

El aprendizaje permanente  
de los adultos en España:  
retos para el futuro

**NEW SKILLS AT WORK**

JPMORGAN CHASE & CO.

---

# **NEW SKILLS AT WORK**

---

JPMORGAN CHASE & CO.

The JPMorgan Chase New Skills at Work programme aims to identify strategies and support solutions that help improve labour market infrastructure and develop the skilled workforce globally. The initiative brings together leading policymakers, academics, business leaders, educators, training providers and nonprofits with the goal of connecting labour market policy with practice, supply with demand and employers with the workforce – all to strengthen the global economy.

## D I S C L A I M E R

While this report has been supported by the JPMorgan Chase Foundation, the contents and opinions in this paper are those of Fedea alone and do not reflect the views of the JPMorgan Chase Foundation, JPMorgan Chase & Co, or any of its affiliates.

# El aprendizaje permanente de los adultos en España: retos para el futuro

Estudios sobre la Economía Española - 2016/07

FLORENTINO FELGUEROSO  
(Fedea)

**fedea**



# index

6	RESUMEN EJECUTIVO
9	LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE EN ESPAÑA
17	EL APRENDIZAJE PERMANENTE EN ESPAÑA: ALGUNAS CIFRAS
34	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE APRENDIZAJE PERMANENTE EN ESPAÑA
46	CONCLUSIONES
48	REFERENCIAS
51	APÉNDICE

# resumen ejecutivo

La Comisión Europea ha subrayado repetidamente la importancia de la formación permanente como un mecanismo clave para fomentar el crecimiento económico en la Unión Europea. El aprendizaje permanente fue incorporado en los objetivos de la Agenda de Lisboa (2010) y se fijó también entre los objetivos estratégicos para el año 2020. En concreto, para entonces, todos los países miembros deberán alcanzar una tasa de participación de adultos en la educación y formación del 15%.

En este segundo informe de New Skills at Work hacemos un balance de la participación de los adultos en el aprendizaje permanente en España. El informe se divide en tres partes. En la primera parte, se ofrece un análisis descriptivo de las habilidades cognitivas de la población adulta en edad de trabajar. A pesar de los avances en las últimas décadas, los años medios de escolarización siguen siendo aún relativamente bajo en comparación con los países de nuestro entorno. Además, España destaca por la mayor proporción de adultos que carecen de habilidades y competencias básicas. El informe identifica tres dimensiones del problema que merecen una atención especial de los responsables políticos: 1) el bajo nivel promedio de los logros educativos; 2) las altas tasas de abandono escolar y 3) los menores niveles de competencias para todos los niveles educativos. En las tres dimensiones, España debe esforzarse para converger con los niveles de los países líderes en Europa.

Dicha convergencia no será posible sin mejoras del sistema de aprendizaje permanente. Un aumento en la tasa de participación en la educación y formación de adultos puede servir para superar algunos de los problemas asociados con el abandono escolar. Además, ayudaría a mejorar la productividad de los trabajadores y aumentaría su resistencia ante el impacto de los avances tecnológicos.

En la segunda parte del informe, procedemos a documentar la participación en la educación y formación de los adultos en España. En esta parte se estudia la evolución reciente de las tasas de participación y se proporciona un análisis comparativo de la misma para una muestra de diez países europeos. Esta muestra incluye los cinco países que participan en New Skills at Work: Reino Unido, España, Italia, Francia y Alemania; además de una pequeña selección de los países escandinavos, en su mayoría con altos índices de participación en programas de aprendizaje de adultos.

El análisis comparativo pone de manifiesto que la tasa de participación en la educación de adultos en España está aún a unos cinco puntos porcentuales del objetivo del 20% de la agenda de la UE 2010. Esta tasa está en línea con la media de la UE, pero muy por debajo de la que tienen los países escandinavos, donde cerca del 30% de la población adulta participa en actividades de aprendizaje. Hay que tener en cuenta que las necesidades de formación en España son mayores que las existentes en la mayoría de los países europeos, debido al bajo nivel de competencias cognitivas de la población activa y a la destrucción masiva durante la crisis de empleos que requieren de menos cualificación. La mayor parte de estos puestos de trabajo se concentraron en sectores como la construcción y, por tanto, España se enfrenta a un mayor desafío para reubicar a un gran número de parados con bajo nivel formativo en sectores que puedan absorber este tipo de trabajadores. En la mayoría de los casos esto requerirá algún tipo de formación.

Además de mejorar la financiación, España también necesita revisar sus políticas de formación. El análisis de las tasas de participación en la educación de adultos por edad, nivel educativa y situación laboral de las personas se ponen de manifiesto dos carencias importantes: la participación de los menos educados en actividades de aprendizaje para adultos es casi insignificante en España y durante la crisis se observa una fuerte caída en las tasas de participación en la educación y formación no reglada. La participación en la educación de adultos es especialmente baja entre los que más la necesitan y su acceso a la formación parece haberse convertido en un desafío aún mayor durante la crisis debido a la drástica reducción del gasto público en políticas activas en general, y de la formación en especial.

Por último, en la tercera parte del informe se describe el actual sistema de educación para adultos y se sugieren algunos cambios para mejorar su diseño y el acceso a la educación y la formación. Se identifican dos peculiaridades del sistema español de educación para adultos. En primer lugar, no existe un plan nacional específico orientado a que los adultos adquieran las competencias básicas, de forma flexible, fuera del sistema educativo reglado. La segunda peculiaridad está relacionada con la financiación. La práctica totalidad de los fondos para la formación es transferido a los proveedores de formación y a los empleadores. Esto contrasta con la situación que hay en los países con las mayores tasas de participación en la educación de adultos, en el que una parte sustancial de los fondos se transfieren a los trabajadores. Se han implementado dos reformas recientemente que pueden acercar la financiación de la formación a la utilizada en otros lugares de Europa, ya que prevén la

introducción de bonos de capacitación. Aunque la mera reasignación de fondos no será suficiente para corregir las deficiencias del sistema existente. El informe sostiene que la oferta formativa debe acompañarse de una orientación individualizada, especialmente para aquellos que han estado sin trabajo durante un largo período de tiempo.



# Los retos del aprendizaje permanente en España

En las tres últimas décadas, el nivel educativo de la población adulta española ha aumentado considerablemente. Según estimaciones de De la Fuente y Domenech (2014) el número de años medios de escolarización aumentó en 4 años entre el período 1980-2010. El porcentaje de titulados en estudios superiores se triplicó durante este período. Entre las generaciones más jóvenes, más del 40% de las personas consigue un título de educación superior, cifras superiores a la media de la UE-28 y no tan lejanas a las de países como Francia y Holanda, por ejemplo<sup>1</sup>.

Pero aún así, el nivel de competencias cognitivas derivadas de la educación y formación de la población adulta ha tenido y sigue teniendo tres límites importantes: 1) el retraso educativo; 2) el abandono escolar y 3) las menores competencias cognitivas en general, para todos los niveles educativos.

## El retraso educativo

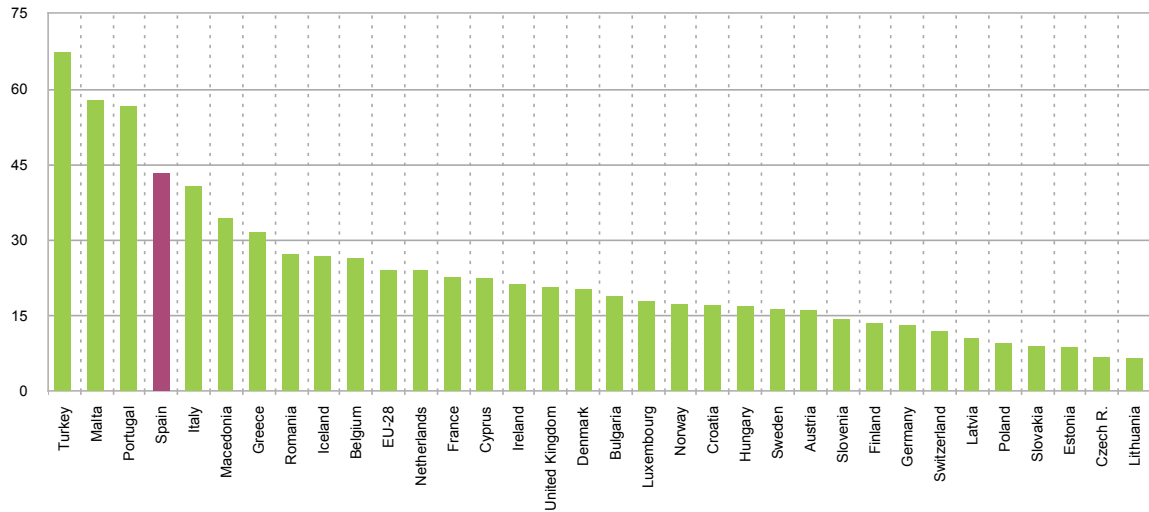
A pesar de los avances conseguidos en las últimas décadas, a principios de la década actual, los años medios de escolarización seguían siendo sólo superiores a los de Portugal y México en el contexto de la OCDE (De la Fuente y Domenech, 2014). En el año 1960, países como Dinamarca, Australia, Noruega, EEUU o Suecia ya tenían una media de años de escolarización mayor que la de España en el año 2010. En la misma línea, la proporción de población con estudios superiores de EEUU de 1970 y gran parte de los países europeos en los 80 y 90 del siglo pasado ya superaban a la alcanzada por España en el año 2010.

Sin embargo, uno de los indicadores más preocupantes y que expresan mejor las necesidades de educación y formación de la población adulta residente en España es la proporción de personas de 25 a 64 años con un nivel educativo bajo. España presenta una población adulta con uno de los porcentajes más altos de personas (43,4%) con nivel educativo bajo (un nivel igual o inferior a ISCED2). Según la European Labour Force Survey

<sup>1</sup> Según la EULFS, en el año 2014, un 42.3% de los jóvenes de 30 a 34 en el año 2014 habían adquirido un nivel educativo superior en España, mientras que la media de la UE-28 era el 37.4%, en Holanda esta tasa era del 44.8% y en Francia del 43.7%.

(EU-LFS), sólo Portugal, Turquía y Malta nos superarían con porcentajes superiores al 50%. La media de la UE-28 se sitúa en el 24% y países como los escandinavos o incluso los de Europa central y del Este se encuentran por debajo del 20%. Estas diferencias con los demás países europeos se reproducen para todas las edades debido a nuestras altas tasas de abandono escolar temprano. .

Gráfico1. Población adulta con bajo nivel educativo en los países europeos  
(Enseñanza secundaria obligatoria o menos, ISCED 0-2, 25-64 años, 2014)



Fuente: European Labour Force Survey (Eurostat)

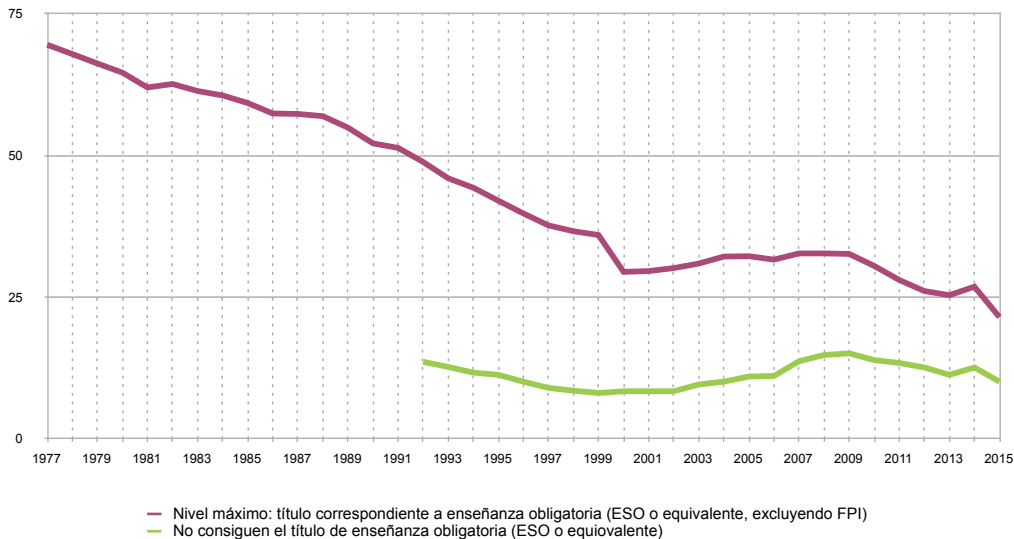
Dentro de este grupo de personas con bajo nivel educativo, se encuentra un colectivo de tamaño considerable (un 14%), que ni tan siquiera ha finalizado el último curso de la enseñanza obligatoria, habiendo adquirido un título equivalente a la Educación Primaria.

## El abandono escolar

La causa principal de este retraso educativo son las sucesivas olas de jóvenes que han abandonado el sistema educativo y formativo de forma temprana..

Recordemos primero qué entendemos por abandono escolar prematuro. Siguiendo la definición de Eurostat, es el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no consiguieron una titulación correspondiente a la secundaria post-obligatoria (bachiller o FP de grado medio), que están fuera del sistema educativo y no están recibiendo ningún otro tipo de formación alternativa.

Gráfico 2: Tasas de abandono escolar temprano<sup>2</sup>  
(Spain, 1977-2015, 18-24 años, %)



Fuente: elaboración propia con los microdatos de la EPA (primeros trimestres)

España inicio su período democrático a finales de los años 70 del siglo pasado con una tasa de abandono altísima (cerca al 70%). Si descartamos el período de estancamiento causado por la burbuja inmobiliaria y la atracción de jóvenes por el sector (véase Aparicio, 2014), la tasa de abandono escolar prematuro no ha cesado de caer desde entonces (casi unos 25 p.p. desde la década de los 90). Como consecuencia de la recesión, desde el año 2009, España parece haber vuelto a la senda que abandonó temporalmente. Debemos, sin embargo, esperar aún unos años para confirmar que sigue en esta senda también durante la nueva fase expansiva.

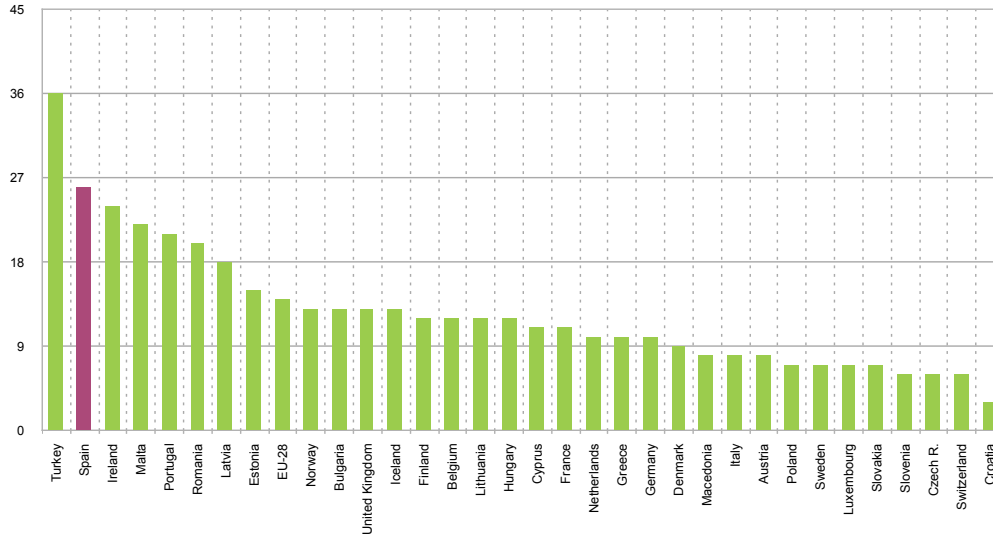
<sup>2</sup> Jóvenes de 18-24 años fuera del sistema educativo y formativo que no alcanza un nivel correspondiente a la enseñanza secundaria post-obligatoria

Sin embargo, las autoridades educativas deberían estar sumamente preocupadas por la línea verde del Gráfico 2. Representa a los jóvenes que han abandonado la escuela sin conseguir ni tan siquiera el título correspondiente a la enseñanza obligatoria. En la actualidad, un 10% de los jóvenes de 18 a 24 años se encuentran en esta situación. Lo inquietante es que esta cifra siga siendo superior a la registrada antes del inicio de la burbuja inmobiliaria. Esto quiere decir que se ha conseguido aumentar la proporción de jóvenes que una vez conseguido el título de ESO, continúan estudiando y alcanzan un nivel superior, pero no se ha avanzado en reducir la tasa de los que abandonan sin tan siquiera alcanzar el primer nivel educativo.

Un segundo hecho preocupante es que se siguen manteniendo grandes diferencias entre las tasas de abandono de aquellos jóvenes cuyos padres (padre y madre, o uno de los dos en caso de que el otro no conviva en el mismo hogar) no consiguieron en su momento el título correspondiente a la primera etapa de la secundaria y aquellos cuyos padres sí lo han conseguido. La transmisión intergeneracional del abandono escolar se agrava aún más cuando nos centramos en los jóvenes que, al igual que sus padres, tampoco consiguen adquirir el título correspondiente al primer nivel. En Felgueroso y Jiménez (2015) se muestra que en este caso las diferencias se han ampliado aún más durante esta recesión, pero no se están reduciendo durante el inicio de la recuperación. Cerca del 27% de los jóvenes cuyos padres no han conseguido un título de secundaria obligatoria acaban abandonando el sistema educativo de forma temprana, alcanzando un aumento en 12 p.p. a lo largo de la última década.

Por otra parte, los avances en abandono escolar ni tan siquiera han alcanzado los de otros países como Portugal. Así, en el año 2014, España aún seguía en media por encima de la gran mayoría de los países, tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Tasa de abandono escolar temprano en los países europeos  
(Varones, Enseñanza secundaria obligatoria o menos, ISCED 0-2, 18-24 años, 2014)



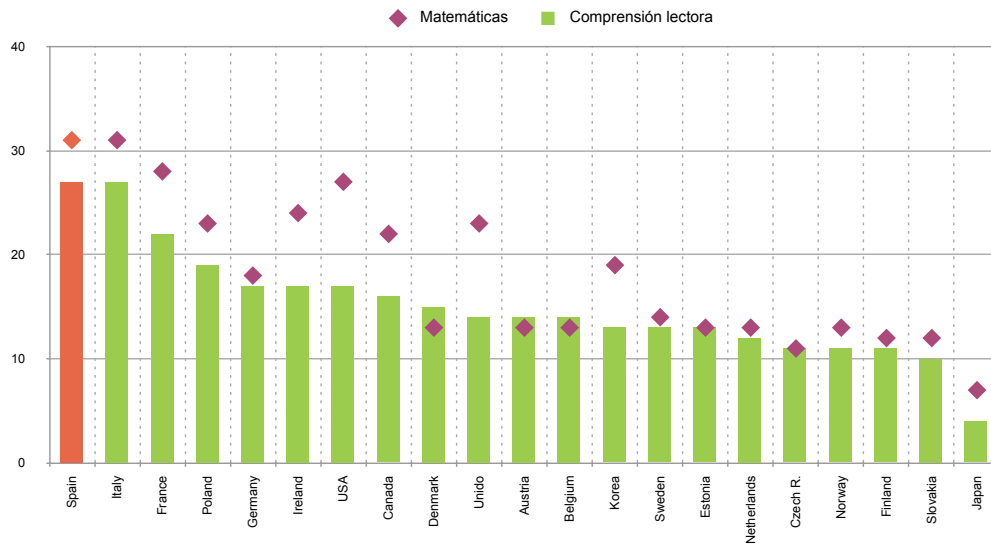
Fuente: European Labour Force Survey (Eurostat)

### Las competencias básicas de la población adulta

No obstante, estos indicadores de nivel educativo sólo nos dan una visión parcial de nuestras deficiencias formativas. Las cualificaciones adquiridas en el sistema educativo se pueden volver obsoletas con el paso del tiempo, y las personas con un bajo nivel educativo pueden adquirir cualificaciones a lo largo de la vida, como por ejemplo gracias a la experiencia laboral, por lo que, finalmente, el nivel de cualificación real puede ser distinto entre países para el mismo nivel educativo.

El *Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta* (PIAAC 2013) reveló un panorama muy sombrío acerca de las competencias básicas de la población adulta residente en España en dos de las habilidades básicas, las de comprensión lectora y las de competencia matemática, presentando niveles realmente muy bajos, sólo comparables con los italianos entre los 17 países de la UE: un 27,5% en Comprensión Lectora y un 30,6% en Matemáticas de los adultos españoles entre 16 y 65 años se sitúa en el nivel 1 o menor que 1 en la escala PIAAC.

Gráfico 4: Población adulta con un nivel de competencias en matemáticas y comprensión lectora bajo o muy bajo ( $\leq 1$ )



Fuente: PIAAC (OCDE)

Por otra parte, tal como mostraron los resultados del PIAAC (2013), los malos resultados obtenidos por España no sólo son fruto de un efecto composición (por tener una población con más personas de bajo nivel educativo), sino porque el nivel de competencias es más bajo para todos los niveles educativos, incluso para los superiores. No sólo las notas medias de las personas con nivel de estudio bajo son las más bajas de la muestra, sino también la de los de titulación superior (INEE, 2013).

Otras fuentes de datos confirman las deficiencias relativas de la población adulta española en relación con otras competencias que en la actualidad también se pueden considerar básicas para la integración en el mercado de trabajo y el desarrollo de las carreras laborales. Así, las competencias en informática y en idiomas son también deficitarias y se revelan como un claro objetivo a atender desde la formación permanente. La *Adult Education Survey* (AES) de Eurostat de 2011 mostró que España era uno de los países con menores niveles de conocimiento de idiomas de Europa. En concreto, un 49% de la población adulta (25-64 años) no conocía ningún idioma extranjero. La media de la UE-28 se situaba en el 34.1%, los países escandinavos estaban por debajo del 10%, y otros como Holanda o Suiza, por debajo del 15%. Las *Estadísticas de la Sociedad de la Información* de Eurostat indican que, en 2014, un 42% de la población de 25 a 64 años no había utilizado nunca un ordenador o sabía apenas realizar un par de las operaciones TIC básicas, es decir, se encontraba aún cerca del analfabetismo digi-

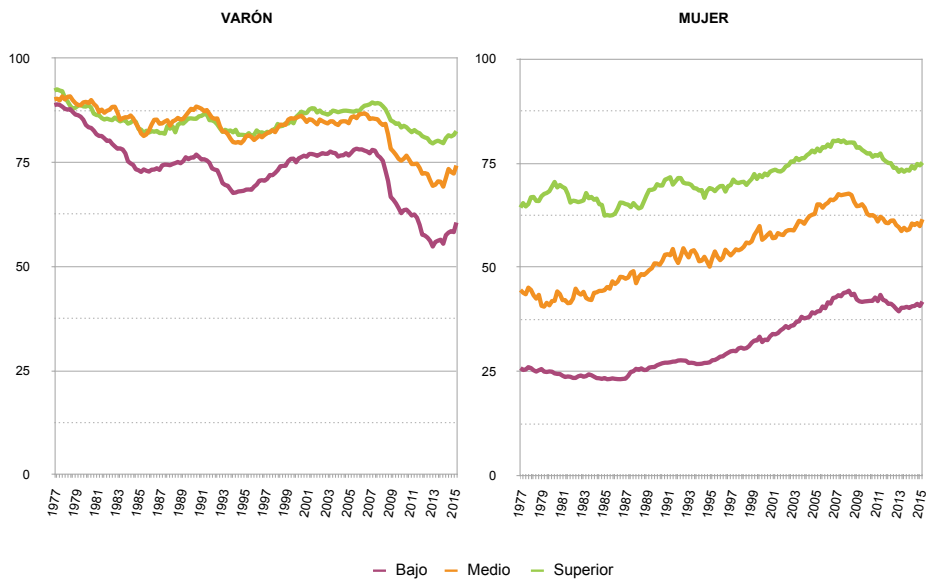
tal (Felgueroso, 2015). Esta tasa no es muy diferente de la media de la UE-28 (44%), pero sí de las registradas en los países escandinavos que se sitúan entre el 22% de Finlandia y el 31% de Dinamarca.

### Competencias cognitivas y salida de la recesión

Durante este período de recesión, se han ampliado las necesidades de formación de la población española, esencialmente las relacionadas con su empleabilidad. Esta etapa ha tenido un impacto muy grande en el empleo de los varones menos educados. Como se puede ver en el Gráfico 5, sus tasas de empleo han caído 20 puntos porcentuales. Las mujeres de bajo nivel educativo, por su lado, probablemente no hayan sufrido un impacto tan grande durante la recesión, pero presentan unas tasas de empleo muy bajas (un 40%).

Los trabajadores menos cualificados corren mayor riesgo de quedarse atrás. Como se puede ver en el Gráfico 5, las tasas de empleo han seguido una clara tendencia a la baja. Antes de la recesión de los 80, la tasa de empleo de los varones de bajo nivel educativo eran similares a las de los demás niveles educativos, en torno al 90%. Hoy es treinta puntos menor y está a 20 p.p. de los de educación superior.

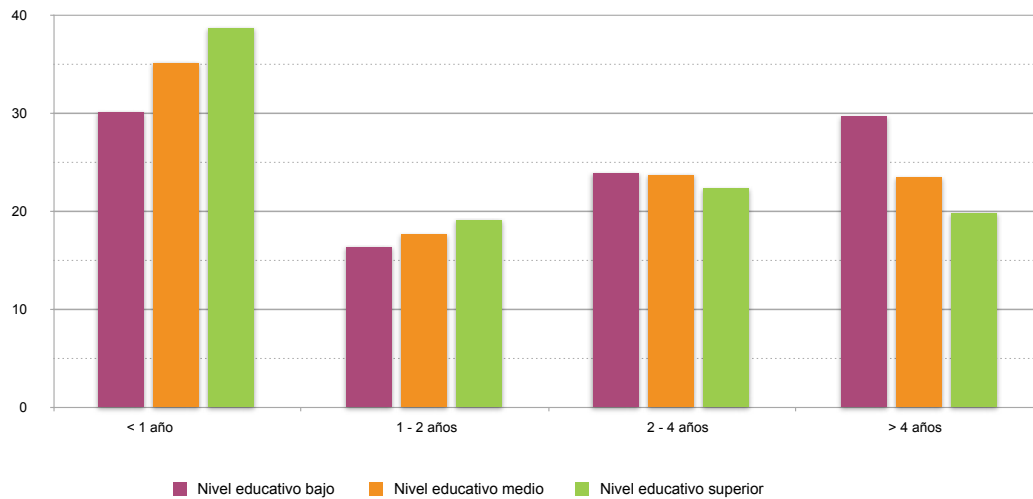
Gráfico 5: Tasas de empleo por sexo y nivel educativo (25-64 años, 1977-2015)



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA, INE)

De hecho, el deterioro laboral de las personas menos educadas no se debe en exclusiva a esta recesión, sino que es fruto de una tendencia que ha marcado estas tres últimas décadas. Sin embargo, la situación actual es verdaderamente crítica. Las personas que no han ido más lejos de la educación obligatoria o tan siquiera la han alcanzado representan más de la mitad de los desempleados y un 38% de los activos, y su peso es mayor entre los parados de muy larga duración (superior a dos 2 años)<sup>3</sup>. Estas personas muy probablemente requieran de programas formativos específicos para su reinserción laboral.

Gráfico 6. Distribución del paro según duración de la búsqueda de empleo para cada nivel educativo (2015 2º trimestre, 25-64 años)



Fuente: Encuesta de población activa (EPA, INE)

<sup>3</sup> En el segundo trimestre del 2015, un 55% de los parados tenían un nivel educativo bajo, frente a un 22% y 23% , para los niveles medio y superior, respectivamente. Además un 57% de los parados lo eran de larga duración, frente a un 21% y un 22%, de los niveles medios y superiores, respectivamente.



# El aprendizaje permanente en España: algunas cifras

En esta sección, analizamos la evolución de la participación en el sistema educativo y formativo de la población adulta en España en la última década. En la primera parte, nos centramos en los jóvenes adultos que han abandonado la escuela recientemente. En concreto, nos centramos en las tasas de retorno a la escuela y en uno de los mecanismos más utilizados en los últimos 30 años para que completen su formación: los contratos de formación. La segunda parte se dedica a analizar las características de los participantes adultos en el sistema educativo y formativo reglado y no reglado en comparación con el resto de países europeos.

## Los jóvenes adultos: el retorno a la escuela y los contratos formativos

El Cuadro 1 muestra el porcentaje de jóvenes menores de 30 años que retornan a la escuela después de haberla abandonado por niveles educativos en la última década. Como se puede ver, las tasas de retorno han aumentado para todos los niveles educativos durante el período de recesión, pero se sigue manteniendo a niveles especialmente bajos para los menos educados (los que no han adquirido aún el nivel correspondiente a la secundaria obligatoria).

Cuadro 1: Retorno a los estudios reglados<sup>4</sup>

Nivel de estudios	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014
Menos de ESO	4,8	5,0	6,9	7,6	7,4
Título de ESO	3,8	4,6	5,4	5,8	6,4
Bachillerato	17,8	18,7	19,0	23,2	26,2
FP de grado medio	3,2	4,0	6,5	7,1	7,9
FP de grado superior	6,1	7,4	10,9	11,5	18,3
Estudios universitarios	12,3	14,6	15,7	15,2	19,1
Total	7,9	8,8	10,1	10,9	12,8

Source: EPA, submuestra anual.

<sup>4</sup> (% de personas que no estudian en el año t-1 y que realizan estudios reglados en el año t sobre total personas que no estudian en año t-1 (16-29 años).

Por ello, la formación profesional para el empleo sigue siendo clave para estos colectivos que parecen totalmente desconectados de la educación reglada. Sin embargo, tal como se muestra en Felgueroso y Jiménez (2015), sólo un 10% de los jóvenes de 18 a 24 años que han abandonado el sistema educativo reglado de forma temprana, están adquiriendo en la actualidad algún tipo de formación no reglada, y para los que no tienen el título de la enseñanza obligatoria (ESO), esta proporción es aún menor, un 5%.

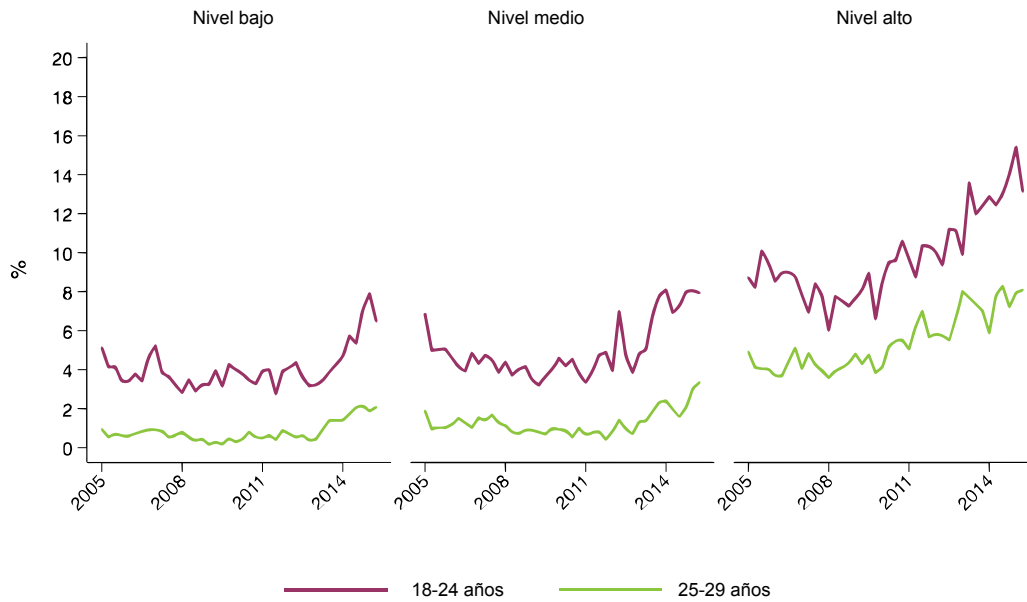
Una de las políticas de retorno a la formación o de complemento de la misma ha sido, desde mediados de los años 80 del pasado siglo, la los contratos formativos (de aprendizaje para los que no tienen un título de educación secundaria post-obligatoria o de prácticas para quienes sí lo tienen). A lo largo de este largo período se han producido numerosas reformas que han pretendido incentivar este tipo de contratos con bonificaciones a la seguridad social, una normativa específica sobre salarios mínimos y un mínimo de horas de formación entre otras normas de contratación. Una de las últimas reformas, la del 2012, ha ampliado la edad potencial de contratación (pasando de 25 a 29 años), a la vez que ha relajado las restricciones relativas a la repetición de contratos firmados por una misma personas y el mínimo de horas de formación a las que debe tener acceso el joven contratado. La idea principal de esta reforma ha sido que el coste que supone para la empresa tener a un joven en formación no supusiera un hándicap tan grande en comparación con otros contratos que no conllevan obligación de dedicar parte de la jornada laboral a la formación. De hecho, tradicionalmente, la proporción de contratos indefinidos entre los más jóvenes ha sido superior a de los contratos de formación, a pesar de llevar incorporados una indemnización por despido. Para los jóvenes que no han conseguido finalizar los estudios de educación secundaria, los contratos de formación deberían constituir la principal vía existente para combinar formación y empleo.

Los gráficos 7 y 8 muestran cómo ha evolucionado la proporción de jóvenes asalariados con contratos de formación por nivel educativo, y la proporción de estos jóvenes que declaran seguir cursos de formación (en el sistema educativo reglado o en la formación no reglada).

Como se puede observar, la reforma del año 2012 parece haber tenido un efecto positivo en la proporción de jóvenes asalariados de menos de 30 años con este tipo de contratos, en especial, para los jóvenes de 18 a 24 años. Es decir, el aumento en la proporción de estos contratos no se debió en exclusiva al aumento de la edad

máxima de contratación. La proporción de jóvenes con contratos formativos se ha doblado para todos los niveles educativos, aunque sigue siendo especialmente baja para los menos educados (sólo un 8% de los jóvenes empleados por cuenta ajena).

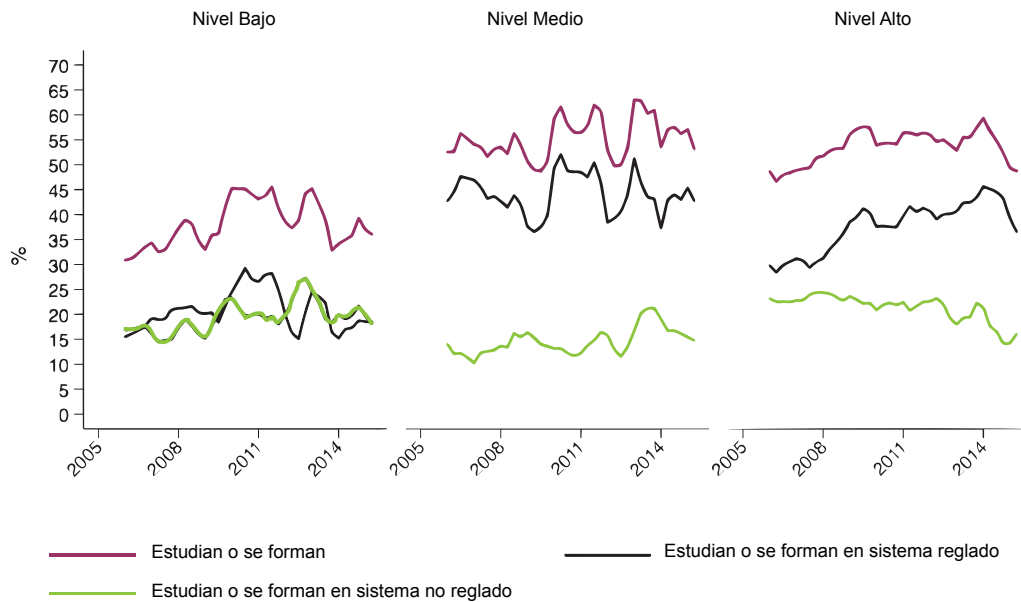
Gráfico 7: Jóvenes asalariados con contrato de formación/prácticas (2005-2015: Q2)



Fuente: elaboración propia con los microdatos de la EPA (INE)

Por otra parte, los jóvenes menos educados también son los que declaran en mayor medida no adquirir formación entre los que tienen contratos de formación, en especial, formación reglada: sólo un 20% realizarían estudios que les permitieran alcanzar un mayor nivel de formación.

Figure 8: Jóvenes con contrato de formación/prácticas que estudian o se forman por nivel educativo, promedio anual (2005-2015: Q2)



Fuente: elaboración propia con los microdatos de la EPA (INE)

## La participación de los adultos en el aprendizaje permanente

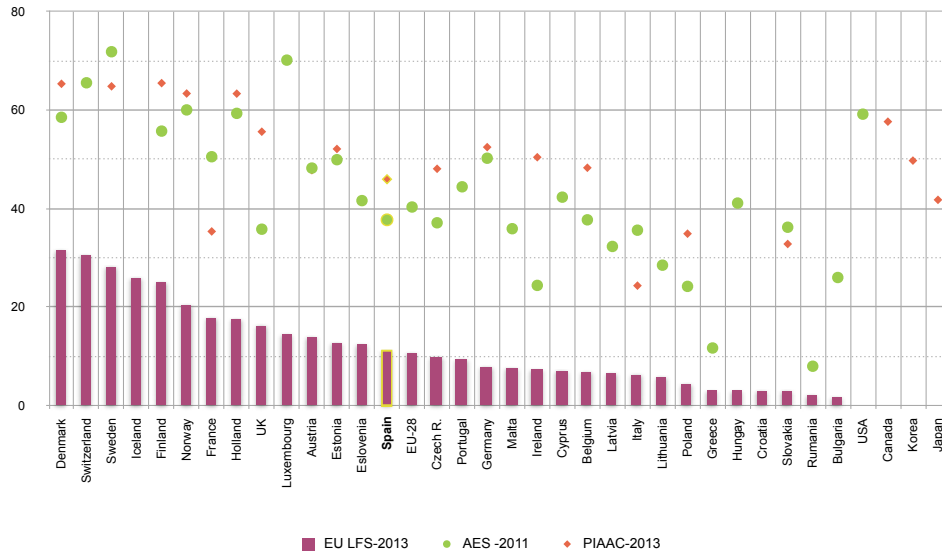
En esta sección analizamos las características del aprendizaje de adultos en España desde dos perspectivas: su evolución durante la crisis y las diferencias que nos separan de los países en los que las tasas de participación en el sistema educativo y formativo son superiores a la nuestra. El objetivo es detectar cuáles son las deficiencias y en qué dirección deberían ir las políticas dirigidas a fomentar la participación en el aprendizaje permanente.

La Comisión Europea lleva casi dos décadas situando el aprendizaje permanente como un factor clave del crecimiento económico en la Unión Europea. Lo incorporó entre los objetivos de la Agenda de Lisboa para el 2010, y los volvió a situar entre los objetivos estratégicos para el año 2020. En concreto, para esta fecha, todos los países miembros deberían alcanzar una tasa de participación de los adultos en la educación y formación del 15%<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Adults are defined here as those aged 25 to 64 years. The data sources used are the Labour Force Surveys collected in the European Labour Force Survey, which will be referred in the text by its acronym EU-LFS.

En concreto, la tasa de aprendizaje de adultos se obtiene de las respuestas a las preguntas sobre participación en actividades de aprendizaje (formales o informales) en las cuatro semanas previas a la realización de las entrevistas. Los últimos resultados publicados por Eurostat son los de 2013 y se muestran en el Gráfico 9. Como se puede observar, España está aún a unos 5 puntos del objetivo, aunque se sitúa en la media europea.

Gráfico 9: Población adulta que participa en actividades educativas y formativas (25-64 años)



Fuente: Eurostat y OCDE

Otras fuentes de datos utilizan un período más largo (comúnmente 12 meses). Por ejemplo, si nos fijamos en las dos fuentes más recientes, la *Adult Education Survey* de 2011 (AES) de Eurostat (los círculos del Gráfico 9), o el *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* de 2013 (PIAAC), de la OCDE (los triángulos en el Gráfico 9), constatamos que las tasas de aprendizaje de los adultos ascienden en España hasta el 37,7% o al 45,9%, respectivamente. Con ambas fuentes llegaríamos a conclusiones similares: España se encuentra en la media europea y por encima de nosotros se sitúan unos países que bien podríamos tomar como referencia para mejorar nuestro sistema de aprendizaje. Estos países serían principalmente los escandinavos, Suiza y Holanda, pero también Francia y el Reino Unido.

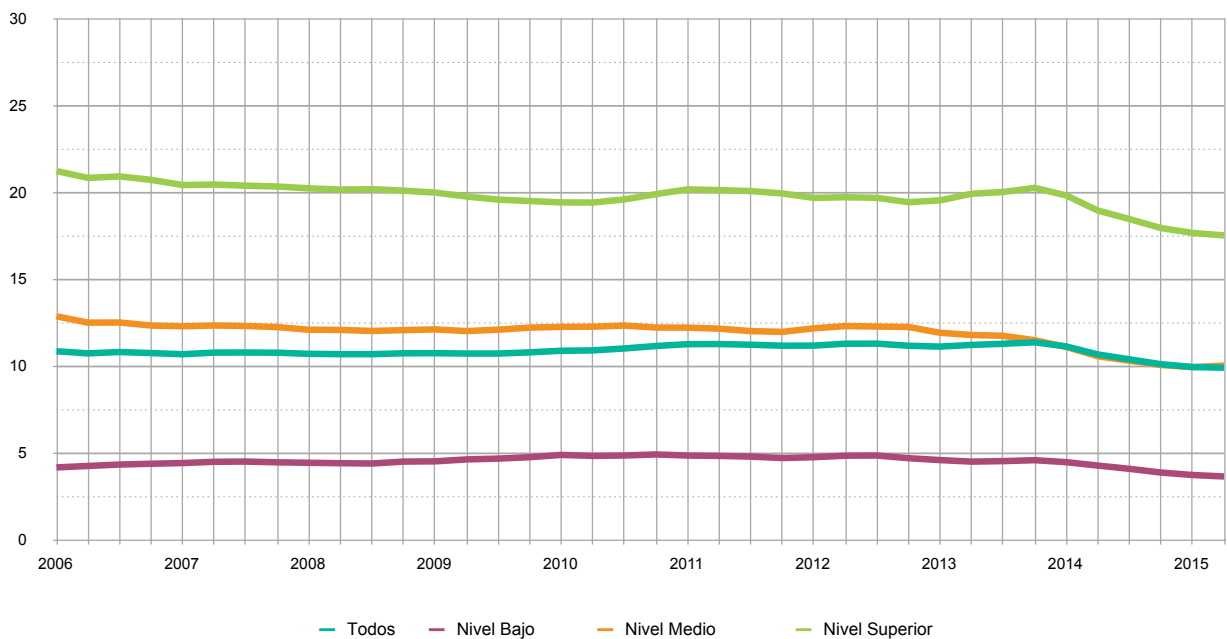
No obstante, uno de los hechos más criticables de tomar la tasa de participación como indicador de referencia es que las necesidades de formación de algunos países, y muy en particular, tal como hemos visto en la Sección 1, en España, son mucho mayores que las de los países que sí cumplen ampliamente con los objetivos traza-

dos por la Comisión Europea. Aún así, la comparación entre países sigue siendo útil a la hora de analizar las brechas existentes en las tasas de participación según las características de las personas, empresas y empleos. En especial, nos sirve para valorar las diferencias existentes entre distintos sistemas de aprendizaje de adultos.

### Las diferencias por niveles educativos y edad

El Gráfico 10 muestra una de las principales características de la participación de los adultos en el aprendizaje permanente en España: la relación positiva de la participación con el aprendizaje permanente con el nivel educativo. Las tasas de participación de los que poseen un título de educación superior multiplican por 4 a 5 veces las tasas de los que no han alcanzado un nivel educativo correspondiente a la secundaria post-obligatoria.

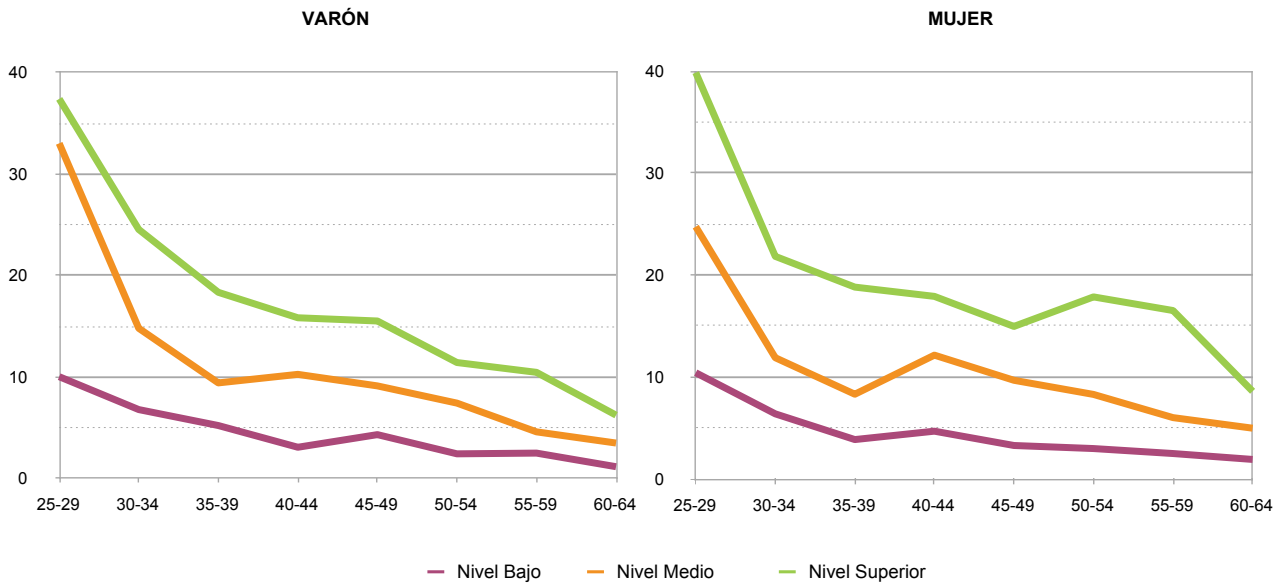
Gráfico 10: Tasas de participación en estudios o formación.  
2005-2015 (II), promedio últimos 12 meses, %



Fuente: elaboración con los microdatos de la EPA (INE)

Esta relación positiva con la educación se mantiene para todas las edades y es independiente del sexo, aunque cuando separamos por edad también observamos un segundo hecho relevante: la tasa de participación decrece significativamente con la edad. En cualquier caso, la tasa de participación de los menos educados siguen siendo muy residuales.

Gráfico 11: Tasas de participación en estudios o formación por edad, sexo y nivel educativo (2015, 2º trimestre)



Fuente: elaboración con los microdatos de la EPA (INE)

Si comparamos las tasas de participación entre países por niveles educativos (centrándonos en los países con mayores tasas agregadas que España y añadiendo otras dos grandes economías de la UE como son Alemania e Italia), observamos que en todos los casos se vuelve a observar la relación positiva con el nivel educativo, pero también que todos los que superan las tasas de España lo hacen para todos los niveles educativos. En Dinamarca, por ejemplo, la tasa de participación de los menos educados está cerca del 23% frente al 4% de España, y para la población con educación superior la tasa de Dinamarca es del 41% frente al 17.5% de España.

Cuadro 2: Tasas de participación de los adultos en el aprendizaje permanente por nivel educativo (25-64, 2014)

	<b>Total</b>	<b>Nivel Bajo</b>	<b>Nivel Medio</b>	<b>Nivel Alto</b>
España	9,8	3,8	9,6	17,5
Alemania	7,9	3,3	7	12
Dinamarca	31,7	22,8	28,3	40,7
Finlandia	25,1	13	21,6	32,9
Francia	18,6	8,1	15,5	29,7
Holanda	17,8	8,8	17,6	24,9
Italia	8	2,2	9,4	18,7
Noruega	19,7	11,9	16	26,3
Reino Unido	15,8	7,4	13,1	23,1
Suecia	28,9	19,6	24,2	38,4
Suiza	31,7	10	26,7	44,3

La comparación con otros países de la participación en procesos de aprendizaje permanente por edades también revelan una relación negativa en todos los países, constatando una brecha importante en las edades superiores a los 35 años con los países escandinavos y Suiza.

Cuadro 3: Tasas de participación de los adultos en el aprendizaje permanente por edad

	<b>25-64</b>	<b>25-34</b>	<b>35-44</b>	<b>45-54</b>	<b>55-64</b>
España	9,8	36,3	9,0	4,6	5,1
Alemania	9,3	37,6	7,2	2,7	0,7
Dinamarca	28,6	60,1	33,2	19,3	17,9
Finlandia	18,6	40,4	25,8	16,5	8,1
Francia	12,6	26,6	12,5	9,3	10,2
Holanda	10,5	32,8	10,7	7,7	4,9
Italia	6,7	26,8	3,1	1,4	1,6
Noruega	14,7	41,8	17,5	7,4	1,9
Reino Unido	9,7	21,8	11,4	6,6	4,7
Suecia	28,7	60,1	37,6	19,4	12,1
Suiza	17,7	38,6	18,7	12,9	10,2

Source Tables 3-4: Fuente: EU LFS annual subsample (Eurostat)



## La recesión y la enseñanza reglada vs la no reglada

En el caso español, la recesión ha sido larga y profunda. Se destruyeron empleos de forma masiva en sectores sobredimensionados (en especial en construcción, industrias y servicios auxiliares), por lo que cabría esperar que se haya producido un aumento sustancial en tasas de participación en programas de formación de los trabajadores desplazados de estos sectores, más aún en un contexto de claro retraso en el stock de capital humano de la población adulta. Por otra parte, también se produjeron importantes recortes en los gastos públicos en políticas activas, en especial de formación, y en I+D<sup>6</sup>.

Aunque existen varios estudios para el caso de España (tanto específicos como en un contexto de comparación internacional) sobre los perfiles de los adultos que adquieren educación o formación, existe escasa evidencia empírica sobre el efecto neto de esta recesión<sup>7</sup>. Recientemente, Calero y Escardíbul (2014) compararon las tasas de formación no reglada de los empleados en el año 2007 y 2012 utilizando los datos de la EPA. Encuentran que se habría producido un aumento de las tasas de los hombres y una disminución en el caso de las mujeres, lo que interpretan como que existen diferencias de género en el acceso a la formación, y que estas barreras se habrían incrementado en el caso de las mujeres.

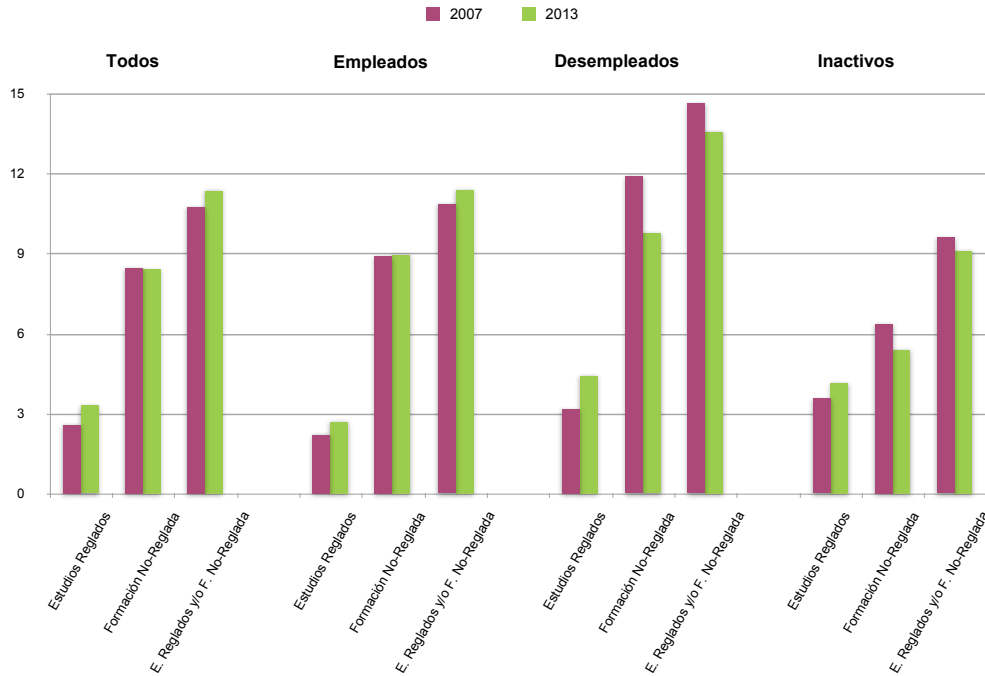
No obstante, los cambios en el aprendizaje de los adultos durante esta recesión es un proceso bastante más complejo, que debería haber afectado tanto a la educación o formación reglada (incluida en los planes oficiales de estudios) como a la formación no reglada (cursos impartidos por academias, en centros de trabajo, dirigidos a desempleados, seminarios, conferencias, clases particulares, etc.), y tanto a los empleados como a los inactivos y a los desempleados. De hecho, uno de los resultados más sorprendentes que se obtiene cuando se mira la tasa de participación de los adultos en los dos sistemas es que haya permanecido bastante estable desde el inicio de la recesión (en torno al 11% en media anual). De ahí que, a primera vista, podría parecer que el aprendizaje de los adultos es acíclico. Sin embargo, la evolución ha sido bien distinta según si distinguimos entre estudios reglados o de formación no reglada, y por situación laboral.

6 Véase Felgueroso (2011) para una discusión acerca de si la educación y formación de adultos, y la inversión en capital humano en general es contra-cíclica, pro-cíclica o incluso acíclica..

7 Por ejemplo, Abellán y Felgueroso (2005), Albert et al. (2005 y 2010), Cabrales (2014), Carvajal (2013), Calero y Escardíbul (2014), Caparros et. (2009), Felgueroso y Jiménez (2009 y 2011), Perais (2005), por citar sólo algunos realizados por investigadores españoles en los últimos 10 años..

En el Gráfico 12, se muestran las tasas de participación por situación laboral distinguiendo entre los sistemas reglado y no reglado. Como puede observarse, como mucho, la tasa de participación total habría aumentado en unas pocas décimas entre el año 2007 y el año 2013, y éste aumento procedería esencialmente de un ligero crecimiento de la participación en el sistema reglado<sup>8</sup>.

Gráfico 12. Tasas de participación en estudios o formación reglados y no reglados según situación laboral. Medias de los años 2007 y 2011, 25-64 años.



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE)

Cuando distinguimos por situación laboral, observamos una caída sustancial de la formación no reglada entre los desempleados, y algo menor entre los inactivos. Aun así, al tener los desempleados mayor tasa de participación en la formación que los demás y debido al aumento tan dramático de la tasa de paro se ha mantenido la tasa de participación total sin distinción de la situación laboral. En cuanto a la formación reglada, observamos que el pequeño aumento entre el inicio y el final de la recesión se ha producido en todas las situaciones laborales y, en consecuencia, refleja un ligero aumento en la tasa de participación total.

<sup>8</sup> La caída que se registra desde el año 2014 y que también se puede observar en el Gráfico 10, no tiene una explicación clara. Se ha producido un cambio en la Clasificación Nacional Educativa (CNED-2014), pero no debería haber influido en las preguntas sobre participación en la educación y formación reglada y no reglada que permiten calcular la tasa de participación en el sistema educativo o formativo. Véase Felgueroso (2015) para una discusión más detallada sobre los cambios estadísticos producidos en el año 2014 y sobre el análisis de la educación de adultos en la recesión con otras fuentes de datos como las del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Estos fenómenos pueden ser fruto de varios hechos. En primer lugar, la caída de la tasa de participación de los desempleados en la formación no reglada puede deberse a los recortes tan sustanciales en la financiación de cursos de formación para el empleo, en especial desde el año 2011. Otra posible explicación es que el aumento del desempleo haya reducido el coste de oportunidad de los estudios reglados, y se haya producido una sustitución de la formación no reglada por los estudios reglados. También puede ocurrir que las personas que hayan engrosado las listas del paro durante la recesión fueran las menos propensas a adquirir formación no reglada.

La comparación de las tasas de formación de adultos en los sistemas reglado y no reglado con los otros diez países de referencia, excepto en el Reino Unido, en el resto de países que superan a España en la tasa de participación agregada se ha producido un aumento de las tasas de participación en educación y formación de los adultos en el período 2007-2013 y, en todos estos países, el aumento se ha producido esencialmente en la formación no reglada. Es, precisamente, en ese tipo de formación donde se producen las mayores diferencias con España, aunque con los países escandinavos y Holanda las diferencias también son notables en la formación reglada.

Cuadro 4: Tasas de participación de los adultos en el aprendizaje permanente  
Educación y formación regladas vs no regladas (25-64 años, 2007 y 2013)

	Reglada y/o no reglada		Reglada		No reglada	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
España	10,6	11,1	2,4	3	8,5	8,4
Dinamarca	29	31,4	5,7	6,5	24,8	26,6
Suiza	26,8	30,4	5,1	4,7	23,6	27,3
Finlandia	23,4	24,9	8,2	8,9	16,8	17,7
Reino Unido	20	16,1	5,5	5,1	18	13,9
Suecia	18,6	28,1	5,9	7,1	13,6	23,2
Noruega	18	20,4	5,1	6,2	13,6	15,2
Holanda	16,6	17,4	6,8	6,5	9,8	10,9
Alemania	7,8	7,8	2,9	3,2	5,2	4,9
Francia	6,1	17,7	0,7	1,5	5,5	16,5
Italia	6,2	6,2	3,1	2,5	3,3	3,8

Fuente: EU LFS submuestras anuales (Eurostat)

### Los determinantes de la participación en la educación permanente en España

Un análisis más detallado del perfil de los participantes en los sistemas reglados y no reglados del aprendizaje permanente se puede realizar mediante un sencillo análisis econométrico que aproveche la información disponible en la Encuesta de Población Activa. En concreto, tal como muestra la literatura empírica en general, la antigüedad en la empresa, el tamaño de la misma y el sector al que pertenece son determinantes claves de la participación de los empleados en el aprendizaje permanente. La duración del paro, la relación con los servicios públicos de empleo o el cobro de prestaciones son otras variables que influyen sobre la participación de las personas no empleadas.

El ejercicio econométrico que realizamos aquí consisten en la estimación de un modelo logit multinomial con tres situaciones alternativas: no adquirir formación permanente, adquirir formación reglada y adquirir formación no reglada (en exclusiva, es decir, no adquirir a la vez formación reglada, en cuyo caso estaría encuadrado en la situación anterior). Destaquemos aquí los resultados:

Los --perfiles sociodemográficos-- de los participantes en cada uno de los sistemas comparten las siguientes características: la menor participación de las personas de nacionalidad extranjera respecto de los nacionales (y de las personas con doble nacionalidad), y la relación decreciente con la edad y creciente con el nivel educativo. Para estos tres tipos de variables las diferencias relativas son más intensas en la participación en el sistema reglado que en el no reglado. Por el contrario, se observa un comportamiento diferente en relación con el sexo. Dadas las demás características, las mujeres son menos propensas a participar en el sistema reglado, y más propensas a participar en el no reglado.

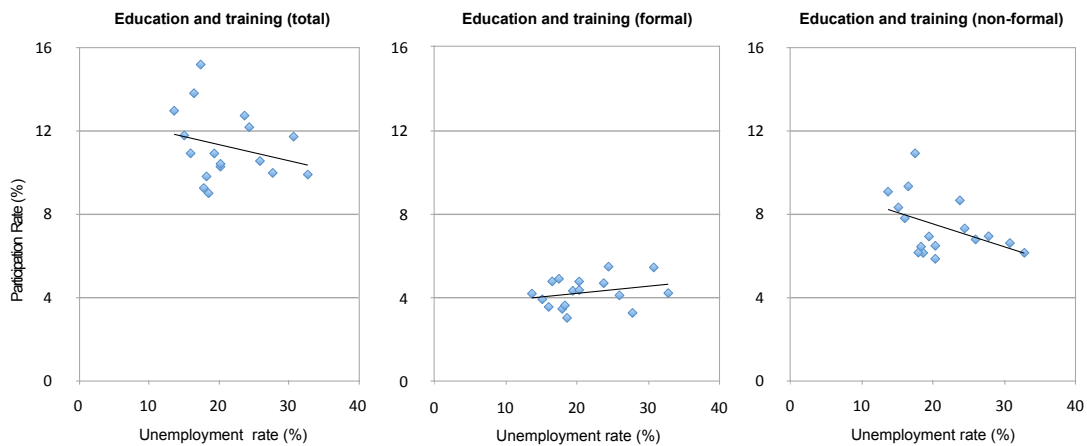
En cuanto a la --situación laboral--, la persona de referencia (un asalariado del sector privado), tiene una mayor probabilidad de participar en ambos sistemas, el reglado y el no reglado que los trabajadores autónomos, pero una menor probabilidad de participar que los asalariados del sector público, los parados y los inactivos. Las probabilidades de participación en el sistema no reglado son menores entre las personas que llevan menos de un año buscando empleo, y alcanzan su máximo entre las que llevan entre 1 y 2 años buscando, para luego volver a disminuir hasta alcanzar de nuevo nivel casi equivalente a los iniciales para las personas que lleven cuatro años o más buscando empleo. Finalmente, los parados registrados como demandantes en los servicios públicos tienen una mayor participación en el aprendizaje permanente que los que no están registrados como tales, lo que se puede explicar por ser ésta una condición para por acceder a los cursos de formación subvencionados para desempleados.

Por otra parte, la antigüedad en la empresa muestra una forma de U en ambos sistemas. Los trabajadores con una antigüedad menor de tres años tienen una mayor probabilidad de participar en el aprendizaje permanente que los de más antigüedad, aunque dicha participación vuelve a aumentar para los trabajadores con una antigüedad superior a 10 años. Se observa también una relación positiva clara entre la probabilidad de participar en el sistema no reglado y el tamaño de las empresas. También se observa una importante heterogeneidad en las probabilidades de participación en el sistema no reglado entre sectores, siendo las actividades financieras, la educación y la sanidad los sectores con mayores probabilidades y la Hotelería y el Comercio, los sectores con menores probabilidades de aprendizaje permanente.

Finalmente, los resultados de estas estimaciones también muestran el aumento de las tasas de participación en

el sistema reglado y la disminución de las tasas en el sistema no reglado durante la recesión. También se puede observar la gran heterogeneidad existente en el aprendizaje permanente entre regiones, aún controlando por los distintos factores que pueden tener un efecto composición que permita explicar estas diferencias. El Gráfico 13, muestra la relación entre las tasas paro y las de participación medias de las Comunidades Autónomas en cada uno de los sistemas de aprendizaje permanente. Como se puede ver, parece existir una relación negativa entre ambas en el caso de la formación no reglada, lo que constituye otro indicador de que la educación y formación continuas se están desarrollando con menor intensidad entre aquellos colectivos que más lo pueden necesitar para mejorar su situación laboral.

Gráfico 13: Tasa de participación en estudios y formación vs. tasas de paro de las CCAA



Fuente: Submuestra anual de la EPA

En Felgueroso (2015) se intenta responder a la pregunta sobre si existen además de las diferencias en las tasas de participación en el aprendizaje permanente entre España y otros países europeos, también se observan diferencias en el perfil de los no participantes y en el de los participantes en cada uno de estos sistemas. El método econométrico es similar al que acabamos de exponer, aunque los datos, procedentes de la European Labour Force Survey no permiten realizar un análisis tan detallado.

Las principales conclusiones de este estudio fueron las siguientes:

- La relación entre la edad y la participación en el sistema reglado no es muy distinta de la de los demás países, aunque este comportamiento decreciente con la edad en la formación no reglada no es tan claro en los demás países.
- Ningún país tiene tantas diferencias (negativas) en la participación en el aprendizaje permanente no reglado entre extranjeros y nativos como España, y en varios países la diferencias son positivas, incluso para las personas con nacionalidades no-europeas.
- También se constata una mayor participación en el sistema reglado en el caso de los desempleados, con pocas diferencias según la duración del desempleo.
- En cuanto a la participación en el sistema no reglado, la tasa de formación es también significativamente mayor que para las demás situaciones laborales, y parece mayor para los que llevan más de seis meses de duración en el desempleo. De nuevo podemos encontrar una gran variedad de resultados por países, no teniendo ninguno RRR tan altos como España para los desempleados excepto Finlandia y Suecia, donde además la relación entre participación y duración del paro es más intensa aún..

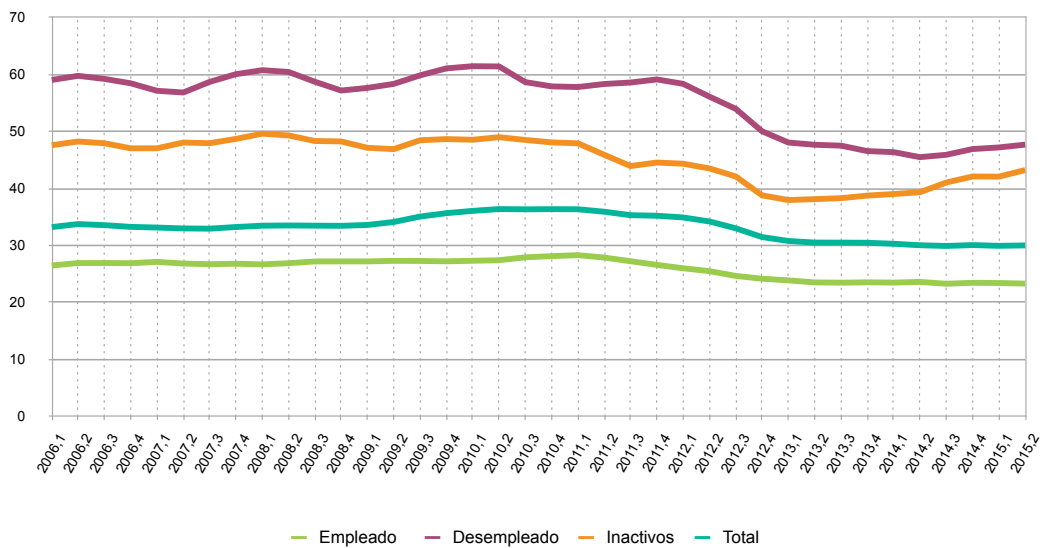
La estimación de las diferencias entre situaciones laborales para cada país no puede ocultar las diferencias tan sustanciales que existen en las tasas medias entre estos países y España: cerca de un 30% de los empleados daneses o suizos participan en actividades de formación no reglada, más de 3 veces la tasa estimada para España. En Suecia y Finlandia las tasas superan el 20%, resultando especialmente altas las tasas de participación en la formación reglada de los empleados finlandeses.

En cuanto a los no empleados, en Suecia un 45% de los desempleados sigue algún tipo de estudio o formación, y en Dinamarca un 33,5%, frente al 13,2% de España. El 17% de los desempleados suecos sigue una educación reglada, frente al 4% en España. Pero en ese país, incluso una parte muy notable de los inactivos sigue una formación reglada (un 18,1%), frente al 3,8% de España.

## La intensidad de la participación en el aprendizaje permanente

Además, de la tasa de participación hay que considerar la intensidad de la misma. Ésta se puede medir por el número de horas de formación realizadas al mes. En la EPA y en la EU-LFS sólo se da información sobre la enseñanza y formación no reglada. Se observan dos hechos notables. En primer lugar, se evidencia una caída en las horas medias semanales dedicadas a la formación no reglada para todas las ocupaciones desde el año 2011, en especial para los no empleados. El número de horas medias para todos, sin distinguir la situación laboral, había aumentado antes del año 2011 debido al efecto composición de tener más parados, dada la mayor intensidad de formación de los mismos. Las horas semanales medias de los desempleados cayeron en más de 10 horas hasta el año 2014, y también cayeron las de los empleados en más de 5 horas. Es decir, la recesión, y muy probablemente los recortes del gasto público destinado a la formación para el empleo, parecen haber tenido un mayor impacto en la intensidad de la formación que en las tasas de participación.

Gráfico 14: Horas mensuales medias dedicadas a la formación no reglada por situación laboral. (España, 25-64 años, 2006.1-2015.2, medias anuales)



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA, INE)



Por otra parte, otro hecho muy destacable en relación con las horas de estudio y formación no reglada es que España se encuentra muy por encima de los otros 10 países de referencia, para las tres situaciones laborales de referencia. Los datos del Cuadro 5 que proceden de la submuestra anual de la EU-FLS para año 2013, así lo muestran y ya tienen en cuenta parte de la disminución de horas que se ha producido en la segunda fase de la recesión. Las diferencias son especialmente considerables en los parados y los inactivos, excepto en Alemania que supera incluso a España en estas situaciones laborales. Recordemos que ambos países comparten además tasas de participación menores que los demás (a excepción de Italia), lo que sugiere que pueda existir una relación entre bajas tasas de participación y conciliación de la vida familiar y, en este caso formativa, por ser los cursos demasiado intensivos en cuanto al número de horas de formación.

Cuadro 5. Horas mensuales medias dedicadas a la formación no reglada por situación laboral (25-64 años, 2013)

	<b>Total</b>	<b>Empleados</b>	<b>Parados</b>	<b>Inactivos</b>
España	33,2	24,5	52,6	45,3
Alemania	21,2	17,4	62,3	57,4
Dinamarca	16,6	15,2	35,7	17,7
Finlandia	11,8	10,6	30,0	18,7
Francia	13,7	12,8	20,6	16,3
Holanda	17,9	16,0	32,6	32,4
Italia	6,2	5,8	10,9	7,2
Noruega	15,9	14,7	41,9	33,8
Reino Unido	9,2	8,5	14,6	11,3
Suecia	10,8	9,4	26,5	14,5
Suiza	14,4	13,8	29,2	16,8

Fuente: Fuente: EU LFS submuestras anuales (Eurostat)

# características del sistema español de aprendizaje permanente en España

En este apartado, centraremos nuestra atención en ilustrar en detalle cuáles son las peculiaridades del modelo español de aprendizaje de adultos desde una perspectiva comparada.

## Los programas destinados a la adquisición de competencias básicas

Siguiendo un reciente informe de Eurydice (2015), los programas dirigidos a la adquisición de competencias básicas puede dividirse, al menos, en tres grupos principales:

1. Programas directamente orientados a la educación inicial o reglada que permitan finalizar el nivel correspondiente a la enseñanza secundaria de nivel inferior (ISCED 2).
2. Programas no reglados destinados a adquirir competencias básicas incluyendo la comprensión lectora o alfabetismo, las matemáticas y las TIC.
3. Programas de acceso a niveles educativos superiores y adquisición de competencias básicas en un contexto laboral (formación profesional para el empleo, políticas activas), y otros como la educación popular.

Según este mismo informe, España no dispone de programas orientados a proveer a nuestros adultos de competencias educativas básicas más allá de la vuelta a la escuela para cursar un nivel de enseñanza del sistema educativo reglado. Prácticamente todos los países de Europa occidental sí tendrían algún tipo de programa al margen de la educación inicial dirigido a que los adultos puedan adquirir un conjunto de competencias básicas (de comprensión lectora, matemáticas y otros contenidos como informática). Estos programas no están directamente vinculados con la formación inicial o reglada, y tienen una línea de financiación propia. No son programas destinados a completar los estudios más allá de la ESO, ni orientados únicamente a combatir el analfabetismo

digital, ni tampoco van encaminados a alfabetizar a los inmigrantes en el idioma nativo. Bien es cierto que, como reconoce el propio informe, algunas Comunidades Autónomas tienen programas de este tipo pero no existe un plan integral nacional que no sea la vuelta a la enseñanza inicial oficial o reglada, con accesos a sus distintos niveles y pruebas para la obtención de títulos.

Los países con programas del tipo (2) se imparten como formación no reglada, aunque varios países los reconocen en sus sistemas de cualificaciones. En la mayoría de los países estos programas están a cargo de los Ministerios de Educación pero en otros son considerados como parte de las políticas activas de empleo, como es el caso de Francia en el que el 90% de los participantes en el programa de competencias clave son desempleados. En Noruega, el programa de competencias básicas para la vida laboral se orienta a los empleados en cooperación con los empleadores.

En cualquier caso, los programas de las Comunidades Autónomas tampoco tendrían gran alcance. En la última EPA del año 2014, aparecen 4,2 millones de personas adultas de edades comprendidas entre los 25 y 64 años que no consiguieron finalizar los estudios correspondientes a la primera etapa de secundaria (lo que denominamos ESO). De estos, sólo una proporción muy modesta, el 3,5%, realizaba algún tipo de curso, ya sea en el sistema reglado (1%) o no en el no reglado (2,5%). Podríamos pensar que el grueso de este colectivo son personas de edad avanzada, generaciones que tuvieron muy bajas tasas de escolaridad, o incluso procedentes de otros países con sistemas educativos menos avanzados. Sin embargo, esta no sería razón suficiente, ya que, 850.000 personas nativas menores de 45 años estarían en esta situación. De éstas, sólo un 6% (3% en la reglada y otro 3% en la no reglada) estaría adquiriendo algún tipo de formación.

Los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte indican que sólo unas 68.000 personas se matricularon en los cursos de enseñanzas iniciales para adultos en el curso 2013-2014, un 51,5% menos en el curso 2006-2007. Estos datos contrastan con las tasas de participación en la enseñanza secundaria, cuyas matriculaciones han aumentado significativamente: un 25,6% en la forma presencial y un 86,3% a distancia. Sin embargo, el número de alumnos sigue siendo también relativamente bajo, en torno a 178.000. También han aumentado muy significativamente todas las matriculaciones en las pruebas de acceso a los ciclos de formación profesional y a la universidad. Estos datos vienen a confirmar las bájisimas tasas de retorno al sistema educativo de quienes

abandonaron la escuela de forma temprana, tal como se mostró en la Sección 2 con datos de la Encuesta de Población Activa..

Finalmente, la EU-LFS también pone de manifiesto el gran déficit de España en la educación reglada de adultos con menor nivel educativo siendo, como se recordó en la primera sección de este capítulo, uno de los países con más población adulta. En el año 2013, sólo un 0,20% de la población adulta (de 25 a 64 años) realizó estudios reglados iniciales, un 0,4% hizo estudios de nivel medio por casi un 3% de población que realizó estudios superiores (5 y 6??). Las cifras correspondientes a los estudios de la primera etapa de secundaria o de un nivel inferior son menores que en Holanda, Suecia o Reino Unido, por ejemplo, mientras que en estudios medios tenemos unas tasas menores que cualquiera de los 8 países, la mitad que en Finlandia y Holanda, por ejemplo. En estudios de nivel superior también estamos por debajo de Suecia, Finlandia y Dinamarca. No obstante, lo más sorprendente es que tengamos una tasa tan baja de estudiantes adultos en los menores niveles, sabiendo que cerca de un 15% no ha alcanzado la ESO, y que también sea tan baja en los niveles medios dado que el déficit aquí es aún más considerable (29%).

## **Las políticas de formación para el empleo**

En España, en el año 2013, el 80% de la formación no reglada era formación para el empleo actual o para un empleo futuro. Estos porcentajes aumentan significativamente entre los empleados (84%) y, sobre todo, entre los parados (87%), mientras que cae hasta el 43% entre los inactivos. Las cifras totales son parecidas a las de los suizos, finlandeses y algo inferior a los daneses, y casi el doble de las registradas en Francia y en el Reino Unido. Sin embargo, también es aquí resultado de un efecto composición: entre los inactivos es mucho más alta en España que en Suiza o Finlandia, y también entre los desempleados. Un factor determinante es la edad de los inactivos españoles, dado que, por encima de los 50 años, la formación para el empleo cae por debajo del 20%..

## La estructura del sistema de formación para el empleo en España

El sistema de formación para el empleo en España se compone de tres subsistemas. En primer lugar, la *formación de demanda o bonificada* que se constituye de las acciones formativas de las empresas. Tienen como objetivo el incremento de la competitividad y productividad, a través de la mejora de las competencias y cualificaciones de sus asalariados. Para ello, las empresas disponen de una ayuda económica que se hace efectiva mediante bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. Las empresas pueden organizar la formación por sí misma o agrupándose con otras empresas delegando todos los trámites en una entidad organizadora. A través de los *Permisos Individuales de Formación (PIF)*, las empresas autorizan a los trabajadores para que cursen estudios con acreditación oficial, incluidos los títulos y los certificados de profesionalidad.

En segundo lugar, la *formación de oferta o subvencionada* consiste en planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los desempleados para apoyarlos en su capacitación profesional y en el acceso al empleo. Los cursos de formación los ofrecen, de manera gratuita, las organizaciones empresariales y sindicales, las de economía social y trabajadores autónomos, y los centros y entidades de formación debidamente inscritos y acreditados. Las diferentes convocatorias prevén la concesión de becas y ayudas para la manutención y desplazamiento de las personas desempleadas que participen en los planes y programas de formación.

Finalmente, la formación en alternancia con el empleo que, integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación, permiten compatibilizar formación y práctica profesional en el puesto de trabajo.

Durante esta última legislatura se han producido dos hechos significativos en relación a las políticas activas de formación para el empleo: un recorte importante del gasto público en políticas de formación en línea con los ajustes presupuestarios realizados durante este período y una reforma profunda del marco en el que se desarrolla el sistema formativo para el empleo.

## El gasto público en la formación para el empleo

Tanto la reducción de la tasa de participación no reglada de los desempleados, como la de las horas de trabajo en este tipo de formación seguramente vienen explicadas en parte por los recortes que se han realizado en el gasto en políticas activas y, en especial, en la formación para el empleo. Según los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, entre los años 2011 y 2014, la partida destinada a la formación se redujo en unos mil millones de euros, es decir, en un 34,5%. Se disminuyó también en un 32,4% la aportación pública a la formación de ocupados, en un 31,3% la de parados y un 57% la destinada a las escuelas taller. Las aportaciones del Estado cayeron un 87% y se verificó también una caída de las cuotas de formación (un 10,2%), lo cual está relacionado con la destrucción de empleo neto y la disminución de los salarios medios.

En los Presupuestos Generales del Estado del año 2016, se vuelven a incrementar las partidas destinadas a la formación para el empleo en cerca de un 6%. Este incremento se concentra especialmente en la formación para desempleados en cerca de un 12%.

Resulta difícil realizar una comparación actualizada del gasto público en políticas activas de formación entre España y estos países, dado que los datos disponibles llegan sólo hasta el 2012. No obstante, ya en el año 2011, antes de que se produjeran los mayores recortes en este tipo de políticas activas, se podía observar una peculiaridad del modelo español relacionado con la distribución de las transferencias públicas a los beneficiarios de las políticas activas, a las empresas y a los centros proveedores de los servicios de formación.

Como se puede observar en el Cuadro 6, en el año 2011, España aún tenía un gasto público en políticas activas destinadas a la formación similar a la media europea en su relación con el PIB, incluso por encima de países como Holanda, Suecia o parecido al de Noruega. Sin embargo, las diferencias sustanciales se encontraban, primero, en el gasto por persona activa, segundo, en el porcentaje de participación de estas personas en los cursos de formación y, en tercer lugar, en los destinatarios del gasto transferido. En España, la mayor parte del gasto iba destinada a los proveedores de los servicios de formación y, sin embargo, el porcentaje del gasto público directamente percibido por los individuos participantes en estas políticas activas era prácticamente nulo.

Cuadro 6. Gasto público en políticas activas de formación, participación y transferencias (año 2011)

	% gasto público en formación sobre el PIB	% Expenditure / GDP by type of transfer			Gasto por persona que desea trabajar en pps	Participantes (%)
		Individuos	Empresas	Proveedores		
España	0.188	0.005	0.048	0.136	317.55	5.0
Francia	0.353	0.173	0.093	0.086	1.717	14.9
Holanda	0.132	0.041	0.064	0.027	827.17	19.8
Finlandia	0.517	0.369	0.017	0.131	2031.17	16.1
Suecia	0.085	0.042	0	0.043	394.47	2.9
Noruega	0.187	0.148	0	0.039	1972.83	10.9
Dinamarca	0.496	0.485	0.011	0	2117.81	16.7

Fuente: Eurostat

En Dinamarca, el país con mayor tasa de participación en el aprendizaje de adultos, casi el 100% del gasto es transferido a los participantes directamente y, en la mayoría de los países restantes, una parte muy sustancial del gasto se realiza también de esta manera. Incluso en Suecia, donde la formación reglada tiene más peso que la no reglada, los individuos reciben directamente la mitad del gasto que se destina a ésta. Dada la reducción que han experimentado los fondos para la formación, es probable que la asignación a proveedores se encuentre ya en niveles más cercanos a los países de referencia, no obstante una de nuestras principales diferencias con los demás países sigue siendo la no transferencia directa a los individuos para que puedan costearse su formación.

### La reforma del sistema de formación para el empleo: una valoración

El Cuadro 6 es relevante porque define en gran parte la política de formación para el empleo que se ha seguido en España en las últimas décadas y que probablemente sea transformada profundamente por los cambios recientes introducidos por el actual gobierno, a través del RDL 4/2015 de Reforma Urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, y la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral que se iniciaron con la Reforma Laboral del año 2012.

El nuevo modelo de formación para el empleo prevé varios cambios, algunos de los cuales ya están en marcha. Entre estos múltiples cambios caben destacar tres. En primer lugar, la oferta formativa se realizará en régimen de concurrencia competitiva entre los centros de formación. Este principio debería cambiar la asignación de los fondos de formación a los proveedores, abandonando un modelo monopolizado por los agentes sociales. En segundo lugar, se prevé implantar una cuenta de formación que debería acompañar al trabajador a lo largo de su carrera profesional (con información sobre toda la formación recibida), así como poner en marcha cheques-formación en el ámbito de la formación para desempleados. El desarrollo de estos cheques o bonos de formación se realizará en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Esta última medida debería acercarnos un poco más a los países de referencia por sus efectos en el tipo de transferencias del gasto público en formación. Y, en tercer lugar, se evaluarán permanentemente la calidad y el impacto real de la formación.

Conviene detenerse aquí en comentar brevemente las implicaciones que tendrá la implantación de los bonos de formación y cómo sería el procedimiento más adecuado para que se llegará a implantar en la práctica. Los bonos de formación son un instrumento del que sí disponemos abundante información en la literatura económica<sup>9</sup>.

Una de las decisiones importantes que deben realizarse en los programas de formación destinados a las personas más desfavorecidas es si han de dictar programas de formación directos y específicos o si es mejor instrumentarlos con bonos que permiten que los beneficiarios elijan por sí mismos el programa de formación.

Los principales argumentos a favor de los bonos son que aumentarían la libertad en la elección de los demandantes y la competencia entre proveedores de formación. La posibilidad de elegir el proveedor de acuerdo con sus preferencias debería llevar a unos mejores emparejamientos entre los demandantes y los proveedores de formación, lo que incrementaría la eficacia de la participación. Además, la libertad de elección puede incentivar la competencia entre los proveedores, dado que deberán hacer frente regularmente a la demanda de los participantes en los procesos de aprendizaje en lugar de un contrato a largo plazo con el Estado.

---

9 Ver Felgueroso (2015) para un análisis más detallado de la teoría y evidencia empírica disponible sobre los bonos de formación.



En el caso de los trabajadores empleados, los bonos permiten que puedan adquirir formación, incluso aquellos que no han sido elegidos por los empleadores para participar en los cursos financiados o gestionados por la empresa, aun siendo subvencionada.

Por otra parte, el argumento de que incrementar las oportunidades de elección siempre aumenta la utilidad es bastante discutible. Puede que el beneficiario del bono no haga la elección más correcta desde una perspectiva social. Una de las razones para que se produzcan malas decisiones son los fallos en la información. De hecho, según Barnow (2009) se pueden producir tres fallos de información potencial. En primer lugar, los participantes pueden tener insuficiente información acerca de la demanda de ocupaciones y salarios con las que son retribuidas. El segundo fallo es la insuficiente información acerca de la eficacia de éxito de los proveedores en la colocación y, por último, puede que no tengan una percepción correcta de sus capacidades para varias ocupaciones y programas de formación. Los dos primeros fallos se pueden resolver proporcionando información a los participantes en el programa, pero el tercero requiere además de orientación específica de los desempleados. En efecto, los orientadores deberían tener un mejor conocimiento de los cursos de formación y la calidad de los proveedores de formación debido a su mayor experiencia previa con los desempleados.

Estados Unidos lleva más de medio siglo de experiencia en el desarrollo de programas de formación basados en bonos. Las numerosas evaluaciones de los programas con bonos fijados en sucesivas leyes permitieron establecer las condiciones mínimas necesarias para que tengan cierta eficacia. En primer lugar, los estados tuvieron que crear una lista de proveedores de formación elegibles que se ajustara a los requerimientos del estado sobre tasas de colocación y salarios que se consiguen una vez adquirida la formación. En segundo lugar, se requirió que los programas financiaran ocupaciones de alta demanda. En tercer lugar, los programas locales pudieron establecer límites en el coste y en el tiempo para los beneficiarios. Y finalmente, los programas locales pudieron usar a orientadores para guiar a los parados sobre cómo hacer uso de los bonos.

Por otra parte, la mayoría de los países que llegaron a implementar un bono de formación realizaron una evaluación ex-ante mediante un piloto o aplicación en la "vida real". Este tipo de experimento permite disponer de información sobre la viabilidad de este tipo de bono, así como establecer las reglas que permitan que su aplicación fuera lo más exitosa posible. Una de las grandes limitaciones de las evaluaciones ex-post es que re-

sulta muy difícil reconstruir un entorno con los parámetros evaluados en retrospectiva, y porque una aplicación universal del bono de formación no permite luego disponer de un grupo de control que pueda ser utilizado como referencia.

La realización de estos experimentos suelen llegar a conclusiones bastante similares: aunque se consiga un aumento significativo en la participación en cursos de formación, el peso muerto estimado resultó francamente elevado. Por otra parte, la “sensibilidad” de la participación en la formación, atribuida al valor de los bonos también suele resultar significativamente positiva. Finalmente, para conseguir que el asesoramiento tenga una influencia positiva en la participación en cursos de formación, tiene que ser activa, es decir con la plena participación de orientadores y una atención individualizada de los demandantes según su perfil.

## **Propuestas**

La evidencia internacional muestra que los incentivos a la formación pueden tener efectos muy variados sobre la adquisición de formación. Ésta puede a su vez tener impactos muy diferentes sobre la situación laboral de los trabajadores, tanto en términos de empleo (integración laboral de los desempleados o mantenimiento de un empleo), sobre la movilidad ocupacional interna y externa, sobre los salarios y, en general, sobre la calidad de los emparejamientos entre empresas y trabajadores. Estos efectos varían entre el corto y el largo plazo, en función de las características de los trabajadores y del ciclo económico.

En realidad, no se pueden dar respuestas rotundas sobre la eficacia de estos incentivos, pero si que se pueden extraer conclusiones relevantes. La primera parte del hecho de que los mercados de formación son imperfectos, en gran parte por la asimetría de información de la que disponen los agentes. En este sentido, un Estado que apueste por diseñar un sistema de incentivos a la formación eficaz y eficiente, debería ante todo recopilar toda la información disponible sobre la oferta y demanda de competencias y generar además información sobre la eficacia de cada tipo de incentivo. Además, ha de apostar por la transparencia. Es decir, en la medida de lo posible poner toda esta información a disposición de los agentes para facilitar el ajuste entre la oferta y la demanda. Evidentemente, no es tarea sencilla. Sin embargo, si España desea ir corrigiendo las déficits en competencias para el empleo, y en general en competencias básicas de su población adulta debería dar pasos decisivos en esta dirección.

Ante todo, los servicios públicos de empleo deberían disponer de un perfilado de los desempleados registrados en sus oficinas. Este perfilado debería indicar qué competencias debería adquirir cada desempleado para reintegrarse en el mercado de trabajo. Primero sería conveniente realizar un perfilado estadístico que permita evaluar el grado de empleabilidad del desempleado en función de sus competencias técnico-profesionales. Esto es, la probabilidad de salir del desempleo y/o de encontrar un empleo en una ocupación deseada, teniendo en cuenta la evolución esperada de los mercado de trabajo a los que puede tener acceso el desempleado en función de su nivel educativo, su formación complementaria y experiencia laboral, y otras variables individuales. Para ello, se deben utilizar los datos ya registrados en las oficinas de empleo y completarlas con cuestionarios personales específicos sobre habilidades cognitivas y no cognitivas. Varios países europeos disponen de este tipo de perfilado estadísticos desde hace tiempo, ni el Servicio Público de Empleo Estatal, ni la mayoría de las Comunidades Autónomas disponen aún este tipo de instrumento..

La información sobre competencias demandadas (o que demandarán en el corto y medio plazo) las empresas se puede recabar por distintas vías. La primera es aprovechando la información disponible en los portales de empleo. España ya dispone de un portal de empleo público que enlaza información sobre vacantes registradas en los servicios públicos y otros portales de empleo privados. Es importante que este portal público sea totalmente funcional y se pueda explotar para extraer información sobre las competencias relacionadas con cada vacante. Las nuevas tecnologías y, en especial, los avances en la extracción y análisis información a partir de grandes bases de datos hacen factibles estas tareas. Sin embargo, para adelantarse a las competencias que se demandarán en el futuro más cercano, es necesario establecer un vínculo estable entre los agentes, tanto del sector público, como del privado y de la economía social o tercer sector. Las nuevas tecnologías están cambiando rápidamente las competencias demandas para cada ocupación, y es necesario adelantarse mediante la colaboración tanto de las grandes como de las pequeña y medianas empresas, como de las agencias y centros que orientan y proporcionan la formación.

El perfilado de los desempleados ha de servir para cumplir con varios objetivos. En primer lugar, ha de ser un instrumento básico de apoyo a los orientadores de las agencias de empleo públicas y privadas, y también a los del tercer sector que intervienen en los procesos de intermediación y colación. Debe facilitar la propuesta de itinerarios individuales de formación. Estos itinerarios se han convertido en elemento de referencia que acom-

paña a políticas de rentas asistenciales y de reintegración laboral de los parados de larga duración, no sólo financiados por programas nacionales, sino también de la UE. Sin embargo, no parecen realmente factibles sin orientadores, ni perfilado estadístico. En este sentido, el gobierno español debe realizar un esfuerzo importante tanto en el aumento del número de orientadores (uno de los más bajos de la UE por número de parados) como en su formación.

El perfilado también ha de ser pieza clave para una evaluación rigurosa de los incentivos a la formación. En concreto, tiene que poder ayudar a medir el impacto de estos incentivos en la empleabilidad de los desempleados. Esta evaluación debería realizarse de forma regular, con criterios científicos rigurosos que permitan medir hasta qué punto aumentan la participación de los beneficiarios en el sistema formativo, y si mejoran realmente su situación laboral. Finalmente, los resultados de estas evaluaciones deberían realimentar el proceso de perfilado estadístico y sobre todo servir de base para la distribución de la financiación destinada a la formación entre tipos de incentivos y proveedores de la formación, en cada territorio y para cada colectivo de trabajadores.

España también debería reforzar las políticas activas destinadas a la prevención. Al igual que el resto de países europeos deberá hacer frente a un envejecimiento muy rápido de sus población activa. Este proceso se está acelerando por las tendencias demográficas, pero también por la depreciación de la experiencia laboral que acompaña la introducción de las nuevas tecnologías. Deberían desarrollarse programas que permitan el reciclaje de los trabajadores de más edad y mayor antigüedad en las empresas para evitar ajustes de plantillas por depreciación que siempre son dolorosas y generan grandes dificultades de reincorporación al mercado de trabajo. Convendría incentivar los procesos de reciclaje preventivos con programas que compensen a trabajadores y empresas por los períodos y recursos destinados a la formación. Adicionalmente, la actual configuración de la formación de los trabajadores empleados por la vía de los fondos colectivos en lugar de cuentas individuales puede justificarse por ser, a priori, un instrumento más progresivo que permita a los trabajadores de menor salario acceder a la formación. Sin embargo, en la práctica las tasas de formación de los trabajadores menos cualificados y, en especial, los de las pequeñas y medianas empresas, siguen siendo muy bajos. Se debería por lo tanto abrir el debate sobre la conveniencia de mantener el modelo actual o pasar a uno mixto, dotando las actuales cuentas de formación individuales con una financiación en forma de mochila.

En definitiva, es importante que España realice un esfuerzo notable en materia de orientación y evaluación para poder emprender una mayor diversificación en la oferta de políticas activas de formación. La vía de los bonos, cheques y cuentas de formación puede ser prometedora y han de ser exploradas, pero con la precaución que merece la evidencia empírica disponible en otros países. Esta evidencia indica que se debe evitar los efectos no deseados de estos incentivos como el peso muerto o el bajo o nulo impacto en la situación laboral cuando se aplican para grupos de trabajadores equivocados. En este sentido, se debe también recordar que las evaluaciones no sirven en esencia para descartar políticas activas, sino para enriquecerlas, y orientarlas siguiendo criterios de eficacia y eficiencia. Muy probablemente, la cartera óptima de políticas activas consista en una combinación de los instrumentos que ya se están utilizando y otros nuevos como los que acabamos de mencionar en esta sección.

# conclusiones

En este trabajo hemos mostrado que España tiene considerables deficiencias en las competencias básicas de su población adulta, en gran parte derivadas de un retraso educativo profundo al que se han ido sumando sucesivas generaciones de jóvenes que abandonaron la escuela en edad temprana.

A pesar de los avances que se han producido en el aprendizaje de adultos a lo largo de las dos últimas décadas, aún se tienen que producir importantes progresos si se quiere algún día alcanzar a los países que hoy son referencia en la materia. No se trata únicamente de converger en las tasas medias de participación, sino en otros aspectos más preocupantes. En concreto, existe una desigualdad muy profunda entre las personas que adquieren educación y formación en edades adultas y las que no lo consiguen. Existen desigualdades por edades, y sobre todo por niveles educativos, siendo la participación en el aprendizaje permanente de los menos educados realmente testimonial. En este sentido, se deberían tomar las medidas oportunas, fijando objetivos claros en las políticas públicas orientados hacia estos colectivos. Entre ellos, cabría el desarrollo de un programa de adquisición de competencias básicas al margen del sistema educativo, pero con un reconocimiento oficial. La mayoría de los países de Europa occidental disponen de este tipo de programas de ámbito nacional, con la excepción de España. Estos programas cuentan con sus propias líneas de financiación y suelen estar integrados en la formación no reglada, incluso en forma de políticas activas.

Otra deficiencia importante del modelo de aprendizaje de adultos en España es el excesivo número de horas mensuales destinadas a la formación no reglada, lo que muy probablemente dificulta la conciliación del aprendizaje de adultos con la vida laboral y familiar, y en consecuencia, permitiría explicar la baja tasa de participación en este tipo de aprendizaje.

En cualquier caso, uno de los hechos más sorprendentes es que no se haya producido un aumento de la tasa de participación a lo largo de esta recesión, a pesar de la intensidad y duración de la misma, y de las necesidades de mejora de las competencias de tantos trabajadores que han sido desplazados. Muy probablemente, los recortes públicos en educación y políticas activas de formación hayan tenido parte de culpa. De hecho, desde el año 2011 se observan mayores caídas en la formación no reglada, que constituye el pilar del aprendizaje de

adultos. Esta caída de la financiación pública del aprendizaje permanente ha venido a reforzar las restricciones financieras de parte de la población con más necesidades de formación.

Finalmente, otro aspecto relevante para el caso español es la distribución de la financiación de las políticas activas de formación. Están esencialmente orientadas hacia la transferencia a las empresas y a los proveedores de formación, dejando de lado una opción muy utilizada en los países que nos deberían servir de referencia, de realizar transferencias a los participantes en los cursos de formación. Este es, sin embargo, uno de los cambios previstos en la reforma actual de la formación para el empleo a través de la creación de bonos de formación.

La evidencia disponible en los países de nuestro entorno indica que estos bonos tienen un importante peso muerto, es decir, que acaban subvencionando también a personas que hubieran adquirido la formación en cualquier caso. Por lo tanto, sería importante implementar un experimento previo que indicase quiénes son los colectivos a los que deberían ir dirigidos estos bonos y qué cantidades serían necesarias para elevar la probabilidad de que participen en la educación y formación. Además, la experiencia de otros países también recomienda que se evalúe la eficacia de los proveedores de formación en el impacto que tiene y que esta información esté disponible para los usuarios de los bonos. Finalmente, también recomienda que los bonos vengan acompañados de una inversión en formación y contratación de orientadores que puedan guiar activamente a los usuarios de los bonos en sus decisiones de formación.

Por último, una cosa es que los bonos de formación u otras políticas activas destinadas a incentivar la participación en el aprendizaje permanente acierten o consigan mejorarlo, y otra que la formación adquirida sea eficaz. Solo los países que están en la parte alta del ranking en las tasas de participación han realizado evaluaciones consecuentes, aplicando los métodos de evaluación más avanzados, en general basados en experimentos. En este sentido, España está aún muy lejos de fijar las condiciones para que se realicen este tipo de evaluaciones. Quizás este sea el momento para empezar a plantearlas. La intención de implementar bonos de formación y los principios de evaluación y transparencia establecidos en la reforma de la formación para el empleo del año 2015 avanzan en esta dirección.

# referencias

- Abellán, C. y F. Felgueroso (2005): "Formación no reglada y productividad", *Presupuesto y Gasto Público*, 39, 2/2005, 73-102.
- Albert, C.; C. García Serrano; V. Hernanz (2005): "Firm-Provided Training and Temporary Contracts", *Spanish Economic Review*, 7(1), 67-88.
- Albert, C.; C. García-Serrano; V. Hernanz (2010) "On-the-job training in Europe: Determinants and wage returns", *International Labour Review*, 149(3), 315-341
- Aparicio-Fenoll, A. (2014): "Returns to education and educational outcomes: the case of the Spanish housing boom", *Collegio Carlo Alberto*, mimeo
- Arelano, A. (2010): "Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the spanish experience", *Revista de Economía Aplicada* 53 (18), otoño 2010, 39-65.
- Barnow, B.S: (2009): "Vouchers in U.S. vocational training programs: an overview of what we have learned", *ZAF*, 32, 71-84.
- Bound, J. y Turner, S. (2002). "Going to war and going to college: Did World War II and the G.I. Bill increase educational attainment for returning veterans?", *Journal of Labor Economics*, 20:784-815.
- Cabrales, A., J.J. Dolado y R. Mora (2014): "Dual labour market and (lack-of) on-the-job training: PIAAC evidence from Spain and other EU countries, *Estudios sobre la Economía Española*, 2014/14, Fedea.
- Calero, J. Y J.O. Escardíbul (2014): "Barriers to non-formal, professional training in Spain in periods of economic growth and crisis. An analysis with special attention to the effect of the previous human capital of workers", *Document de Treball de l'IEB*, 2014/12.
- Caparrós, A., L. Navarro y M.F. Rueda, Mario (2009) "Análisis de la incidencia y duración de la formación laboral financiada por empresas y trabajadores", *Cuadernos de Economía*, 32 (89), 83-112.



Card, D., J. Kluve y A. Weber (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis."

*Economic Journal* 120 (548): F452-F477

Card, D, J. Kluve y A. Weber (2015): "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Eva-

luations", IZA DP No. 9236 J Carvajal, J. (2013): "Choosing to invest in human capital through adult education",

Master Thesis CEMFI N0 1304, CEMFI .

Cedefop (2009): "Using tax incentives to promote education and training. Technical report",

*Cedefop, Panorama series.*

Cedefop (2013): "Return to work Work-based learning and the reintegration of unemployed adults into the

labour market", *Cedefop Research Paper N° 21*

Cedefop (2015): "Work-based learning in continuing vocational education and training: policies and practices in

Europe", *Cedefop Research Paper N° 49*

De la Fuente, A. y R. Domenech (2014): "Educational attainment in the OECD, 1960-2010", DT Fedea 2014-14.

Eurydice (2015): Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities.

Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Felgueroso, F. (2015): "Claves para mejorar la educación y formación de adultos en España en la post-crisis",

en Reflexiones sobre el sistema educativo Español, coordinado por Mercedes Esteban Villar y Editado por la

Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Fundación Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación;

Madrid 2015.

Felgueroso, F. y S. Jiménez (2009): "The New Growth Model: How and with Whom?", FEDEA, DT 39-2009.

Felgueroso, F. y S. Jiménez (2011): "Balance y retos de la formación profesional en España", en Reformas Ne-

cesarias para potenciar el crecimiento de la economía Española, Thomson Reuters/Civitas, Madrid.

Felgueroso y Jiménez (2015): "El retroceso del abandono escolar: no tanta alegría", Nada es Gratis.

Hidalgo, D., H. Oosterbeek y D. Webbink (2014): "The impact of training vouchers on low-skilled workers", *Labour Economics*, 31, 117-128.

Leuven, E. y H. Oosterbee (2004): "Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*", 22, 461-488.

Leuven, E. y H. Oosterbeek (2007): "The responsiveness of training participation to tax deductibility", mimeo

Mato, F.J. (2002): *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental*, Civitas

Mato, F.J. (2010): "La formación continua en España desde una perspectiva comparada: balance y propuestas de mejora", *Papeles de Economía Española*, 124, 266-280.

Messer, D. y S. C. Wolter (2009): *Money matters - Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training*. CESifo Working Paper 2548.

Oosterbeek, H. (2013): "The finance of adult learning", EENEE Analytical Report N° 15, European Commission.

Peraita, C. (2005): "Firm-sponsored training in regulated labour markets: evidence from Spain", *Applied Economics*, 37(16), 1885-1898.

.

# apéndice

**Table A-1: Results from multinomial logit estimations:**

Participation in formal education or training, / non-formal education or training, / no participation,

Spain 2007-2013

	1.123	0.097		1.150	0.050	***
Telecommunications						
Financial services	1.424	0.128	***	2.220	0.080	***
Professional services	1.672	0.102	***	1.311	0.040	***
Administrative services	1.473	0.113	***	1.279	0.045	***
Public administration	1.271	0.097	***	1.142	0.040	***
	Participation in formal education or training			Participation in non-formal education or training		
	RRR	Standard errors		RRR	Standard errors	
Female	0.755	0.018	***	1.103	0.014	***
Spanish nationality	-	-	-	-	-	-
Double nationality	1.013	0.100		0.958	0.051	
Foreigners	0.401	0.023	***	0.693	0.020	***
25-29	-	-	-	-	-	-
30-34	0.292	0.009	***	0.671	0.014	***
35-39	0.143	0.005	***	0.591	0.012	***
40-44	0.116	0.005	***	0.543	0.012	***
45-49	0.084	0.004	***	0.505	0.011	***
50-54	0.046	0.003	***	0.432	0.010	***
55-59	0.025	0.002	***	0.350	0.009	***
60-64	0.017	0.001	***	0.346	0.010	***
Low level of education	-	-	-	-	-	-
Intermediate level of education	5.513	0.203	***	2.006	0.034	***

High level of education	7.081	0.251	***	3.443	0.053	***
EMPLOYED						
Salaried workers private sector	-	-	-	-	-	-
Salaried workers public sector	1.672	0.080	***	1.525	0.035	***
Self-employed	0.854	0.050	***	0.903	0.023	***
Other types of employment	1.476	0.212	***	1.162	0.091	*
Part-time	2.557	0.096	***	1.047	0.024	**
Tenure: 0-3 years	-	-	-	-	-	-
Tenure: 4-10 years	0.767	0.027	***	0.845	0.015	***
Tenure: 11+ years	0.912	0.040	**	0.884	0.017	***
Firm size: 1-10 employees	-	-	-	-	-	-
Firm size: 11-19 employees	0.987	0.059		1.169	0.032	***
Firm size: 20-49 employees	0.966	0.050		1.268	0.029	***
Firm size: 50-249 employees	1.213	0.057	***	1.370	0.030	***
Firm size: 250+ employees	1.353	0.066	***	1.384	0.032	***
Firm size: unknown number of employees above 110	0.894	0.051	*	0.919	0.028	***
Manufacturing	-	-	-	-	-	-
Mining and extraction	0.435	0.254		1.021	0.163	
Energy and water	0.953	0.148		1.288	0.080	***
Construction	0.731	0.067	***	0.997	0.037	
Whole- and retail trade	0.789	0.049	***	0.915	0.025	***
Transportation	0.892	0.075		1.028	0.037	
Hostelry	1.288	0.095	***	0.912	0.036	**
Education	1.910	0.123	***	1.669	0.051	***
Health	1.785	0.115	***	1.571	0.048	***
Leisure and other services	1.293	0.100	***	1.317	0.050	***
NON-EMPLOYED						
Inactive	6.945	0.362	***	1.162	0.031	***
Unemployed: less than 1 year buscando empleo	2.987	0.192	***	1.240	0.042	***

Unemployed: between 1 and 2 years buscando empleo	3.282	0.339	***	1.378	0.075	***
Unemployed: between 2 and 4 years buscando empleo	3.441	0.291	***	1.265	0.057	***
Unemployed: longer than 4 years	3.181	0.369	***	1.095	0.066	
Registered unemployed	0.902	0.038	**	1.724	0.045	***
Benefit recipient	0.842	0.043	***	1.021	0.027	
REGIONS						
Aragon	-	-	-	-	-	-
Andalusia	1.104	0.068		0.773	0.022	***
Asturias	0.904	0.078		0.724	0.031	***
Balearic Islands	1.196	0.109	*	0.718	0.034	***
Canarias	1.495	0.105	***	0.823	0.030	***
Canary Islands	0.857	0.077	*	0.661	0.029	***
Castilla-Leon	0.903	0.061		0.802	0.025	***
Castilla La Mancha	1.136	0.079	*	0.760	0.026	***
Catalonia	1.060	0.071		0.756	0.024	***
Valencia	1.119	0.076	*	0.935	0.030	**
Extremadura	0.973	0.081		0.940	0.036	
Galicia	0.955	0.063		0.775	0.024	***
Madrid	1.153	0.082	**	0.791	0.027	***
Murcia	1.074	0.089		0.856	0.035	***
Navarre	0.849	0.081	*	1.016	0.042	
Basque Country	0.753	0.059	***	0.948	0.032	
The Rioja	0.757	0.085	**	0.849	0.041	***
Ceuta and Melilla	1.565	0.193	***	0.904	0.064	
PERIOD						
2007	-	-	-	-	-	-
2008	1.565	0.193	***	0.904	0.064	
2009	0.978	0.043		0.974	0.021	
2010	1.048	0.046		0.946	0.021	**

2011	1.160	0.050	***	0.942	0.020	***
2012	1.311	0.056	***	0.914	0.020	***
2013	1.263	0.054	***	0.870	0.019	***
Constant	1.372	0.058	***	0.932	0.020	***

---

**NEW SKILLS AT WORK**

---

JPMORGAN CHASE & CO.