantar un sistema de transferencia de créditos en formación profesional (algo parecido a lo que se busca en enseñanza superior).

**Tabla 5: Porcentaje de población de 25 a 64 años que participa en una acción de educación o formación permanente en los países de la UE, 2005**

	<b>Ambos sexos</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Austria</b>	13,9	13,2	14,6
<b>Bélgica</b>	10,0	10,3	9,7
<b>Chipre</b>	5,6	5,1	6,1
<b>Dinamarca</b>	27,6	24,2	31
<b>Eslovaquia</b>	5,0	4,7	5,2
<b>Eslovenia</b>	17,8	16	19,6
<b>España</b>	<b>12,1</b>	<b>11,2</b>	<b>13,1</b>
<b>Estonia</b>	5,9	4,2	7,5
<b>Finlandia</b>	24,8	21,1	28,6
<b>Francia</b>	7,6	7,4	7,9
<b>Grecia</b>	1,8	1,9	1,7
<b>Hungría</b>	4,2	3,5	4,8
<b>Irlanda</b>	8,0	6,6	9,4
<b>Italia</b>	6,2	5,7	6,6
<b>Letonia</b>	7,6	4,9	10,0
<b>Lituania</b>	6,3	4,9	7,6
<b>Luxemburgo</b>	9,4	9,3	9,5
<b>Malta</b>	5,8	6,7	4,8
<b>Países Bajos</b>	16,6	16,6	16,7
<b>Polonia</b>	5,0	4,3	5,6
<b>Portugal</b>	4,6	4,5	4,7
<b>Reino Unido</b>	29,1	24,2	33,9
<b>República Checa</b>	5,9	5,5	6,4
<b>Suecia</b>	34,7	29,9	39,7
<b>UE25</b>	<b>10,8</b>	<b>10,0</b>	<b>11,7</b>
<b>UE15</b>	<b>11,9</b>	<b>11,0</b>	<b>12,8</b>

Nota: Esta convocatoria de demanda está orientada a incrementar la competitividad de las empresas a través de la formación de sus trabajadores en aquellas materias formativas decididas por la empresa.

Fuente: MEC (2008), *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación* 2006.

Analizando el número de horas destinadas a la formación a nivel europeo se comprueba (Eurostat, 2003) la reducida inversión (en horas) de las empresas españolas en la formación de sus empleados. Según el citado informe las empresas españolas dedican solo 6 horas por cada 1.000 tra-

bajadas. Solo Alemania y Austria (5 horas) y Portugal (4 horas) presentan un menor indicador, aunque por motivos bien diferentes. Así, mientras Alemania y Austria potencian la formación profesional y por eso no resulta necesario destinar más tiempo a la formación continua, no ocurre lo mismo en Portugal. La situación contraria se observa en Dinamarca (14 horas), Suecia (12 horas) o Finlandia y los Países Bajos (11 horas en ambos casos), unas cifras que duplican el indicador obtenido en España.

Este resultado es especialmente preocupante para el caso de las PYMEs, ya que si bien las empresas españolas de tamaño medio (de 50-249 trabajadores) invierten 5 horas frente a las 14 de Dinamarca, en las pequeñas empresas (entre 10-49 empleados) España invierte únicamente 3 horas frente a las 12 de Dinamarca o Suecia.

Además, no se puede perder de vista que el tejido empresarial gallego está formado casi en su totalidad por PYMEs, ya que el 94,5% de las empresas tienen entre 1 y 9 trabajadores, siendo la importancia de las empresas de 100 o más trabajadores (0,6% del total) muy reducida (Fernández et al, 2007). Por lo tanto, y siendo conscientes de que la formación continua de los trabajadores es un elemento fundamental para la competitividad de la economía gallega, resulta imprescindible tratar de aumentar la tasa de participación de los trabajadores de las empresas de menor tamaño.

El análisis de la formación continua por el lado de la demanda, a partir de las cifras de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, nos permite señalar (**tabla 6**) como la mayor parte de los grupos formativos se celebran bajo la modalidad presencial (76,8%), lo mismo que los participantes formados (72,7%). No obstante, en los últimos años se comprueba una reducción de la formación presencial (60,6% y 59,3%, para grupos formativos y participantes formados, respectivamente). Por el contrario aumenta la importancia de la formación a distancia, que pasa del 10,4% en 2004 al 23% en 2006, en buena medida por el avance de la enseñanza virtual en los últimos años. Este mismo resultado se reproduce, de manera más o menos idéntica, a nivel nacional.

En cuanto al tipo de formación (genérica o específica) no se registran apenas cambios, situándose tanto para los grupos formativos como para los participantes formados, alrededor del 70%. Lo mismo puede decirse en relación al nivel de formación impartida, que se reparte al 50% entre el nivel básico y medio-superior. Lo mismo que para el programa de alfabetización informática, que se centra casi exclusivamente (99%) en la formación informática sin modulo.

La duración de la enseñanza es variable según el tipo de formación: 24 días para la modalidad presencial, 52 días para la mixta, 25 días para la formación a distancia y 61 para la teleformación.

En cuanto al perfil demográfico de los grupos formativos en Galicia se comprueba (**tabla 7**) como el 49% de los beneficiarios tiene entre 16 a 35 años, mientras que solo el 21,3% de los individuos formados tiene 46 o más años. Se comprueba, por lo tanto, como a partir del tramo de 26 a 35 años, una mayor edad se traduce en un menor interés por recibir formación. Este resultado parece responder al menor deseo por actualizar conocimientos de aquellos que llevan más tiempo en la empresa. Esto sin duda, debería ser un elemento para reflexionar, ya que esta tendencia deberá ser corregida lo antes posible. Además, comparando este resultados con los datos de 2004 se comprueba como la tendencia anterior se acentúa, al pasar el colectivo de mayores de 55 años del 10% en 2004 al 5,5% en 2006.

En función del género se comprueba una tendencia a la feminización de la formación, al pasar del 37,4% en 2004 al 42,2% en 2006.

**Tábla 6: Acciones de formación continua en las empresas. Características de los grupos formativos. Galicia (2004-06)**

		2004				2006						
		Grupos formativos realizados	%	Participantes formatos	%	Duración media grupo días		Grupos formativos realizados	%	Participantes formatos	%	Duración media grupo días
TOTAL	2.807	100,0	25.776	100,0	25,4	6.399	100,0	49.211	100,0	49.121	100,0	29,7
MODALIDAD												
• Presencial	2.155	76,8	18.735	72,7	24,2	3.876	60,6	29.205	59,3	24,4		
• Mixta	280	10,0	3.242	12,6	33,6	1.157	16,1	7.687	15,6	52,5		
• A distancia	292	10,4	3.126	12,1	22,7	1.114	17,4	11.330	23,0	25,1		
• Teleformación	80	2,9	671	2,6	31,9	252	3,9	989	2,0	61,3		
ALCANCE DE FORMACIÓN												
• Générica	1.975	70,4	18.390	71,3	26,7	4.203	65,7	34.090	69,3	30,2		
• Específica	832	29,6	7.336	28,7	22,4	2.196	34,3	15.121	69,3	28,5		
NIVEL DE FORMACION												
• Básico	1.407	50,1	12.964	50,3	26,9	2.947	46,1	24.368	49,5	31,0		
• Medio/Superior	1.400	49,9	12.812	49,7	24,0	3.452	53,9	24.843	50,5	28,3		
ALFABETIZACION INFORMATICA												
• Módulo	27	1,0	208	0,8	44,7	14	0,2	90	0,2	95		
• Sin módulo	2.760	99,0	25.568	99,2	25,3	6.384	99,8	49.121	99,8	29,5		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Fundación Tripartita para el Empleo, 2008

**Tábla 7: Acciones de formación continua en las empresas para convocatoria de demanda. Características de los grupos formativos. Perfil demográfico (2004-06). Galicia**

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Intervalo de edad</b>				
<b>Total</b>	30.051	100,0	58.431	100,0
• <b>De 16 a 25</b>	858	2,9	4.269	7,3
• <b>De 26 a 35</b>	10.873	36,2	24.341	41,7
• <b>De 36 a 45</b>	9.396	31,3	17.293	29,6
• <b>De 46 a 55</b>	5.924	19,7	9.259	15,8
• <b>Mayores de 55</b>	2.975	9,9	3.209	5,5
<b>Género</b>				
• <b>Hombres</b>	18.800	62,6	33.801	57,8
• <b>Mujeres</b>	11.251	37,4	24.630	42,2

En cuanto a la distribución de los trabajadores en función de los grupos de cotización (tabla 8) se comprueba como en 2006, el 17,5% lo formaban empleados que cotizaban en el grupo de titulados universitarios, un porcentaje que aunque se reduce en los últimos años (23,8% en 2004) sigue siendo muy elevado, lo cual puede estar implicando la necesidad de seguir actualizando conocimientos aunque se trate de empleados con estudios superiores. Sin embargo, el grupo de ayudantes no titulados (5,3%) o subalternos (3,0%) que son dos de los grupos con menor formación a priori, son de los que menos demandan formación.

El 38,5% de los beneficiarios en Galicia pertenecía a los grupos con menores niveles de cotización (oficiales de primera, segunda, tercera y especialistas, trabajadores mayores de 18 años no cualificados y menores de 18 años) frente a la media estatal que representan el 28,3%.

**Tabla 8: Acciones de formación continua en las empresas para la convocatoria de demanda. Características de los grupos formativos. Grupo de cotización a la Seguridad Social. Galicia y España (2004-06)**

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
• <b>Grupo de cotización a la Seguridad Social Total</b>	30.051	100,0	58.341	100,0
• <b>Ingenieros y Licenciados</b>	3.241	10,8	5.262	9,0
• <b>Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayudantes Titulados</b>	3.918	13,0	4.977	8,5
• <b>Jefes administrativos y de taller</b>	2.075	6,9	3.813	6,5
• <b>Ayudantes no titulados</b>	2.225	7,4	3.090	5,3
• <b>Oficiales administrativos</b>	4.030	13,4	8.535	14,6
• <b>Subalternos</b>	844	2,8	1.731	3,0
• <b>Auxiliares administrativos</b>	3.073	10,2	8.602	14,7
• <b>Oficiales de primera y segunda</b>	4.462	14,8	10.567	18,1
• <b>Oficiales de tercera y especialistas</b>	3.365	11,2	5.700	9,8
• <b>Trabajadores mayores de 18 años no cualificados</b>	2.804	9,3	6.114	10,5
• <b>Trabajadores menores de 18 años</b>	14	0,0	40	0,1

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
• <b>Grupo de cotización a la Seguridad Social Total</b>	595.219	100,0	1.146.679	100,0
• <b>Ingenieros y Licenciados</b>	70.899	11,9	126.075	11,6
• <b>Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayudantes Titulados</b>	55.244	9,3	105.040	9,2
• <b>Jefes administrativos y de taller</b>	61.507	10,3	104.154	9,1
• <b>Ayudantes no titulados</b>	44.574	7,5	75.684	6,6
• <b>Oficiales administrativos</b>	100.394	16,9	203.563	17,8
• <b>Subalternos</b>	22.752	3,8	44.876	3,9
• <b>Auxiliares administrativos</b>	79.748	13,4	161.996	14,1
• <b>Oficiales de primera y segunda</b>	74.888	12,6	153.030	13,3
• <b>Oficiales de tercera y especialistas</b>	46.520	7,8	87.110	7,6
• <b>Trabajadores mayores de 18 años no cualificados</b>	38.238	6,4	83.974	7,3
• <b>Trabajadores menores de 18 años</b>	452	0,1	1.174	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Fundación Tripartita para el Empleo, 2008

En cuanto al nivel de formación de los beneficiarios (**tabla 9**) se observa un resultado similar al comprobado al analizar los grupos de cotización. En 2006 el 26,3% de los beneficiarios tiene una formación universitaria, siendo especialmente importante el grupo de trabajadores con ciclo largo de estudios (15,1%). El grupo que más se beneficia de la formación es el de FPI o enseñanza técnica profesional, bachillerato superior, BUP, FPII o equivalente que representa al 34,6% de la población. Este mismo resultado se puede obtener comparando las cifras para la media nacional.

**Tabla 9: Acciones de formación continua en las empresas para la convocatoria de demanda. Nivel de estudios (2004-06). Galicia y España**

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Nivel de estudios</b>				
<b>Total</b>	30.051	100,0	58.341	100,0
• Sin estudios	358	1,2	915	1,6
• Estudios primarios, EGB o equivalente	9.265	30,6	19.107	32,7
• FPI o Enseñanza Técnica profesional, Bachillerato Superior, BUP, FPII y equivalente	10.326	34,4	20.212	34,6
• Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, Diplomado	4.916	16,4	6.517	11,2
• Arquitecto o ingeniero Superior o Licenciado	4.639	15,4	6.812	15,1
• Otros	513	1,7	998	1,7

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Nivel de estudios</b>				
<b>Total</b>	595.219	100,0	1.146.679	100,0
• Sin estudios	6.310	1,1	19.789	1,7
• Estudios primarios, EGB o equivalente	157.646	26,5	306.874	27,1
• FPI o Enseñanza Técnica profesional, Bachillerato Superior, BUP, FPII y equivalente	213.470	35,9	405.912	35,8
• Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, Diplomado	89.620	15,1	164.697	14,5
• Arquitecto o Ingeniero Superior o Licenciado	112.603	18,9	207.623	18,3
• Otros	15.135	2,5	29.166	2,6

Fonte: Elaboración propia a partir da Fundación Tripartita para o Emprego, 2008

En cuanto al área funcional de los grupos formativos (**tabla 10**), la mayor parte se orienta al área de producción (52,9%), seguida de comercial (19,7%) o de administración (16,2%). Resultan minoritarias las áreas de mantenimiento (7,9%) y de dirección (3,3%). Este reparto apenas sufre cambios en los últimos años.

**Tabla 10: Acciones de formación continua en las empresas para la convocatoria de demanda. Características de los grupos formativos. Área funcional, Galicia y España (2004-06)**

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Área funcional</b>				
<b>Total</b>	30.051	100,0	58.431	100,0
• Administración	4.224	14,1	9.473	16,2
• Comercial	5.397	18,0	11.521	19,7
• Dirección	942	3,1	1.906	3,3
• Mantenimiento	2.610	9,4	4.631	7,9
• Producción	16.678	55,5	30.090	52,9
<b>Área funcional</b>	2004		2006	
<b>Total</b>	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Total</b>	595.219	100,0	1.146.679	100,0
• Administración	98.138	16,5	198.560	17,3
• Comercial	152.435	25,6	261.119	22,8
• Dirección	27.173	4,6	48.891	4,3
• Mantenimiento	52.566	8,8	81.109	7,1
• Producción	264.904	44,5	556.997	48,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Fundación Tripartita para el Empleo, 2008

En 2006 se comprueba como son las grandes empresas las que más incentivan a sus trabajadores a formarse a través de este programa (**tabla 11**). El 16,7% de los beneficiarios pertenece a empresas de 1.000 a 4.999 trabajadores, y el 20% al de más de 4.999 trabajadores. Sin embargo, las empresas de 1 a 5 solo representan 6,8% y aquellas de 6 a 9 trabajadores el 3,1%. Como ya fue señalado se hace prioritario articular las medidas oportunas para incentivar que este tipo de empresas apuesten verdaderamente por una formación a lo largo de la vida de sus empleados.

**Tabla 11: Acciones de formación continua en las empresas. Características de los grupos formativos para la convocatoria de demanda. Intervalo de cuadro de personal, Galicia y España (2004-06)**

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Intervalo de cuadro de personal</b>				
<b>Total</b>	30.051	100,0	58.431	100,0
• De 1 a 5	1.396	4,6	3.972	6,8
• De 6 a 9	571	1,9	1.822	3,1
• De 10 a 49	4.904	16,3	10.523	16,0
• De 50 a 99	2.504	8,3	5.172	8,9
• De 100 a 249	3.396	11,3	5.522	9,6
• De 250 a 499	1.461	4,9	4.563	7,8
• De 500 a 499	3.014	10,0	5.301	9,1
• De 1.000 a 4.999	4.912	16,3	9.770	16,7
• Más de 4.999	7.891	26,3	11.636	19,9

	2004		2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Intervalo de cuadro de personal</b>				
<b>Total</b>	595.219	100,0	1.146.679	100,0
• De 1 a 5	15.636	2,6	47.479	4,2
• De 6 a 9	7.805	1,3	24.623	2,2
• De 10 a 49	60.361	10,1	160.969	14,1
• De 50 a 99	41.700	7,0	98.869	8,7
• De 100 a 249	64.454	10,8	137.445	12,0
• De 250 a 499	48.015	8,1	97.585	8,5
• De 500 a 499	54.234	9,1	92.758	8,1
• De 1.000 a 4.999	115.672	19,4	204.995	17,9
• Más de 4.999	187.146	31,4	277.679	24,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Fundación Tripartita para el Empleo, 2008

**La tabla 12** refleja para el período 2004-2005 la distribución de los participantes formados por perfil laboral. Se comprueba como la mayor parte responde a planes sectoriales (84,7%) seguido de Planes Intersectoriales de Oferta (11,1%), el resto de actuaciones (planes de economía social y de trabajadores autónomos) supone el 4,4%.

En función del grupo de cotización a la Seguridad Social, la mayoría de los beneficiados cotiza en el régimen de la Seguridad Social (71,5%), seguido de los autónomos (20,4%). El resto de grupos, salvo el régimen especial agrario por cuenta propia (7,2%), presenta una escasa incidencia en el programa de formación continua.

**Tabla 12: Distribución de beneficiarios por perfil laboral, Galicia (2004-05)**

	<b>Participantes formados</b>	
<b>Tipo de Plan</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Plan de Economía Social	1.208	1,0%
Plan de Trabajadores Autónomos	3.911	3,3%
Plan intersectorial de Oferta	13.249	11,1%
Plan Sectorial	101.316	84,7%
<b>Grupo de cotización á S.S.</b>		
Administración Pública	508	0,4
Fijos Discontinuos en períodos de no ocupación	82	0,1
Régimen Especial Agrario por cuenta ajena	107	0,1
Régimen Especial Agrario por cuenta propia	8.592	7,2
Régimen Especial de Empleados del hogar	64	0,1
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos	24.465	20,4
Régimen Xeral	85.581	71,5
Regulación de empleo en períodos de no ocupación	28	0,0
Socios trabajadores de Cooperativas	92	0,1
Trabajadores acceden a desempleo durante formación	7	0,0
Trabajadores con convenio especial con la S.S.	16	0,0
Trabajadores con relacíons carácter especial (art. 2 E.T.)	11	0,0
Trabajadores incluídos en el Régimen especial del mar	131	0,1
<b>Total</b>	<b>119.684</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Fundación Tripartita para el Empleo, 2008

Por lo que respecta a la información desglosada de los programas gestionados por la comunidad autónoma de Galicia (formación de oferta, principalmente), la información estadística es relativamente menor.

La normativa vigente a nivel autonómico para los Contratos Programa (programa intersectorial, programa sectorial, ejecución de los planes de economía social y de planes dirigidos a trabajadores autónomos) es la orden de 6 de agosto de 2007, por la que se aprueba la convocatoria, de ámbito autonómico, para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/2783/2004, do 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las citadas subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo correspondientes al ejercicio de 2007.

Para los Fondos Sociales Europeos destinados a la Formación continua se establece la Orden de 12 de marzo de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras y se procede a la convocatoria pública de subvenciones para la programación de acciones formativas dirigidas a personas trabajadoras ocupadas cofinanciadas, por el Fondo Social Europeo para o ejercicio de 2008. Para la acciones complementarias y de acompañamiento a la formación se establece la Orden do 6 de agosto de 2007 por la que se aprueba la convocatoria para a concesión de subvenciones públicas destinadas á realización de acciones complementarias e de acompañamiento á formación, de ámbito autonómico, correspondientes al ejercicio do ano 2007, en aplicación de la Orden TAS/2782/2004, do 30 de julio, por la que se establecen as bases reguladoras para a concesión das citadas subvenciones, cofinanciadas polo Fondo Social Europeo.

A nivel autonómico en Galicia el sistema de formación profesional de competencia autonómica realizó en 2006 un total de 1.344 acciones formativas dirigidas a trabajadores ocupados, con una cifra de gasto de 11,4 millones de euros. En cuanto a las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, el presupuesto invertido en los 25 proyectos dirigidos al estudio de la formación profesional continua en Galicia ascendió a los 2 millones de euros.

Para el año 2007 se contó con un presupuesto de 14,7 millones de euros dirigidos a programas intersectoriales, de 12,2 millones para programas sectoriales, 374.700 euros para cooperativismo y 853.100 para autónomos. En los cursos cerca del 86% del alumnado de las diferentes actividades formativas finalizó el curso y obtuvo la certificación correspondiente. Los últimos datos oficiales de participación en este programa corresponden al año 2005, durante el cual se impartieron 1.671 cursos a los que asistieron 27.148 alumnos.

## 4. CONCLUSIONES

El fin último del programa de formación continua debe ser la adaptación permanente de los recursos humanos a las demandas laborales. En la literatura económica existen una amplia variedad de análisis que avalan el vínculo entre la formación continua y la mejora de la competitividad, demostrando que la formación continua es una de las principales estratégicas para garantizar la competitividad empresarial, tanto desde el punto de vista de la productividad empresarial, como con los salarios y el incremento de la empleabilidad futura de los trabajadores ocupados.

Los continuos cambios en el sistema productivo español en general y gallego en particular han generado que la formación continua tenga cada vez un mayor protagonismo, especialmente para el colectivo femenino, que ha visto en este programa un instrumento para reducir sus probabilidades de pérdida de empleo.

La información estadística nos permite señalar como las empresas gallegas realizan cada vez más acciones de formación, sin embargo, todavía es preciso trabajar mucho en este campo, ya que los indicadores muestran todavía un importante diferencial negativo respecto al resto del Estado. La apuesta por la formación continua en las PYMEs y microempresas se ha de convertir en una realidad, y no en una simple declaración de buenas intenciones.

En Galicia todavía subsiste la mentalidad de que la formación de los empleados no debe ser una labor de la empresa y, por lo tanto, que todo ello es un gasto innecesario, dejando a la formación continua en un lugar instrumental y secundario. Se observa como la formación continua se segmenta en beneficio de los trabajadores de mayor cualificación profesional o mini cursillos intensivos, en no pocas ocasiones de escasa o nula aplicabilidad práctica para el cometido que desarrolla el trabajador.

En ocasiones, desde la perspectiva empresarial se puede llegar a sobrevalorar el corto plazo y el carácter instrumentalista de la formación continua. Eso se traduce en que la mayor parte de la formación se da en actividades con escasa colocación. Además, se comprueba como no pocos empresarios creen que apostar por la formación continua se puede traducir en una descapitalización de la entidad, por la movilidad de sus empleados hacia otras empresas.

Uno de los retos para los próximos años, si se quiere que la formación continua sea útil para trabajadores y empresarios es que sea capaz de adap-

tarse a las necesidades reales de mercado en Galicia (y en España) y no a la inversa, evitando que los alumnos se vean condicionados a elegir el programa menos desajustado a sus prioridades de entre toda la oferta disponible.

Sin duda, esto solo será posible si la formación continua se deja de ver como gasto y se considera una inversión de futuro, que si bien beneficia directamente a los trabajadores, de inmediato repercute en la rentabilidad empresarial. Este efecto será mayor cuanto menor sea el nivel de estudios y preparación de los trabajadores, ya que los aumentos de productividad serán proporcionalmente más elevados.

Además, hay que seguir apostando por reducir la fragmentación y alta dispersión de la oferta formativa, reducir la falta de articulación, eliminar la precariedad de la misma y profundizar en el reconocimiento y certificación del programa de formación continua. Asimismo, es necesario realizar un esfuerzo especial para el caso de la PYMEs gallegas, poco sensibles a este programa de inversión y a los colectivos de menos y más edad, que son los más vulnerables a los cambios laborales y los que más precisan de formación continua.

Esta labor precisa necesariamente de la participación pública, ya no solo por la financiación que se debe aportar desde estas instancias, sino también por la necesidad de reconocer y acreditar la calidad de la formación impartida, así como por liderar y promocionar este tipo de actuaciones. Como resulta evidente, todo esto debe hacerse coordinando las actuaciones entre los diferentes ámbitos con competencias en el marco de la formación continua, cuestión en que, como se ha podido comprobar a lo largo de este artículo, participan diferentes entidades y organizaciones.

Otra de las cuestiones a tener muy en cuenta en los próximos años es la de explicitar claramente las posibilidades que puede tener la formación continua para favorecer el reingresar del trabajador hacia la formación reglada. Se deberían articular los mecanismos necesarios para hacer efectivo las pasarelas desde la formación continua hacia las escuelas de adultos, bachillerato, formación profesional reglada, acceso a la universidad, postgrados, etc. Actuando de esta forma, se logrará que los trabajadores aumenten su interés por la formación continuada dentro de la empresa. En la actualidad, la posibilidad de reingreso a la formación resulta muy escasa para los trabajadores, por incompatibilidad de horarios, alejamiento de la formación o desmotivación del alumnado, lo cual redunda en un menor interés por realizar cualquier actividad formativa complementaria.

Unido a lo anterior es necesario elaborar un catálogo de cursos de formación continua y un reconocimiento/acreditación de la calidad. Con ello, lejos de limitar las actuaciones formativas a un catálogo cerrado, se buscará establecer un referente para las empresas de formación y para los trabajadores interesados en mejorar su capacitación, que le garantice unos estándares de calidad.

Además, resulta necesario incluir a la formación continua como actividad a potenciar en los próximos años dentro del marco de las relaciones laborales, y esto es únicamente posible favoreciendo una mayor coordinación de los subsistemas de formación.

Si esto se logra, se alcanzará una adaptación permanente al mercado de trabajo, un incremento de la cualificación profesional de los trabajadores, una anticipación a los cambios laborales y la eliminación de los problemas de reestructuración empresarial en momentos de dificultades económicas.

Resumiendo, una formación continua ajustada a la realidad de la economía gallega, permitirá a los trabajadores adquirir la cualificación necesaria a lo largo de su vida laboral y permitirá una mayor adaptación a los ciclos económicos. Por su parte las empresas, si disponen de trabajadores mejor preparados, serán mucho más flexibles ante cambios del mercado, logrando una mayor capacidad de innovación, aumentando su capacidad de competir en un mercado cada vez más globalizado.

Galicia no debe quedarse atrás en este planteamiento y desde la perspectiva autonómica se deben profundizar en aquellos aspectos mejorables, solo así se logrará que la formación continua cumpla su papel.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBA, A. (1993): "Capital humano y competitividad en la economía española: una perspectiva internacional", *Papeles de Economía Española*, núm. 56, pp. 131-143.

ALCAIDE, M. CRUZ, I e PEIRO, J.M. (1997): "FORCEM y los Acuerdos de Formación Continua", *Economistas*, núm. 71, pp. 30-37

COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Libro branco sobre crecimiento, competitividade e emprego, retos e pistas para entrar no século XXI*, Oficina de Publicacións das Comunidades Europeas, Luxemburgo.

(1994b): "Europa e a sociedade global da información. Recomendacións ao Consello europeo", COM (94) 347 final, Bruxelas.

(2008): *The European Qualifications Framework*, [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.htm)

CONSELLO EUROPEO DE LISBOA (2001). *Conclusións da presidencia*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm) Bruxelas

DIEGUEZ, I. e VAQUERO (2001a): "Necesidades de formación de los trabajadores y políticas activas de empleo: la realidad gallega", *Actas del II Congreso de Economía de Galicia*, IDEGA, Santiago de Compostela

DIEGUEZ, I. e VAQUERO (2001b): "Políticas activas de empleo en Galicia: formación y otras acciones ¿Se puede aprender algo de los resultados?", *Actas de las IV Jornadas de Economía Laboral*, Valencia

EUROSTAT (2003): DG Education and Culture. Labour Force Survey [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)

FERNÁNDEZ, S., VAQUERO, A., NEIRA, I., RUZO, E. E FILGUEIRA, A. (2007): *A demanda de titulados por parte das Pemes Galegas*, Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia <http://www.acsug.es/galego/webs/ficheros/18g>,

FIGUEROA, P e GONZÁLEZ, J. (2005): "Plan estratégico de innovación en Galicia 2010: Unha visión sintética", *Revista Madri+d*, núm. 33, <http://www.madrimasd.org/revista/revista33/aula/aula1.asp>

FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO (2008): *Estadísticas de la Fundación*, [http://www.fundaciontripartita.org/index.asp?MP=6&MS=24&MN=1&r=1280\\*800](http://www.fundaciontripartita.org/index.asp?MP=6&MS=24&MN=1&r=1280*800)

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (2008): *Subdirección General de Formación Continua*, [http://www.inem.es/inem/ciudadano/formacion\\_continua/index.html](http://www.inem.es/inem/ciudadano/formacion_continua/index.html)

MARTÍN, M.J. (2006): Panorámica de la formación continua en España, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, DOC núm, 4, Madrid.

MARTÍN, J.L. (2001): “La formación continua en la estrategia de competitividad de las regiones españolas”, Actas de las X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, Murcia.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN E CIENCIA (2008): *Sistema Estatal de Indicadores da Educación*, [www.mec.es](http://www.mec.es)

RODEIRO, D. e LÓPEZ, M.C. (2007): “Formación y resultado empresarial. Un estudio empírico en la PEME gallega” *El comportamiento de la empresa ante entornos dinámicos*. XIX Congreso anual y XV Congreso Hispano Francés de AEDEM, Vol. 1, 2007 (Relatorios), pax. 80.

SAÉZ, F. (1997): “Políticas de formación continua: balance y perspectivas”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Sociología, núm. 1.

(1999): Formación continua: una evaluación de estrategias, en VV.AA.: Políticas de Empleo en la UE. Presente y futuro, pp. 245-260. Ed. Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, Vitoria

VAQUERO, A. (2005): *Educación y Mercado de Trabajo en Galicia. Un escenario de luces y sombras*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo

XUNTA DE GALICIA (2007): *Acordo sobre formación para ou emprego*, Xunta de Galicia, <http://www.xunta.es/periodico/dialogo/pacto5.pdf>

(2008): Consellería de Traballo, Dirección Xeral de Formación e Cualificacións, <http://traballo.xunta.es/>

# La formación para el empleo

Jaime Cabeza Pereiro

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Facultad de Ciencias Jurídicas y del Trabajo*

*Universidad de Vigo*

## 1. FORMACIÓN Y ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Desde que, tras importantes reflexión teóricas, la Comunidad Europea acogiera la Política de Empleo como una materia de común competencia e incluyera en el Título VIII del Tratado de Roma un procedimiento de interlocución entre la Comisión y los Estados miembros que luego se desenvolvería como una de las más evidentes manifestaciones del Método Abierto de Coordinación –MAC-, la formación profesional es un de los ejes fundamentales da dicha política. En la Cumbre de Luxemburgo del año 1997 se estableció una estrategia basada en cuatro pilares –espíritu de empresa, empleabilidad, igualdad y adaptabilidad- y en uno de ellos –la empleabilidad - se insistía mucho en la necesidad de la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras –*lifelong learning*–.

Tras la Cumbre de Lisboa del año 2000, la sucesión de los Consejos de Primavera, fue modelando una estrategia algo más compleja, en la que se mezclan las directrices generales de política económica y las de empleo. Sin embargo, el tema de la formación, lejos de perder protagonismo, lo ganó paso a paso. El informe Kok, del año 2004<sup>1</sup> insiste en el tema cuando expresa, como una de sus recomendaciones principales, la siguiente:

*“Los Estados miembros, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, deben adoptar estrategias nacionales de aprendizaje permanente antes de 2005, con el fin de afrontar la rápida evolución tecnológica, elevar la participación en el mercado de trabajo, reducir el desempleo y permitir a la población prolongar su vida activa”.*

<sup>1</sup> “Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe”. Novembro 2003.

Y, en el debate que se está desarrollando relativo a la modernización del derecho del trabajo para afrontar los retos del siglo XXI, de nuevo el tópico de la formación tiene así mismo un puesto central en los desafíos de los ordenamientos estatales y comunitario. Sin profundizar mucho en el debate, basta con reiterar el siguiente pasaje del documento original de la Comisión, de noviembre 2006<sup>2</sup>:

*“La adopción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida puede suponer que se preste menor importancia a la protección de los empleos particulares y se otorgue mayor importancia a un marco de apoyo que garantice la seguridad del empleo, incluida una ayuda social y medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los períodos de transición. Esto es lo que ha hecho Dinamarca al combinar una legislación de protección del empleo «más ligera» con una intensificación de las medidas activas del mercado de trabajo, una inversión considerable en la formación y unos subsidios de desempleo generosos supeditada a condiciones estrictas”.*

Se constata, en este pasaje, la idea de que la formación, en el terreno de las políticas activas de empleo, tiene que ganar centralidad y protagonismo en los próximos años, en una propuesta de sistemas jurídico-laborales que le presten más atención a la protección de la persona trabajadora a lo largo de su vida activa y menos al contrato de trabajo concreto. Sin perjuicio de la discusión e incluso de la poca adhesión que se pueda tener a este intercambio –poca adhesión que yo mismo manifiesto-, lo cierto es que la política de aprendizaje permanente va a ser un de los temas más centrales en el ámbito de las cuestiones sociales en los espacios comunitario e interno.

## **2. IMPLICACIÓN DE OTROS AGENTES. COMPETENCIAS ESTATALES Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS**

Antes de entrar en uno de los temas más complejos, desde una perspectiva estrictamente jurídica, del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en lo que se refiere a la materia laboral, bien está recordar otro de los ejes fundamentales de la estrategia europea: la de la implicación de los actores de las relaciones laborales y del mercado de trabajo, como herramienta al servicio de una gobernanza reflexiva. Implicación, por tanto, y en primer término, de las “autoridades regionales”. En esta expresión, obviamente, deben tener un destacado papel las

<sup>2</sup> Bruselas, 22 novembro 2006. COM(2006) 708 final.

propias Administraciones Autonómicas. Administraciones que, dicho sea de paso, han jugado hasta hoy un papel bien pequeño en el diseño, aprobación y puesta en práctica de los “Planes Nacionales de Empleo” del Reino de España. Pero también la Administración local y la Administración institucional. Los municipios, provincias y demás entidades supramunicipales son agentes básicos de la política de empleo. Como de hecho está sucediendo desde hace años, pero sin que tengan mostrado la misma preocupación y el mismo nivel de iniciativas en lo que se refiere al tema de la formación para el empleo, en el que hubo cierta desatención, cuando menos en lo que se refiere al diseño de las políticas formativas.

La implicación de los agentes sociales también tiene una trascendencia notable. Hay que reconocer que, desde los Acuerdos bipartitos y tripartitos de los años 90, a nivel de cúpulas de las organizaciones hay una implicación activa, aunque muy vinculada a la gestión de las cotizaciones por formación profesional y de las otras aportaciones para formación continua. Incluso el interés descendió hasta los sectores, con idéntica finalidad de gestión monetaria. Y, al margen de la formación continua, también es cierto que organizaciones sindicales y empresariales se han beneficiado mucho de las medidas de formación ocupacional desarrolladas en el Estado y en las CCAA, muchas veces como agentes ejecutores principales de las mismas. Desde un comentario más positivo, también es cierto que su disposición por ser partícipes en el diseño de las políticas de formación para el empleo parece ser más fuerte que el interés de las instancias estatales y autonómicas para reconocerles siempre el papel fundamental que deben jugar.

Y quizás el elemento más débil sea la implicación, en general, de la sociedad civil. Quizás porque tenga menor conciencia de su papel, con evidentes excepciones en la iniciativa privada y en el sector de la enseñanza. Pero otros agentes potenciales deberían ser tenidos más en cuenta desde la Administración Pública, en la medida además de que pueden ser transmisores de cierto bagaje formativo del que son depositarios, y tanto en el sector puramente productivo cuanto en el de las entidades sin ánimo de lucro.

Sin perjuicio de estas afirmaciones, y ya centrando el discurso en la distribución competencial, resulta evidente que las Comunidades Autónomas tienen importantes responsabilidades en el tema de la formación continua. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, fundamentalmente en dos sentencias –a STC 95/2002 y la STC 190/2002- además de en otras posteriores, declaró que la formación para el empleo es mate-

ria laboral. Las consecuencias de esta afirmación resulta obvias: de una parte, que la potestad normativa recae en exclusiva en el Estado, por aplicación del art. 149.1.7 de la Constitución. De otra, que la ejecución le corresponde a las CCAA que tengan transferidas las funciones ejecutivas, es decir, a todas. De hecho, dichas sentencias desarticularon el sistema de gestión centralizada y forzaron una renovación normativa, primero con el RD 1046/2003, del 1 mayo, y en la actualidad con el RD 397/2007, del 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y ciertas Órdenes ministeriales que lo desarrollan.

Pienso que hay que reivindicar el papel de las competencias ejecutivas en el desarrollo de la política socio-laboral. Pero que han sido consideradas subsidiarias de las normativas y algo de cierto hay en esto, no se puede desconocer que las CCAA tienen un importante margen decisorio en la concepción da dicha política.

Por otra parte, hay espejismos bien consolidados de los que sería bueno argumentar con mayor finura jurídica. Por ejemplo, el encuadramiento de la cuota de formación profesional como parte de la caja única de la Seguridad Social. Por eso, me parece más que discutible el principio expresado en el art. 3 de la “unidad de caja de la cuota de formación profesional”. De hecho, la cuota se ingresa entre las de recaudación conjunta y su gestión le corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social. Pero, que yo sepa, la financiación de la formación profesional no es régimen económico de la Seguridad Social y, por lo tanto, no se aprovecha de la reserva exclusiva al Estado que contempla el art. 149.1.17 CE, por más que el Tribunal Constitucional viene haciendo desde hace años una interpretación de fuerte carácter centralista en la distribución competencial en los asuntos de Seguridad Social.

En mi opinión, la discusión de a quien le corresponde dicha recaudación debería abrirse, pero con criterios políticos y de rigor en la gestión, no jurídicos. Que la citada gestión la haga el Estado o bien las CCAA es un indiferente en términos de derecho, que debería resolverse atendiendo a criterios de eficacia. No estaría de más que alguien planteara recurso de inconstitucionalidad para combatir dicho principio, porque acaso el Tribunal Constitucional dictase doctrina discordante con el RD 397/2007, del 23 de marzo. En el fondo, los antecedentes de los pronunciamientos ya citados más bien se dirigen en la línea que aquí defiendo.

Bien es cierto que el Reglamento prevé, lógicamente, la centralización de acciones formativas, también en su seguimiento, evaluación y control,

para los casos en los que la empresa tiene centros esparcidos en más de una Comunidad Autónoma. Pero en estos casos no se discute que la competencia es del Estado. En el fondo, es una muestra más de que en la materia de la formación para el empleo tienen que confluir, en una actuación coordinada y de mutua colaboración, las dos entidades territoriales, pero sin que una deba necesariamente prevalecer por encima de la otra.

### **3. FORMACIÓN DE OFERTA Y FORMACIÓN DE DEMANDA**

En estas páginas no se pretende abordar un trabajo de descripción normativa, sino únicamente aportar ciertas reflexiones. En lo que se refiere a la formación de demanda –esto es, a las acciones formativas de las empresas y a los permisos individuales de formación-, regulada pormenorizadamente en la O/TAS del 27 de julio del 2007, tiene que tenerse en cuenta que su financiación se produce con las cotizaciones a la formación profesional. De los contenidos de la normativa en vigor, hay que reconocer que se guarda cierto equilibrio entre las Administraciones territoriales y entre las partes sociales. Pero cabría criticar que no se le reconozca un papel relevante a las representaciones unitarias de los trabajadores –es decir, a los delegados de personal y a los comités de empresa-.

Lo que sucede es que su regulación de modo centralizado entra en detalles que serían más propios de decisiones ejecutivas y que, de nuevo, confluyen y entran en colisión con competencias autonómicas. La toma de decisión centralizada y las políticas de gasto con cargo a la cuota de formación profesional de nuevo requerirían una participación y una implicación más activa de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a la formación de oferta, se dirige a personas trabajadoras y desempleadas. Se trata de una modalidad pendiente de desarrollo, de la que no hay demasiadas dudas, ni siquiera desde la perspectiva de la Administración estatal, que su programación le corresponde básicamente a las Comunidades Autónomas. Lo que sí se prevén son las diversas modalidades, centradas en las cinco siguientes: a) planes de formación para trabajadores y trabajadoras ocupados/as, b) acciones formativas para desempleados y desempleadas, c) programas específicos para personas con necesidades así mismo específicas, d) formación para el empleo para personas privadas de libertad y otros colectivos, y e) acciones formativas con compromisos de colocación.

En la medida en que las Comunidades Autónomas disponen de una capacidad decisoria amplia en la concreción de estas políticas, sería positivo que las iniciativas se plasmaran en instrumentos públicos dotados de suficiente coordinación, lógica sistemática y motivación, para que las acciones fuesen lo suficientemente públicas, transparentes e igualitarias. Sin perjuicio de que la Consejería de Trabajo está llevando a cabo interesantes iniciativas, sería deseable una planificación más integral de las mismas, que quizás se manifestara en una norma única que estableciera las coordenadas básicas. Lo que, además de ser clarificador, no invadiría en absoluto las competencias estatales.

#### **4. ENTIDADES EJECUTORAS DE LA FORMACIÓN DE OFERTA**

Prescindiendo del tema de la formación de demanda, centrada en las acciones formativas de las empresas y en los permisos individuales de formación, conviene, en la medida en que hay elementos novedosos, centrar la atención en las entidades con las que el Servicio Público de Empleo Estatal puede firmar convenios para la ejecución de los planes de formación, ya sean sectoriales o intersectoriales. Hay que tener en cuenta las referencias tradicionales a las organizaciones sindicales más representativas y a las organizaciones empresariales que tengan la misma condición para el caso de los planes intersectoriales. Y también las que se realizan a las mismas entidades, ya tengan la condición de más representativas o de suficientemente representativas, en atención a los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y a la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, para el caso de los planes de sector. Pero, además de estas, las propias entidades paritarias que se establezcan en los convenios colectivos sectoriales estatales pueden firmar dichos convenios en el terreno evidentemente sectorial. Además de estos sujetos, ya tradicionalmente incluidos en las actividades formativas, hay que aludir, como relativa novedad, a las entidades de economía social “con notable implantación en el ámbito estatal”, que pueden ejecutar planes formativos intersectoriales. Y, como cuestión más novedosa, la referencia a las organizaciones representativas de autónomos de ámbito estatal con suficiente implantación, de una lógica evidente, tras la aprobación de la Ley 20/2007, del 11 julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo. Lástima que aún no se haya desarrollado lo previsto en el art. 21 del citado Estatuto, para que las asociaciones de profesionales autónomos puedan obtener la declaración de representatividad. Mientras tanto, la posibilidad de que estas entidades participen en los planes formativos es únicamente teórica.

Por lo que se refiere a las organizaciones más representativas en los planes sectoriales e intersectoriales, hay que denunciar que el art. 24 del RD 395/2007 –el que regula este tema–, siguiendo una línea de tendencia de la normativa actual, echa por tierra una vez más las legítimas expectativas de las organizaciones más representativas de ámbito autonómico. En este caso, la de participar en la formación de oferta a nivel estatal. Desde luego, se trata de una visión restrictiva del contenido adicional de la libertad sindical, divergente de como está reconocido en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Y constituye una deriva monopolística de las confederaciones de UGT y CCOO muy censurable por poco respetuosa con nuestro juego institucional. Además, se aparta de la lógica que siguió CIG, en su tentativa de tomar parte en los Acuerdos de Formación Continua de los años 90.

## 5. DESTINATARIOS Y COLECTIVOS PRIORIZADOS

De las reglas que aparecen en la normativa reglamentaria de formación para el empleo, hay que destacar, cuanto a los destinatarios y destinatarias, dos elementos diferenciales. El primero, ya iniciado en el sistema anterior, es la reserva del 10 por 100 para personal al servicio de las Administraciones Públicas en los planes intersectoriales. El segundo, y más interesante, es la referencia a las personas que tengan la condición de cuidadoras no profesionales de las personas en situación de dependencia. Desde luego, esta alusión tiene una potencialidad fuerte de fomento de la formación y del empleo de colectivos feminizados y, presumiblemente, de mujeres de edad avanzada. Con lo que tiene de positivo en la empleabilidad de personas con fuertes dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Cuanto a los colectivos priorizados, las referencias genéricas a mujeres, personas discapacitadas y personas de baja cualificación son totalmente tópicas y típicas. En este terreno, la Administración Autonómica tiene una fuerte responsabilidad en la apropiada selección de colectivos y grupos a los que se les debe priorizar en el acceso a la formación para el empleo. De que se acierte o no va a depender, por lo tanto, la capacidad de acceder al mercado de trabajo de personas que deben ser punta de lanza en una acción de gobierno social y solidaria.



# **Recursos humanos, capital humano y formación en la empresa**

M<sup>a</sup> Isabel Diéguez Castrillón

*Profesora doctora del Departamento de Organización de Empresas y Marketing  
Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense  
Universidad de Vigo*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Para entender porque las empresas realizan actividades formativas, se hace preciso enmarcar éstas en la actual gestión de los recursos humanos, además de señalar cual es el papel que desempeña la formación de los trabajadores en la satisfacción de las exigencias a las que se enfrentan hoy en día las empresas.

La formación de los trabajadores viene nucleada por las propias empresas, ya que en ellas se producen los cambios que se requieren de nuevas competencias y cualificaciones. Es también el lugar para la integración con el mundo productivo de la formación profesional inicial y ocupacional, siendo la empresa la base del sistema de formación en alternancia hacia el que camina la sociedad del conocimiento. Todas las empresas están sometidas a los imperativos de la competitividad, la adaptación y la innovación, así pues, toda empresa que pretenda ser innovadora debe ser formativa y motivadora; deberá adaptarse y formar a sus trabajadores de manera continua y desarrollar un papel en la formación permanente de los mismos.

A continuación, intentaremos establecer dentro de este marco general, los discursos que se sostienen sobre formación en la empresa y la concepción de la formación empresarial, indicando la perspectiva tradicional y las visiones alternativas de ésta.

## **2. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL ACTUAL CONTEXTO EMPRESARIAL: EL ELEMENTO HUMANO COMO FUENTE DE VENTAJAS COMPETITIVAS**

### **2.1. Gestión de RRHH**

Desde los años 90, las actividades realizadas en el ámbito de la dirección empresarial orientadas específicamente al elemento humano de las organizaciones, es decir, aquellas que tienen como objetivo a los trabajadores de la misma, se engloban dentro de lo que se denomina “gestión de los recursos humanos”. El sentido del término muestra que los trabajadores se constituyen como un recurso para las empresas; recurso que se considera valioso y a veces irreemplazable (Gómez-Mejía et. al., 1998). Se cambia la consideración existente hasta el momento, al pasar de considerarlo como un medio necesario para un fin, a un fin en si mismo.

El término gestión de los recursos humanos se emplea para abarcar prácticas específicas de recursos humanos como son las de reclutamiento, selección, evaluación de resultados, formación y remuneración, así como políticas formales de recursos humanos que directa o indirectamente conducen a prácticas específicas, y enmarcan la filosofía de recursos humanos que especifica los valores que sostienen las prácticas y políticas (Jackson y Schuler, 1995).

Aunque existen diversidad de modelos de gestión de recursos humanos, podemos partir del empleado por Clark (1994), basado en el modelo de Guest (1991). Éste presenta un conjunto de políticas interrelacionadas para maximizar cuatro objetivos: integración organizacional, flexibilidad, calidad y compromiso con el empleado, recogiendo así en estos cuatro conceptos los pilares básicos de los nuevos modelos productivos que se trasladan desde el área productiva al campo de la gestión de los recursos humanos.

### **2.2. Dominio y factores de gestión de RRHH**

Diversas son las perspectivas teóricas que desde diferentes disciplinas intentan explicar el contexto sobre el que la gestión de recursos humanos tiene dominio, y los factores que hacen que ésta se desarrolle de una forma u otra. Tanto desde el punto de vista de la T<sup>a</sup> General de Sistemas (Katz y Kahn, 1978; Snell y Dean, 1992); Teoría del capital humano, (Becker, 1964; Flamholtz y Lacey, 1981; Boudreau y Berger, 1985; Russell et al, 1993); Teoría de los Costes de Transacción (Williamson, 1979, 1981;

Wright y McMahan, 1992); Teoría de la agencia (Jones y Wright, 1992; Milkovich et al 1991; Conlon y Parks, 1990) y Teoría basada en los recursos (Schuler y MacMillan, 1994), se mantiene la importancia que tiene para la empresa el elemento humano, al tiempo que se identifican las variables que influencian las prácticas de recursos humanos, y el tratamiento dado a las distintas políticas (entre éstas la formación).

La aproximación a la problemática del elemento humano en las organizaciones debe realizarse desde un enfoque estratégico tal y como se establece en Mabey et al. (1998), combinando los supuestos integrados dentro del Enfoque de Recursos y Capacidades de Grant y de la Teoría del Capital Humano de Becker<sup>1</sup>. En este sentido se considerará el capital humano como un recurso intangible, su posesión determinará diferencias en cuanto a rendimiento en las empresas, y por lo tanto se constituye en una fuente de ventaja competitiva. Al mismo tiempo, se asume como inversión para la empresa todas las acciones encaminadas a la mejora del capital humano de la misma, al proporcionar éstas incrementos en los rendimientos futuros.

El argumento central de la teoría de recursos y capacidades es que todas las organizaciones poseen una serie de recursos y el acceso a éstos, más la habilidad de hacer uso eficaz de los mismos constituyen una fuente esencial de la ventaja competitiva de la empresa (Barney, 1991; Grant, 1991, 1995). En este sentido, son los trabajadores los que llevan a cabo la integración de los recursos que crean las capacidades que les confiere una ventaja competitiva. Para ofrecer una ventaja sostenible, el recurso debe tener cuatro características: debe agregar valor, ser único o por lo menos raro, difícil de imitar por los competidores, y ser no sustituible. Los recursos humanos pueden encajar bastante bien esta lista existente de requisitos<sup>2</sup>. Este tipo de recurso puede incluir los recursos intangibles como las combinaciones únicas de habilidades y conocimiento tácito acumulado a lo largo del tiempo (Sisson y Storey, 2000).

---

1 "Los marcos teóricos pueden ser combinados utilizando más de uno para explicar y analizar la gestión de los recursos humanos" (Valle, 1998:261). Lepak y Snell (1999) también mantienen la combinación de diversos marcos teóricos para completar la perspectiva de la toma de decisiones en relación a los recursos humanos de la empresa.

2 Una explicación exhaustiva de las características de los recursos humanos como fuente de ventaja competitiva véase Ordiz M. (2001), quien justifica el valor estratégico de los recursos humanos al observar que los trabajadores pueden constituirse en escasos, valiosos, poco substitutivos y difíciles de imitar.

En concreto, el valor del capital humano cobra especial relevancia en las organizaciones que adoptaron innovaciones de proceso, e inversiones en tecnología de fabricación avanzada, ya que se precisa de una eficiente gestión del capital humano para complementar a la gestión del capital “físico”, en aras de los resultados organizativos (Snell y Dean, 1992).

A nuestro entender, el interés en los recursos humanos reside en el potencial de éstos para afrontar los retos que se le presentan a las organizaciones, la mayoría de los cuales están estrechamente ligados al fenómeno de cambio tecnológico. Así, *el rol de los recursos humanos crece en importancia estratégica*, ya que para conseguir ventajas competitivas en el mercado no se puede depender exclusivamente de superioridades tecnológicas. Se hace necesario contar con una fuerza de trabajo motivada, preparada y comprometida de forma que se puedan aprovechar las ventajas tecnológicas. Los individuos en este contexto pasan a constituirse como fuente de ventaja competitiva de la empresa, ante una creciente evidencia que sugiere que sin una gestión eficaz de personal no es posible obtener todas las ventajas que ofrece la tecnología (Longenescker et al., 1997).

### **2.3. Esigencias de la moderna gestión de RRHH**

La gestión de los recursos humanos amplía en los últimos tiempos su campo y deja de ser una simple administración de las actividades tradicionales de empleo, relaciones laborales, remuneración y prestaciones.

En este sentido, y para superar los retos impuestos por la competitividad, la visión de la gestión de los recursos humanos es cada vez más integradora, con un enfoque multidisciplinar, ya que es preciso gestionar a las personas comprendiendo su entorno, actividad, tecnología que manejan y procesos en los que intervienen.

La gestión de los recursos humanos debe estar desplegada en toda la organización, recorriendo toda la realidad empresarial. Estaríamos hablando de una gestión de recursos humanos que debe posicionarse para maximizar los logros empresariales y organizativos, en un enfoque claramente relacionado con los logros del negocio global de la organización. Así, se hace imprescindible su contribución en la construcción de la capacidad organizativa y las competencias precisas para conseguir estos objetivos de negocio.

Por tanto, la función de los recursos humanos se sitúa en un enfoque más amplio que el desarrollado en las estructuras tradicionales, con una función vinculada directamente a la responsabilidad de la implantación de

la estrategia. Responde a varios tipos de exigencias (Gómez-Mejía et al. 1998), tanto del entorno, como organizativas e individuales.

Para satisfacer estas exigencias los modelos de gestión deben considerar como elementos clave:

***O empowerment***<sup>3</sup>: Será necesario buscar la implicación del empleado en el proyecto de empresa, se debe potenciar la participación y la contribución en la operativa diaria. Hay que conseguir una motivación intrínseca a la propia consecución de trabajo, para lo que se hace necesario una comprensión global del negocio. El poder y la autoridad se reparte de forma más equitativa entre los empleados.

***Formulación y despliegue de políticas***: Mediante la identificación de líneas de actuación preferencial; pocas, claras y retadoras en las que se implique de manera específica a cada uno de los individuos para que participen en la consecución de los objetivos.

***Información***: La disposición de la información adecuada, precisa y comprensible permitirá preparar a los trabajadores para la asunción de responsabilidades y toma de decisiones operativas, fomentando la autonomía y cualificación, así como la anticipación a las condiciones cambiantes del entorno.

***Gestión del conocimiento***: La experiencia y conocimientos han de ser compartidos y puestos al servicio de los intereses de la organización. Es preciso construir organizaciones inteligentes donde se comparte el saber, donde se aprende todos los días.

***Desenvolvimento de competencias***: Conocer las capacidades y el saber hacer, e identificar las competencias (culturales, organizacionales, técnicas...) que nos diferencian o pueden diferenciar de competidores y pensar cuáles es preciso desarrollar.

***Liderazgo***, desarrollo de la capacidad de liderazgo de los directivos que deben transmitir los valores, mensajes y objetivos de la empresa.

Los sistemas de gestión de recursos humanos deben potenciar *la flexibilidad organizativa* que posibilite el recomponer los procesos y redistribuir las actividades según las necesidades cambiantes del negocio sin que esto suponga un gran cambio organizativo. También debería propiciar la *movilidad funcional* para disponer de empleados con conocimientos, cualidades

---

3 Este término no tiene traducción literal, se trata de dar a los empleados sensación de poder.

y aptitudes que les permitan desarrollar su trabajo con igual resultado en distintas situaciones. Y por último, la *motivación* es decir, la capacidad para suscitar el interés y el compromiso de los empleados con su trabajo.

Sin embargo, consideramos que dentro de este marco general establecido, los sistemas y modelos de gestión de recursos humanos a aplicar deben ajustarse a las necesidades y características específicas de cada empresa. Así, no existe receta mágica aplicable a todas las organizaciones. La gestión de los recursos humanos deberá adaptarse en cada caso a las distintas exigencias que se presenten, vinculándose de forma especial con las estrategias, procesos y tecnologías de las empresas.

Por lo tanto, entendemos que las personas son las que marcan en gran medida las diferencias entre empresas. La fuerza de trabajo es el mayor recurso vital<sup>4</sup>, ya que la tecnología y el capital pueden ser adquiridos en cualquier parte del mundo y en variadas formas, sin embargo, la ventaja competitiva reside en que las empresas sean capaces de poner esos recursos a trabajar para lo que necesitan de personal suficientemente capacitado.

### **3. FORMACIÓN A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DE RR.HH: UNA APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS QUE LA CONTEMPLAN**

En el contexto de la gestión de recursos humanos que acabamos de identificar, es continua la referencia a la formación en los diferentes discursos de estudiosos y profesionales de la empresa. Se perfila como *área prioritaria dentro de los objetivos de gestión de recursos humanos* de las compañías de todo el mundo en estos últimos años.

#### **3.1. Teoría de recursos y capacidades y teoría del capital humano**

Por tanto, la formación se constituye como un elemento determinante en la explotación del “recurso” intangible que reside en los trabajadores y conforma el capital humano, lo que determinará la base de la estrategia de la empresa y la exitosa implementación de la misma (Hitt, 2001). Dentro de este planteamiento, los recursos de la empresa incluirán tanto los recursos tangibles (equipamiento, tecnología) como los intangibles (experiencia, capacidades, conocimientos) y organizativos (estructura, sistemas de coordinación) (Valle, 1998).

---

4 Se llega a indicar que las empresas obtienen resultados distintos porque cuentan con distintos stocks de capital humano (Hitt, 2001)

Los recursos intangibles ligados a las personas son muy importantes, ya que cumplen mejor que otros recursos las condiciones necesarias para crear ventajas competitivas, dado que son valiosos, escasos, imperfectamente imitables y imperfectamente sustituibles. Además el capital humano es generalmente un activo difícil de transferir de una organización a otra (Hall, 1992) y puede ser susceptible de ser empleado en distintas áreas de la empresa para múltiples usos sin que pierda valor.

Entroncando con la teoría de los recursos y capacidades, las habilidades, vistas colectivamente, conforman las competencias centrales de la organización. Para desarrollar estas competencias centrales, las organizaciones necesitan comenzar fomentando la formación entre los trabajadores (Sisson y Storey, 2000). Las empresas han de invertir en formación y desarrollo de sus trabajadores si quieren maximizar los retornos de estos recursos únicos (Miles y Snow, 1995).

Combinando con esta perspectiva, nos encontramos el enfoque de la Teoría del Capital Humano. Desde esta teoría se entiende que el individuo tiene valor económico en tanto que posee unas capacidades productivas, habilidades, experiencias y conocimientos (Becker, 1964). Desde este punto de vista, el elemento humano se puede considerar una inversión para las empresas. La formación de los trabajadores se contempla en este caso como una inversión, al proporcionar mejoras en el capital humano. Sin embargo, las empresas únicamente estarán dispuestas a realizar una serie de gastos en formación de sus trabajadores si esperan en el futuro ingresos que compensen estos desembolsos, persiguen por tanto obtener una rentabilidad de las acciones formativas (Daly, 1999; Schuler, 1999).

Ninguno de sus discursos pueden en la actualidad sostenerse aisladamente. Así las decisiones de las empresas a la hora de acometer acciones formativas estarán orientadas por ambas teorías (capital humano y recursos y capacidades). Los esfuerzos formativos en las empresas se explicarán en gran medida en base a criterios económicos, con una perspectiva de retorno de las inversiones a lo largo del tiempo medida normalmente a través de incrementos de productividad de los trabajadores. Sin embargo consideramos paralelamente, que a través de la formación se puede alcanzar algún tipo de ventaja competitiva sostenible en base a dicha inversión, no medible directamente por la vía de la productividad.

Los principales postulados de la Teoría del Capital Humano de Becker sostienen similitudes entre la inversión en la mejora de las cualificaciones de los

individuos y la inversión en capital físico, al esperar retornos de la inversión que compensen los costes de la inversión. Trasladando esta teoría al plano de los individuos, una persona accederá a los estudios universitarios, cuando contemple que los costes que le supone cursar una titulación universitaria se verán compensados con las ganancias que obtendrá en el futuro. Mantienen la expectativa de que sus posibilidades en el mercado de trabajo serán mejores, básicamente en cuanto a tipo de puesto a desempeñar y salario asociado, que en el caso de no continuar estudios. En este mismo sentido, al introducirse en el mercado laboral conseguirá mayores salarios, consecuencia de su mayor contribución a los resultados de la empresa. Desde la perspectiva de la empresa, tradicionalmente las inversiones en capital humano por medio de la formación de los trabajadores, se realizarán siempre y cuando se vean recompensadas en la empresa a través del incremento de productividad de los mismos.

Esta Teoría pretende explicar la relación existente entre quien se hace cargo de los costes de la formación empresarial (trabajador o empresa), y el tipo de formación que ofrecen las empresas a los trabajadores. Diferencia entre formación general y formación específica. La primera es la que posibilita el incremento de productividad de diversas empresas, no sólo a de la empresa que proporciona la formación. En opinión de Becker este tipo de formación deberá ser costeada por parte de los trabajadores, ya que comportará mayores retribuciones para éstos en cualquier empresa en la que desarrolle su actividad.

Por otra parte la formación específica es la que proporciona exclusivamente incrementos de productividad del trabajador en la empresa que provee de formación. No supone transferencia de conocimientos y habilidades, en el caso de que los trabajadores cambien de lugar de desarrollo de la actividad. Por lo tanto, los costes asociados a esta formación han de ser imputados a la empresa aunque en algunos casos sean repartidos entre empresa y trabajador (Schuler, 1999). Así mismo, se sugiere que las habilidades específicas de la empresa no son transferibles a otras empresas, el valor del capital humano correspondiente a un trabajador que recibió formación específica en una empresa será inferior para cualquier otra empresa, por lo que el desarrollo interno de la misma resultará una pérdida en escasas ocasiones.

Esta distinción se mantiene en numerosos trabajos como los de Crespo y Sanz (2000); Parellada et al. (1999); Baldwin et al. (1995), para los que la formación específica se constituye como más rentable para la empresa en el corto plazo, mientras que la formación general es fundamentalmente beneficiosa para el trabajador.

Becker diferencia entre “skill” general y específico, manteniendo que las empresas únicamente encuentran incentivos en la formación específica de los trabajadores y nunca pagarán los inversiones en formación general, correspondiéndoles a los trabajadores sufragar los costes asociados con ésta. Así, se explica que las empresas se centren en transmitir conocimientos fundamentalmente prácticos, ya que son los más fácilmente utilizables y los más directamente rentables, así como conocimientos específicos vinculados a la actividad de la empresa, y por lo tanto menos exportables. Por otra parte, la especificidad de los conocimientos transmitidos por parte de la empresa está ligada al hecho de que se preste un escaso interés a su certificación.

Podríamos asociar esta diferenciación con la taxonomía establecida sobre el término conocimiento. Como conocimiento privado (o específico para la empresa) se entenderá aquel que se considera único para la empresa. Lo contrario sucede con el conocimiento público, que no podemos considerar único para la empresa, ni cuenta con las características de ser inimitable y raro (Barney, 1991). Por tanto, únicamente a través del conocimiento privado podrá la empresa conseguir ventajas competitivas. Sin embargo el conocimiento general sí será necesario para sobrevivir en un mercado competitivo, aunque no garantice ventajas competitivas (Matusik, 1998).

### **3.2. Algunas matizaciones a la Teoría del Capital Humano**

Si bien la literatura del capital humano se centra en la diferencia entre formación general y específica, el argumento de que las empresas únicamente invierten en capital humano específico, es ampliamente criticada por autores como Hashimoto (1979), Katz y Ziderman (1990), y Stevens (1987). En sus estudios indican que no toda la formación se puede descomponer en formación general y específica, presentando un carácter mixto de la formación. Ésta se refleja por ejemplo, en que los cursos de formación contienen elementos que podemos considerar como generales y específicos de empresa. Así mismo, Becker (1996) mantiene la mezcla de formación general y específica, y que todos los trabajadores poseen una combinación skill general y específico.

Otras posturas discrepan con la Teoría del capital humano como las de Acemoglu y Pischke, (1998, 1999), que mantienen que las empresas proveen de formación general a sus trabajadores. Estaríamos ante el caso de mercados laborales que no son perfectamente competitivos, en los que la empresa tiene poder de mercado sobre la productividad marginal de los trabajadores formados. Así, la productividad marginal excede a la que apa-

rece reflejada en los salarios, de manera que el trabajador costea con esa diferencia la formación que recibe. En mercados de competencia perfecta esto no sucedería, ya que los salarios siempre reflejarían el incremento de productividad derivado de las actividades formativas, tal y como supone la Teoría del Capital Humano.

En este mismo sentido, distintos trabajos presentan modelos, en los que las empresas participan en la formación general obteniendo rendimiento de la misma, debido a asimetrías de información. Se debe a que el resto de las empresas (las ajenas a la formación del trabajador) no poseen información sobre la posible productividad y tipo de formación recibida por los trabajadores (Acemoglu y Piscke, 1998; Katz y Ziderman, 1990). Se observa como la incertidumbre sobre las habilidades de los trabajadores, concede a las empresas poder sobre dichas habilidades para aprovecharse de parte de la productividad marginal de los trabajadores, sin que éstos lo perciban. Situamos por tanto la no certeza de los posibles empleadores sobre las habilidades y aptitudes sugeridas por el historial de formación de los trabajadores como factor que induce a los trabajadores que cuentan con formación general a quedarse en las empresas que proporcionaron ésta. El trabajo de Loewenstein y Spletzer (1998) se sitúa en esta línea, los empresarios financian una formación que tiene un impacto duradero en los salarios de los trabajadores, incluso para aquellos casos en los que se abandone la empresa, sugiriendo que este tipo de formación es general. Mantiene que entre el trabajador y la empresa se establece implícitamente un contrato en el que se acepta el compartir los costes de esta formación.

A favor del argumento de que las empresas proveen de formación general, se sitúan también los investigadores que consideran que las habilidades que se contemplan como específicas en las empresas de una industria o sector, son tratadas como “generales” por parte de las empresas en la medida en que la mayoría de las empresas del sector utilizan éstas. En este caso, la formación específica de empresa se asocia a la formación general de sector y viceversa.

En este sentido Stevens (1994), sostiene que cuando la formación es transferible entre empresas, y alguna de ellas tiene poder de mercado en el establecimiento de salarios, los potenciales beneficios para la empresa no son únicamente para la empresa que la provee y el trabajador que la adquiere, sino también para las otras empresas que pueden acceder a los trabajadores formados. Así, los potenciales beneficios de la formación para empresa y trabajador son captados por empresas ajenas a la formación, lo que inevitablemente supone una infrainversión en formación.

Por tanto, la discusión teórica bajo el supuesto explícito de competencia perfecta indica que la empresa no proporciona formación general, mientras que los modelos teóricos posteriores añaden la existencia de externalidades que provocan una infrainversión de las empresas en formación general, mientras que para Becker no debería ofrecerse este tipo de formación.

Por último, existen otros estudios que abordan el tema de que las empresas se sirvan de la formación general ofrecida por instituciones públicas. Estas investigaciones mantienen que esta opción debería ser apoyada fundamentalmente por los trabajadores, ya que esto posibilitaría que los empleados puedan seguir recibiendo en sus salarios todo lo que les corresponde en función de la productividad marginal, y también alcancen mayor poder de negociación, al disponer de cualificaciones transferibles (Gattiker, 1995; Pfeffer y Davis, 1987).

#### **4. HACIA DONDE CAMINA LA FORMACIÓN EN LA EMPRESA: CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA FORMACIÓN EMPRESARIAL**

A la hora de analizar qué es lo que se entiende por formación empresarial nos encontramos con varias dificultades, por una parte la gran multiplicidad de términos asociados a este concepto, y por otro la amplia gama de definiciones que se utilizan en la literatura que aborda el tema. Así en función de las fuentes consultadas, se habla por ejemplo de capacitación, educación, adiestramiento, perfeccionamiento, asesoramiento, desarrollo y aprendizaje.

Haciendo una recapitulación podemos clasificar las definiciones y términos aportados por los diferentes autores en dos grandes grupos. Por una parte las que incorporan componentes educativos y de formación, y por otra las que se restringen exclusivamente al terreno formativo. Aunque actualmente la distinción entre educación y formación tiende a difuminarse, tradicionalmente la primera de éstas venía cumpliendo un rol eminentemente social y de desarrollo del individuo, mientras que se le atribuía a la segunda un rol económico al ligarse directamente con el terreno laboral y el mercado de trabajo. En este sentido, al hablar de formación se hacía referencia a una orientación hacia el trabajo, es decir, se entendía como formación profesional, mientras que la educación estaba orientada hacia la persona asociándose a la escolaridad.

Este planteamiento se refleja al revisar diferentes definiciones al respecto, así algunas de ellas como las que nos presentan Chiavenato (1988); Rul-lán (1996); Iturraspe et al. (1995); Riesco (1995); Buckley y Caple (1991) y Louart (1994), abogan porque las actividades de formación desarrolladas en las empresas combinen el componente educativo y el entrenamiento para el trabajo, proporcionando una serie de conocimientos que formen a la persona dentro y fuera del mismo. Otras como las de Werther y Davis (1995); Albizu (1997); Cantera et. al (1990); Byars y Rue (1996) y Milkovich y Boudreau (1994), restringen la formación empresarial a la formación profesional, despreciando el enfoque educativo de la misma.

Las actividades de formación empresarial complementan hoy en día los ámbitos educativos y formativos, ya que está reconocido el carácter permanente tanto de la educación como de la formación, así como su interconexión. Es imposible que las actividades formativas se lleven a cabo de modo satisfactorio, si no se provee de una dosis adecuada de “educación empresarial”, ya que actualmente la competencia en el empleo depende no exclusivamente de la adquisición de conocimientos técnicos, destrezas y habilidades, y del desarrollo adecuado de la profesión, sino de trazos característicos de la persona. Al trabajador se le ha de formar para desarrollar las competencias, y éstas deberían ser adquiridas por la vía de actividades que combinen las dimensiones humanas y profesionales.

El propósito de toda formación es capacitar al individuo para que pueda realizar convenientemente una tarea o un trabajo determinado, ya sea consecuencia del cambio tecnológico, nueva organización del trabajo, nuevas condiciones, nuevas tareas a realizar, etc.

La formación empresarial muestra que la adquisición de nuevos conocimientos, técnicas y actitudes no es una actividad que únicamente deba realizarse antes de incorporarse al mercado laboral o de modo independiente al propio trabajo, sino que se realiza en el transcurso del mismo, detectando en cada momento las necesidades formativas e identificando los posibles puntos de mejora (Bassi et al, 2002).

#### **4.1. Objetivos de la formación empresarial**

Tradicionalmente las empresas eran conscientes de la importancia de la formación, pero ésta estaba orientada particularmente a los jóvenes trabajadores en prácticas y aprendices recién contratados. Sin embargo, el panorama cambió en los últimos tiempos de tal manera que la competiti-

vidad, rentabilidad y productividad de las empresas hoy en día dependen de la formación del global de los trabajadores contratados debido a que influirá decisivamente en la respuesta a muchas de las exigencias de los recursos humanos a las que se enfrentan las organizaciones.

Las empresas se encuentran en un entorno inestable en el que el cambio es constante. Podemos hablar por tanto, de *formación* para el *cambio*, orientada a conseguir el cambio, es decir redundar en cambiar a las personas, de acuerdo con los cambios organizacionales que se producen en las empresas. Se fundamenta en la necesidad de generar un cambio en la actitud, comportamiento y sentimientos de los trabajadores a la hora de acometer los importantes cambios organizativos, de tecnología, producto y mercados. La formación se utiliza para anticipar los cambios, o reaccionar rápidamente a los que no se pudieron prever. Por otra parte, es también una buena herramienta para promover y difundir los cambios dentro de la organización.

La formación tiene importantes grandes implicaciones en la configuración de la cultura empresarial. Uno de los objetivos de la formación es enseñar a la organización en su totalidad, dotando a los miembros de la organización de la necesaria cultura común. Así mismo, la formación es una vía de transmisión de la cultura. Por otra parte, la cultura y la formación están en interrelación constante ya que tienen ambas una coincidencia de objeto que es el factor humano. Así, la formación puede ayudar a aclarar o lograr la aceptación de los valores entre los empleados (Milkovich y Boudreau, 1994).

Por otra parte, las repercusiones de la economía global en los recursos humanos redundan en la necesidad de utilización de estrategias de recursos humanos para conseguir ventajas competitivas a nivel internacional. Es prioritario en este contexto, contar con personal suficientemente formado que permita acometer alianzas internacionales, adaptación a culturas extranjeras, reorganizaciones globales de la empresa y adaptaciones de los productos. Así mismo, en el marco de la competición permanente, en algunos foros se llega a determinar que la única ventaja comparativa de las empresas consiste en la cualificación de sus trabajadores.

Las empresas centran la competencia prestando especial atención a la calidad. En este sentido, la formación adquiere una importancia estratégica. La implantación dentro de las empresas de los sistemas de gestión de calidad, hace que la valoración de los clientes en cuanto a calidad y tra-

jo especializado redunde en la necesidad de modificar la capacidad administrativa de los empleados por capacidad de gestión y servicio para analizar los problemas de calidad existentes, medir sus consecuencias y resultados, evaluar y recomendar mejoras. Todo esto solo será posible si las organizaciones cuentan con personal adecuadamente formado.

Una de las vías para obtener ventajas competitivas es la consecución de capacidades distintivas. Por medio de la formación es como se consiguen personas con habilidades exclusivas a fin de alcanzar una efectividad insuperable en áreas concretas, constituyendo una fuente de creación de capacidades distintivas de la empresa (Gómez-Mejía et al, 1998) mediante la utilización eficaz de los recursos humanos.

La flexibilidad y reestructuración organizativa se basa en la obsolescencia de las formas tradicionales de organización en las que las decisiones eran tomadas únicamente en el nivel directivo superior. Los trabajadores de hoy en día deben estar capacitados para poder responder rápidamente ante cualquier imprevisto, de forma que las decisiones serán tomadas en los diferentes niveles de la empresa, acometiendo importantes procesos de descentralización que solo tendrán resultados exitosos en el caso de que las nuevas competencias y responsabilidades asignadas residan en individuos formados adecuadamente para asimilarlas.

Ante las estrategias de reducción de costes empleadas por las empresas para incrementar la competitividad, la formación no debe ser considerada como un coste. El tiempo y el dinero dedicado a la formación deben ser considerados como una inversión que reportará dividendos tanto en cuanto a la productividad de las organizaciones como en cuanto a la adecuación de los perfiles profesionales a la demanda empresarial. La formación debe considerarse como un medio, no como un fin, del que la empresa obtendrá beneficios a medio y largo plazo (Louart, 1994). De esta forma, no será vista como un coste, y redundará positivamente en la eficacia y productividad de la empresa. Por otra parte, la formación de los trabajadores para que sean más eficaces y productivos se constituye como un mecanismo para mantener los gastos laborales bajo control, lo que puede impulsar la competitividad de la empresa.

La experiencia no cumple en muchas ocasiones el papel de aprendizaje que mantiene al día al trabajador en la profesión ante los grandes cambios rupturas tecnológicas en el saber y cualificación de las personas. En épocas anteriores el concepto de la formación respondía a un esquema

estático en el que la persona recibía durante un período determinado unos conocimientos que serían utilizados a lo largo de su vida profesional, de forma que la obsolescencia progresiva se paliaba por la experiencia personal. En la actualidad es necesario el reciclaje formativo a través de toda la vida del individuo.

Además la formación persigue desarrollar sistemas de motivación del personal encaminados a estimular la productividad general del personal de la empresa bajo un ambiente emprendedor.

Cada día en mayor medida, estamos inmersos en una sociedad de saberes y competencias, constatación que afecta tanto a la empresa como a los trabajadores. Ambos deben ser capaces de adquirir, desarrollar y dominar las competencias. El conjunto de competencias de la empresa se desarrolla en grande medida por medio de la formación.

Por lo tanto, es indudable la importancia de la formación en la empresa como forma de generar capital humano que repercute en su competitividad..



## BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D.; Pischke, J.S. (1998): "Why do firms train? Theory and evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 113 (1), pp. 79-119.
- Acemoglu, D. y Pischke, J.S. (1999): "Beyond Becker: training in imperfect labour markets" *The Economic Journal*, nº 109, pp. 112-142.
- Albizu, E. (1997): *Flexibilidad laboral y gestión de los recursos humanos*, Ariel, Barcelona.
- Baldwin, J.; Gray, T.; Johnson, J. (1995): *Technology use, training and plant specific knowledge in manufacturing establishments*, Analytical studies branch research paper series, nº 86, Ottawa.
- Barney, J. (1991): "Firm resources and sustained competitive advantage", *Journal of Management*, nº 17, pp. 99-120.
- Bassi, L.J.; Ludwing, J., MC Murrer D.P., Van Buren, M. (2002): Profiting from learning: firm-level effects of training investments and market implications. *Singapore Management Review*, Vol. 24, nº 3 pp. 61-76.
- Becker, G. (1964): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York, NBER and Columbia University Press.
- Becker, G. (1996): "Investment in Human Capital: Effects of training" in *The economics of training*, vol.2 eds. O.C. Ashenfelter, R.J. Lalonde, Edward Elgar, Cheltenham.
- Boudreau, J. W. ; Berger, C. J. (1985): "Decision theoretic utility analysis applied to employee separations and acquisitions", *Journal Applied Psychology*, nº 70, pp.581-612.
- Buckley, R.; Caple, J. (1991): *La formación. Teoría y práctica*. Ed. Diaz de Santos. Madrid
- Byars, L. ; Rue, L. (1996): *Gestión de recursos humanos*, Cuarta Edición, Ed. IRWIN. Madrid.
- Cantera, F.J.; López, J.V.; Muñoz, S. (1990): "La planificación de la formación como instrumento de prospectiva empresarial" en *Capital Humano*, nº 29, pp. 8-11.
- Chiavenato, I. (1988): *Administración de recursos humanos*, McGraw-Hill, México.

Clark, J. (1994): *Human Resource Management and Technical Change*, Sage.

Conlon, E.; Parks, J. (1990): "The effects of monitoring and tradition on compensation arrangements: an experiment on principal/agent dyads", *Academic Management Journal* nº 3, pp. 603-622.

Crespo, J.; Sanz, I. (2000): "La formación continua en España: Implicaciones de política económica" en *Papeles de Economía Española*, nº 86, pp.280-295.

Daly, A. (2001): "Human capital" en *The hand book of human resource management*, International Thomson Business Press, London, pp. 79-85.

Flamholtz, E.G.; Lacey, J.M. (1981): *Personnel Management, Human Capital Theory, and Human Resource Accounting*, Los Angeles: Universidad de California.

Gattiker, U. (1995): "Firm and taxpayer returns from training of semiskiller employees", *Academy of Management Journal*, vol. 38, nº 3, pp. 1152-1173.

Goméz-Mejía L.; Balkin, D.; Cardy, R. (1998): Gestión de los *recursos humanos*, Prentice Hall.

Grant, R. M. (1991): "The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategic formulation", *California Management Review*, nº 33, vol(3), pp. 114-135.

Guest, D. (1991): "Personnel management: the end of the orthodoxy?", *British Journal of Industrial Relations*, nº29 (2), pp.149-76.

Hashimoto, M. (1979): "Bonus Payments, on the job training and life time employment in Japan", *Journal of Political Economy*, vol. 87 pp. 1086-1104.

Hitt, M. (2001): "Human capital, firm strategy and performance" *ponencia presentada en III International Workshop La gestión de los recursos humanos ¿En que hemos cambiado?*, Sevilla.

Iturraspe, M.C; Rodríguez, R.; Arriero, V. ; Plasencia, M. (1995): "La formación de los recursos humanos" *Recursos humanos*, pp. 55-66. Ed. Síntesis. Madrid.

Jackson, S.; Schuler, R. (1995): "Understanding human resource management in the context of organizations and their environments", *Annual Review of Psychology*, vol.45, nº 1, pp.237-264.

Jones, G; Wright, P. (1992): "An economic approach to conceptualizing the utility of human resource management practices", *Personnel Human Resource Management*, nº 10, pp.271-299.

Katz, D; Kahn, R.L. (1978): *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.

Katz, E; Ziderman, A. (1990) "Investment in general training: The role of Information and labour mobility", *Economic Journal*, vol. 100, pp.1147-1158.

Lepak, D.; Snell, S.A. (1999): "The human resource architecture: toward a theory of human capital allocation and development" *Academy of Management Review*, nº 24, pp.31-48.

Loewenstein, M.; Spletzer, J. (1998): *Dividing cost and returns to general training*, *Journal of Labor Economics*, nº 16, pp. 142-171.

Louart, P., (1994): "La formación" en *Gestión de los recursos humanos*, pp. 163-182 Ed. Gestión 2000. Barcelona.

Mabey, C.; Salaman, G. y Storey, J. (1998): *Strategic Human Resource Management*, Oxford: Blackwell.

Matusik, S. (1998): "The utilization of contingent work, knowledge creation, and competitive advantage", *Academy of Management Review*, Oct. pp.58-67.

Miles, R. E; Snow, C.C. (1995): "The new network firm: A spherical structure built on a human investment philosophy", *Organizational Dynamics*, 23, 4, pp.4-18.

Milkovich, G.; Gerhart, B.; Hannon, J. (1991): "The effects of research and development intensity on managerial compensation in large organizations", *Journal of High Technology Management*, nº 2, pp. 133-150.

Milkovich, G.; Boudreau, J.W. (1994): "Formación, orientación y desarrollo"; *Dirección y administración de recursos humanos*, pp. 385-425., Sexta Edición, Adhesión-Wesley Iberoamericana.Wilmington, Delaware.

- Ordiz, M. (2001) "Gestión estratégica de los recursos humanos: Síntesis teórica" ponencia presentada al XI Congreso Nacional de ACEDE, Zaragoza.
- Parellada, M.; Saez, F.; Sardomá, E.; Torres, C. (1999): *La formación continua y el papel de las universidades*, Editorial Civitas. Madrid.
- Pheffer, J.; Davis-Blake, A. (1987): "Understanding organizational wage structures: A resource dependence approach" *Academy of Management Journal*, nº 30, pp. 437-455.
- Riesco, M. (1995): "La eficacia de la actividad formativa", *Capital Humano*, nº 78, pp. 26-32.
- Rul-Lan, G. (1996): *Administración de recursos humanos*, 3ª edición revisada. Publicaciones ETEA. Córdoba.
- Russell, C.J.; Colella, A.; Bobko, P. (1993): "Expanding the context of utility: the strategic impact of personnel selection", *Personnel Psychology* 46, 781-801.
- Schuler, R.; MacMillan, I. (1994): "Gaining competitive advantage through HR management practices", *Human resources management*, nº 23, pp. 241-255.
- Schuler, R. (1999): "Human resource management", en *The handbook of human resource management*, pp.122-142, International Thomson Business Press, London.
- Sisson, K.; Storey, J. (2000): *The realities of human resource management*, Open University Press, Philadelphia.
- Snell, S.; Dean, J.W (1992): "Integrated manufacturing and human resource management: a human capital perspective", *Academy of Management Journal*, nº 35, pp. 292-327.
- Stevens, B. (1987): *Training for Technological Change*, CEPS papers, Brussels.
- Valle, R. (1998) Actas VIII Congreso Nacional e ACEDE celebrado en Las Palmas de Gran Canaria, pp.255-269.
- Werther, W.; Davis, H. (1995): *Administración de personal y recursos humanos*, Cuarta Edición, McGraw-Hill. México.

Williamson, O. (1979): "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations", *Journal Law Economics*, nº 22, vol 2, pp.233-261.

Williamson, O. (1981): "The modern corporation: origins, evolution attributes"; *Journal Economic Literature*, nº 19, pp. 1537-1568.

Wright, P.M.; McMahan, G.C.(1992): "Theoretical perspectives for strategic human resource management", *Journal of Management*, vol 18(2), pp. 295-320.



## Conclusiones

El objetivo que persigue el programa de formación continua es la adaptación permanente de los recursos humanos a las demandas de las empresas, a través de la inversión en cualificación profesional, lo que generará una mayor productividad por parte de las empresas.

A lo largo de los trabajos presentados se pudo comprobar la importancia que tiene la formación continua tanto para expertos académicos como para los representantes sociales.

Así, como señala la profesora Dª. María Jesús San Segundo, de la Universidad Carlos III de Madrid, en su ponencia sobre la expansión de educación para todos como prerequisito para las políticas de formación continua, la evolución de los niveles educativos de la población mundial resulta cada vez más un factor fundamental para el análisis y diseño de políticas de formación continua en los mercados de trabajo europeos.

Entretanto, la autora señala que a mitad de camino en la ruta señalada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU para 2015, se debe hablar de luces y sombras en la búsqueda de la Educación para Todos. Así, aunque existen incrementos significativos, tanto en la ayuda internacional como en los presupuestos locales, las oscilaciones financieras y la falta de coordinación de las actuaciones, debilitan la efectividad de un gasto que debería por lo menos duplicarse hasta el 2015.

La profesora San Segundo señala que se mejoró en la aplicación de políticas públicas, que hasta no hace mucho, se caracterizaba por una proliferación excesiva y descoordinada de donantes. En este sentido, la auto-

ra señala como aspectos a desarrollar en los próximos años la mejora de la cantidad y la calidad de la ayuda al desarrollo en el mundo.

El profesor Felipe Saéz, de la Universidad Autónoma de Madrid, centra su ponencia en la formación continua en España, señalando en su intervención la necesidad de potenciar el capital humano, para dar una salida a las crecientes demandas de tecnificación en el proceso productivo que afectan a la economía internacional. Según el autor, estos importantes cambios presentan notables diferencias por países en la UE, que responden a una distribución desequilibrada entre niveles de cualificación inicial, aunque en los últimos años, parece que se están reduciendo estas diferencias.

El profesor Saéz señala, además, que la inversión en capital humano en las empresas españolas, especialmente en las PYMES se encuentra por debajo de la media europea, a pesar de los recientes avances. Además, apunta que si la formación continua tiene contenido específico, sus resultados suelen ser positivos, aunque la calidad de las mismas es variable. Así mismo, el autor señala que las actuaciones destinadas a parados se justifican si se dirigen a determinados colectivos, potenciando su eficacia cuando se aplican programas específicos y se evita la formación generalista.

El profesor Alberto Vaquero, de la Universidad de Vigo, centra su trabajo en la formación continua en Galicia, señalando como si bien las estadísticas muestran que las empresas gallegas realizan cada vez más acciones formativas, aún es preciso invertir más en estas actuaciones, especialmente en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y microempresas, que forman la mayor parte del tejido productivo en Galicia.

También resulta necesario apostar por un cambio de mentalidad, tanto por parte de los trabajadores como de los empresarios. En el primer caso, es necesario que los trabajadores elijan correctamente la formación que desean, de forma que les sea de utilidad para su trabajo, lo cual redundará en una mayor preparación para su ocupación y reducirá su probabilidad de quedar desempleado. En el segundo, se debe erradicar la mentalidad aún presente en algunos empresarios de que la formación continua es sólo un gasto. La situación es todo lo contrario, la formación continua debe dejar ese lugar instrumental y secundario, que algunos aún quieren darle, ya que se trata de una inversión de futuro.

El autor señala cómo la formación continua se segmenta en beneficio de los trabajadores de mayor cualificación profesional o mini cursos inten-

sivos, en no pocas ocasiones de escasa o nula aplicabilidad práctica para el trabajador. Además, apunta que sigue siendo necesario apostar por reducir la fragmentación y alta dispersión de la oferta formativa, reducir la falta de articulación, eliminar la precariedad de la misma y profundizar en el reconocimiento y certificación del programa de formación continua.

El profesor Jaime Cabeza, de la Universidad de Vigo, estudia la formación para el empleo desde una perspectiva más jurídica, analizando la formación y estrategia europea de empleo, señalando como la formación, dentro del campo de las políticas activas, tiene que ganar protagonismo en los próximos años, prestando más atención a los trabajadores a lo largo de su vida activa y no tanto al contrato de trabajo en concreto.

Además, el autor analiza la implicación de otros agentes estatales y autonómicos, señalando que, entre otras, las Comunidades Autónomas tienen importantes responsabilidades en el campo de la formación continua, debiendo confluir, en actuaciones coordinadas las diferentes entidades territoriales, pero sin que una deba necesariamente estar por encima de la otra.

El profesor Cabeza señala que en la medida en que las Comunidades Autónomas disponen de una capacidad decisoria en estas políticas, sería necesario que las diferentes iniciativas se plasmasen en instrumentos coordinados, sistematizados y motivados, para que las acciones fuesen públicas, transparentes e igualitarias. Finalmente, el autor destaca, en relación a los objetivos priorizados por la formación continua, la reserva del 10 por 100 para personal al servicio de las Administraciones Públicas en los planes intersectoriales, y los planes especiales para las personas discapacitadas y con baja cualificación.

La profesora D<sup>a</sup>. Isabel Dieguez, de la Universidad de Vigo, señala en su artículo sobre recursos humanos, capital humano y formación en la empresa, que para entender el comportamiento de la empresa en materia formativa, se hace necesario enmarcar estas acciones en la gestión actual de recursos humanos, además de señalar cual es el papel que desempeña la formación de los trabajadores en las exigencias actuales de las empresas.

Para finalizar, y como se pudo comprobar en todas las aportaciones, la formación continua es una cuestión de indudable interés, tanto en la actualidad como en los próximos años. Si el reto es disponer de una mano de obra más cualificada, que permita una mayor competitividad de las



## Conclusiones

empresas, la formación continua es un elemento estratégico a tener muy presente. Para eso resulta necesario una revisión de este tipo de actuaciones, que precisa de una formación más relacionada con la demanda real de capital humano de las empresas. Esperamos que este libro sea capaz de aportar ideas para mejorar el funcionamiento de este programa.

Alberto Vaquero García



CONSELLO GALEGO  
DE RELACIÓNs LABORAIS



UNIVERSIDADE  
DE VIGO

**La Región**  
exclusivamente online  desde 1910