



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL

INFORME NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (NRR)

ESPAÑA 2009



CEDEFOP

European Centre
for the Development
of Vocational Training

REFERNET

Autores

Oriol HOMS, sociólogo y experto en formación y política social, Director de la Fundación CIREM (Centro de Iniciativas e Investigaciones Europeas en el Mediterráneo)

María Victoria Whittingham, experta de la Fundación CIREM (Centro de Iniciativas e Investigaciones Europeas en el Mediterráneo)

Esta publicación forma parte de una serie de informes sobre investigación en Educación y Formación Profesional en los países de la Unión Europea. El informe ha sido elaborado bajo las orientaciones del Cedefop, a pesar de ello, las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la postura oficial del Cedefop.

La preparación de este informe ha sido cofinanciada por la Comunidad Europea.

PRESENTACIÓN

El Informe Nacional de Investigación en materia de educación y formación profesional proporciona una revisión crítica de las investigaciones efectuadas en España en el periodo 2004 - 2009 en los cuatro temas siguientes:

- Beneficios de la Formación Profesional
- Migración y movilidad relacionados con el empleo, la educación y la formación profesional.
- Gobernanza del sistema de formación profesional
- Formas de transición (escuela-trabajo, transición a la jubilación etc.)

Por último se recoge un capítulo final resumen de las conclusiones de los cuatro apartados anteriores.

Publicación realizada por encargo del CEDEFOP en el marco del programa de trabajo REFERNET 2009 y con la aportación de la Fundación CIREM

Edita:
Servicio Público de Empleo Estatal
Subdirección General de Estadística e Información
NIPO: 794-09-064-6

Resumen

España

Oriol Homs y María Victoria Whittingham

1 de julio de 2009

Durante el período de 2004 a 2009 cabe situar la formación profesional en España en un doble contexto socio-económico totalmente antagónico. Por un lado, del 2004 hasta la mitad del 2008 se vivió los últimos años de un largo ciclo expansivo de la economía, con una fuerte creación de empleo, con la aparición de déficits de mano de obra cualificada en el mercado de trabajo y con la llegada masiva de inmigrantes. En este contexto la formación profesional se revalorizó como vía eficaz para la inserción laboral de los jóvenes y como estrategia de mejora de la competitividad y de la carrera profesional de la población ocupada.

Por otro lado, a partir de la segunda mitad del año 2008 hasta la actualidad el impacto de la crisis económica se ha cebado en el empleo, generando una situación de rápido e intenso incremento del paro, destrucción masiva del empleo, ralentización de la llegada de inmigrantes y ruptura de las expectativas de futuro para los próximos años. En esta situación la formación profesional aparece como una salvaguarda ante la pérdida de empleo y como una inversión para mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

Durante estos años se ha llevado a cabo una importante reforma del sistema de formación que ha consolidado los sistemas autonómicos de formación, la integración de los subsistemas de formación ocupacional y de formación continua en un único sistema de formación para el empleo y se ha desarrollado el Sistema Nacional de las Cualificaciones y otras reformas para ofrecer una segunda oportunidad para los jóvenes que han salido prematuramente del sistema educativo, con los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI). Estos han sido los temas prioritarios durante el período que han centrado la actividad normativa y el debate entre los principales actores del sistema de formación.

La investigación sobre las temáticas relacionadas con la formación profesional continua siendo escasa a pesar de la existencia de un cierto número de artículos y escritos, más de tipo descriptivo que analíticos. Las investigaciones analizadas tienen más que ver con preocupaciones académicas de análisis del sistema de formación que con la respuesta a las cuestiones claves que preocupan a los principales actores del sistema de formación. Y en muy pocos casos se aportan información concluyente que pueda ser utilizada para la toma de decisiones o para tener en cuenta ante los grandes retos que afectan al sistema de formación.

El reto del sistema de formación profesional se concentra en su capacidad para ofrecer cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos cualificados que el impulso del cambio del modelo productivo requiere, tanto en la formación inicial como en la formación para el empleo. Para ello es necesario un nuevo consenso entre los principales actores implicados: el estado, las autonomías y los agentes sociales a nivel nacional para desencadenar nuevas iniciativas de reformas que incrementen la calidad

de la formación ofrecida y más adaptada a las necesidades de las carreras profesionales de los trabajadores y de la competitividad de las empresas.

Hay que redoblar los esfuerzos de la formación para lograr un mayor impacto en la productividad de las empresas y de los sectores económicos y una mayor visibilidad en las trayectorias profesionales de los trabajadores, mejorando la accesibilidad de las personas menos cualificadas y de las pequeñas y medianas empresas a la formación.

El acceso de los inmigrantes a la formación constituirá una pieza clave para consolidar un modelo de gestión cualificada de la mano de obra acorde con las nuevas necesidades del cambio del modelo productivo.

Desde la perspectiva de la investigación en el ámbito de la formación profesional se constata una ampliación de los equipos de investigadores y de las temáticas, aunque aún es escasa la atención que merece en el ámbito académico y de la investigación.

La función de observación está poco desarrollada y escasamente coordinada, lo que redundaría en una falta de estudios suficientes de previsión y detección de necesidades de formación en un momento de fuertes cambios en el sistema productivo.

La introducción reciente de programas de evaluación de las políticas de formación deberá permitir en el futuro una mayor producción de datos y análisis sobre los resultados y los impactos de la formación tanto para las personas, las organizaciones o la sociedad, hoy por hoy aún escasos.

La mejora de los instrumentos estadísticos sobre la formación, la generación de indicadores, y la ampliación de los datos sobre formación en las grandes encuestas sobre aspectos del mercado de trabajo, contribuirían también a mejorar la capacidad de análisis sobre las principales dimensiones, económicas, sociales, educativas del sistema de formación.

Sería deseable que se impulsaran estudios e investigaciones sobre todas estas cuestiones, que analizaran los impactos de las medidas tomadas o abrieran nuevas perspectivas sobre las opciones y retos del sistema de formación en España.

Beneficios de la formación profesional

España

Oriol Homs y María Victoria Whittingham

1 de julio de 2009

El análisis de los beneficios de la formación profesional suele analizarse respecto a tres tipos de sujetos individuales o institucionales. Por una parte la dimensión más global de tipo macroeconómica intenta averiguar el impacto o la contribución de la formación al crecimiento de un país. Por otra parte una dimensión intermedia se centra en el análisis de los impactos de la formación en el mercado de trabajo y en las trayectorias colectivas y personales de los individuos en sus itinerarios laborales, y por último la tercera dimensión trata de los impactos de la formación en la rentabilidad y competitividad de las empresas.

Entre los enfoques metodológicos más usuales para abordar estas cuestiones cabe destacar los análisis desde una perspectiva económica que intentan cuantificar la relación costes beneficios o los niveles de equidad (Calero, 2005 y 2006), eficacia y eficiencia de las inversiones en formación ya sea en el nivel macroeconómico, en el de la empresa o el retorno para los individuos. Esos enfoques aún son muy escasos en el panorama de la investigación sobre formación profesional en España, pero en los últimos años se han detectado algunos equipos, normalmente universitarios, como es el caso del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas que están desarrollando líneas de investigación en esta dirección.

Una segunda orientación metodológica más cualitativa, ya sea desde una perspectiva económica, sociológica o pedagógica, trata de aproximarse a las percepciones de los actores, ya sean individuos o instituciones o empresas sobre la formación y sus impactos o beneficios y a elaborar hipótesis conceptuales sobre sus efectos. Esa orientación es más abundante en la literatura experta y científica aunque muy a menudo es redundante y presenta limitaciones para la elaboración de modelos de comportamiento de los actores suficientemente explicativos. Es de destacar la abundante literatura en las revistas y discursos de la gestión empresarial sobre los beneficios de la formación ya sea para el país como para la empresa y los individuos.

Hay que tener en cuenta que el período analizado de 2004 a 2009, cubre la etapa final de un ciclo muy expansivo de la economía española hasta mediados del año 2008, en el que se produjo una importantísima creación de empleo que provocó la necesidad de recurrir a la contratación de mano de obra extranjera para poder suplir la escasez de población disponible en el mercado de trabajo, paralelamente a un fuerte déficit de mano de obra cualificada debido a las restricciones de la oferta formativa de formación profesional y a la reducción demográfica de la población joven. En este contexto el discurso sobre las necesidades de formación y sus beneficios se convirtió en dominante en las posiciones de actores, generando un contexto muy favorable al desarrollo de la formación profesional y a su valorización social.

1. Una elevada rentabilidad del capital humano

La relación entre los niveles de educación y formación de la población y su evolución, con el crecimiento económico en España no se ha establecido de forma clara aunque los expertos señalan la baja productividad de la economía española como uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta para establecer dicha relación. Las diferencias salariales están relacionadas con la productividad y ésta varía con los niveles de educación en España.

El equipo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (INVIE) (Pastor et al., 2006) ha analizado la evolución del capital humano en España, señalando el importante incremento en los últimos años aunque aún es claramente inferior al de la mayoría de países de la OCDE. Se detecta notables diferencias de género en las dotaciones de capital humano, mayores para los hombres que para las mujeres aunque el incremento de éstas últimas es superior. Los jóvenes de 25 a 34 años son los que han protagonizado el incremento de educación en las últimas décadas. Aunque las diferencias regionales en esta materia se han reducido, existen aún importantes desequilibrios entre el noreste y Madrid por una parte y el sudoeste de la península por otra.

El incremento del capital humano per cápita en España ha generado también una tendencia a una mayor utilización de dicho capital, aunque se encuentra lejos aún de los niveles obtenidos por los países más desarrollados de Europa. Paradójicamente son las regiones menos dotadas las que utilizan menos el capital humano a su disposición siendo lo contrario en las regiones más avanzadas. En este sentido los autores detectan un desajuste entre oferta educativa y su utilización en el mercado de trabajo que tiende hacia la sobrecualificación o sobreeducación de la población en España.

Sus cálculos sobre la rentabilidad privada de la educación en España apuntan a una tasa entre el 7% y el 8% a mediados de los años 90, lo que le sitúa por encima de los países europeos de su entorno.

A nivel sectorial y a nivel territorial se observan diferencias relacionadas con los años medios de educación, formulando la hipótesis de una retroalimentación mutua en el sentido de que a mayor nivel educativo de un sector o un territorio mayor rentabilidad se produce, lo que seguramente actúa también como atractor de un mayor nivel de educación.

Un mayor nivel de educación también está relacionado con la probabilidad de obtener mejores salarios y más empleo, especialmente en las mujeres, entre las cuales esta correlación es superior. En cambio a mayor edad se detecta una reducción del plus salarial por cada año añadido de educación, especialmente en algunos sectores como el financiero.

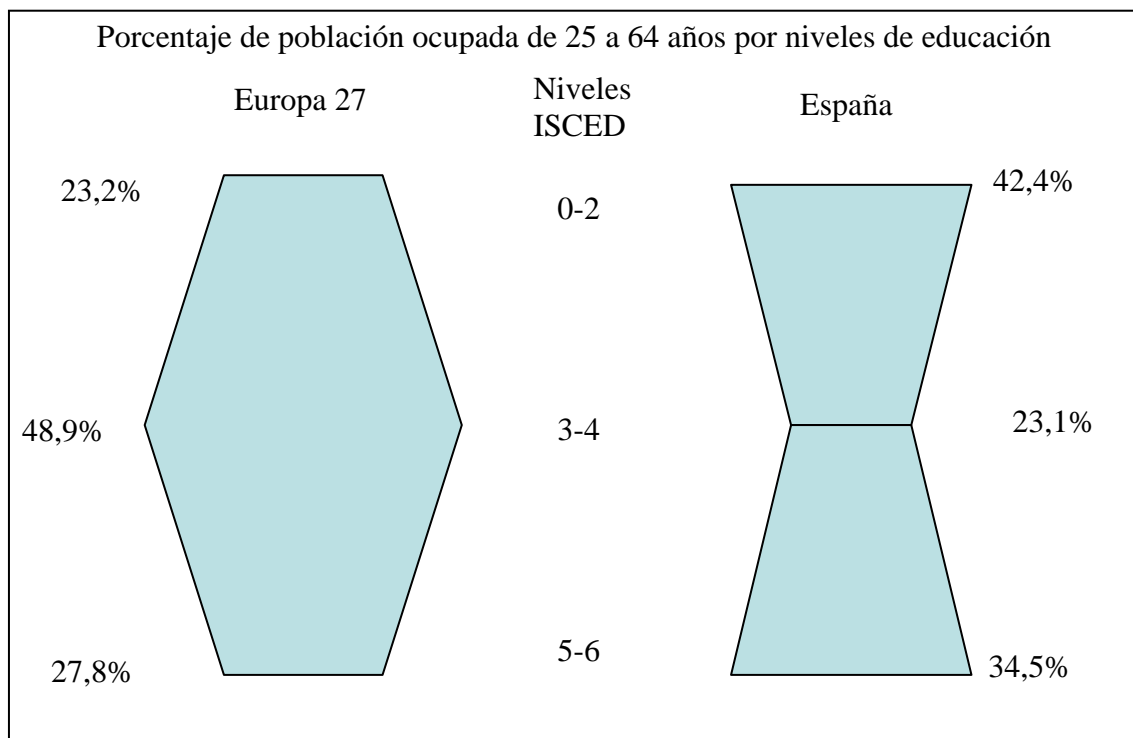
2. Un modelo de cualificación diferente

España presenta una situación característica de un bajo nivel de cualificación de la población activa en comparación con el resto de países de la Unión Europea, sin embargo en los periodos de ciclo económico expansivo tiene una capacidad de crecimiento económico y de creación de empleo muy superior a la media europea y, por el contrario, en momentos de crisis destruye empleo más intensamente que otros países. Por otra parte el incremento de los niveles educativos de la población general ha sido

muy intenso en los últimos decenios (INE, 2009). Esa especificidad española tiene su traslación con su modelo de cualificación (Homs, 2008). En la media europea de los 27 miembros, por cada empleado con una formación superior hay 1,8 empleados con una formación media y 0,8 empleados con formación baja. En cambio en España por cada empleado con una formación elevada, hay 0,7 con formación media y 1,2 con formación baja. Esa combinación del modelo de cualificación española seguramente está directamente relacionado con la estructura productiva de su economía y con los bajos niveles de productividad que se obtienen.

Históricamente se ha producido en España una adaptación mutua entre un sector productivo poco exigente en la demanda de cualificaciones y una oferta de formación profesional deficiente, poco especializada y poco adaptada a las necesidades de las empresas más avanzadas. El cambio hacia un modelo productivo de mayor valor añadido requiere también un cambio en el sistema formativo para que sea capaz de proveer de la mano de obra que aquel necesita (Toharia, 2004).

Gráfico 1: Modelos de cualificación en España y Europa. 2007



Fuente: Eurostat LFS

En la actualidad el mercado de trabajo español evoluciona en una dirección dual incrementando los niveles altos de cualificación y al mismo tiempo requiriendo mano de obra de escasa cualificación lo que ofrece una señal ambigua al sistema formativo sobre las características de las necesidades formativas, lo que no contribuye a presionar decididamente hacia un cambio de modelo.

El distinto modelo de cualificación en España en comparación con Europa podría pensarse que es debido al peso histórico del escaso desarrollo de la formación

profesional y que son las generaciones adultas de mayor edad las que presentando un bajo nivel educativo están dificultando el desarrollo de las formaciones intermedias. Siendo adecuada esta afirmación, que queda documentada con la progresión constante de los niveles educativos por las aportaciones de las nuevas generaciones, sin embargo si se observa el modelo de cualificación de la población joven ocupada también se detecta prácticamente la misma estructura comparativa entre los niveles bajos y los niveles altos de educación. Sigue habiendo un volumen mucho más numeroso que en Europa de jóvenes con niveles bajos de educación que encuentran salida en el mercado de trabajo en la demanda descualificada de algunos sectores económicos especialmente durante el largo ciclo de fuerte crecimiento del empleo entre 1996 y 2007. La proporción de jóvenes con niveles intermedios de formación incluida la formación profesional continua siendo bajo, ya que la aportación de las nuevas generaciones se ha hecho notar sobretudo en los niveles superiores de educación con porcentajes más altos que la media europea. La actual situación de crisis económica puede introducir nuevos parámetros en los comportamientos de los actores y en la relación entre oferta y demanda de formación.

Tabla 1. Población ocupada de 25 a 29 años por niveles de educación y país. 2007

Niveles de cualificación (ISCED 97)	UE 27	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido
0-2	16,2	10,6	33,1	12,6	27,0	14,0
3-4	50,5	67,4	26,7	42,7	55,2	43,7
5-6	32,9	22,0	40,3	44,7	17,7	41,6

Fuente: Eurostat

3. La formación como defensa ante la crisis actual

En la situación actual de crisis, en sus primeras etapas altamente destructivas de empleo se puede constatar como la formación actúa como defensa para el mantenimiento del empleo. En España la crisis no se traslada al empleo hasta el segundo trimestre del año 2008, pero a partir de este momento se acelera la destrucción del empleo y el incremento del paro, llegando a una tasa del 17,36 en el primer trimestre de 2009.

Los colectivos más vulnerables y los más afectados por la reducción del empleo han sido los de menor formación (Obeso y Homs, 2009). A partir de la formación profesional de ciclo medio las reducciones de empleo durante el año 2008, como puede observarse en la tabla 2, han sido menores que la media total o incluso se han producido incrementos de empleo. Es importante constatar este hecho ya que claramente la formación media y superior, incluida la formación profesional, ha protegido el empleo. Los sectores que están generando empleo incluso en la fase destructiva actual están relacionados con ocupaciones de alta cualificación (profesionales y técnicos superiores), la cultura, y la atención a las personas.

Esa situación se repite con las tasas de paro. En el primer trimestre de 2009, momento de elevada destrucción de empleo, las tasas de paro por niveles de educación son menores que la media a partir de las titulaciones de la segunda etapa de la educación secundaria incluida la formación profesional, reduciéndose drásticamente en la educación superior. La tasa de paro general era de 17,36 en el primer trimestre de 2009, cuando la tasa de paro de la población con la segunda etapa de la educación secundaria y la formación profesional era de 16,78, y la de los universitarios de 9,29.

Tabla 2. Variación ocupados por niveles de formación entre Primer Trimestre 08 y Primer Trimestre 09

	Variación %	
Ambos sexos		
Total	-1311,5	-6,4
Z Analfabetos	-27,5	-32,1
B Educación primaria	-438,7	-14,4
C Formación e inserción laboral que no precisa título de primera etapa de secundaria	-2,5	-32,4
D Primera etapa de educación secundaria	-511,6	-9,0
E* Garantía social/Iniciación profesional	-11,4	-13,1
E Formación e inserción laboral que precisa título de primera etapa de secundaria	3,7	6,5
F Segunda etapa de educación secundaria	-270,6	-5,6
G Formación e inserción laboral que precisa título de segunda etapa de secundaria	-0,5	-3,2
H Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior	-25,5	-1,3
I Títulos propios (no homologados) de Universidades y formación e inserción laboral de formación profesional superior	-1,1	-5,3
J Enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo	-38,1	-0,9
K Estudios oficiales de especialización profesional	9,2	9,5
L Enseñanza universitaria de tercer ciclo (Doctorado)	-5,3	-3,3

Fuente: INE-EPA

Quizás el elemento más importante a destacar del análisis de la composición y de las variaciones del empleo y del paro durante las primeras fases de la crisis es el impacto de la formación en el mercado de empleo, señalando una tendencia, a comprobar en los meses siguientes, por la que los empleos más cualificados y las personas con mayores niveles de formación están ganando peso en el empleo y se protegen con mayores garantías ante el paro. Ello significaría que en plena fase destructiva del empleo hay señales de evolución del tejido económico español hacia un cambio del modelo productivo y hacia una economía de más valor añadido.

4. Ambigüedad del impacto de las políticas formativas

Desde otra perspectiva se puede analizar el impacto de la formación en el mercado de trabajo, a través de las evaluaciones realizadas en los últimos años sobre las políticas de

formación y empleo en España. Aunque algunas de esas investigaciones no están disponibles, pero por los datos publicados aparece una cierta ambigüedad respecto al impacto de la formación ocupacional y la formación continua en el empleo y en la carrera profesional de los ocupados.

Algunos informes (Borrego et al., 2004) elaborados con metodología “cuasi-experimental” sobre la efectividad de varios programas del INEM para la formación de trabajadores parados, muestra que los programas de formación de amplia base para trabajadores poco calificados son poco efectivos. Por el contrario, aquellos cursos de formación para trabajadores cualificados, centrados en ocupaciones especializadas aumentan en un 40% para los hombres y un 50% para las mujeres, la probabilidad de encontrar empleo. Por otra parte otros trabajos (Cirem, 2006; Saez y Herrarte, 2004 a y b; CES, 2005; SPEE, 2005; Ikertalde-Cidec, 2005 a y b) también apuntan a impactos desiguales según los distintos programas formativos y su correspondencia con los usuarios destinatarios. Utilizando grupos de control llegan a la conclusión que los programas formativos de tipo genérico tienen un bajo impacto en cambio cuando están orientadas a las necesidades específicas de los colectivos destinatarios el impacto es mayor.

5. La medición del impacto de la formación en la productividad de las empresas

La búsqueda de métodos para medir los impactos de la formación en la productividad de las empresas ha merecido la atención de varios investigadores dada su complejidad y los escasos estudios sobre el tema. El equipo de Muñoz (Muñoz y Díaz, 2005) plantea que el aprendizaje colectivo en el contexto laboral es lo que hace la diferencia de los efectos de la formación y que la palanca que logra convertir la formación en aprendizaje es la interacción en el trabajo entre individuos enfrentados a problemas comunes. El reto de las metodologías existentes es el de combinar variables económicas con variables organizativas y sociales en el nivel de la empresa.

Los problemas a los que deben enfrentarse los intentos de medir el impacto de la formación en la rentabilidad de las empresas son de tres tipos:

- a) la dificultad para evaluar claramente la relación entre formación y desempeño. No toda formación produce una diferencia significativa en el desempeño; no toda formación implica aprendizaje; y puede haber aprendizaje individual sin que lo haya organizacional;
- b) el segundo problema tiene que ver con las escalas valorativas de la inversión en formación, y mucho más con la valoración de los aprendizajes adquiridos. La traducción de la valoración en términos monetarios y contables;
- c) el tercer problema se refiere a la apropiación diferencial que hacen las personas de la misma formación; y las diferencias en la apropiación determinadas por la naturaleza de cada organización particular y del sector económico en que se sitúa.

De lo que se concluye que la razón por la que no existe una herramienta adecuada para calcular el retorno-ROI- de la inversión en formación es que ha primado una concepción mecanicista y lineal de la rentabilidad, que no han considerado múltiples factores que afectan la productividad o eficiencia. Por un lado se refieren a factores invisibles como son las redes e instituciones informales, y por otro a factores no económicos como la empleabilidad, la rotabilidad, la sustitubilidad y la estabilidad en el empleo. Los

autores proponen que para identificar y cuantificar la relación entre los factores organizativos y económicos es necesario comprender dicha relación y los impactos de un factor sobre el otro. En esta dirección proponen un modelo funcional en el que la medición en términos monetarios de variables no económicas sea posible; refiriéndose a variables sociales y organizacionales. Se trata de relacionar las competencias adquiridas y utilizadas con la productividad, la facturación y la eficiencia, a partir de los perfiles de cada puesto de trabajo y su articulación con las metas de la organización.

Otros estudios (Ubeda, 2009) proponen otros indicadores para complementar los análisis clásicos del ROI. El enfoque sistémico considera la organización de la empresa como un sistema abierto y en interacción con diversos subsistemas internos. Desde este enfoque se considera que el sistema de formación en una empresa depende en gran medida de las siguientes variables: tamaño de la empresa, orientación estratégica de la empresa, cultura organizativa, otras políticas de recursos humanos de la dirección, disponibilidad de los recursos, situación del mercado laboral. La funcionalidad del sistema depende de las necesidades formativas, los objetivos a conseguir, el proceso de formación en si mismo. Los resultados de la formación se expresan en las variables de eficacia, adaptabilidad, coherencia y eficiencia. Los autores resaltan la necesidad de incorporar los impactos de la formación en el cambio de las actitudes de los trabajadores.

6. El papel de la empresa y el impacto en las trayectorias laborales

Según datos de la Fundación Tripartita para la formación en el empleo en 2008 hubo 201.030 empresas formadoras, con un incremento respecto a 2007 del 46,69% (Fundación, 2007). Es decir las empresas que utilizaron los mecanismos de financiación de la formación continua, organizando actividades formativas para 1.998.458 trabajadores empleados. Con datos referidos a 2007, las empresas formadoras significaban una cobertura del 8,4% del total de empresas registradas en la seguridad social.

Esa tasa de cobertura varía mucho según el tamaño de las empresas, desde el 4,5% para las empresas de 1 a 5 trabajadores, hasta el 97,8% para las mayores de 4.999 empleados, pasando por un no desdeñable 50,3% para las empresas de 50 a 99 empleados. El 97,5 de las empresas formadoras eran pymes, lo que demuestra un cierta capacidad del modelo español de formación continua para penetrar en el tejido productivo de las pequeñas y medianas empresas.

El esfuerzo formativo de las empresas representado por el volumen de horas por persona formada era de 28 horas en total, aunque se detectan fuertes diferencias, paradójicamente reduciéndose a medida que aumenta el tamaño de la empresa. La formación en las empresas más pequeñas tiene una duración de 54,2 horas anuales, en cambio entre las más grandes la duración es de 19,8 horas.

La Tercera Encuesta de Formación Profesional Continua (EFPCIII), realizada durante los años 2006-2007, con datos referidos a 2005 (Subsecretaria, 2007), aporta datos complementarios sobre las empresas que proporcionan formación profesional continua a sus trabajadores. Un 18% de las empresas que proporcionan formación a sus trabajadores en 2005 gestiona un centro de formación propio o compartido; por otro

lado, en un 49% existe una persona o unidad responsable de la organización de las actividades de formación, en un 26,9% la planificación de la formación se refleja en un programa o plan escrito y un 18,4% tiene un presupuesto específico anual para la formación.

Por su parte, de las horas dedicadas a cursos, un 70,6% se han realizado durante la jornada laboral de los empleados. Los cursos a los que se ha dedicado un mayor porcentaje de horas son los de gestión comercial y marketing y los de protección del medio ambiente y seguridad e higiene en el trabajo.

Por sectores, es en la industria donde el porcentaje de empresas que proporcionan formación profesional inicial es mayor con un 12% mientras tanto en la construcción como en el sector servicios este porcentaje es del 10%. La cifra del número de participantes que arroja la encuesta es mayor para hombres que para mujeres.

El papel de la empresa en la formación de los trabajadores es analizado por otros investigadores (Planas, 2005). La iniciativa empresarial en materia de formación tiende a concentrarse en los trabajadores que cuentan con un mayor nivel de formación de partida y, en cualquier caso, se detecta que el nivel de formación inicial condiciona fuertemente las oportunidades de formación a lo largo de toda la vida. Por ello el reto consiste en garantizar una formación inicial de buen nivel y, muy particularmente, erradicar el fracaso escolar de los adolescentes que abandonan su formación escolar sin haber superado los niveles mínimos, propios de la enseñanza obligatoria.

Utilizando un cuestionario de episodios familiares, académicos y laborales otros autores (Veredas, 2005) identifican algunos factores que influyen en la relación entre trayectorias de formación y laborales de los trabajadores. En primer lugar se identifica como factor discriminante el tipo de formación a la que se acude. Se concluye que la formación aparece como beneficiosa tanto para el empleador como para el empleado; pero que esta relación es mucho más clara si los cursos son beneficiosos clara y directamente para el empleador. Siendo mucho menor la participación en cursos que benefician fundamentalmente al empleado.

En segundo lugar se identifica como factor discriminante la clase ocupacional del asistente a la formación, siendo mayor la influencia positiva de la formación entre los profesionales de grados medios y altos; con la excepción de cursos de riesgos laborales, en donde el impacto es más positivo en trabajadores de la industria y la agricultura. Esta variable aparece asociada al grado de formación, de manera que el impacto es más positivo para trabajadores cualificados que para trabajadores no cualificados del mismo nivel.

Un tercer elemento a considerar es el contenido del curso. Los trabajadores evalúan en general de manera positiva la formación continua, aun cuando no haya una incidencia real de las mismas en las condiciones laborales que más interesan al trabajador: salario y continuidad en la empresa, posición jerárquica, tipo de contrato o duración de la jornada laboral. Por lo tanto la relación que se presume entre formación continua y el fomento del empleo de calidad no se confirma. Si de la formación continua efectivamente resulta un incremento de productividad, los rendimientos económicos asociados no está claro que reviertan en los trabajadores.

Algunos estudios de casos ponen en evidencia las dificultades para el desarrollo de la formación profesional en algunos sectores sometidos a fuertes presiones de competitividad por parte del mercado. Uno de estos sectores es el de las empresas de telemarketing (Rodríguez y Luis, 2005). En este sector los autores constatan el déficit de oferta reglada dirigida a él y las escasas políticas de formación continua por parte de las empresas. Una característica fundamental es la desprofesionalización del sector; el mundo del telemarketing no encuentra ningún rango profesional reconocido académicamente; lo que redundará en una gran inestabilidad laboral, una altísima rotación, y una situación interna caracterizada por la permanente movilidad. El sector por su baja calificación y falta de especialización, invierte poco en la formación, pero además no permite que se acumulen cualificaciones y enfatiza en una concepción de las competencias completamente asociada a las necesidades de la empresa y con poca conexión o incidencia significativa en el bienestar del trabajador.

7. Conclusiones

Así pues se puede concluir que el debate sobre los beneficios de la formación profesional no ha sido uno de los temas que más haya atraído la atención de los investigadores españoles. Se han podido registrar pocos estudios directamente relacionados con esta temática, a pesar que a nivel público en los medios de información y en los debates públicos haya habido la repetición constante de la importancia de la formación profesional y la necesidad de formar a más personas ante la escasez de trabajadores que ha afectado durante este periodo a la sociedad española. Sin embargo debe apuntarse que el hecho de que haya habido un cierto debate de tipo metodológico sobre como medir los impactos de la formación, aunque se haya producido en el nivel académico, puede significar un interés creciente de los investigadores sobre este tema, y por lo tanto seguramente es de esperar que en los próximos años aparezcan más estudios que apliquen las metodologías propuestas y así poder obtener una visión práctica sobre el efecto de la formación ya sea en las empresas o en el conjunto de la sociedad y de su economía. Esta línea de investigación debería merecer la atención de las administraciones públicas y de los agentes sociales.

Resumen

El nivel educativo de la población española se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas protagonizado por las nuevas generaciones aunque está aún lejos de los niveles de los países de su entorno. Las rentabilidades privadas de la educación son elevadas aunque el mercado de trabajo no llega a utilizar suficientemente los esfuerzos educativos especialmente en las regiones menos desarrolladas y en los sectores menos competitivos. Se produce una simbiosis entre una demanda poco exigente de cualificación con una oferta formativa reducida pero que tiende a la sobre-educación, sin embargo los niveles de formación están actuando como salvaguarda del empleo en la situación de crisis actual. Las empresas están jugando un papel cada vez más importante en la organización de las actividades formativas, aunque el impacto de las políticas de formación es ambiguo tanto en el mercado de trabajo como en las perspectivas profesionales de los trabajadores.

Bibliografía

Alcalá, F; Hernández, P.J. (2006): Las externalidades del capital humano en la empresa española. In: Revista de Economía Aplicada, Nº14, pp. 61-83.

Arrazóla, M.; De Hevia, J. (2008.): Three measures of returns to education: an illustration for the case of Spain. In: Economics of education review, Vol. 27, No 3, pp. 266-275. Amsterdam: Elsevier.

BORREGO, C.; ARELLANO, A.; DOLANO, J.; JIMENO, J. F. (2004): Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo No.53

Calero, J. (2005). Equity in education. Thematic review. Country analytical report. OECD. Paris.

Calero, J. (2006). Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias. Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, núm. 83.

CIREM (2006): Análisis y evaluación de las medidas y programas de políticas activas de empleo existentes y propuestas de reforma de las mismas para su adecuación a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. INEM, Madrid.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo. Consejo Económico y Social, Madrid.

FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO (2007): Formación en las empresas. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, Madrid.

Fuentes, A. (2009): Raising education outcomes in Spain. París: OECD. Economics Department Working Papers; 666.

Homs, O. (2008): La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento. Obra Social Fundación La Caixa, Barcelona.

IKERTALDE – CIDEAC (2005a): Actualización de la evaluación intermedia del programa operativo plurirregional 2000 ES 051 PO 017 de fomento del empleo en regiones objetivo 1 INEM-Servicio Público de Empleo Estatal. MTAS.

IKERTALDE – CIDEAC (2005b): Actualización de la evaluación intermedia del programa operativo plurirregional 2000 ES 051 PO 017 de fomento del empleo en regiones objetivo 3 INEM-Servicio Público de Empleo Estatal. MTAS.

INE (2009): Encuesta de población activa. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

Muñoz, V.; Díaz, A. (2005): Elementos para medir la rentabilidad de la formación. In: Herramientas Revista de Formación para el Empleo, Nº 82 , pp.17-24.

Muñoz, V. (2005): Elementos para medir la rentabilidad de la formación: segunda parte. In: Herramientas Revista de Formación para el Empleo, Nº 83 , pp.22-25.

Obeso, C.; Homs, O. (2009): Impactos de la crisis en las relaciones laborales en España: In Revista Comercial Española, Madrid, en prensa.

Pastor, J.M.; Raymond J.L.; Roig, J.L.; Serrano, L. (2006): El rendimiento del capital humano en España. IVIE, Bancaja, Valencia.

Planas, J. (2005): El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España. In: Revista de Educación, N°338, pp. 125-143.

Rodríguez, L.; Luis, A. (2005): Las Empresas de Telemarketing: entre Inexistencia de la Formación Permanente y Naturaleza Estratégica de la Gestión por Competencias. In: Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la Formación Continua, Madrid, UCM Fundación General, Fundación Tripartita. p. 211-224.

Sáez, F.; Herrarte, A. (2004a): Evaluación de la estrategia europea de empleo en las Comunidades Autónomas españolas. Universidad Autónoma de Madrid, INEM-SPEE, Madrid

- (2004b) “Formación-empleo: una evaluación”, *Cuadernos de economía*. Vol. 27

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2005): Escuelas taller y Casas de oficios. Talleres de empleo. Inserción laboral 2003. Evaluación de resultados. SPEE-INEM, MTAS, FSE. Madrid

SUBSECRETARIA DE TRABAJO E INMIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN – SUBDIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA DE ESTADÍSTICAS SOCIALES Y LABORALES (2007): Encuesta de Formación Profesional Continua, Madrid.

Toharia, L. (2004): Necesidades formativas y de cualificación en la economía española. In: Formación continua: competitividad y cohesión social. Fundación Tripartita para la Formación en el empleo. Madrid.

Úbeda García, M. (2009): La inversión en Formación Profesional: su impacto y mediación en la cuenta de resultados y en la productividad: In: Revista del Instituto de Estudios Económicos (2): 131-161.

Veredas Muñoz, S. (2005): Evaluación de transferencia e impacto de la formación continua en España. In: Herramientas Revista de Formación para el Empleo, N° 83, pp. 6-13.

Migración y movilidad

España

Oriol Homs y María Victoria Whittingham

1 de julio de 2009

La movilidad geográfica en el mercado de trabajo constituye una de las formas de asignación del empleo dentro de un país o entre países. Históricamente en España la movilidad entre el campo y la ciudad, y entre provincias más y menos desarrolladas, y hacia el extranjero ha configurado el mapa poblacional y económico del país. Pero a partir de la última década del siglo XX se ha producido un tipo de movilidad de trabajadores extranjeros hacia España que ha cambiado totalmente el sentido de los flujos migratorios históricos. Por primera vez España ha sido receptora neta de inmigración masiva de países latinoamericanos, del norte de África y de Europa del Este y también del sud este asiático. Las necesidades de mano de obra para abastecer el fuerte crecimiento intensivo en trabajo que se produjo a partir de la segunda mitad de los años 90, conjuntamente con los efectos de la crisis demográfica por la caída de la natalidad en años anteriores, al coincidir con procesos de crisis en los países de origen, han ocasionado uno de los movimientos más importantes de población en la España moderna, con efectos en el mercado de trabajo, en la educación y en los servicios de bienestar, en las políticas de vivienda y en la convivencia social.

1. La movilidad en el mercado de trabajo

El Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal publica regularmente los datos de la movilidad geográfica y constata la creciente incidencia de este fenómeno en el mercado de trabajo durante los últimos años (Servicio Público de Empleo Estatal, 2009). Una proporción importante de los contratos suscritos por los trabajadores en España, indica que son para realizar trabajos en una provincia distinta a la de su domicilio habitual. Este hecho provoca una serie de desplazamientos por motivos laborales que varía en intensidad según las distintas provincias y que presenta diferentes características en función de una serie de variables como el género, la edad, la ocupación o el nivel académico del trabajador, así como el sector económico de destino del empleo.

El informe de marzo de 2009 del Observatorio da a conocer que en el año 2008 se detectó cierta ralentización en el crecimiento de la movilidad geográfica en España, ya que la tasa de movilidad interprovincial se situó en el 12,5, un incremento de dos décimas con respecto al año anterior pero sensiblemente inferior al que se produjo en el año 2007, que fue de 5 puntos; no obstante, es necesario anotar que mientras el total de la contratación en España durante 2008 se ha reducido un 10,7%, los contratos con desplazamiento provincial lo han hecho un 9,7%.

Los desplazamientos de trabajadores se caracterizan por la diversidad de trayectorias y por su componente multidireccional y en muchos casos están condicionados por el carácter limítrofe de las provincias o por el hecho de pertenecer a la misma Comunidad Autónoma. Además, la influencia de Madrid como capital se puede considerar como un factor decisivo para la atracción de población.

Por su parte, el perfil básico del trabajador se mantiene entre los 30 años, con estudios secundarios, que ocupa puestos poco cualificados en construcción, agricultura u hostelería, cuyo destino es preferentemente Madrid, Toledo, Barcelona o la Costa Mediterránea.

La movilidad de trabajadores extranjeros, si bien ha registrado cierta ralentización por la crisis, presenta mayor dinamismo que la de los trabajadores españoles. Su tasa de movilidad interprovincial es del 17,4 frente al 11,1 de los españoles.

2. Inmigrantes en el mercado de trabajo

Varias investigaciones han tratado la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo poniendo de relieve el importante impacto que ha tenido dicho fenómeno en la dinámica del empleo (Recio et al, 2006; Garrido y Toharia, 2004; Carrasco y Ortega, 2006).

En el año 2001 estaban censados en España 1.572.013 extranjeros. A finales del 2007 la cifra era de 4.144.166, un incremento del 263% respecto al 2001 y en Mayo del 2009 era ya de 4.775, 9 miles, con un porcentaje de crecimiento del 6.2% respecto al mismo periodo del año anterior, un dato este último que indica que en medio de lo más profundo de la crisis la población extranjera ha seguido creciendo aunque ya de forma más moderada (Obeso y Homs, 2009).

Para comprender la magnitud del este crecimiento, que se da a partir del 2004, basta con fijarse en un dato: el incremento de la población en España entre el año 2005 y el 2006 fue de 492.572 habitantes. El 84% de ese crecimiento se debió a un incremento de 413.556 extranjeros censados en ese intervalo, frente al crecimiento natural de la población (saldo neto entre nacimientos y fallecimientos) que fue de 79.016 personas.

La mayoría de ese crecimiento se debe a personas que vinieron a España por razones laborales no de temporada, como pueden ser las campañas de recogida de la fruta. En una encuesta del INE (INE, 2008) se investiga a 15.500 inmigrantes, un 40% de respuestas dan como razón de su venida a España la búsqueda de una mejor calidad de vida, un 39% la búsqueda de un empleo mejor y un 23,3% por falta de empleo en su país de origen. Otras razones como el clima, el coste de la vida etc. son minoritarios.

Europa es el continente de procedencia por excelencia, sobre todo para los de nacionalidad rumana. Un grupo muy numeroso también es el procedente de Marruecos, debido fundamentalmente a la cercanía con España al ser limítrofe con las ciudades españolas de Ceuta y Melilla. También es importante el colectivo procedente de Ecuador, Colombia, Bolivia.

A pesar que una parte de los inmigrantes son ciudadanos europeos muchos de ellos personas jubiladas que han decidido asentarse en España a la búsqueda del clima mediterráneo, para la gran mayoría de inmigrantes la causa básica para emigrar es el trabajo lo se pueden comprobar al comparar las tasas de actividad totales frente a las de los trabajadores extranjeros siendo las de los extranjeros alrededor del 16-17 puntos más elevadas que las totales, y que a niveles de ocupación son más elevados en 20 puntos o más.

Tabla 1. Tasas de actividad, ocupación y desempleo para la población según nacionalidad

	Activos totales	Ocupados totales	Parados totales	Activos extranjeros	Ocupados extranjeros	Parados extranjeros
2005	60.15	49.70	10.19	76.1	86.0	14.0
2006	59.35	53.63	9.07	76.3	87.0	12.3
2007	58.58	53.02	8.47	76.3	87.4	12.6
2008 IT	57.98	52.72	9.63	76.6	85.4	14.6
2009 IT	56.90	51.10	17.36	78.0	71.6	28.4

Fuente: EPA. INE

Teniendo en cuenta las cifras de afiliación a la seguridad social, el incremento de afiliados extranjeros en el 2007 fue del 8,61% casi todos ellos pertenecientes al Régimen General y a la sección de actividad económica de la construcción seguida del sector de la hostelería. Por su parte, las ocupaciones que demandan la mayoría de las mujeres de este colectivo son las de personal de limpieza, dependientes, camareros y bármanes; sin embargo las ocupaciones demandadas por los hombres son las de peones y las industrias manufactureras, y las correspondientes al sector de la construcción.

En cuanto al análisis de contratación (INEM, 2008), se aprecia que es el sector de los servicios el que acoge el mayor número de trabajadores extranjeros; siendo el sector industrial el menos numeroso. La contratación efectuada es mayoritariamente temporal, sin una duración determinada. La mayor parte de contratación se efectúa en las provincias de Madrid, Barcelona, Murcia, Valencia, Alicante, Baleares, Zaragoza, Málaga y Almería, donde sus cifras están por encima de los 100.000 contratos.

La crisis actual está afectando más duramente a la población extranjera. Tienen un porcentaje de desempleo un 11% más elevado que en el conjunto de la población, una parte de la cual se explica por haber seguido creciendo la población activa extranjera. El porcentaje de población extranjera en la economía sumergida es del 30% frente al 8% de la población total activa. Por último el grado de temporalidad de la población extranjera es 11 puntos más elevados que el de la población total, y eso en un momento en que la temporalidad ha disminuido por destrucción de empleo en ese tipo de contratos (Pajares, 2009).

3. Los niveles formativos de los inmigrantes

Es interesante comprobar el nivel educativo de la población activa inmigrante en comparación con la población nacional ya que los niveles generales de formación de los inmigrantes son ligeramente superiores a los nacionales. Según puede apreciarse en la tabla 2, entre la población nacional el 44,5% tenía un nivel de educación hasta la educación secundaria de primera etapa contra un 43,7% de la población inmigrante. Por el contrario la población inmigrante presenta unos niveles de educación de la segunda etapa de la educación secundaria o educación superior en una proporción de 56,3% frente a un 53,5% de la población nacional.

Las mujeres nacionales tienen un mejor nivel de educación, pero también las mujeres inmigrantes presentan niveles superiores que sus homólogos varones. El 59,91% de las

mujeres inmigrantes tenían un nivel medio y superior de educación frente a un 53,37% de los hombres. Entre los inmigrantes cabe destacar una proporción superior de titulados medios que entre los nacionales, en cambio esa proporción se invierte entre los titulados superiores. Sin embargo hay que constatar un porcentaje superior de doctorados entre los ciudadanos con doble nacionalidad que entre los nacionales.

Tabla 2. Población activa por nacionalidad y nivel educativo

	Total	Española	Extranjera *	Total	Española	Extranjera *
2008 IIT	Valores absolutos			Porcentajes		
Total	22806,7	19049	3757,7	100,00	100,00	100,00
Analfabetos	107,7	36,3	71,3	0,47	0,19	1,9
Educación primaria	3496,8	2706,1	790,7	15,33	14,21	21,04
Educación secundaria primera etapa + FP	6507,7	5727,2	780,6	28,53	30,07	20,77
Educación secundaria segunda etapa + FP media	5424,1	4115,2	1308,9	23,78	21,6	34,83
Formación con título secundaria	16,5	10,4	6	0,07	0,05	0,16
Educación superior	7082,2	6302,8	779,4	31,05	33,09	20,74
Doctorado	171,7	151	20,8	0,75	0,79	0,55

Fuente: EPA 2008 TII. INE

* Nota: las personas con doble nacionalidad se han sumado a los extranjeros

Estos niveles medios más elevados entre los inmigrantes que entre los nacionales habrá que depurarlos según su país de origen y según sus niveles socio-económicos ya que seguramente esconden una dualidad de una inmigración cualificada y otra con escasa cualificación.

4. Los inmigrantes en las aulas

Uno de los impactos de la oleada inmigratoria ha sido el acceso a la educación de los hijos de los inmigrantes que progresivamente van entrando en las aulas de la educación general y en la formación profesional (CIDE, 2005). Varias investigaciones se han centrado sobre esta cuestión afirmando (Fernández Enguita, 2008) que las viejas funciones de la escuela se ven hoy desafiadas por la llegada de la inmigración. Para la escuela y la sociedad, esto implica la necesidad de repensar sus papeles, en particular sus funciones básicas de cohesión social, integración política y apoyo al desarrollo personal. Los estudios consultados se refieren más a las etapas de educación básica en las cuales la presencia de los inmigrantes es más elevada y menos en las etapas de formación profesional en las cuales aún no han llegado masivamente los inmigrantes. En los próximos años esta será una temática que influirá cada vez más en la formación profesional y que habrá que constituir un punto focal para los estudios en este campo.

El sistema de enseñanza y el fomento de igualdad de oportunidades exige algo más que una simple escolarización. Los centros educativos son insuficientes si no van acompañados de una reelaboración de los contenidos básicos que se enseñan. En esa

línea, una educación inclusiva debe combatir estrategias curriculares discriminatorias tales como la segregación, la desconexión, la extrañeza y el paternalismo. La llegada masiva de inmigrantes ha generado una demanda educativa, después de un período de reducción debido a la evolución demográfica, lo que ha cogido desprevenido al sistema educativo. Ante esta situación se ha intentado hacer frente ampliando la oferta de aulas y aumentando las ratios de alumnos por aula, pero ha habido pocos cambios en los contenidos educativos para adaptarse a las necesidades de aprendizaje de los nuevos alumnos.

Analizando las redes de los alumnos y sus familias se constata que contra los esperados efectos igualadores que se le suponen a la vida escolar, el alumnado nativo y no nativo disfrutan en realidad de recursos relacionales distintos, con posiciones sociométricas y patrones de endogamia/exogamia diferentes y con una permeabilidad más activa en el caso de los hijos de los inmigrantes y más pasiva en el caso de los autóctonos. De los efectos de esas distancias que se producen en el entorno de la escuela y en su propio interior sobre la vida escolar del alumnado depende en parte que la trayectoria que los hijos de inmigrantes que salen del sistema describa un determinado tipo de transición a la vida activa. En este sentido, es especialmente relevante que la esperanza de vida escolar del alumnado procedente de familias inmigrantes sea más baja que la de los procedentes de familias autóctonas. De hecho la tasa de actividad de los inmigrantes jóvenes es mayor y su emancipación económica es más precoz. No obstante, también aparece en los jóvenes procedentes de familias inmigrantes un discurso atravesado por ideas de la responsabilidad y sacrificio. Las “aspiraciones educacionales” son mas bajas entre los hijos de emigrantes que en los hijos de nacionales. En Cataluña el 13,8% de alumnos extranjeros abandonan los estudios en 4º. de la ESO frente al 6,7% de nacionalidad española (Fundación J. Bofill, 2009, Aparicio et al, 2009).

La presencia de alumnos extranjeros en los programas de cualificación profesional inicial puestos en marcha recientemente como segunda oportunidad para los jóvenes que no gradúan la enseñanza obligatoria es mayor que en otros niveles educativos postobligatorios como el bachillerato o los ciclos de formación profesional, lo que constituye un indicativo claro de que aumenta el nivel de fracaso escolar entre el alumnado inmigrante –con peores condiciones socioeconómicas y riesgo de exclusión– y que los programas de Garantía Social se ha convertido en un itinerario para un número creciente de alumnos de origen extranjero. Este proceso afecta en mayor medida al alumnado magrebí, al latinoamericano y al rumano (Arredondo, 2008).

5. Necesidades de formación de los inmigrantes

Los sectores en los que se han incorporado prioritariamente los inmigrantes han sido los sectores intensivos en mano de obra como la construcción, la agricultura, la hostelería y los servicios a las personas. La mayoría de estos inmigrantes no tenían experiencia previa adaptada a las cualificaciones de estos sectores por lo que su incorporación ha supuesto un impacto importante en la evolución del modelo de cualificación español (CIREM, 2006).

Según el estudio del Cirem, el punto de partida de la cualificación de los trabajadores inmigrantes está estrechamente relacionado con sus trayectorias formativas y laborales previas a la llegada a España (sistema educativo, experiencias laborales, etc.), así como con las culturas del trabajo propias de sus países de origen (percepción de los riesgos

laborales, relaciones entre empresarios y trabajadores, etc.). Por otra parte hay que tener en cuenta igualmente el contexto de recepción o acogida: la falta de actuaciones de acogida y la adaptación sociolaboral en el destino, contribuirán a la aparición de discontinuidades más o menos pronunciadas en la cualificación de los trabajadores inmigrantes en su proceso de acomodación a los nuevos entornos organizativos. Al mismo tiempo, la existencia de nichos laborales para inmigrantes en el mercado de trabajo da lugar a la no utilización de los conocimientos y competencias profesionales, dadas las rupturas sociolaborales que a menudo se producen entre sus países de origen y de destino, al no coincidir la experiencia laboral de los trabajadores inmigrantes con los empleos desarrollados en España.

Las condiciones laborales, los cambios de trabajo y de sector y la incertidumbre sobre su futuro laboral desincentivan a los trabajadores inmigrantes a acceder a la formación mientras que, por su lado, los empresarios tampoco perciben como pueden beneficiarse de la formación en unos puestos de trabajo inestables y poco cualificados, a pesar de que esta actitud vaya en detrimento de una posible mejora de los procesos productivos y de la calidad del servicio.

Hay que mencionar que la mayor parte de los empresarios de los sectores que han absorbido más trabajadores inmigrantes son pequeñas y medianas empresas que adolecen de planteamientos estratégicos y de instrumentos adecuados para promover la formación.

Con la llegada de la corriente migratoria, las empresas han podido satisfacer más fácilmente sus necesidades de mano de obra, más flexible y barata que la mano de obra autóctona, cuestión que ha permitido sostener el rápido crecimiento de la economía en sectores muy intensivos en trabajo. Pero en cambio el modelo de cualificación español se ha resentido de ello. Durante el ciclo expansivo se han incorporado al mercado de trabajo un número considerable de trabajadores, tanto extranjeros como autóctonos (provinientes de un abandono prematuro del sistema educativo) sin una preparación adecuada. El resultado ha sido que el crecimiento del empleo y el crecimiento económico no ha contribuido a incrementar los niveles de productividad, con lo cual, no se ha fortalecido la competitividad del tejido productivo y por lo tanto su debilidad ha quedado evidenciada en el momento en el que se ha iniciado el cambio de ciclo con una fuerte crisis financiera y productiva.

Se ha perdido una buena oportunidad, en la que ni el sistema educativo ni las políticas de empleo han estado a la altura para ofrecer al sistema productivo la mano de obra cualificada que se requería, y el sistema productivo ha sido poco exigente con los niveles de cualificación que eran necesarios, priorizando el beneficio a corto plazo para aprovechar la onda expansiva de la economía.

El proceso de consolidación del modelo de mano de obra cualificada se ha interrumpido en los sectores más intensivos en trabajo y con una menor productividad. La ruptura ha sido suficientemente extensa para que se haya trasladado a la calidad de los servicios y productos que ofrecen estos sectores y la clientela se ha resentido por ello, como por ejemplo en el sector de la hostelería.

La situación de crisis actual y el paso por el paro de una parte de estos trabajadores que se han incorporado al mercado de trabajo durante los últimos años constituye una buena

oportunidad para aprovechar la coyuntura para ofrecer una recualificación de la mano de obra disponible. La adaptación de la oferta de formación continua a las necesidades de cualificación de los que mantienen su puesto de trabajo debería constituir otra de las prioridades urgentes.

Los déficits detectados en la capacidad del sistema formativo y de empleo para ofrecer la mano de obra cualificada que requiere el modelo de sistema productivo al que aspira el país deberían servir de motivación para afrontar la renovación de las políticas adecuadas para impulsar un nuevo ciclo de crecimiento con mayor valor añadido.

En varios sectores con abundante mano de obra extranjera se han detectado importantes necesidades formativas. En el sector del trabajo doméstico se detecta que las mujeres inmigrantes procedentes de Marruecos, por ejemplo, disponen de menos credenciales académicas y profesionales que sus homólogas de los países de la Europa del Este. Sin embargo, una parte nada despreciable de las empleadas de hogar inmigrantes ha desempeñado trabajos cualificados en sus países de origen o, como mínimo, dispone de las credenciales académicas que, en mayor o menor medida, dependiendo de las distancias que puedan existir entre los diferentes sistemas educativos y el español, les avalan para el desarrollo de funciones productivas cuyo nivel de especialización es superior al demandado dentro de un sector injusta e intensamente desprofesionalizado como el del servicio doméstico. Este primer desajuste cabe entenderlo en términos de desperdicio de un potencial profesional y competencial de gran valor.

Por otro lado, también debe hacerse referencia al fenómeno contrario; es decir, al de la eventual falta de cualificación por parte de determinadas trabajadoras inmigrantes para el desarrollo de ciertas tareas asociadas al servicio doméstico como, por ejemplo, la limpieza del hogar, la manipulación y preparación de alimentos o la atención de menores y personas mayores o enfermas.

El grado de divergencia que puede existir entre las competencias profesionales de estas trabajadoras y los requisitos y expectativas demandados por los empleadores es consecuencia de diversos factores, entre los que se podrían destacar el grado de discontinuidad que se produce en la trayectoria sociolaboral de las empleadas de hogar entre su país de origen y el de destino (tan sólo el 9,0% de las mujeres encuestadas afirma haber trabajado en el servicio doméstico en su país de origen), su lugar de origen (en la medida en que pueden existir diferencias socioculturales respecto al país de destino que influyan sobre el modelo de gestión del hogar y de atención a las personas) y, particularmente, la falta de un mecanismo formativo inicial, ocupacional y/o continuo que permita ajustar los niveles de cualificación y profesionalidad entre la oferta y la demanda en este sector de actividad.

Aspectos como el desconocimiento de los procedimientos de trabajo, del gusto del consumidor y del idioma suponen algunos de los desajustes más frecuentes por lo que deberían ser seriamente considerados en el diseño y aplicación de dispositivos cualificadores que coadyuven a remover los obstáculos.

Sin embargo, en la formulación de discontinuidades o desajustes por parte de los empleadores, las referencias a las competencias de tipo técnico o profesional ocupan un espacio muy marginal, siendo sobre todo las actitudes de las empleadas de hogar aquello que más preocupa e interesa de su perfil. La actitud que más se aprecia y que, al

mismo tiempo, más encuentran a faltar los empleadores es la confianza expresada a través del comportamiento de las empleadas de hogar, seguido en segundo lugar por la disponibilidad horaria y la flexibilidad y, en tercer lugar, por la capacidad de procurar lo que se entiende como un trato cariñoso.

En el sector de la construcción se detecta un escaso interés y valoración de la formación formal por parte de empleadores y trabajadores, esto no implica que tanto desde el punto de vista de unos como desde el de otros, no se detecten carencias a mejorar en todo lo relativo a la formación existente en el sector. Si bien es cierto que, o, en un primer momento los trabajadores inmigrantes no sienten que mejorar su formación sea especialmente necesario para alcanzar una remuneración acorde con sus primeras expectativas, según pasa el tiempo resulta cada vez más patente la necesidad de mejorar la propia formación para consolidar el empleo y para promocionar laboralmente. La propia estructura empresarial dificulta en muchas ocasiones esa promoción laboral: existiendo una creciente especialización de las empresas y un importante volumen de empleo temporal, cada vez resulta más difícil adquirir en el lugar de trabajo una formación polivalente que facilite pasar a una categoría más elevada. En este contexto, los trabajadores extranjeros que llevan más tiempo en España suelen ir adquiriendo un punto de vista acerca de la formación cada vez más similar al de los españoles, considerándose la formación como una opción necesaria para poder promocionar y como una garantía para mantener el empleo ante una posible crisis del sector.

En cuanto a los empleadores, existe la opinión generalizada de que la formación ofertada por los tres subsistemas de formación no aporta los conocimientos y habilidades que el sector reclama. Se considera que la formación resulta excesivamente teórica y que en muchos casos no se adapta de forma suficientemente dinámica a las nuevas necesidades que van surgiendo.

Ante este panorama, desde distintas instancias se percibe la necesidad de dotar al sistema de formación de una mayor coherencia, de tal forma que los conocimientos adquiridos bien en el trabajo, bien en las instancias formativas, encuentren una mayor validación en el mercado laboral. Desde las patronales y los sindicatos se considera que una verdadera certificación de las competencias podría ayudar a solventar ciertas carencias formativas que se han detectado en la construcción española.

En el sector de la hostelería el discurso empresarial frente a la presencia de trabajadores inmigrantes adopta la forma de la resignación: como no hay profesionales cualificados, se ha de recurrir a trabajadores inmigrantes aunque no tengan el nivel requerido. Así, de una situación que ha sido ampliamente potenciada se deriva un discurso que plantea su inevitabilidad. Así, lo que se celebra es la llegada de inmigrantes “con buena voluntad”, es decir, disponibles y flexibles. Cuando se dan, por parte del trabajador, estas condiciones de aceptación de la disponibilidad y flexibilidad requeridas, se atenúan las atribuciones y estereotipos étnicos que sobre ellos se realizan, dejando de importar su nacionalidad ó procedencia.

El discurso de los sindicatos se centra en la indeseada fuga de profesionales que han provocado las malas condiciones laborales en el sector. Los trabajadores más profesionales, conscientes y sindicalizados apuestan por una política de denuncia de aquellas situaciones de trabajo en las que se emplea ilegal ó irregularmente a trabajadores inmigrantes como mecanismo de contención de la degradación del trabajo.

En último término, la inmigración aparece como un fenómeno a controlar y se convierte en una amenaza para el trabajo estable, regularizado y sujeto a la negociación colectiva. Es por esto que los propios sindicatos encuentran problemas a la hora de definir a la población inmigrante, oscilando entre considerarlos como parte del “nosotros” trabajador ó, por el contrario, sujetos externos que hay que controlar.

La degradación del trabajo impacta directamente en una política de inversión formativa, hasta el punto de que los agentes implicados acaban cuestionándose la validez de esas inversiones, a pesar de que en general la formación se constituye también como eje central de los discursos empresarial y sindical. Las grandes patronales muestran más disconformidad que los sindicatos respecto a la calidad y adecuación de la formación reglada que, según dicen, está quedándose obsoleta frente a los cambios en las funciones y actividades propias de la actividad hostelera.

Ante todo lo anterior, ambos agentes sociales (patronales y sindicatos) coinciden en apostar por políticas de selección y formación en origen de los trabajadores inmigrantes. Políticas que ya están implementando a nivel “individual” algunas cadenas hoteleras y de restauración moderna pero que no están institucionalizadas como tales.

Ante las necesidades de formación de los inmigrantes se han desarrollado por parte de organizaciones sociales cursos de formación de tipo ocupacional especialmente dirigidos al colectivo inmigrante y financiados por los programas autonómicos de formación ocupacional.

6. Inmigrantes y juventud

La consolidación del fenómeno migratorio en España ha generado la emergencia de una “juventud inmigrante” con diferencias notables respecto a las pautas comunes de la “transición profesional” de los jóvenes autóctonos. Una juventud que deberá cumplir las etapas de vida asociadas al mercado de trabajo: antes de la vida activa, la vida activa y después de la vida activa. Teniendo que enfrentar también la “transición profesional”, una etapa que ha pasado a ser una de las marcas de identidad de los jóvenes en la actualidad. Pero hay que señalar que estos procesos de transición profesional se producen de modo diverso según el distinto “capital social” de los individuos: según el origen social y étnico, según el género, según el capital cultural (tipo de estudios y nivel de los mismos, diploma), según el capital relacional. Estos rasgos determinan trayectorias laborales y vitales diferenciadas que tienen continuidad en la vida adulta de los individuos. De manera que estos rasgos en la práctica determinan dos trayectorias concretas, la de los jóvenes de origen comunitario y de otras zonas ricas del planeta y la de los jóvenes inmigrantes provenientes de países pobres.

Los jóvenes inmigrantes son uno de los colectivos que presentan múltiples factores de discriminación y que se refuerzan mutuamente constituyendo círculos viciosos de exclusión (Cachón, 2003).

La entrada masiva de trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo también ha significado un reto para los sindicatos que han tenido que adaptar sus estrategias para reaccionar hacia una nueva realidad en las relaciones laborales y en la negociación colectiva, intentando ampliar su base de representación con la incorporación de los

trabajadores inmigrantes en la afiliación sindical, especialmente de los jóvenes (López, 2007).

7. Conclusiones

El impacto de la inmigración en España durante el período ha sido de gran magnitud por lo que se ha generado un amplio número de estudios sobre este fenómeno, pero la mayor parte de estos estudios se han dirigido a describir el fenómeno más que a analizarlo o bien a tomar posición sobre la actitud que debe tomar la sociedad española ante la situación.

En el ámbito educativo, la mayor parte de estudios han aportado información sobre la dimensión del fenómeno, pero aún no hay suficiente perspectiva temporal para que dichos análisis se centren sobre los impactos y los resultados obtenidos.

Por otra parte, en el ámbito de la formación profesional existen aún muy pocos estudios que analicen la situación y la problemática de la inmigración ya que aún no han llegado a este nivel educativo la mayor parte de los hijos de los inmigrantes establecidos en España. Este será un fenómeno que impactará en los próximos años por lo que las líneas de investigación sobre la formación profesional deberán centrar su atención con mayor profundidad en esta problemática. Es de esperar una mayor propensión entre la población inmigrante a dirigirse hacia la formación profesional, por lo que es de esperar un incremento de la demanda hacia este nivel educativo.

Resumen

La entrada masiva de inmigrantes en España en la década de los 90, ha generado una nueva situación social con un fuerte impacto en el mercado de trabajo y en el sistema formativo. A pesar de que los niveles de formación de la población activa inmigrante no son inferiores a los nacionales se aprecia una inadaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos de cualificación fruto de una fuerte discontinuidad entre su trayectoria laboral en los países de origen y en el de acogida.

Bibliografía

Arredondo, G. (coord.) (2008): Alumnado inmigrante en los programas de formación profesional inicial. IDIE. Madrid.

Cachón, L. (2003): Desafíos de la “juventud inmigrante” en la nueva “España inmigrante”. Revista de Estudios de juventud (60), 9-32. Madrid.

Carrasco, R.; Ortega, C. (2006): La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos, Fundación Alternativas, Madrid.

CIDE (2005): El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1994-2005), In: Boletín CIDE de temas educativos, (14), Madrid.

CIREM (2006): Desajustes en la cualificación de los inmigrantes. Carencias o sobrecualificación de estos trabajadores en los sectores de mayor incorporación: servicio doméstico, construcción y hostelería. Cirem. Madrid.

Fernández Enguita, M. (2008): De inmigrantes a minorías: temas y problemas de la multiculturalidad. In: Revista de Educación, Nº 345 (Apr. 2008), 257 p. Madrid.

FUNDACIÓ J. BOFILL (2009): Actituds, comportament politic i xarxes organitzatives del immigrants a la ciutat de Barcelona. Fundació J. Bofill. Barcelona.

Garrido, L.; Toharia, L. (2004): La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa. In: Economistas (99), 74-87. Madrid.

INE (2008): Encuesta Nacional de inmigrantes 2007. INE. Madrid.

INEM (2008): Informe del Mercado de Trabajo de los extranjeros. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

López Calle, P. (2007): Los jóvenes ante los Sindicatos y los Sindicatos ante los jóvenes: el impacto de la reestructuración productiva en la Comunidad de Madrid. Universidad Complutense. Madrid.

Obeso, C.; Homs, O. (200): Impactos de la crisis en las relaciones laborales en España. In: Revista Comercial Española (en prensa), Madrid.

Pajares, M. (2009): Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009. Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid.

Portes, A.; Aparicio, R.; Haller, W. (2009). La segunda generación en Madrid: Un estudio longitudinal. Centro de Migraciones y Desarrollo de la Universidad Princeton-Instituto de Estudios Migratorios de la Universidad Pontificia de Comillas. Madrid

Recio, A., Banyuls, J., Cano, E. y Miguélez, F. (2006): Migraciones y mercado laboral, *Revista de Economía Mundial*, núm. 14, p. 171-193.

Servicio Público de Empleo Estatal (2009): Datos básicos de movilidad de los trabajadores marzo 2009. Servicio Público de Empleo Estatal, Madrid.

Gobernanza

España

Oriol Homs y María Victoria Whittingham

1 de julio de 2009

El sistema de formación profesional en España está basado en la colaboración entre tres tipos de actores principales: el estado, a través de los dos ministerios de tutela de la formación inicial por parte del Ministerio de Educación, y la formación para el empleo por parte del Ministerio de Trabajo. En segundo lugar las Comunidades Autónomas con competencias traspasadas tanto en la formación inicial como en la formación para el empleo. En tercer lugar los agentes sociales en su doble nivel organizativo a nivel estatal y a nivel autonómico. Entre estos actores básicos se establecen una multitud de relaciones complejas en un entramado institucional que cubre las distintas funciones del sistema: la regulación, la prospección y planificación, la gestión y aplicación de las normas, la organización de las actividades formativas, y la evaluación.

Los fundamentos de la formación profesional moderna en España se estructuran con la Ley General de Educación en el año 1970, pero no se completan hasta el año 2000 con la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) y posteriormente con la Ley Orgánica de Educación (LOE) en el año 2006 (Merino, 2005 y 2006). Entre tanto la Ley Orgánica de Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 pone las bases para la integración y flexibilización de los subsistemas y diseña el Sistema Nacional de Cualificaciones. Posteriormente el Real Decreto de 2007 de regulación del subsistema de formación profesional para el empleo y las Ordenes de 2007 y de 2008 sobre la regulación de la formación de demanda y de oferta respectivamente, desarrollarán el sistema tal como funciona en la actualidad.

La rapidez de las transformaciones del sistema de formación, y los importantes cambios que han afectado a la formación profesional en las últimas décadas, conlleva que todavía se estén ultimando elementos estructurales que obedecen a lógicas de superación de deficiencias del pasado. Estas deficiencias pueden ser consideradas al mismo tiempo como una oportunidad para abordar las reformas pendientes desde una dimensión de futuro, introduciendo los elementos más avanzados que se adapten a la nueva situación y que mejoren la gobernanza del sistema.

El avance hacia una sociedad del conocimiento supone cambios rápidos que exigen concentrar todos los esfuerzos en las profundas adaptaciones que requieren los sistemas de formación con el fin de generalizar el acceso a la formación a lo largo de la vida. Un acceso que permita adquirir unos aprendizajes de calidad que se correspondan a la necesidad de cada persona en cualquier momento.

El análisis de la bibliografía consultada aporta una aproximación a las transformaciones recientes del sistema de formación español señalan varios puntos fuertes y otros débiles (ver bibliografía).

Entre los puntos fuertes del sistema de formación profesional se pueden destacar los siguientes:

a) La arquitectura básica del sistema de formación profesional está bien asentada y presenta un grado de coherencia interna elevada, si bien algunos de sus subsistemas están desarrollados de manera desigual. En su conjunto, incluyendo la formación inicial y la formación para el empleo en el año 2006 llegó a formar a más de 4.000.000 personas.

b) La formación profesional inicial es un subsistema de estructura simple, basado en una concepción moderna. Dicha concepción entiende la formación profesional como la vía de especialización profesional para todos los jóvenes que salen del sistema educativo, antes de su incorporación al mercado de trabajo (Homs, 2008). A partir del impulso modernizador de la LOGSE se consiguió que el sistema de formación profesional superase la tradicional concepción de vía secundaria de formación para las clases trabajadoras, aunque en la mentalidad de muchos de los actores del sistema aún persiste el viejo esquema de formación para clases subalternas. La formación inicial cubre un número reducido de personas, entorno a 450.000 en el año 2006, aunque representa prácticamente tres cuartas partes del total de horas dedicadas a formación en el conjunto del sistema.

En los últimos años se ha producido una mayor incorporación de mujeres en la formación profesional inicial. Si en el curso 2000-2001 el 46% de los estudiantes matriculados eran mujeres, este porcentaje se elevó al 49% en el curso 2006-2007. La presencia femenina resulta aun mayor en niveles superiores. En el curso 2007-2008 existía una mayor presencia de mujeres en los ciclos formativos superiores (51%, con lo que incluso superan a los hombres) que en los ciclos formativos medios (46%).

A pesar de su orientación hacia el mundo laboral, los ciclos superiores de formación profesional están adquiriendo una función de preparación para el acceso a la universidad. En el curso 2004-2005, el 8,3% de los estudiantes matriculados en la universidad procedían de los ciclos superiores de formación profesional.

c) La formación llamada para el empleo ha integrado recientemente lo que antes se conocía como formación ocupacional, dirigida al reciclaje de los trabajadores desempleados, y la formación continua, dirigida a los trabajadores ocupados. Esta integración, regulada por el Real Decreto de 23 de marzo de 2007 aún es muy frágil y está en vías de consolidación a pesar de algunas dificultades de adaptación institucional.

El subsistema de formación para la ocupación ha evolucionado de manera muy rápida, desde el inicio del Plan de Formación e Inserción Profesional a mediados de los años 80 y desde el primer acuerdo nacional de formación continua en el año 1992, hasta nuestros días, contribuyendo en gran manera a extender el valor de la formación entre las empresas y los trabajadores, tanto ocupados como desempleados. La formación para la ocupación llega hoy a un importantísimo número de individuos. De acuerdo con datos del año 2006, al menos 3.250.000 personas se formaron en programas de formación para la ocupación (ocupacional y continua). Resulta especialmente destacable el volumen de

trabajadores empleados que han pasado por cursos de formación; este número alcanza casi los 3.000.000 en el año 2006. En cambio el número de parados formados es reducido, entorno a 250.000 en comparación con las elevadas tasas de desempleo.

d) Una característica propia del sistema de formación en España es que, en los programas de formación para la ocupación para trabajadores empleados, juegan un importante papel los agentes sociales, organizaciones empresariales y sindicales (Círculo de Empresarios, 2007). Estos agentes participan y se implican directamente en la gestión, provisión y organización de la formación ofertada, lo que ha posibilitado un espacio de acuerdo y diálogo social en torno a la formación que se ha extendido también a la colaboración en otras cuestiones.

Por el contrario, se observan algunos aspectos débiles del sistema formativo español, que pueden sintetizarse en tres grandes aspectos clave:

a) Una baja exigencia de cualificación por parte del sistema productivo y un reducido volumen y especialización de la oferta formativa ha conducido históricamente a un escaso desarrollo de la formación profesional.

El mercado de trabajo en España se caracteriza por unas altas tasas históricas de desempleo, cambios bruscos de ciclo económico y ciertas carencias en cuanto a la cualificación de los trabajadores. En concreto, mientras que en Europa, como promedio, el 49% de la población ocupada tiene una cualificación profesional intermedia, en España este porcentaje sólo alcanza el 23,1%. En contraste, los niveles bajos de cualificación resultan mucho más numerosos en España (42,4%) que en Europa (23,2%), así como también son ligeramente más numerosos los niveles más altos (34,5% frente a 27,8%).

En respuesta a esta situación y para adaptarse a ella, tradicionalmente las empresas se han acostumbrado a no exigir un alto nivel de especialización en los trabajadores que contratan, sino más bien un determinado nivel de capacidad de aprendizaje. A continuación, han recurrido a la formación del trabajador en la propia empresa, formación que en muchas ocasiones resulta muy específica y poco generalizable.

Por otra parte el sistema productivo no tiene la capacidad de absorber y utilizar la cualificación que produce el sistema de formación, por lo que la pérdida de talento es elevada, detectándose que muchos trabajadores altamente cualificados trabajan en puestos por debajo de su cualificación, o incluso están inactivos o desempleados. El porcentaje de personas en estas situaciones (lo que se podría denominar «tasa de pérdida de talento») sobrepasa el 25% y para las mujeres el diferencial llega a 10,9 puntos más que los hombres a principios del 2009 (CIREM, 2009).

b) La escasa dimensión de la formación inicial, en sus ciclos medios, que no llega a cubrir las necesidades del sistema productivo. La causa principal del reducido número de alumnos de ciclos medios de formación profesional inicial hay que encontrarla en el bajo rendimiento de la educación general secundaria

de primera etapa que impide que un mayor número de jóvenes puedan optar a la formación profesional al finalizar sus estudios.

España tiene uno de los peores indicadores de abandono prematuro del sistema educativo. En 2007, el 31% de los jóvenes entre 18 y 24 años no había conseguido obtener el Graduado de la ESO ni continuaba estudiando, cuando en el conjunto de la Unión Europea ese porcentaje sólo llegaba al 14,8%. Esto priva a la formación profesional inicial de un importante contingente de posibles candidatos a acceder a ella, a la vez que implica que durante años miles de jóvenes han abandonado el sistema educativo (muchas veces tras más de diez años de escolarización), sin ninguna cualificación ni preparación para el mercado de trabajo.

En España, en comparación con otros países de la Unión Europea y de la OCDE, los jóvenes todavía siguen escogiendo, en proporción, más la vía del bachillerato que la de la formación profesional. De acuerdo con datos de 2006, mientras en España el 57,5% de los jóvenes se inclinaba por el bachillerato frente a un 42,5% que accedía a ciclos formativos, en la Unión Europea esta proporción era del 46,7% frente a un 47,6%.

c) La articulación entre el ámbito estatal y el autonómico, genera excesivas tensiones que debilitan los mecanismos de coordinación y gobernanza del conjunto del sistema y desvían la atención hacia el abordaje de los retos de futuro del sistema.

1. Hacia unos sistemas autonómicos de formación

El traspaso de la gran mayoría de las competencias en materia educativa y de gestión de las políticas activas a las comunidades autónomas han dejado en manos de éstas gran parte de las responsabilidades sobre el funcionamiento práctico del sistema de formación. De forma simplificada, se podría afirmar que el Estado se ha reservado las competencias de regulación global del sistema y las comunidades autónomas han asumido las competencias de gestión, aunque con matices (INEM, 2006). Sin embargo, las comunidades autónomas han dedicado prioritariamente sus esfuerzos en asegurar la gestión diaria de los importantes traspasos que han recibido en las últimas décadas, pero progresivamente han empezado recientemente a diseñar estrategias y políticas de formación profesional propias (Oroval et al., 2007)

Casi todas las comunidades autónomas han creado consejos de formación profesional con la participación de los agentes sociales, y los departamentos gubernamentales autonómicos implicados en la formación (normalmente los departamentos de educación y de empleo o trabajo), que constituyen un buen ejemplo en la dirección de una colaboración estrecha entre los subsistemas de la formación: el inicial y el de la formación para el empleo. Estos Consejos suelen promover Planes Autonómicos de Formación Profesional con orientaciones para la planificación de los sistemas autonómicos de formación profesional y tienen un papel consultivo.

La tendencia es que las comunidades autónomas van construyendo los elementos característicos de un sistema autonómico de formación creando las instituciones de planificación, como planes regionales de formación; o instituciones de coordinación,

como los consejos mencionados o consorcios con los agentes sociales para la gestión de la formación continua, o instituciones como la Fundación Andaluza de Fondo de Formación y Empleo para la gestión de las actividades formativas, o consorcios locales con la administración local como en Andalucía. Por otra parte, también se observa el desarrollo de otras instituciones complementarias como observatorios autonómicos de formación, institutos regionales de cualificaciones o de innovación, sistemas autonómicos de calidad, programas de evaluación de la formación profesional, etc. No existe un análisis exhaustivo del funcionamiento ni del papel de estas instituciones pero cada vez juegan una función más importante en los sistemas autonómicos de formación.

El desarrollo de sistemas autonómicos de formación ha conllevado la adaptación progresiva de los mecanismos e instituciones de coordinación nacional del sistema de formación. La incorporación de las comunidades autónomas en el Consejo Nacional de la Formación Profesional o en la Fundación Tripartita de Formación para el Empleo o en el INEM es prueba de ello. Sin embargo, este proceso de incorporación de las autonomías en los organismos nacionales no ha ido acompañado de un acuerdo marco en el que se señalen metas, objetivos y prioridades para la globalidad del sistema y está generando una excesiva complejidad y falta de transparencia en el nivel de gobernanza del sistema.

De hecho las conferencias sectoriales, como organismos de coordinación entre el Estado y las autonomías en cada uno de los dos ministerios implicados en la formación, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo e Inmigración respectivamente son las piezas clave para la gestión de todo el sistema. La falta de un acuerdo global sobre los objetivos del sistema y sobre las relaciones entre los ámbitos nacionales y autonómicos ha generado un excesivo protagonismo para este instrumento de coordinación, que con demasiada frecuencia tiene que asumir la negociación de decisiones muy importantes sobre la distribución de cursos o sobre la elaboración de los procesos de reforma sin otros elementos de referencia que la pura relación tacticista del momento muy influida por la coyuntura política.

Las tensiones entre los niveles nacionales y los autonómicos se vuelven más complejas porque están mediatizadas por el otro gran grupo de actores del sistema de formación, compuesto por los agentes sociales a nivel nacional, que en líneas generales tienden a resistirse a perder protagonismo interlocutor, a nivel nacional, por la participación creciente de las administraciones autonómicas en la gestión global del sistema. La dinámica entre estos tres grandes grupos de actores: el estado, las autonomías y los agentes sociales marca totalmente los límites y las potencialidades de gestión del sistema. Las dificultades para que estos actores clave adquieran acuerdos consensuados y compromisos evaluables en términos de resultados y de impacto sobre el funcionamiento y la actividad del sistema de formación delimitan los márgenes de reforma y evolución del sistema en su globalidad.

La descentralización tiene implicaciones muy positivas, entre las que destaca su mayor adaptabilidad a mercados de trabajo y circunstancias locales, pero si no existe coordinación suficiente se puede llegar a una cierta dispersión del sistema (que corre el peligro de convertirse en 17 sistemas autonómicos diferentes) y a la duplicidad de instituciones y funciones.

2. Una progresiva integración de los subsistemas

