

Formación profesional: No debemos tropezar dos veces en la misma piedra

Florentino Felgueroso
Universidad de Oviedo & Fedea

Sergi Jiménez-Martín
Universitat Pompeu Fabra,
Barcelona GSE & Fedea

El ajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones es uno de nuestros mayores retos para alcanzar un crecimiento sostenible. Nuestro déficit en formación profesional es enorme. El capítulo que le dedica el anteproyecto de la LES adolece de un diagnóstico ajustado a esta realidad y a sus causas. Por ello no deja de ser un conjunto de buenas intenciones, la mayoría de las cuales ya estaban previstas en anteriores leyes, pero no se abordan los obstáculos que impidieron su desarrollo. Finalmente se centra casi exclusivamente en el lado de la oferta de formación, margina el sector privado del sistema, no aborda los problemas de incentivos para que los mercados puedan valorar un conjunto de actuaciones que suponen un gasto burocrático excesivo y obvia la necesidad de otros tipos de reformas, como la del mercado de trabajo, tan necesarias o más para que aumente el rendimiento de la inversión en formación.

La Formación Profesional en España: un panorama bastante sombrío

España tiene déficits importantes en la formación reglada inicial y en la formación no reglada, orientada al aprendizaje a lo largo de la vida laboral. Estas deficiencias no son recientes y, a lo largo de los últimos 15 años, se han mantenido o incluso ampliado en comparación con los países de nuestro entorno. Entre la larga lista de evidencias que ilustran estos déficits, podemos destacar las siguientes¹:

- La tasa de abandono escolar en edad temprana sigue siendo una de las mayores la OCDE y, contrariamente a lo observado en los demás países (incluidos los del sur de Europa), su evolución se ha estancado en los últimos 15 años.
- Mientras que en otros países la estructura de la oferta de cualificaciones tiene una forma de rombo, en España se asemeja a un reloj de arena: tenemos un déficit considerable en la proporción de personas con un nivel educativo medio. En gran parte de los países europeos este nivel se cubre una formación profesional reglada de grado medio.
- Tenemos el mayor desajuste ocupacional de las personas con educación superior de la OCDE. Este desajuste se refleja esencialmente en la elevada proporción de graduados que trabajan en ocupaciones de rango inferior al que les correspondería por su nivel educativo. No es un hecho nuevo. Ya se documentó ampliamente a mediados de los años 90 cuando se podía explicar por la entrada masiva de titulados pertenecientes a cohortes de mayor tamaño². Este hecho, sin embargo, parece haber empeorado aún más en la última década, a pesar de la reducción progresiva en

¹ Estos hechos están documentados en detalle en Felgueroso & Jiménez-Martín (2009a) en el que se compara la situación educativa y formativa de la población española con los demás países de la UE. Para más información sobre la situación española en el contexto de la OCDE, véase OECD (2009a).

² Véase, por ejemplo, Dolado et al (2000)

la entrada de nuevos titulados. Para una proporción considerable de graduados el desajuste se ha convertido en permanente. Por ello, teniendo en cuenta que se espera que el tamaño de las cohortes de entrantes en el mercado de trabajo se siga reduciendo en la próxima década, resultará muy complicado cubrir el enorme déficit de técnicos y profesionales que tenemos con la mayoría de los países de la UE-15.

-Tenemos aún un desarrollo escaso de la formación profesional no reglada, hecho agravado por la menor educación de las cohortes de edad avanzada y por las elevadas tasas de fracaso escolar de las últimas cohortes. Esto se traduce en un déficit considerable en formación en TICs e idiomas.

Con estos mimbres, si no se producen cambios decisivos tanto en la oferta como en la demanda de formación profesional, no podemos más que esperar que la apuesta por un crecimiento sostenible basado en la mejora de productividad mediante la adopción generalizada de nuevas tecnologías esté condenada al fracaso.

¿Por qué tenemos estos déficits en formación profesional?

En primer lugar, está el desajuste entre la demanda y la oferta de cualificaciones: a la tradicional “estructura piramidal” de nuestro modelo productivo se contraponen

Cuadro 1. Premio salarial educativo [en comparación con un trabajador asalariado con un nivel inferior a la primera etapa de secundaria (%)]

	1995	2002	2006	2006*
Primera etapa secundaria	1,0	0,6	2,1	2,1
Bachiller	22,2	18,8	15,0	15,2
FP grado medio	9,3	10,0	10,1	9,4
FP grado superior desajustado	14,5	11,5	11,6	10,8
FP grado superior ajustado	34,3	31,2	25,9	25,9
Diplomado desajustado	30,1	27,7	23,8	23,9
Diplomado ajustado	61,0	56,8	50,8	56,4
Titulado superior desajustado	40,8	36,9	33,1	35,5
Titulado superior ajustado	80,3	77,7	70,5	72,7
(Constante)	1,7	1,7	1,7	1,5
% trabajadores ajustados	1995	2002	2006	2006*
FP grado superior	25,7	35,6	32,1	34,5
Diplomados	47,9	41,6	33,7	47,6
Titulados superiores	60,8	48,7	41,2	50,4

Nota: Tamaño de las empresas >= 10 trabajadores (*) Todos los tamaños de empresa.

Fuente: Felgueroso & Jimenez (2009a) en base a datos de la Encuesta de Estructura Salarial.

la estructura de “reloj de arena” de la segunda. En este contexto, se produce una sobre-cualificación de los niveles superiores que provoca un desplazamiento de los demás niveles hacia ocupaciones que no corresponden tampoco con su cualificación (ver Dolado et al., 2000). Como resultado, el rendimiento de la formación profesional reglada queda notablemente devaluado. Tal como se puede observar en el cuadro que se acompaña en este artículo, la FP tiene menores rendimientos salariales que los niveles equivalentes de educación no profesional, tanto en los niveles medios como en los superiores. Un título universitario permite obtener un rendimiento salarial superior al de la FP, aún cuando no se consiga un ajuste ocupacional adecuado y se ocupe un puesto que le corresponda a un graduado en FP.

En segundo lugar, nuestro modelo productivo ha generado abundantes puestos de trabajo que requieren de escasa educación reglada y cuyos salarios se han ido acercando a los de niveles educativos superiores (véase en el cuadro como el rendimiento de todos los niveles educativos ha ido cayendo en relación con los de la primera etapa de secundaria o menos), sin necesidad de una formación profesional reglada, lo cual también ha contribuido a su pérdida de valoración. Como consecuencia, una parte sustancial de las últimas cohortes de entrantes ha renunciado a obtener algún tipo de formación profesional genérica que les facilite la movilidad ocupacional y sectorial. En parte, esto es responsabilidad del propio sistema de formación profesional que no sabido ofrecer un nivel de FP reglada anterior a la edad escolar obligatoria.

En tercer lugar, España es uno de los países con una menor participación de las empresas en el sistema de educación reglada. Esto dificulta que la oferta se ajuste a sus necesidades y no facilita la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo, contribuyendo al fenómeno de desplazamiento entre niveles educativos³.

En cuarto lugar, la falta de diferenciación (gran parte de las ramas de la FP reglada más ofrecidas y demandadas coinciden con estudios también impartidos en la Universidad, tanto en las diplomaturas como en las licenciaturas), combinada con el proceso de desplazamiento también ha contribuido a la falta de atractivo de la FP, especialmente la de grado medio.

En lo que respecta a la formación no reglada es bien sabido que se ha caracterizado por un excesivo control por parte de los agentes sociales y los servicios públicos de empleo, junto a una escasa participación del sector privado y la ausencia de un mercado de formación. A ello se añade la falta de un sistema de evaluación rutinaria y, en el actual contexto de niveles de protección y rigidez laboral, escasos incentivos para la formación continua de empleados y desempleados.

Finalmente, el sistema de formación carece de integración. La escasa coordinación existente entre la gestión de la

³ Véase OECD (2009b)

formación reglada y no reglada impide una planificación de la oferta eficiente en el corto, medio y largo plazo. En el caso de la formación no reglada, la descoordinación es aún más evidente, observándose una multiplicidad de cursos que, con los mismos objetivos, tienen contenidos y duraciones diferentes.

La formación profesional en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ALES): una breve evaluación

El ALES, en su capítulo 8 aporta algunas líneas básicas de actuación para corregir estas deficiencias. Todas ellas han de ser aún desarrolladas para que se puedan concretar y no permanezcan sólo en buenas intenciones. Sin embargo, carece de un diagnóstico claro de los problemas que hemos enunciado en la sección anterior y, sobre todo de sus causas. Sin ello, es más que probable que las propuestas de reforma del sistema de formación profesional no puedan llevarse a cabo o no tengan efectividad.

En segundo lugar, gran parte de las medidas previstas, como la intención de que el Catálogo Nacional de Cualificaciones se convierta en referente de la oferta de formación profesional, que los trabajadores sin titulaciones puedan obtener certificados de profesionalidad, la creación de una red de centros que permitan la integración de la FP, que se creen comisiones paritarias para la planificación de la oferta, que se genere una red de centros de orientación e información, que se genere una mayor participación de las empresas en el sistema formativo, etc., son todas ellas buenas intenciones que ya se han ido repitiendo a lo largo de esta década, con avances y, en cualquier caso, muy dispares entre regiones⁴. Las causas de este fracaso son varias, pero una esencial es la ausencia de voluntad de cooperación entre los distintos agentes implicados en el sistema de FP, incluyendo la descoordinación existente entre las administraciones públicas educativas y laborales. Por otra parte, no queda nada claro cómo se prevé resolver dos aspectos básicos de la emisión de los certificados de profesionalidad: que no genere un gasto excesivo en términos burocráticos y que sean rápidamente reconocidos y valorados en el mercado de trabajo.

Por otra parte, no queda nada claro cómo se prevé resolver dos aspectos básicos de la emisión de los certificados de profesionalidad: que no generen un gasto excesivo en términos burocráticos y que sean rápidamente reconocidos y valorados en el mercado de trabajo. El reconocimiento de los certificados de competencias individuales podría lograrse si viniera acompañado de una certificación de la profesionalidad de las plantillas con un funcionamiento similar a los certificados que garantizan normas de calidad (tipo ISO). Este sistema debería gestionarse sin embargo

desde el ámbito privado para evitar el peligro de incurrir de nuevo en una carga burocrática aún más excesiva, dejando de respetar el espíritu principal que debería tener la LES. En este sentido, también cabría incluso cuestionar la necesidad de certificaciones de competencias de los trabajadores que no estén en posesión de títulos de formación. Si la intención real es que exista un reconocimiento de las cualificaciones de nuestros fontaneros (por poner un ejemplo), y que éstas puedan ser homologadas con las de los fontaneros de otros países de UE, es más que probable que los flujos migratorios que se produzcan en la próxima década no se vayan a centrar en este tipo de ocupaciones. El déficit ocupacional en España se produce, en la actualidad, en otros niveles de cualificación: los de técnicos y profesionales. Por ello, resulta más importante dedicar y concentrar nuestros esfuerzos en que el Espacio Europeo de Educación Superior funcione adecuadamente y, probablemente, en impulsar un nuevo espacio educativo relacionado con la formación profesional reglada.

Los cambios previstos en la etapa inicial de la FP reglada inicial, introduciendo un programa de cualificación profesional inicial (una FP de nivel 1 a los 15 años o al haber superado 3º de ESO), son una vuelta al pasado que nos parece acertada, dado el escaso éxito que han tenido los programas de garantía social y el hecho de que, el actual sistema no dispone de un nivel mínimo de formación profesional reglada antes de la edad de escolarización obligatoria. Esta medida también debería entrañar un tracking o encauzamiento de estudiantes hacia la FP antes de la finalización de la ESO, al igual que se hace en numerosos países de la UE, encauzamiento que se puede ver beneficiado por el sistema de pasarelas.

Por el contrario, la ley margina completamente la participación del sector privado (no concertado), tanto en la oferta (al no contemplar la posibilidad de “oficialización” de sus cursos) como en la intermediación al referirse a centros de orientación e información públicos. No alude tampoco a mejoras en la gestión ni a la evaluación de la formación continua y de la formación ocupacional, que seguirán monopolizados por los agentes sociales (de la que obtienen una importante vía de financiación) y por los servicios públicos de empleo. También deja para el final, escuetamente y sin ninguna concreción sustancial, la participación de las empresas en el sistema formativo y la financiación del sistema.

Finalmente, y, más importante, la mayoría de las medidas se centran en la oferta formativa, obviando medidas que puedan inducir cambios en la demanda. No sólo se trata de una mejora en la calidad de la oferta de formación profesional reglada que mejore la mala percepción social que se tiene de ella. También tienen que mejorar las expectativas sobre el rendimiento de la inversión en este tipo de capital humano. Por el lado de la formación no reglada, se debería reflexionar sobre la falta de incentivos para su adquisición. Al margen de una mayor diversificación de la oferta, más ajustada a las necesidades de trabajadores y empresas (lo que difícilmente se podrá conseguir sin un mayor desarrollo de un mercado de formación privado), nuestras instituciones laborales

⁴ El “Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional” para 1998-2002 ya definió las directrices básicas que había de conducir a un sistema integrado de las distintas ofertas de formación profesional. Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional tenía como finalidad la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, dotando de “unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración con el fin de facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales”.

también son en gran parte responsable del funcionamiento deficiente la formación no reglada.

Algunas propuestas

Con una vocación constructiva, y dada la limitación de espacio, en esta sección comentamos brevemente una serie de medidas complementarias que podrían aumentar la eficacia de las ya contempladas en el ALES.

En primer lugar creemos que el sistema de formación profesional reglado **debe avanzar decididamente hacia el modelo de formación dual**, que combine de forma simultánea la formación en la escuela con la formación en la empresa, en línea con el denominado “modelo germánico” (ya implantado países como Alemania, Dinamarca, Suiza y Austria). Este tiene al menos tres tipos de ventajas que permitirían corregir algunos problemas que tienen especial incidencia en el caso español: mejora la transición desde la escuela al mercado de trabajo, garantiza una experiencia profesional genérica (el primer empleo) y específica (un mejor conocimiento de las habilidades de los jóvenes antes de que se gradúen) y favorece una mayor implicación de las empresas en el sistema reglado y por, lo tanto, una mayor información acerca de las necesidades de formación requerida por las empresas. Este sistema permitiría en definitiva corregir dos de las principales deficiencias en la adquisición de formación profesional inicial en España: es demasiado genérica para aquellos trabajadores que sólo la adquieren en el sistema reglado y demasiado específico para los trabajadores que, habiendo abandonado el sistema en la edad obligatoria, adquieren formación en la empresa. Finalmente, el modelo dual también conlleva, además de una mayor implicación de los agentes sociales en la fijación de condiciones laborales acordadas con una relación laboral cuya prioridad es la formación, un mayor participación de la administración en el control de su calidad (lo que no ocurre con los actuales contratos formativos).

En segundo lugar, no se puede aislar la reforma de la formación profesional sin tener en cuenta aspectos como el mercado laboral o los flujos migratorios. Por ejemplo, la excesiva temporalidad de los entrantes en el mercado de trabajo, los niveles de protección del empleo excesivos de los trabajadores con más antigüedad en la empresa, la falta de adaptación del sistema de prestaciones por desempleo a las necesidades de formación y la escasa flexibilidad de la jornada laboral desincentivan la formación continua en las empresas. Esta reforma también debería reconsiderar la gestión monopolista de la formación continua por parte de los agentes sociales y de la formación ocupacional por parte de los servicios públicos de empleo, abriendo la puerta al sector privado con el objetivo de que se cree un verdadero mercado formativo⁵. Por otra parte, debido a la considerable disminución del tamaño de las cohortes de entrantes, nuestro déficit en técnicos y profesionales, no se podrá solucionar en el corto y medio plazo con la formación profesional reglada, debiendo ser cubierta con nuevos flujos inmigratorios.

Finalmente, también se requiere de una importante reflexión sobre los **salarios mínimos** y, en especial, sus efectos negativos sobre la formación recibida en las empresas y sobre el abandono del sistema educativo hacia sectores que requieren de escasa formación reglada (al disminuir el coste de oportunidad de seguir estudiando). España es uno de escasos países europeos cuyo salario mínimo estatutario no tiene una diferenciación por edades, por ello los salarios relativos de los más jóvenes son especialmente elevados. Por una parte, políticas exclusivamente basadas en las bonificaciones al empleo juvenil pueden reducir los costes laborales, pero a su vez incentivan el abandono escolar (por mantener los salarios altos). Por otra parte, los convenios colectivos también deben ser más sensibles con el problema del riesgo de pirateo entre empresas asociado con la formación, tanto en la fijación del salario de los contratos de formación como en el posible reestablecimiento de un sistema de aprendizaje.

En este sentido, viene bien recordar lo que se ha perdido por el camino a lo largo de las últimas décadas y como regulaban la formación algunas ordenanzas como la de la Industria Química (BOE, orden del 24 de julio de 1974, Capítulo V, Aprendizaje y Formación Profesional): Art. 46. Si el oficial procedente de Aprendiz rescindiese el contrato de trabajo sin haber transcurrido tres años como oficial ... para obtener una colocación en otras empresas, estará obligado a indemnizar a la que le costeó su formación el importe de los gastos ocasionados, de acuerdo con los años de formación recibidos ... En el supuesto de que el trabajador no indemnizara en su totalidad a la empresa que costeó su formación, la nueva empresa contratante quedará obligada subsidiariamente del abono. ¡Puro Becker!

Referencias

Dolado, Juan José, Florentino Felgueroso & Juan Francisco Jimeno (2000): “Youth labour markets in Spain : Education, training and crowding-out”, *European Economic Review*, 44 (4/6), 943-956.

Felgueroso, Florentino & Sergi Jiménez-Martín (2009a): *The new growth model: How and with whom?*, DT 2009-39, Fedea.

Felgueroso, Florentino & Sergi Jiménez-Martín (2009b): “Adopción de las nuevas tecnologías, crecimiento sostenible y reforma laboral ¿Qué va antes? ¿El huevo o la gallina?” Libro electrónico “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”, Fedea (www.crisis09.es/propuesta).

OECD (2009a): *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD, Paris.

OECD (2009b): *Learning for Jobs. OECD Policy Review of Vocational Education and Training*, OECD, Paris.

⁵ Sobre la relación entre formación profesional y reforma laboral, véase Felgueroso y Jiménez-Martín (2009b)

Florentino Felgueroso

Profesor de Economía en la Universidad de Oviedo y Director de la Cátedra FEDEA-Santander de Capital Humano y Empleo. Su investigación se han centrado en la Economía Laboral y de la Educación. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de empleo juvenil, instituciones del mercado de trabajo y formación.

<http://www.florentino-felgueroso.com>

Sergi Jiménez-Martín

Profesor de Economía en la Universitat Pompeu Fabra y Director de la Cátedra FEDEA-LaCaixa de Economía de la Salud. Sus áreas de especialización son la Economía del trabajo, la Seguridad Social, y Economía de la Salud. Es autor de contribuciones importantes, publicadas en revistas de reconocido prestigio internacional, sobre Economía de la Salud, Negociación Colectiva en España y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en el entorno de la edad de Jubilación. En esta última área destacan sus contribuciones en la serie de volúmenes “Social Security and Retirement in Spain” y el libro “Sistema de Pensiones y mercado de trabajo en España”.

Ambos autores tienen varios trabajos conjuntos. Gran parte de los argumentos de su artículo en este ebook se basan en su último trabajo: “The new growth model: How and with Whom?” (DT Fedea 2009-39).

<http://www.econ.upf.edu/~jimenez>