

**REFLEXIONES  
SOBRE EL SISTEMA  
EDUCATIVO ESPAÑOL**

**CLAVES PARA MEJORAR  
LA EDUCACIÓN Y  
FORMACIÓN DE ADULTOS  
EN ESPAÑA EN  
LA POST-CRISIS**

FLORENTINO FELGUEROSO  
Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

MONOGRAFÍAS SOBRE EDUCACIÓN

**FUNDACIÓN  
RAMÓN ARECES**

Fundación Europea  
Sociedad y Educación



**REFLEXIONES**

**SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL**

# **CLAVES PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE ADULTOS EN ESPAÑA EN LA POST-CRISIS**

FLORENTINO FELGUEROSO

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

FUNDACIÓN  
RAMÓN ARECES

Fundación Europea  
Sociedad y Educación

**CLAVES PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE ADULTOS EN ESPAÑA EN LA POST-CRISIS**  
REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Autor:  
Florentino Felgueroso

**DIRECCIÓN DEL PROYECTO**  
Mercedes de Esteban Villar  
Fundación Europea Sociedad y Educación

El contenido y opiniones expuestos en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Todos los derechos reservados

Este documento no podrá ser reproducido total o parcialmente en cualquier soporte impreso o digital sin la autorización de la Fundación Ramón Areces y la Fundación Europea Sociedad y Educación.

EDICIÓN 2015

© Fundación Ramón Areces  
Vitruvio, 5 - 28006 Madrid  
[www.fundacionareces.es](http://www.fundacionareces.es)

© Fundación Europea Sociedad y Educación  
José Abascal 57, 5º B  
28003 Madrid  
T 34 91 455 15 76  
[www.sociedadyeducacion.org](http://www.sociedadyeducacion.org)

© Autores

Diseño:  
KEN / [www.ken.es](http://www.ken.es)

ISBN 978-84-606-8639-2

Impreso en España

## **ÍNDICE**

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>8</b>
<b>DOCUMENTO DE TRABAJO</b>	<b>13</b>
<b>SUMARIO</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>LOS RETOS DEL APRENDIZAJE DE ADULTOS EN ESPAÑA</b>	<b>16</b>
<b>EL APRENDIZAJE PERMANENTE DURANTE LA RECESIÓN Y LAS DIFERENCIAS CON LOS PAÍSES DE REFERENCIA</b>	<b>21</b>
Participación en el aprendizaje de adultos en esta recesión: enseñanza reglada vs no reglada	24
Estimación de los determinantes del aprendizaje de adultos en los sistemas reglado y no reglado en España, y en los países de referencia	26
Peculiaridades del modelo de aprendizaje de adultos español	34
<b>INCENTIVOS A LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE ADULTOS</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>46</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>48</b>



## **PRESENTACIÓN**

*Reflexiones sobre el sistema educativo español* es el título de un proyecto que han impulsado la Fundación Ramón Areces y la Fundación Europea Sociedad y Educación a lo largo de más de dos años. Su objetivo es profundizar en las relaciones entre rendimiento educativo y crecimiento económico, desde dos perspectivas fundamentales: por una parte, la que vincula el desarrollo y la competitividad de una sociedad con medidas que inciden directamente en la mejora y competencia del capital humano a través de la acción educativa; por otra, la que analiza el diseño de políticas educativas de éxito y sus efectos, a partir de evidencias procedentes de estudios comparados.

En su trabajo “Claves para mejorar la educación y formación de adultos en España en la post-crisis”, el profesor Florentino Felgueroso analiza si se ha aprovechado en España este largo período de recesión para mejorar las competencias de nuestra población adulta y reflexionar no solo sobre las deficiencias que se han de corregir sino también sobre el modo de hacerlo. Este documento forma parte de una obra colectiva publicada en 2015 por las fundaciones *Areces* y *Sociedad y Educación*, en la que un grupo de expertos, especializados en economía de la educación, aborda aspectos clave de las políticas educativas y sus efectos en el logro escolar.

Este proyecto, dirigido por la Fundación Europea Sociedad y Educación, y que ha contado con el apoyo de la Fundación Ramón Areces, pretende ofrecer algunas bases para una fundamentada reflexión sobre nuestro sistema educativo, apoyada en los resultados de la investigación y en la evidencia empírica, y dirigida tanto al lector no especialista como a los responsables de la toma de decisiones y a los profesionales de la educación.

Reconociendo y poniendo en valor los logros alcanzados, cada uno de los trabajos refleja un compromiso hacia la mejora de la educación en España y procura, desde su propia perspectiva de análisis, responder a una serie de cuestiones básicas que marquen el rumbo de reformas duraderas y estables en nuestro sistema educativo: ¿qué tipo de educación y qué tipo de competencias predicen un crecimiento sostenible y una más equitativa distribución de oportunidades para el capital humano de nuestro país?, ¿qué tipo de reformas educativas resultan exitosas y responden mejor a los desafíos que plantea hoy la educación?, ¿qué factores de contexto deben ser tenidos en cuenta para implantar políticas educativas que redunden en el desarrollo y competitividad de la sociedad española?

**FUNDACIÓN RAMÓN ARECES**

**FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN**

## RESUMEN EJECUTIVO

Este resumen destaca las ideas principales que desarrolla el economista Florentino Felgueroso en el trabajo *Claves para mejorar la educación y formación de adultos en España en la post-crisis*, que se integra en el proyecto *Reflexiones sobre el sistema educativo español*, promovido por la Fundación Europea Sociedad y Educación. Se ha publicado en 2015 como parte de una obra colectiva y cuenta con el patrocinio de la Fundación Ramón Areces.

### INTRODUCCIÓN

Ahora que España está saliendo de la recesión, es el momento de hacer balance, analizar si se ha aprovechado este largo período para mejorar las competencias de nuestra población adulta y reflexionar no solo sobre las deficiencias que se han de corregir sino también sobre el modo de hacerlo.

El documento trata de analizar, en primer lugar, los datos más recientes sobre competencias y aprendizaje de nuestros adultos tratándolos desde dos perspectivas: por una parte, su evolución a lo largo de la última recesión y, por otra, en comparación con los países europeos que deberían servir de referencia, si deseamos mejorar nuestras tasas de participación en la educación y formación de adultos. Los resultados de este análisis permiten poner en evidencia nuestras principales carencias tanto en la educación y formación reglada como en la no reglada. En segundo lugar, trata de ofrecer una revisión de la evidencia empírica internacional sobre la eficacia de los incentivos públicos a la formación, prestando especial atención a los que se prevé incluir en la actual reforma de la formación para el empleo.

### LOS RETOS DEL APRENDIZAJE DE ADULTOS EN ESPAÑA

Entre los objetivos estratégicos para el año 2020, la Comisión Europea fijó que, para esta fecha, todos los países miembros deben alcanzar una tasa de participación de los adultos (de 25 a 64 años) en la educación y formación del 15%. Los últimos datos publicados por Eurostat indican que España aún está a unos 4 puntos porcentuales de esta meta. Esta constatación exige un análisis crítico profundo, ya que cabe dudar de que tal indicador informe realmente acerca del aprendizaje permanente de un país.

Quizás el hecho más criticable de tomar la tasa de participación como indicador de referencia es que las necesidades de formación de algunos países, y muy en particular de España, son mucho mayores que las de los países que sí cumplen ampliamente con los objetivos trazados por la Comisión Europea.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta nuestro retraso educativo por las sucesivas olas de abandono escolar temprano. Así, España presenta una población adulta con uno de los porcentajes más alto de personas (43,4%) con nivel educativo bajo (un nivel igual o inferior a primera etapa de la enseñanza secundaria). Según la 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. Dentro de este grupo de personas con bajo nivel educativo, se encuentra un colectivo de tamaño considerable (un 14,4%), que ni tan siquiera ha finalizado el último curso de la enseñanza obligatoria, habiendo adquirido un título equivalente a la Educación Primaria.

No obstante, estos indicadores de nivel educativo sólo nos dan una visión parcial de nuestras deficiencias formativas. El *Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta* (PIAAC 2013) reveló un panorama muy sombrío acerca de las competencias 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.

Por otra parte, 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. 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 por la recesión, pero presentan unas tasas de empleo muy bajas (un 40%).

En realidad, 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. La recesión ha sido larga y profunda. Se destruyeron empleos de forma masiva en sectores sobredimensionados (en especial en construcción e 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.

Sin embargo, uno de los resultados más sorprendentes que se obtiene cuando se miran las tasas de participación de los adultos en los dos sistemas (reglado y no reglado) es que haya permanecido bastante estable desde el inicio de la recesión (en torno al 11% en media anual).

Tanto la reducción de la tasa de participación no reglada de los desempleados, como la reducción de las horas dedicadas a 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, esto es en un 34,5%. Se disminuyó también en un 32,4% 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 la mayoría de los países que ya han alcanzado la meta del 15% en su tasa de participación en la educación permanente de adultos, 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.

Además, también hemos de destacar que España, contrariamente a la mayoría de los países de la UE-15, 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.

## **INCENTIVOS A LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE ADULTOS**

La evidencia empírica muestra que los adultos con menor nivel educativo y menores competencias básicas en general y las personas de edad avanzada son los que menos probabilidad participan en los procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, y sin embargo, también son los que más lo necesitan. Estos hechos ocurren en todos los países, incluso en los más avanzados, y justifican la intervención pública en la financiación de los programas de educación y formación de adultos.

Una de las decisiones importantes que deben realizarse en los programas de formación destinados a las personas más desfavorecidas es si los programas 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. Uno de los objetivos de este estudio es revisar la literatura económica sobre este tema.

Los principales argumentos a favor de los bonos son que aumentarían la libertad en la elección de los demandantes de acuerdo con sus preferencias llevando a unos mejores emparejamientos con 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 competir por subvenciones. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que este tipo de instrumentos tiene un peso muerto considerable (es decir, el porcentaje del valor del bono que los beneficiarios hubieran pagado en cualquier caso para adquirir la formación), y que su eficacia está condicionada por el tipo de formación y colectivos a quienes va dirigido. Esta eficacia también depende de las medidas de asesoramiento que se implementen y la disponibilidad de información acerca del rendimiento de los cursos y la calidad de los centros formativos.

## **CONCLUSIONES**

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.

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.

Otra deficiencia importante de nuestro modelo de aprendizaje de adultos 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.

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 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.

**DOCUMENTO DE TRABAJO**

**REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL**

**CLAVES PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN  
Y FORMACIÓN DE ADULTOS EN ESPAÑA  
EN LA POST-CRISIS**

FLORENTINO FELGUEROSO

## SUMARIO

Este capítulo tiene un doble objetivo. En primer lugar, trata de analizar los datos más recientes sobre competencias y aprendizaje de nuestros adultos desde dos perspectivas: por una parte, su evolución a lo largo de la última recesión y, por otra, en comparación con los países europeos que deberían servir de referencia, si deseamos mejorar nuestras tasas de participación en la educación y formación de adultos. Los resultados de este análisis permiten poner en evidencia nuestras principales carencias tanto en la educación y formación reglada como en la no reglada. En segundo lugar, trata de ofrecer una revisión de la evidencia empírica internacional sobre la eficacia de los incentivos públicos a la formación, prestando especial atención a los que se prevé incluir en la actual reforma de la formación para el empleo. Las principales conclusiones de este estudio son que, en España, se produce una clara infra-inversión en el aprendizaje de las personas con mayor necesidad de mejorar sus competencias

para su inserción en el mercado de trabajo. Al igual que en los países de nuestro entorno, convendría desarrollar un programa nacional de adquisición de competencias básicas, al margen de la educación inicial reglada, aunque con un reconocimiento oficial y una línea de financiación propia. Por otra parte, nuestro país difiere también de los demás en la escasa transferencia directa de gasto público en políticas activas de formación hacia los participantes en el aprendizaje permanente. La actual reforma de la formación para el empleo prevé incorporar instrumentos tales como los bonos de formación que cubrirían esta deficiencia. La evidencia internacional muestra que la eficacia de este tipo de incentivos debería ser probada *ex-ante* por medio de una evaluación experimental y que solo parecen funcionar cuando vienen acompañados de información acerca de la calidad de los centros de formación y de un buen asesoramiento sobre itinerarios de formación.

## **INTRODUCCIÓN**

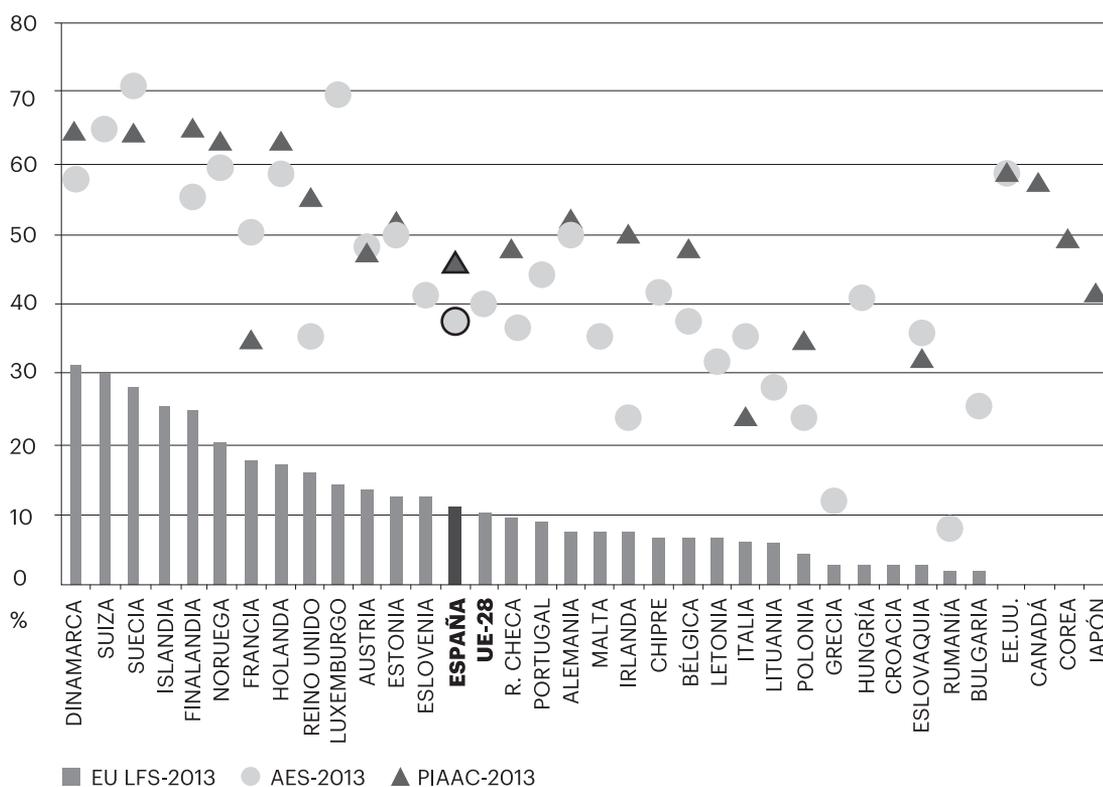
Ahora que España está saliendo de la recesión, es el momento de hacer balance con el objetivo de analizar si se ha aprovechado este largo período para mejorar las competencias de nuestra población adulta y reflexionar no solo sobre las deficiencias que se han de corregir sino también sobre el modo de hacerlo.

Este estudio consta de cuatro secciones. En la primera, se presenta una panorámica de nuestras principales deficiencias en la educación y en las competencias básicas de nuestros adultos, en comparación con los demás países de la UE. En la segunda, se analiza la evolución de la participación en el aprendizaje permanente a lo largo de la gran recesión. A continuación, se estudian las características del perfil de los participantes en los sistemas de educación y formación reglados y no reglados en España y en ocho países que deben servir de referencia para alcanzar mayores cuotas de participación en el aprendizaje de adultos. Para finalizar este apartado, se documentan en detalle las principales carencias de nuestro modelo de aprendizaje. En la sección tercera, hacemos una revisión de la evidencia empírica internacional sobre incentivos públicos a la formación, prestando especial atención a los que se prevé incluir en la actual reforma de la formación para el empleo. Por tanto, ponemos el foco en los instrumentos que se suelen utilizar para incentivar el aprendizaje de adultos y la evidencia de la que se dispone sobre su eficacia. Finalmente, en la última sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este capítulo y se realiza una valoración del actual sistema de aprendizaje y de cómo se puede mejorar.

## LOS RETOS DEL APRENDIZAJE DE ADULTOS EN ESPAÑA

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>1</sup>. 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 1. Como se puede observar, España está aún a unos 4 puntos del objetivo, aunque se sitúa en la media europea. Trataremos de analizar en este capítulo si seremos capaces de alcanzar esta meta del 15% y nos preguntaremos también por la manera de hacerlo.

**GRÁFICO 1. POBLACIÓN ADULTA QUE PARTICIPA EN ACTIVIDADES EDUCATIVAS Y FORMATIVAS. (25-64 AÑOS)**



Fuentes: EUROSTAT y OCDE.

1. Los adultos se definen aquí como las personas de 25 a 64 años. Las fuentes de datos utilizadas son las Encuestas de Población Activa reunidas en la *European Labour Force Survey*, a las que nos referiremos en el texto por sus siglas EU-LFS.

No obstante, también realizaremos un análisis crítico del objetivo en sí ya que cabe dudar de que tal objetivo informe realmente acerca del aprendizaje permanente de un país. En primer lugar, porque como bien señaló Oosterbeek (2013), centrarse exclusivamente en los cursos realizados en las últimas cuatro semanas discrimina entre los países que hacen cursos más cortos o intensivos, de aquellos que los hacen de forma extensiva. De hecho, otras fuentes de datos utilizan un período más largo (comúnmente 12 meses). En un período tan corto como el fijado en la *European Labour Force Survey* (LFS), las actividades formativas de corta duración están subrepresentadas. Por ejemplo, si nos fijamos en las dos fuentes más recientes, la *Adult Education Survey* de 2011 (AES) de Eurostat (los círculos del Gráfico 1), o el *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* de 2013 (PIAAC), de la OCDE (los triángulos en el Gráfico 1), 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: estamos 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.

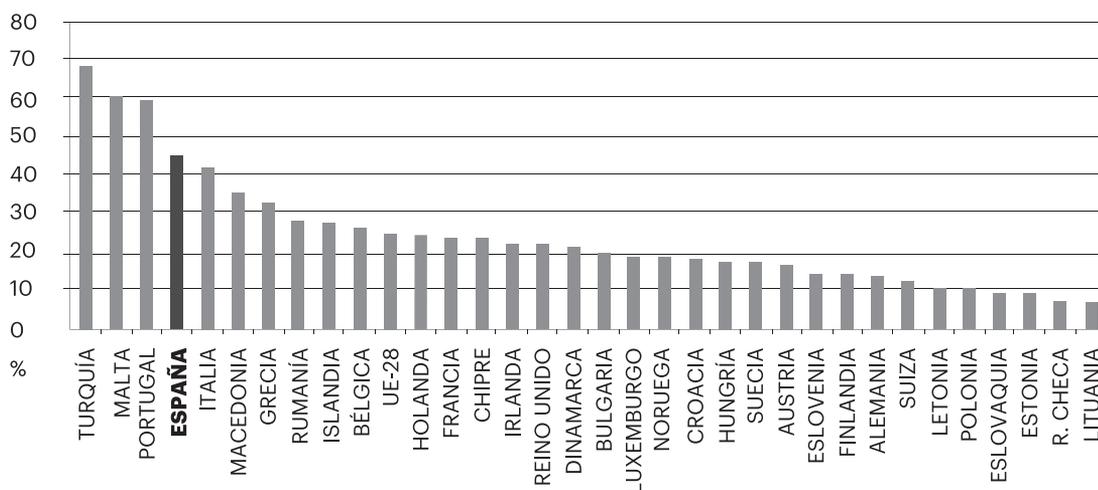
En segundo lugar, sería más conveniente tener una medida del stock de formación incorporado a la fuerza de trabajo. Sin embargo, para ello, necesitaríamos datos que nos permitieran contabilizar la inversión en formación acumulada en cada adulto, así como su depreciación. No disponemos de esta información, pero sí tenemos otra que nos indica que la formación además es muy heterogénea y que varía en duración, intensidad, nivel y tipo de aprendizaje. Por este motivo, en este trabajo, analizaremos las diferencias que nos separan de ocho países que tomaremos como referencia para investigar de dónde proceden y a qué podrían deberse dichas diferencias: Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, y los mencionados Suiza, Holanda, Francia y Reino Unido. La mayoría de los datos que utilizaremos procederán de la EU-LFS. A pesar de las limitaciones que acabamos de señalar, tiene la ventaja de disponer de muestras de tamaño suficientemente amplio como para estudiar estas diferencias en detalle, así como la evolución en el tiempo.

Quizás el hecho más criticable de tomar la tasa de participación como indicador de referencia es que las necesidades de formación de algunos países, y muy en particular de España, son mucho mayores que las de los países que sí cumplen ampliamente con los objetivos trazados por la Comisión Europea.

Repasemos rápidamente cuáles son estas necesidades. En primer lugar, hemos de tener en cuenta nuestro retraso educativo por las sucesivas olas de abandono escolar temprano. Así, España presenta una población adulta con uno de los porcentajes más alto de personas (43,4%) con nivel educativo bajo (un nivel

igual o inferior a ISCED2)<sup>2</sup>. Según la 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.

**GRÁFICO 2. POBLACIÓN ADULTA CON BAJO NIVEL EDUCATIVO (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 14,4%), que ni tan siquiera ha finalizado el último curso de la enseñanza obligatoria, habiendo adquirido un título equivalente a la Educación Primaria.

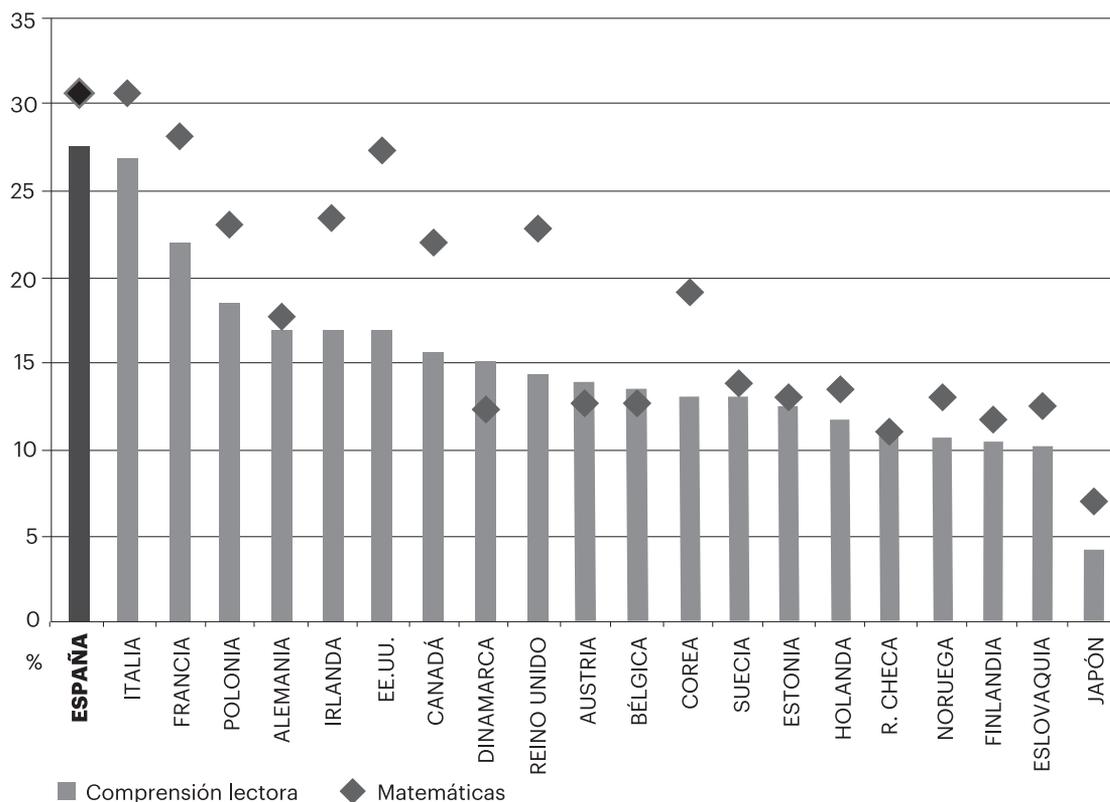
No obstante, estos indicadores de nivel educativo sólo nos dan una visión parcial de nuestras deficiencias formativas. Las cualificaciones adquiridas en el sistema educativo se pueden volver obsoletas con el paso del tiempo, y las personas con un bajo nivel educativo pueden adquirir cualificaciones a 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 de la

2. Para una descripción detallada de esta nomenclatura, consultar el apéndice, *Indicadores básicos sobre el estado del sistema educativo español*. 2015. Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid 2015.

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.

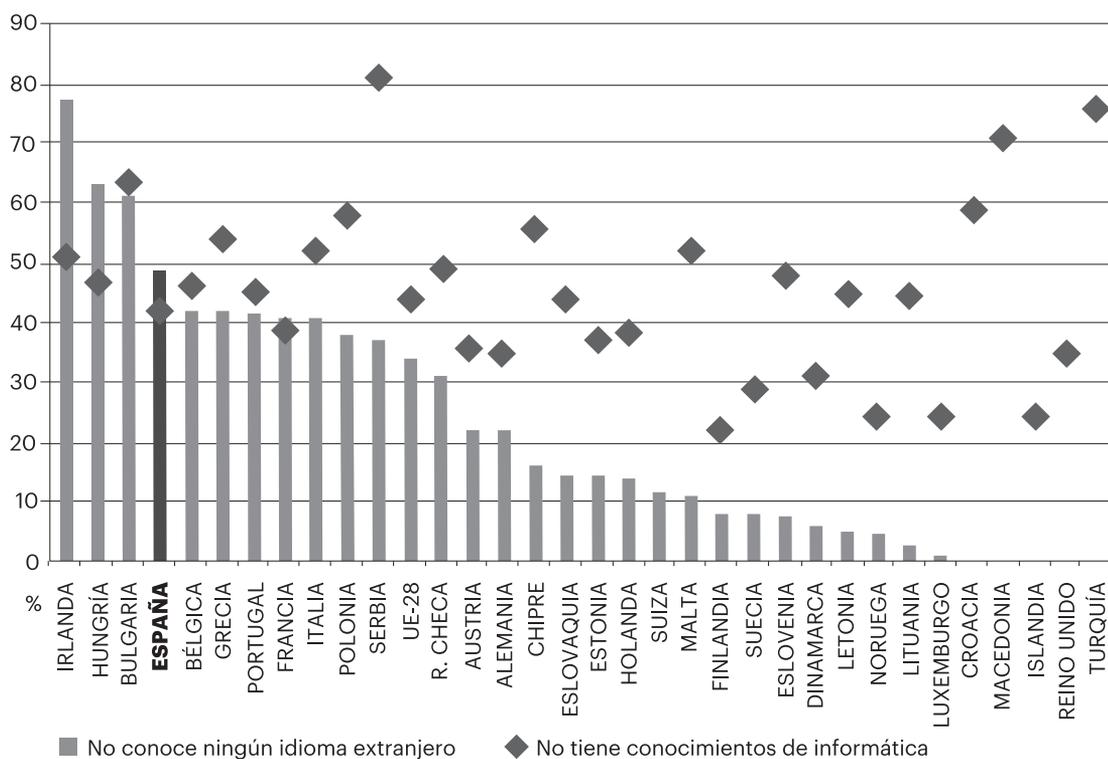
**GRÁFICO 3. POBLACIÓN ADULTA CON UN NIVEL DE COMPETENCIAS EN MATEMÁTICAS Y COMPRENSIÓN LECTORA BAJO O MUY BAJO (<=1)**



Fuente: PIAAC (OCDE).

Además, nuestras competencias en informática y en idiomas son también deficitarias y se revelan como un claro objetivo a atender desde la formación permanente. La AES de 2011 nos mostró que éramos uno de los países con uno de los menores niveles de conocimiento de idiomas de Europa. En concreto, un 49% de la población adulta (25-64 años) no conocía ningún idioma extranjero. Las Estadísticas de la Sociedad de la Información de Eurostat indican que, en 2014, un 41% de la población de 25 a 64 años no había utilizado nunca un ordenador o no sabía realizar ninguna de las operaciones TIC básicas, es decir, se encontraba aún cerca del analfabetismo digital.

**GRÁFICO 4. POBLACIÓN ADULTA QUE NO CONOCE NINGÚN IDIOMA EXTRANJERO (2011) Y POBLACIÓN SIN CONOCIMIENTOS DE INFORMÁTICA (2014)**

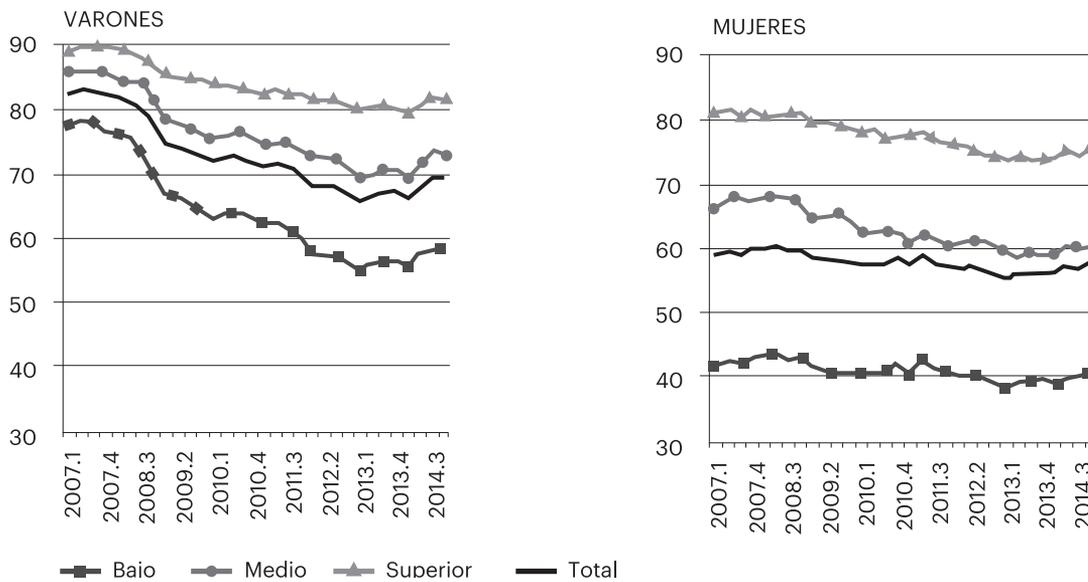


Fuente: *Adult Education Survey (2011) Information Society Statistics (EUROSTAT)*.

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 por la recesión, pero presentan unas tasas de empleo muy bajas (un 40%).

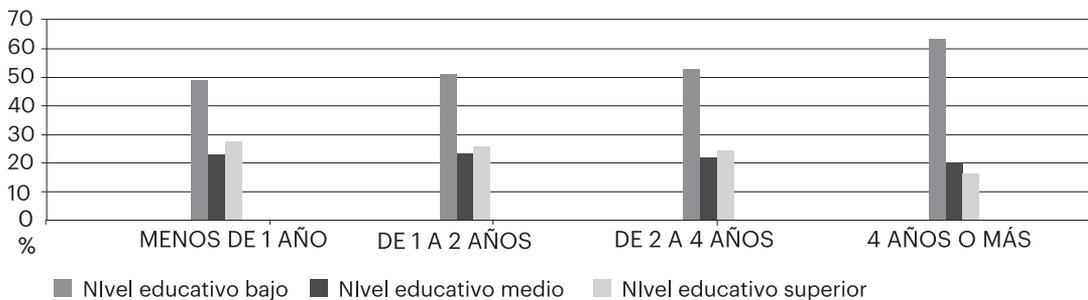
En realidad, el deterioro laboral de las personas menos educadas no se debe en exclusiva a esta recesión, sino que es fruto de una tendencia que ha marcado estas tres últimas décadas. Sin embargo, la situación actual es verdaderamente crítica. Las personas que no han ido más lejos de la educación obligatoria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

**GRÁFICO 5. TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO (25-64 AÑOS), 2007-2014**



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA, INE).

**GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DEL PARO POR NIVELES EDUCATIVOS PARA DIFERENTE DURACIÓN DE LA BÚSQUEDA DE EMPLEO. 2014. 4º TRIMESTRE, (25-64 AÑOS)**



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA, INE).

## EL APRENDIZAJE PERMANENTE DURANTE LA RECESIÓN Y LAS DIFERENCIAS CON LOS PAÍSES DE REFERENCIA

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.

## **PARTICIPACIÓN EN EL APRENDIZAJE DE ADULTOS EN ESTA RECESIÓN: ENSEÑANZA REGLADA VS NO REGLADA**

La literatura no es concluyente 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. Para los trabajadores que han perdido su empleo, la adquisición de capital humano puede ser una vía (o la única vía) para la reinserción laboral. Cuando la recesión viene además acompañada de una reasignación de los recursos entre sectores y una adopción de nuevas tecnologías que demandan más educación genérica, la reinserción laboral puede requerir de una movilidad hacia otros sectores u ocupaciones, movilidad que sólo se produce con una mayor dotación de capital humano genérico. Por parte de las empresas, la formación de sus empleados también puede ser una vía para superar los *shocks* a los que se han visto sometidas durante la recesión, mediante la innovación en productos y procesos de producción.

Los costes de oportunidad de formarse también deberían ser menores tanto para los desempleados como para los empleados y las empresas. Para los desempleados, el tiempo dedicado a la formación supone una menor pérdida de ingresos a medida que aumenta la tasa de paro. Además, con el aumento del paro de larga duración también se incrementa el tiempo disponible para formarse. Para los empleados, la menor disponibilidad de oportunidades fuera de la empresa aumenta los incentivos para adquirir más capital humano específico, y para las empresas, los incentivos para la formación, en términos de horas destinadas a la misma en lugar de a la producción, también son menores. Todos estos factores deberían influir positivamente sobre las tasas de participación en los distintos sistemas educativos y formativos. Por estos motivos, se esperaría un mayor incremento en las tasas de participación de las personas con menores niveles educativos y mayores necesidades de mejorar sus competencias, y también de las empresas supervivientes que requieran realizar cambios en sus sistemas productivos.

Sin embargo, el impacto de la recesión en los ingresos del hogar obliga a las personas a renunciar a sus planes de formación para dedicarse con más intensidad a la actividad laboral (a la búsqueda de empleo o a trabajar en empleos que no hubieran deseado en una fase expansiva). Por otra parte, también han de hacer frente a mayores restricciones de crédito para formarse, restricciones que pueden ser mayores cuanto menores sean las probabilidades de encontrar empleo, esto es, cuanto mayores sean sus necesidades formativas. Por parte de las empresas, las restricciones financieras también pueden decidir aplazar las inversiones en equipos y en la adopción de nuevas tecnologías, y, en consecuencia, recortar sus inversiones en formación. Finalmente, estas restricciones financieras puede ser mayores o menores en

función de las políticas públicas destinadas a fomentar la educación y formación de adultos, y también, de forma indirecta en las políticas de I+D.

En el caso español, la recesión ha sido larga y profunda. Se destruyeron empleos de forma masiva en sectores sobredimensionados (en especial en construcción e 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.

Aunque existen varios estudios para el caso de España (tanto específicos o 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>3</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 los desempleados. De hecho, uno de los resultados más sorprendentes que se obtiene cuando se miran las tasas 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 formación no reglada, y por situación laboral.

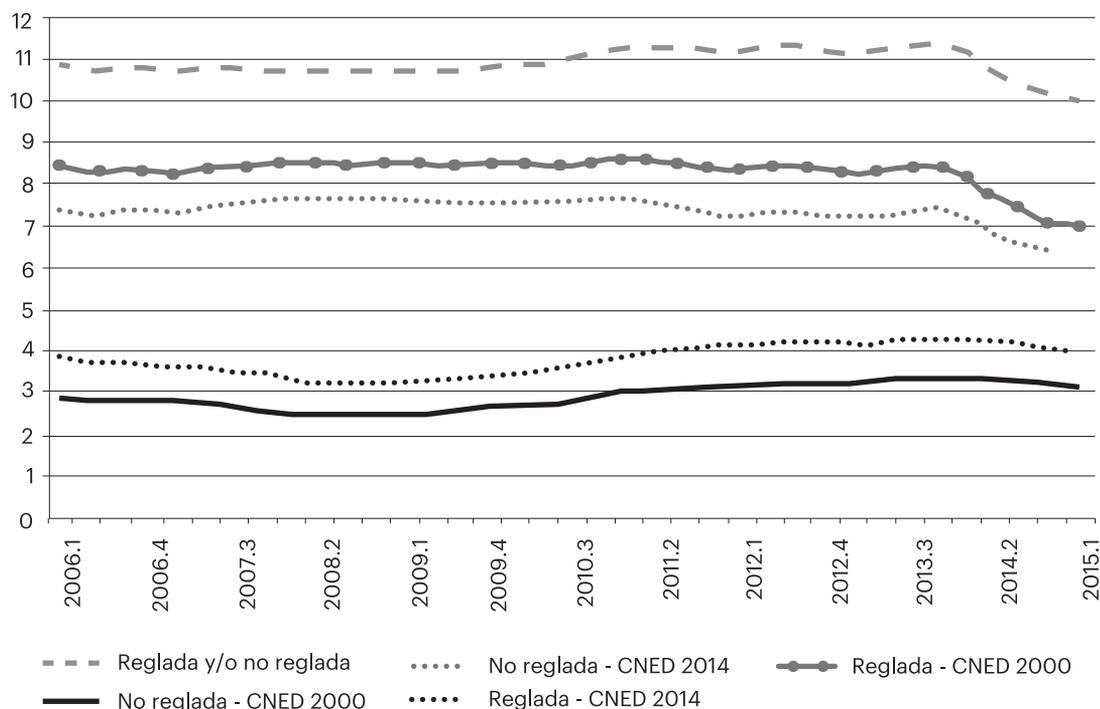
En el Gráfico 7, se muestran las tasas de participación distinguiendo entre los sistemas reglado y no reglado. Cómo puede observarse, como mucho, la tasa de participación total habría aumentado en unas pocas décimas entre el año 2007 y el año

---

3. 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), Peraita (2005), por citar sólo algunos realizados por investigadores españoles en los últimos 10 años.

2013, y éste aumento procedería esencialmente de un ligero crecimiento de la participación en el sistema reglado.

**GRÁFICO 7. TASAS DE PARTICIPACIÓN EN LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN REGLADA Y NO REGLADA (25-64 AÑOS, 2006.1-2015.1, MEDIAS ANUALES)**

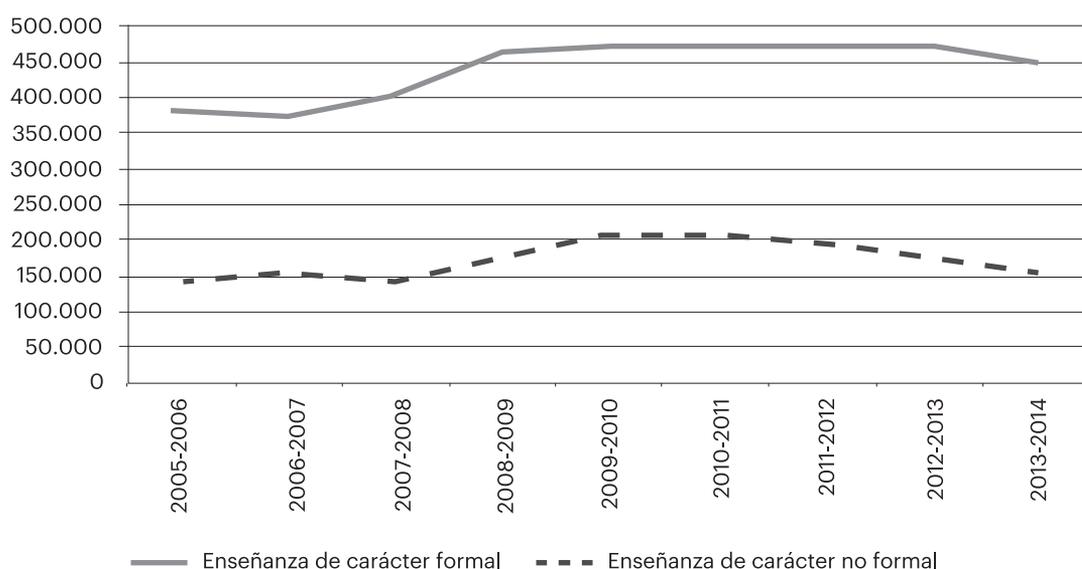


Fuente: EPA, INE.

La caída que se registra desde el año 2014 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. Además, en la EPA se ha producido un traspaso de algunos ítems de formación no reglada a la reglada que explicaría también la discontinuidad hacia este último sistema. Este traspaso afecta sobre todo a la formación que conduce a la obtención de certificados de profesionalidad (CP) y a la asistencia a las escuelas oficiales de idiomas (EOI), incluidos en la EPA como parte del sistema no reglado antes del 2014. En el Gráfico 7, hemos elaborado una homogeneización, incluyendo ambos, los CP y la participación en las EOI, en el sistema reglado (antes del 2014) y en el sistema no reglado (desde el año 2014), pero seguimos observando una disminución notable (de más de 1 punto porcentual) en la formación no reglada.

La caída de la participación en el aprendizaje permanente no reglado o informal puede también mostrarse con los datos de educación de adultos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Según estos datos, los alumnos matriculados en educación de adultos informal se habrían reducido en un 25% desde el curso 2010-2011, después del aumento significativo que se produjo al inicio de la crisis. Este mismo aumento se produjo en la enseñanza formal, que también cesó de aumentar en ese mismo curso, cayendo incluso ligeramente. Estas caídas, además, no pueden explicarse en exclusiva por la disminución de alumnos extranjeros, en especial en la de la formación no reglada, dado que la disminución de alumnos extranjeros ha sido sustancialmente menor que la caída total de matriculados.

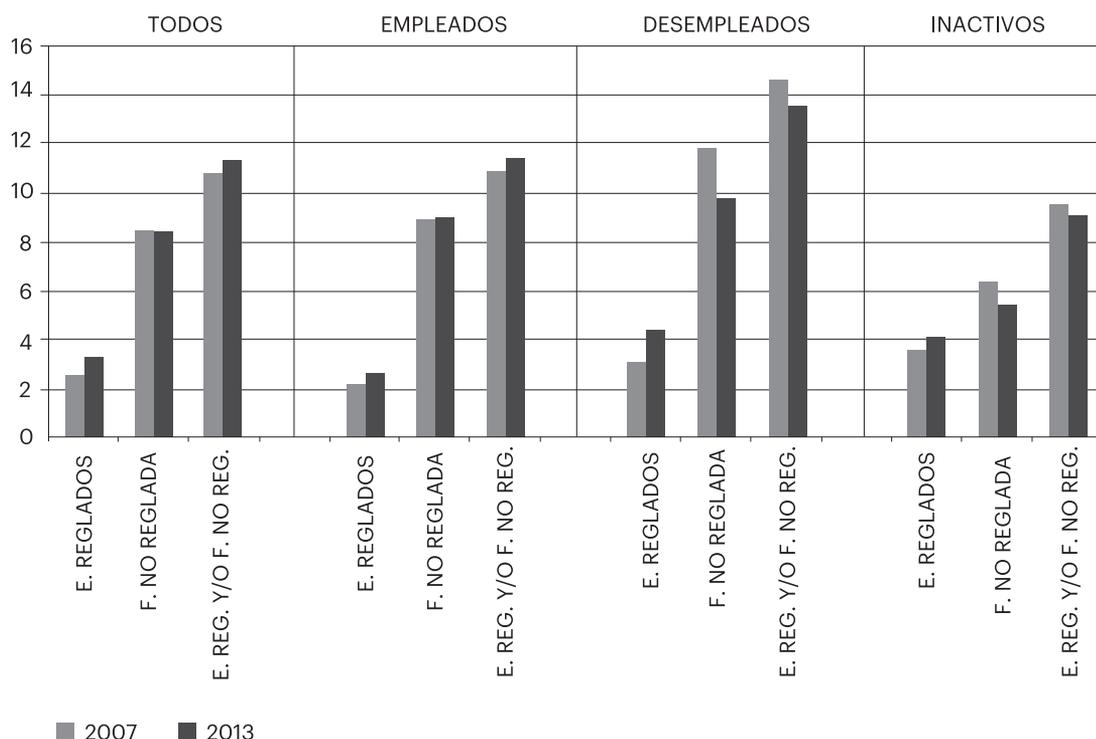
**GRÁFICO 8. ALUMNOS MATRICULADOS EN LA EDUCACIÓN DE ADULTOS**



Fuente: Estadísticas del MECD.

Además, 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.

**GRÁFICO 9. TASAS DE PARTICIPACIÓN EN ESTUDIOS O FORMACIÓN REGLADOS Y NO REGLADOS SEGÚN SITUACIÓN LABORAL (MEDIAS DE LOS AÑOS 2007 Y 2014, 25-64 AÑOS)**



Fuente: EPA, INE.

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. Por otra parte, 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.

### **ESTIMACIÓN DE LOS DETERMINANTES DEL APRENDIZAJE DE ADULTOS EN LOS SISTEMAS REGLADO Y NO REGLADO EN ESPAÑA, Y EN LOS PAÍSES DE REFERENCIA**

A continuación, nos centraremos en la comparación de las tasas de formación de adultos en los sistemas reglado y no reglado en ocho países de referencia. Excepto en el Reino Unido, en el resto del grupo de países de referencia 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 1. 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	3.0	8.5	8.4
Dinamarca	29.0	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	20.0	16.1	5.5	5.1	18.0	13.9
Suecia	8.6	28.1	5.9	7.1	13.6	23.2
Noruega	18.0	20.4	5.1	6.2	13.6	15.2
Holanda	16.6	17.4	6.8	6.5	9.8	10.9
Francia	6.1	17.7	0.7	1.5	5.5	16.5

Fuente: EU-LFS muestras submuestras anuales (EUROSTAT).

Más allá de las diferencias en tasa de participación en los sistemas de aprendizaje reglados o no reglados con estos países de referencia, podemos preguntarnos si existen además diferencias en el perfil de los no participantes y en el de los participantes en cada uno de estos sistemas. Para comprobarlo, realizamos un ejercicio econométrico consistente en la estimación de los determinantes en cada sistema formativo estimando 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).

Las variables independientes como determinantes de la participación son las tradicionales en la literatura: las características individuales (la edad, el nivel educativo, el estado civil, la nacionalidad y la situación laboral, distinguiendo además entre distintas antigüedades en las empresas en el caso de los asalariados y la duración del desempleo en el caso de los desempleados). Además también se han incorporado variables que intentan recoger el ciclo económico, como las tasas de paro agregadas de la región de residencia y la tasa de paro nacional del nivel educativo

correspondiente; se consideran también efectos fijos para cada año de la muestra. Las estimaciones se han realizado para España y para los 8 países de referencia con una tasa de participación superior a la nuestra. Para hacer las estimaciones se han utilizado los microdatos de la EU-LFS en sus submuestras anuales para el período 2007-2013. Los resultados que se muestran en estos cuadros son los *ratios de riesgo relativos* (RRR), siendo la situación de referencia la de no adquirir formación permanente. Los resultados obtenidos en este ejercicio se muestran en los Cuadro A-1 y A-2.

Podemos observar que la relación entre la edad y la participación en el sistema reglado no es muy distinta de la de los demás países. Existe una relación decreciente (a mayor edad, menor participación) y los ratios de riesgo relativos no son muy distintos a los demás, con la excepción quizás de Francia (con menores RRR) y el Reino Unido (con mayores RRR). Se constatan mayores diferencias en la participación en el sistema no reglado. España sigue manteniendo la relación negativa con la edad aunque no sea tan pronunciada como en el caso del sistema reglado. Por ejemplo, entre las personas de 30 a 49 años, la disminución en la participación no es tan clara, ni lo son tampoco las diferencias entre los más jóvenes y los de más edad, con unos RRR entre 0,47 y 0,51 por 0,03-0,05 en el caso de la reglada. Aun así, el comportamiento decreciente con la edad no es tan claro en los demás países. Por ejemplo, en Suiza los RRR son muy cercanos a 1 (mostrando que no hay casi diferencia por edades). Algo parecido ocurre en el Reino Unido, y en Dinamarca, Finlandia y Noruega los RRR se mantienen bastante estables. Están por debajo de 1, mostrando una menor participación que los de 25 a 29 años, pero luego no existen casi diferencias por encima de esta edad.

En todos los países también se producen aumentos significativos en las tasas de participación en relación con el nivel educativo pero, en el caso de la reglada, España muestra (con Francia) aumentos mucho más significativos que los demás países.

En cuanto al género, se observa que en España no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en la participación en el sistema reglado, aunque si se producen en el no reglado a favor de las mujeres. Aquí también diferimos de los demás países dado que, a excepción de Francia, las mujeres están más presentes tanto en el reglado como en el no reglado.

**CUADRO A-1. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DEL LOGIT MULTINOMIAL. EDUCACIÓN O FORMACIÓN REGLADA. (RATIOS DE RIESGO RELATIVOS)**

	<b>ESPAÑA</b>	<b>DINAMARCA</b>	<b>FINLANDIA</b>	<b>NORUEGA</b>	<b>SUECIA</b>
25-29 años					
30-34 años	0.36 ***	0.30 ***	0.48 ***	0.41 ***	0.46 ***
35-39 años	0.22 ***	0.18 ***	0.35 ***	0.32 ***	0.34 ***
40-44 años	0.20 ***	0.13 ***	0.23 ***	0.25 ***	0.27 ***
45-49 años	0.15 ***	0.11 ***	0.17 ***	0.19 ***	0.19 ***
50-54 años	0.09 ***	0.07 ***	0.11 ***	0.12 ***	0.12 ***
55-59 años	0.05 ***	0.03 ***	0.05 ***	0.04 ***	0.06 ***
60-64 años	0.03 ***	0.00 ***	0.01 ***	0.00	0.02 ***
Nivel educativo bajo					
Nivel educativo medio	6.36 ***	1.18 ***	2.67 ***	1.80 ***	1.52 ***
Nivel educativo alto	10.12 ***	1.50 ***	3.04 ***	3.43 ***	3.69 ***
Mujer	1.00	1.44 ***	1.35 ***	1.40 ***	1.74 ***
Soltero/a					
Casado/a	0.43 ***	0.77 ***	0.67 ***	0.91 ***	1.07 ***
Separado/a	0.76 ***	0.87 ***	1.02	1.22 ***	1.11 ***
Nacionales					
UE-15	0.56 ***	1.34 ***	1.18	0.81 **	1.02
Europeo no UE-15	0.36 ***	0.99	1.14	0.90	1.52 ***
No Europeo	0.56 **	0.95	1.00 ***	0.76	1.00 ***
Asalariado/a antig.					
0-1 año					
Asalariado/a antig.	0.82 ***	0.87 ***	3.56 ***	0.97	0.65 ***
2-5 años					
Asalariado/a antig. 6 o +años	0.92 **	0.63 ***	3.05 ***	0.93 *	0.73 ***
Autónoma/a	0.59 ***	0.33 ***	1.28 ***	0.69 ***	0.54 ***
Otro tipo de empleo	1.50 ***	0.83	1.55	2.31 ***	1.41 ***
Parado/a	1.50 ***	0.93	3.23 ***	2.09 ***	2.76 ***
0-6 meses					
Parado/a	1.54 ***	0.57 ***	1.16	0.98	2.70 ***
6 m-1 año					
Parado/a	1.57 ***	0.72 ***	1.37 **	2.08 ***	4.00 ***
1 año o más					
Inactivo/a	3.67 ***	3.96 ***	3.81 ***	4.11 ***	4.95 ***
Tasa de paro regional	1.01 ***	1.30 ***	0.97 *	1.05	0.97 ***
T. Paro reg. Nivel educativo	1.01 **	0.91 ***	1.00	1.01	1.01 ***
Año 2007					
Año 2008	0.91 ***	1.10 ***	0.85 ***	1.08	1.03 *
Año 2009	0.87 ***	0.76 ***	0.81 ***	1.06	1.06 ***
Año 2010	0.91 ***	0.78 ***	0.85 ***	0.94	1.19 ***
Año 2011	1.00	1.12 ***	0.87 ***	0.96	1.18 ***
Año 2012	0.87 ***	1.06 *	0.87 ***	1.15 ***	1.27 ***
Año 2013	0.94	1.25 ***	0.88 ***	1.16 ***	1.34 ***
Constante	0.02 ***	0.15 ***	0.05 ***	0.07 ***	0.09 ***
N	481896	477272	237163	114648	1397226
Pseudo-R2	0.1248	0.1116	0.1484	0.0976	0.1027

[CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE]

**CUADRO A-1. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DEL LOGIT MULTINOMIAL. EDUCACIÓN O FORMACIÓN REGLADA. (RATIOS DE RIESGO RELATIVOS)**

	SUIZA		FRANCIA		HOLANDA		UK	
25-29 años								
30-34 años	0.49	***	0.20	***	0.48	***	0.75	***
35-39 años	0.33	***	0.06	***	0.37	***	0.67	***
40-44 años	0.27	***	0.06	***	0.35	***	0.61	***
45-49 años	0.25	***	0.04	***	0.31	***	0.50	***
50-54 años	0.15	***	0.02	***	0.24	***	0.38	***
55-59 años	0.07	***	0.01	***	0.15	***	0.22	***
60-64 años	0.03	***	0.00	***	0.10	***	0.12	***
<hr/>								
Nivel educativo								
bajo								
Nivel educativo	2.89	***	6.73	***	1.79	***	2.27	***
medio								
Nivel educativo alto	6.75	***	23.88	***	2.76	***	4.12	***
Mujer	1.10	***	0.79	***	1.13	***	1.56	***
<hr/>								
Soltero/a								
Casado/a	0.50	***	0.39	***	0.76	***	0.83	***
Separado/a	0.80	***	0.83	***	1.04		1.09	***
<hr/>								
Nacionales								
UE-15	0.67	***	1.42	***	1.09	*	1.35	***
Europeo no UE-15	0.55	***	1.55	***	1.86	***	1.14	***
No Europeo	1.17		1.77	***	1.08		1.27	*
<hr/>								
Asalariado/a								
antig. 0-1 año								
Asalariado/	0.94	**	0.61	***	0.91	***	0.89	***
a antig. 2-5 años								
Asalariado/a	0.65	***	0.47	***	0.76	***	0.70	***
antig. 6 o +años								
Autónoma/a	0.55	***	0.42	***	0.59	***	0.61	***
Otro tipo	0.60	***	0.08	***	0.57	***	0.90	
de empleo								
Parado/a	0.96		0.65	***	0.93		1.02	
0-6 meses								
Parado/a	1.10		0.43	***	0.81	**	1.18	**
6 m-1 año								
Parado/a	0.88		0.56	***	0.94		1.40	***
1 año o más								
Inactivo/a	1.15	***	6.91	***	1.15	***	1.21	***
<hr/>								
Tasa de	0.88	***	0.92	***	0.86	***	1.04	***
paro regional								
T. Paro reg.	1.04	***	1.06	***	1.01		1.01	
<hr/>								
Nivel educativo								
Año 2007								
Año 2008	0.98		0.97		0.92	***	1.00	
Año 2009	0.93	**	0.93	**	1.09	***	0.82	***
Año 2010	0.94	*	0.85	***	1.21	***	0.73	***
Año 2011	0.84	***	0.94	*	1.33	***	0.62	***
Año 2012	0.83	***	0.96		1.43	***	0.63	***
Año 2013	0.88	***	3.27	***	1.65	***	0.65	***
Constante	0.14	***	0.01	***	0.23	***	0.05	***
<hr/>								
N	314045		1775873		446116		355085	
Pseudo-R2	0.0921		0.127		0.0569		0.0723	

**CUADRO A-2. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DEL LOGIT MULTINOMIAL. EDUCACIÓN O FORMACIÓN NO REGLADA. (RATIOS DE RIESGO RELATIVOS)**

	ESPAÑA		DINAMARCA		FINLANDIA		NORUEGA		SUECIA	
25-29 años										
30-34 años	0.77	***	0.79	***	0.86	***	1.01		0.83	***
35-39 años	0.74	***	0.74	***	0.86	***	1.08	**	0.81	***
40-44 años	0.72	***	0.76	***	0.80	***	1.06		0.85	***
45-49 años	0.71	***	0.75	***	0.76	***	1.06		0.86	***
50-54 años	0.63	***	0.77	***	0.81	***	1.04		0.84	***
55-59 años	0.51	***	0.69	***	0.71	***	0.91	**	0.77	***
60-64 años	0.47	***	0.70	***	0.77	***	0.68	***	0.68	***
Nivel educativo bajo										
Nivel educativo medio	2.04	***	2.99	***	1.57	***	1.64	***	1.44	***
Nivel educativo alto	3.98	***	5.78	***	2.90	***	2.94	***	2.32	***
Mujer	1.23	***	1.84	***	1.41	***	1.06	***	2.00	***
Soltero/a										
Casado/a	0.80	***	1.07	***	0.96	**	1.03		1.02	***
Separado/a	0.92	***	1.05	***	1.15	***	1.06	*	0.97	***
Nacionales										
UE-15	0.66	***	0.97		1.02		1.06		0.81	***
Europeo no UE-15	0.49	***	0.91	***	1.09		0.70	***	0.64	***
No Europeo	0.67	***	1.64	***	1.00	***	0.79		1.00	***
Asalariado/a antig. 0-1 año										
Asalariado/a antig. 2-5 años	0.95	**	1.12	***	7.80	***	0.95		1.01	*
Asalariado/a antig. 6 o + años	1.10	***	1.21	***	9.12		1.00		1.09	***
Autónoma/a	0.66	***	0.99		2.87	***	0.66		0.80	***
Otro tipo de empleo	0.79	***	0.73	***	1.97	***	0.22		0.70	***
Parado/a 0-6 meses	1.33	***	1.04	*	2.36	***	0.63		1.17	***
Parado/a 6 m-1 año	1.67	***	1.43	***	2.23	***	0.52		2.05	***
Parado/a 1 año o más	1.51	***	1.35	***	2.35		0.79		4.20	***
Inactivo/a	0.94	***	0.80	***	1.61	***	0.18		0.61	***
Tasa de paro regional	1.00	***	0.76	***	0.95	***	0.99		0.98	***
T. Paro reg. Nivel educativo	0.99	***	1.30	***	1.01		1.01		1.00	
Año 2007										
Año 2008	1.00		1.11	***	0.80	***	0.97		1.33	***
Año 2009	0.97	*	1.26	***	0.80	***	0.89	***	1.34	***
Año 2010	0.97		1.13	***	0.82	***	0.93	**	1.53	***
Año 2011	0.92	***	1.08	***	0.87	***	0.91	***	1.57	***
Año 2012	0.87	***	1.01		0.90	***	1.03		1.73	***
Año 2013	0.92	***	0.97		0.94	**	1.05	*	1.85	***
Constante	0.08	***	0.09	***	0.02	***	0.10	***	0.09	***
N	481896		477272		237163		114648		1397226	
Pseudo-R2	0.1247		0.1116		0.1484		0.0976		0.1027	

[CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE]

**CUADRO A-2. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DEL LOGIT MULTINOMIAL. EDUCACIÓN O FORMACIÓN NO REGLADA. (RATIOS DE RIESGO RELATIVOS)**

	SUIZA		FRANCIA		HOLANDA		UK	
25-29 años								
30-34 años	0.99		0.87	***	0.87	***	0.93	***
35-39 años	1.00		0.86	***	0.86	***	0.99	
40-44 años	1.03		0.83	***	0.81	***	1.03	
45-49 años	1.06	***	0.77	***	0.78	***	1.01	
50-54 años	1.05	*	0.70	***	0.72	***	0.98	
55-59 años	0.96	**	0.51	***	0.61	***	0.90	***
60-64 años	0.83	***	0.42	***	0.44	***	0.83	***
Nivel educativo bajo								
Nivel educativo medio	2.64	***	1.62	***	1.73	***	1.80	***
Nivel educativo alto	5.83	***	3.02	***	2.33	***	3.49	***
Mujer	1.28	***	1.22	***	1.04	***	1.51	***
Soltero/a								
Casado/a	0.89	***	1.01	*	0.95	***	0.95	***
Separado/a	0.93	***	1.10	***	1.16	***	0.99	
Nacionales								
UE-15	0.78	***	0.76	***	0.89	**	1.00	
Europeo no UE-15	0.51	***	0.90	**	1.22	***	0.69	***
No Europeo	0.91		0.81	*	1.09		1.25	
Asalariado/a								
antig. 0-1 año								
Asalariado/a antig. 2-5 años	1.02		1.03	**	0.99		0.87	***
Asalariado/a antig. 6 o + años	1.05	***	1.28	***	0.99		0.92	***
Autónoma/a	0.88	***	0.85	***	0.68	***	0.58	***
Otro tipo de empleo	0.59	***	0.52	***	0.48	***	0.65	***
Parado/a 0-6 meses	0.85	***	1.03		0.75	***	0.45	***
Parado/a 6 m-1 año	1.02		1.34	***	0.82	***	0.50	***
Parado/a 1 año o más	0.65	***	1.09	***	0.77	***	0.68	***
Inactivo/a	0.45	***	0.96	***	0.43	***	0.30	***
Tasa de paro regional	0.91	***	0.97	***	0.83	***	0.96	***
T. Paro reg. Nivel educativo	1.00		0.99	***	1.02		1.02	***
Año 2007								
Año 2008	1.10	***	0.93	***	0.90	***	1.00	***
Año 2009	0.86	***	0.89	***	1.00		0.94	***
Año 2010	1.39	***	0.78	***	1.24	***	0.90	***
Año 2011	1.30	***	0.86	***	1.41	***	0.64	***
Año 2012	1.24	***	0.88	***	1.55	***	0.65	***
Año 2013	1.25	***	3.45	***	2.39	***	0.63	***
Constante	0.14	***	0.05	***	0.15	***	0.11	***
N	314045		1775873		446116		355085	
Pseudo-R2	0.0921		0.127		0.569		0.0723	

Finalmente, con respecto a la nacionalidad, España se comporta de manera muy diferente al resto de países de referencia en cuanto a la participación de los inmigrantes en nuestros sistemas de formación. Tanto en el reglado como en el no reglado se observa en España una menor participación de los extranjeros, especialmente de los europeos no procedentes de la UE-15. En países como Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia o Reino Unido las tasas de participación en la educación y formación regladas son mayores para los extranjeros que para los nativos. En las no regladas, también ocurre algo similar. 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.

En España, las situaciones laborales como determinantes de la participación en el aprendizaje permanente también resultan diferentes al resto de países. En nuestras estimaciones, la persona de referencia está asalariada con una antigüedad en la empresa inferior a dos años. Observamos que la antigüedad está relacionada negativamente con la participación en la reglada y positivamente con la participación en la no reglada. La relación negativa ocurre en todos los países excepto en Finlandia (donde la relación es positiva) y en Noruega, donde la relación no es estadísticamente significativa.

Coincidimos con el resto de países en la menor participación en el aprendizaje permanente de los autónomos, tanto en el sistema reglado como en el no reglado. En el caso de los inactivos ocurre todo lo contrario, dado que en todos los países estos tienen una mayor participación en la reglada que los asalariados y parados, mientras que en la no reglada ocurre todo lo contrario (excepto en Finlandia).

Finalmente, se constata una mayor participación en el sistema reglado en el caso de los desempleados, con pocas diferencias según la duración del desempleo. En esta circunstancia, la situación es muy variada entre países, siendo Suiza el caso extremo ya que no muestra diferencias entre parados y asalariados con escasa antigüedad. 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 y, 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.

## **PECULIARIDADES DEL MODELO DE APRENDIZAJE DE ADULTOS ESPAÑOL**

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, 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 si 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, y aun así, 850.000 personas nativas menores de 45 años estarían en esta situación. De estas, sólo un 6% (3% en la reglada y otro 3% en la no reglada) estaría adquiriendo algún tipo de formación.

Los datos del MECD 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. La matriculación en la enseñanza secundaria, sin embargo, ha 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.

En Felgueroso (2014), se muestra que se ha producido un aumento muy considerable de la demanda de este tipo de estudios de Formación Profesional entre población de más de 20 años (creció un 131% desde 2007, siendo ya un 42% los estudiantes de este ciclo educativo). Como puede observarse en el Cuadro 2, las tasas de retorno a la educación reglada (interanuales) han crecido en unos 3 puntos

desde el inicio de la recesión, pero aún siguen siendo relativamente bajas (algo menos del 11%), especialmente para aquellos que sólo tienen una titulación de ESO o incluso menos. Por ello, la Formación Profesional para el empleo sigue siendo clave para estos colectivos que parecen totalmente desconectados de la educación reglada.

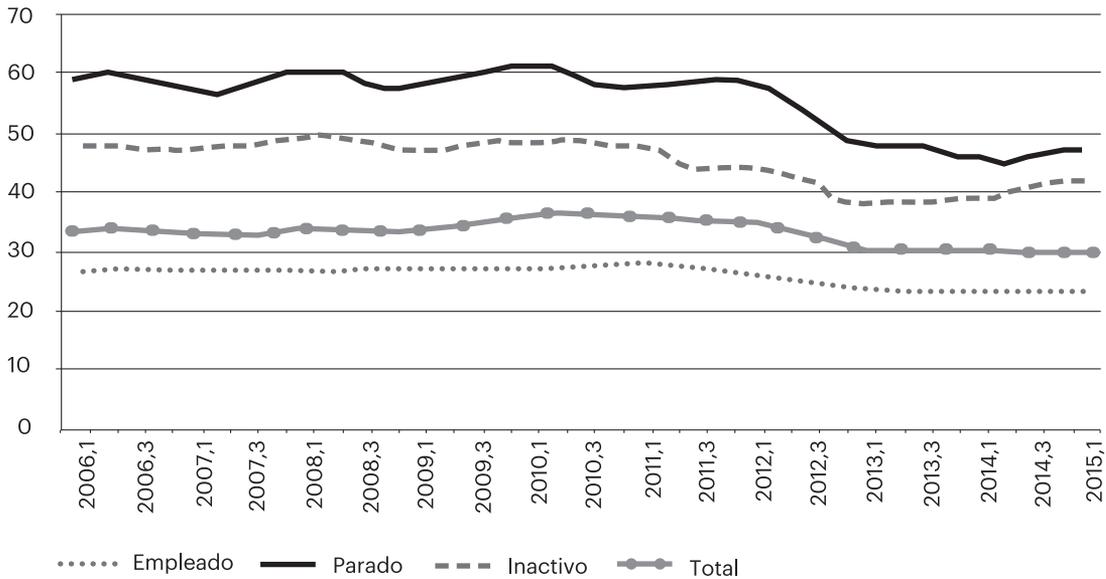
**CUADRO 2. RETORNO A LOS ESTUDIOS REGLADOS (% DE PERSONAS QUE NO ESTUDIAN EN EL AÑO T-1 Y QUE REALIZAN ESTUDIOS REGLADOS EN EL AÑO T SOBRE TOTAL PERSONAS QUE NO ESTUDIAN EN AÑO T-1 (16-29 AÑOS))**

<b>NIVEL DE ESTUDIOS</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2012-2013</b>
Menos de ESO	4,8	5,0	6,9	7,6
Título de ESO	3,8	4,6	5,4	5,8
Bachillerato	17,8	18,7	19,0	23,2
FP de grado medio	3,2	4,0	6,5	7,1
FP de grado superior	6,1	7,4	10,9	11,5
Estudios universitarios	12,3	14,6	15,7	15,2
Total	7,9	8,8	10,1	10,9

Fuente: EPA submuestra anual.

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 (ISCED5 e ISCED6). 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%).

**GRÁFICO 10. HORAS MENSUALES MEDIAS DEDICADAS A LA FORMACIÓN NO REGLADA POR SITUACIÓN LABORAL (ESPAÑA, 25-64 AÑOS, 2006.1-2015.1, MEDIAS ANUALES)**

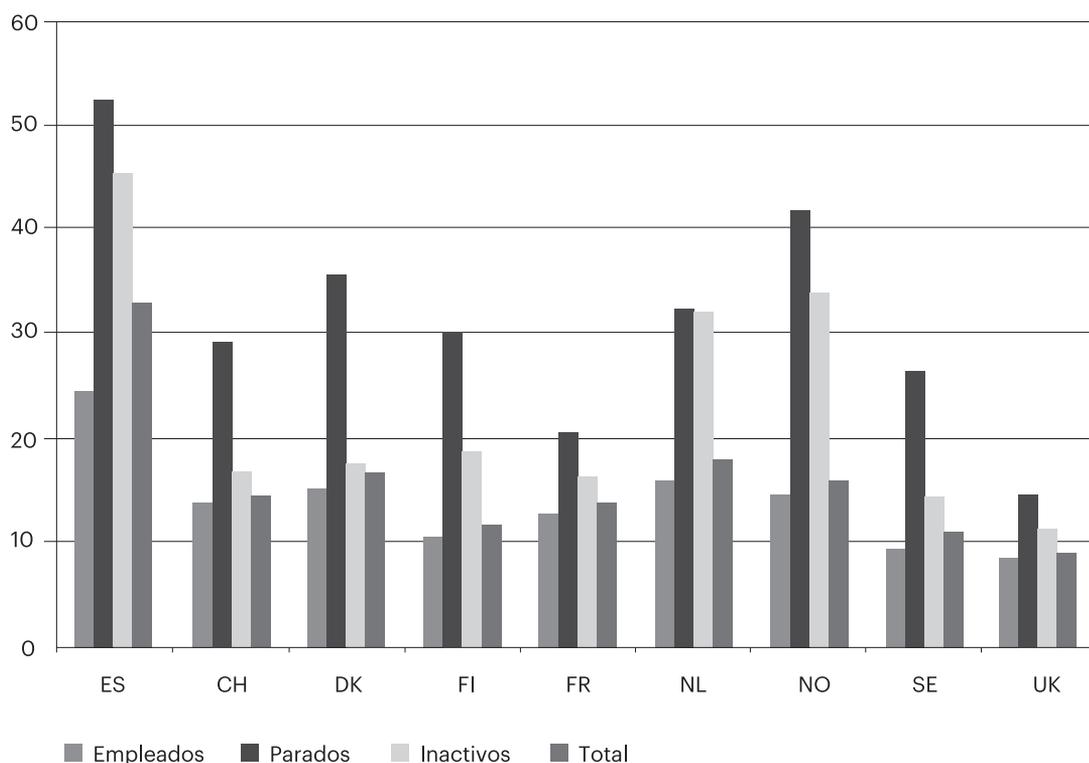


Fuente: EPA (INE).

### INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN: DECRECE PERO SIGUE SIENDO MUY SUPERIOR AL RESTO DE PAÍSES DE REFERENCIA

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.

**GRÁFICO 11. HORAS MEDIAS MENSUALES DEDICADAS A LA FORMACIÓN NO REGLADA POR SITUACIÓN LABORAL (25-64 AÑOS, 2013)**



Fuente: EU-LFS submuestra anual (EUROSTAT).

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 8 países, para las tres situaciones laborales de referencia. Los datos del Gráfico 11 proceden de la submuestra anual de la EU-FLS para año 2013, teniendo 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.

### POLÍTICAS ACTIVAS Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Tanto la reducción de la tasa de participación no reglada de los desempleados, como la reducción 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, esto es en un 34,5%. Se disminuyó también en un 32,4% 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 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 (no disponemos de información para Suecia, Noruega y Dinamarca). 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%.

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 2011, es decir, antes de que se iniciara el gran recorte en este tipo de gasto. No obstante, ya en el año 2011, podía observarse 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 3, 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.

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 esta. Dada la reducción que han experimentado los fondos para la formación, es probable que la asignación a proveedores se encuentre ya en niveles más cerca-

nos 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.

**CUADRO 3. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE FORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y TRANSFERENCIAS (AÑO 2011)**

	% GASTO PÚBLICO EN FORMACIÓN SOBRE EL PIB	% GASTO/PIB SEGÚN TIPO DE TRANSFERENCIA			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	2.031,17	16,1
Suecia	0,085	0,042	0,000	0,043	394,47	2,9
Noruega	0,187	0,148	0,000	0,039	1.972,83	10,9
Dinamarca	0,496	0,485	0,011	0,000	2.117,81	16,7

Fuente: EUROSTAT.

El Cuadro 3 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 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. 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, así como poner en marcha un cheque-formación en el ámbito de la formación para desempleados. 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.

## **INCENTIVOS A LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE ADULTOS**

En este apartado intentaremos analizar estos dos últimos cambios a la luz de la evidencia disponible.

La intervención pública en los procesos de educación y formación de adultos se justifica por las mismas razones que su intervención en la educación inicial. El gobierno puede considerar el aprendizaje de adultos como un bien socialmente deseable que no se está adquiriendo de forma óptima. Por otra parte, también puede perseguir objetivos distributivos y fijar sus objetivos en que los colectivos más desfavorecidos para que puedan competir mejor en el mercado de trabajo. También se puede estar produciendo una infra-inversión porque el mercado de formación no funcione de forma eficiente, por ejemplo, por deficiencias en la información. Finalmente, en la formación se producen también las limitaciones bien conocidas en la financiación realizada por las empresas, debido a los riesgos de pirateo en la formación genérica o, simplemente, porque las de menor tamaño no pueden asumir los gastos en formación. Por ello, es necesaria la intervención de los gobiernos financiando esencialmente la formación genérica de las personas más necesitadas, por sus déficits en competencias y para que puedan hacer frente a restricciones de liquidez.

Tal cómo hemos ilustrado en la sección anterior, la evidencia empírica muestra que los adultos con menor nivel educativo y menores competencias básicas en general y las personas de edad avanzada son las que tienen menos probabilidad de participar en los procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, y sin embargo, también son los que más lo necesitan. Estos hechos ocurren en todos los países, incluso en los más avanzados, sin embargo, en España estos problemas se producen con mayor intensidad.

Los gobiernos pueden intervenir en el mercado de formación de varias formas y pueden jugar varios roles. En un extremo, pueden ofrecer la formación directamente, al igual que las escuelas públicas, o intervenir mediante la financiación de la formación. Oosterbeek (2013) distingue tres tipos de instrumentos: los instrumentos fiscales, los fondos de formación sectoriales y los subsidios, incluyendo los bonos y las cuentas de formación o educación. Diferencia, a su vez, dos tipos de instrumentos fiscales: deducciones de los gastos de formación de los pagos tributarios de las empresas, o permitiendo que los trabajadores los deduzcan de sus impuestos sobre la renta.

Como recuerda Oosterbeek, las escasas evaluaciones existentes de este tipo de instrumentos fiscales proceden de Holanda. En concreto, Leuven y Oosterbeek (2004) evaluaron un cambio en el sistema impositivo holandés que permitió que las empresas tuvieran un mayor descuento fiscal para los trabajadores mayores de

40 años, generando una discontinuidad en los costes de formación en esta edad. Los resultados sugirieron que no se produjo el aumento en la participación de la formación de estos colectivos. En cuanto a los incentivos directos mediante deducción en el impuesto sobre la renta, Leuven y Oosterbeek (2007) mostraron que un aumento del 10% en las deducciones por formación incrementaba la tasa de participación en 0,33 puntos porcentuales.

Los fondos de formación sectoriales son bastante habituales en los países europeos, incluyendo España. Se suelen realizar mediante una aportación en forma de cuotas a la Seguridad Social y permiten una mayor integración de las PYMES en los procesos de formación. Sin embargo, no existen evaluaciones relevantes de este tipo de formación.

Del instrumento del que sí disponemos abundante información sobre su impacto y en el que nos detendremos más debido a la previsión de cambios que se pueda llegar a instaurar en España, son los subsidios y, más en concreto, la modalidad de las cuentas o bonos de formación.

Una de las decisiones importantes que deben realizarse en los programas de formación destinados a las personas más desfavorecidas es si los programas 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.

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. La denominada “G.I. Bill” (1944) fue un primer ejemplo de bono de formación por el que el gobierno ofrecía apoyo económico para que los veteranos de guerra accedieran al sistema educativo por un periodo de 45 meses durante los diez años posteriores a la finalización de sus servicios militares al país. Este tipo de prestación podía ser usada ya sea para cubrir los costes directos de la educación o los costes de vida.

Bound y Turner (2002) han estudiado los efectos del G.I. Bill sobre el nivel educativo de los veteranos de la Segunda Guerra Mundial. En concreto, trataron de evaluar si el aumento de las matrículas universitarias en la post-guerra se puede atribuir a una democratización de los estudios superiores, o fue debido a los beneficios educativos que acompañaban el servicio militar. Para ello, utilizaron la estructura de sorteo por lotería para disponer de grupos de tratamiento y control (veteranos y no veteranos), así como los sucesivos remplazos que se produjeron a lo largo de la guerra. Encontraron efectos significativamente positivos sobre los años de universidad completados y sobre la probabilidad de obtener una titulación superior. Es decir, el G.I. Bill posibilitó que se produjera una transformación educativa y social importante en Estados Unidos, no sólo porque elevó el nivel educativo de la población, sino también porque cambió la distribución de la educación entre los varones, al permitir el acceso a los estudios superiores a una más amplia capa social.

Desde entonces, se han probado varios tipos de bonos en Estados Unidos. Barrow (2009) hace una revisión de lo que se ha aprendido de esta experiencia. Una de las conclusiones es que el impacto de los programas con bonos de formación, para personas de renta baja, es menor que el de los programas sin bonos. Para los trabajadores desplazados, la evidencia es mixta. Por otra parte, cuando se utilizan los bonos, tanto el asesoramiento como la información sobre los resultados obtenidos por los proveedores pueden mejorar el rendimiento de los bonos.

Las numerosas evaluaciones de los programas con bonos anteriores a esta ley 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.

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 resulta 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.

Suiza desarrolló un experimento a gran escala a modo de evaluación *ex-ante* para conocer si merecía la pena instaurar un bono para la formación de adultos. Se hizo entre los años 2006 y 2007. En este país la educación para adultos está muy orientada hacia el libre mercado, en comparación con otros países desarrollados.

Dolores Messer y Stefan Wolfer (2009) explican muy bien cómo se hizo este experimento y sus principales resultados. En el año 2006, unas 2.400 personas, elegidas aleatoriamente, se beneficiaron de un sistema de bonos de formación para que pudieran seguir el curso de su elección en un período de 6 meses. Otras 14.000 personas formaron parte de la muestra de control. Ninguno de los dos grupos supo en ningún momento que formaba parte de un experimento. El grupo de tratamiento se dividió en seis grupos según recibieran o no asesoramiento para la elección del curso y según el valor de bono (200, 750 o 1500 francos suizos). El seguimiento de los participantes en el experimento se hizo con la EPA Suiza que entrevistó a las personas seleccionadas en su muestra durante 5 años sucesivos.

El problema era intentar que el escenario fuera lo más real posible, aunque la política activa no se aplicase aún en la práctica. Cada uno de los beneficiarios recibió una carta de la Oficina Federal Suiza de Estadísticas con el bono para la formación, diciendo que sería una recompensa por participar en la EPA. La mitad de los beneficiarios recibieron un número de teléfono donde recibirían un asesoramiento gratuito si así lo deseasen.

Messel y Woffers analizaron si los bonos habían tenido un impacto positivo en la adquisición de formación de los beneficiarios. También evaluaron la importancia del peso muerto de los bonos, es decir, el porcentaje del valor del bono que los

beneficiarios hubieran pagado en cualquier caso para adquirir la formación (aunque no hubiesen recibido el bono). Para contestar a esta pregunta simplemente compararon los valores esperados de participación en la formación entre los miembros del grupo de control y el de tratamiento.

Para toda la población obtuvieron un aumento significativo de 6 puntos porcentuales en la participación en cursos de formación. El peso muerto estimado resultó francamente elevado: un 60% de los que utilizaron el bono, se habrían formado de cualquier manera. En media, el peso muerto equivaldría a un 50% del valor del bono. Pero, observaron una relación significativamente positiva entre el peso muerto y el nivel educativo. Los menos educados utilizaron menos los bonos, pero más de 2/3 lo hicieron en “bona fide”, mientras que los universitarios utilizaron mucho más el bono, pero con un elevado peso muerto en el 91% de los casos.

Por otra parte, la “sensibilidad” de la participación en la formación, atribuida al valor de los bonos resultó significativamente positiva. Finalmente, con respecto a la influencia del asesoramiento para los cursos de formación, los efectos no resultaron significativos, quizás porque no fue activo, sino que los beneficiarios debían solicitarlo por iniciativa propia.

Experimentos similares se han realizado en otros países como Holanda con resultados no muy diferentes. El experimento holandés se realizó en el período 2006-2008, y su tamaño fue menor que en el caso suizo. Unas 600 personas de bajo nivel educativo se beneficiaron de un bono de formación de 1.000 euros que se podían gastar en un período de dos años (en lugar de 6 meses como en Suiza). Hidalgo *et al.* (2014) analizaron el impacto de estos bonos en la participación en la formación y en los resultados en el mercado de trabajo de sus beneficiarios. Por una parte, encontraron que las tasas de participación aumentaron 5 puntos porcentuales (pasando del 37% al 42%) en el primer año y hasta unos 17 puntos porcentuales en el segundo año. El peso muerto estimado, al igual que en el experimento suizo, fue muy elevado: un 60%, esto es, más de la mitad de la participación podría haberse realizado sin necesidad de incentivos públicos a la formación.

## 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 de nuestro modelo de aprendizaje de adultos 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 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 BIBLIOGRÁFICAS

- 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 y V. Hernanz (2005): "Firm-Provided Training and Temporary Contracts". *Spanish Economic Review*, 7(1), 67-88.
- Albert, C., C. García-Serrano y V. Hernanz (2010) "On-the-job training in Europe: Determinants and wage returns". *International Labour Review*, 149(3), 315-341.
- 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.
- 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.
- Eurydice (2015): *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Florentino, 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". *Reformas Necesarias para potenciar el crecimiento de la economía Española*, Thomson Reuters/Civitas, Madrid.
- 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.
- 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.



**FUNDACIÓN  
RAMÓN ARECES**

Vitruvio, 5 – 28006 Madrid  
[www.fundacionareces.es](http://www.fundacionareces.es)  
[www.fundacionareces.tv](http://www.fundacionareces.tv)

**Fundación Europea Sociedad y Educación**  
European Foundation Society and Education

José Abascal, 57 – 28003 Madrid  
[www.sociedadeducacion.org](http://www.sociedadeducacion.org)