



# La Administración Pública ante la formación profesional: ¿es necesaria su intervención?

La importancia concedida a la formación profesional ha ido en aumento en toda la Unión Europea durante la última década. En gran parte, no es más que el resultado de las fuerzas del mercado; sean bienvenidas. Las empresas europeas han reaccionado ante un mundo cada vez más competitivo en la producción de unos bienes y servicios en los que ellas mismas ocupaban antes un puesto relevante: la reorientación de sus plantillas hacia los nuevos procesos y productos ha exigido un compromiso cada vez mayor con las inversiones en capital humano. Paralelamente, también los trabajadores han reaccionado ante esta mayor competencia del mercado de trabajo, esforzándose por conseguir cualificaciones más altas antes de iniciar su vida profesional y por desarrollar y aumentar sus capacidades en los años posteriores.

Sin embargo, la Administración Pública ha sido contraria a dejar este proceso de ampliación de las capacidades exclusivamente en manos de la empresa privada. Ha intervenido en toda Europa: ha regulado la formación profesional, ha obligado a prestar más atención a las capacidades profesionales en las escuelas, ha concedido subvenciones a personas y empresas, y ha financiado directa o indirectamente programas de formación. El gasto público en formación profesional (y en políticas activas de mercado del trabajo como los subsidios de desempleo y los servicios de colocación) ha aumentado de forma importante en los países de la Unión Europea desde mediados de la década de 1980 hasta principios de la de 1990 (OCDE 1993, Calmfors y Skedinger 1995). La Comisión Europea ha alentado de forma activa este intervencionismo, produciendo y divulgando información a través del CEDEFOP, alentando los intercambios y los planes piloto a través de

PETRA, FORCE, COMETT, NOW y otras diversas iniciativas, y financiando, con cargo al Fondo Social Europeo, muchos programas con alguna dimensión vinculada a la formación profesional. El establecimiento, tras el Tratado de Maastricht, de LEONARDO, que pretende coordinar y racionalizar estos programas, ha proporcionado a esta actividad un nuevo fundamento jurídico.

Este mayor activismo en el campo de las políticas ha coincidido con un aumento de las tasas de desempleo en la UE desde comienzos de la década de 1980, que ha perjudicado de forma particular, aunque no exclusiva, a los miembros menos preparados de la población activa; se ha llegado así a la conclusión de que la condición necesaria para reducir los niveles de paro, inaceptablemente elevados, es la mejora de las cualificaciones laborales. Al mismo tiempo, se ha presentado la mejora de las oportunidades de formación como un «derecho» al que se tiene acceso y a través del cual los trabajadores desfavorecidos (como las mujeres o las minorías étnicas) pueden mejorar su situación económica.

El presente artículo somete a examen crítico la creciente intervención de la Administración Pública en materia de formación. Analiza las razones que se aducen a favor de dicha intervención, considera los argumentos en contra y termina presentando algunos de los resultados de tal actividad.

## Algunos aspectos de la economía de la formación

En una Unión Europea adherida al capitalismo competitivo como principal fuerza impulsora de la economía, se hace



### J. R. Shackleton

es Jefe Adjunto de Estudios Económicos y Empresariales y miembro del Grupo de Investigación sobre Enseñanza, Formación y

Mercado de Trabajo de la Universidad de Westminster, Reino Unido.

**El tema «Formación y democracia» obliga a analizar desde sus mismos principios el papel que desempeña o que debería desempeñar la Administración Pública en la formación de capital humano. El autor estudia estas cuestiones y los puntos a favor y en contra de la intervención. Repasa brevemente algunas muestras de la eficacia de las iniciativas públicas e indica sus fallos. Su argumento es que, desde la perspectiva de la «elección pública», pudiera existir una tendencia a exagerar la intervención, y advierte al CEDEFOP del peligro de apoyar de forma poco meditada las soluciones de las administraciones públicas a los problemas de la formación.**

*«En una Unión Europea adherida al capitalismo competitivo como principal fuerza impulsora de la economía, se hace necesario aclarar las razones por las que se piensa que la Administración Pública debe intervenir en la formación profesional.»*



**«Se dice que las empresas tienen miedo de que sus competidores les 'roben' los trabajadores que ellas han formado (...).»**

**«Si hay algún problema, estará en la prestación de una formación general o transferible, que genere capacidades valiosas para muchas empresas.»**

necesario aclarar las razones por las que se piensa que la Administración Pública debe intervenir en la formación profesional. Cuando los economistas tratan de justificar la intervención en una economía que, por lo demás, funciona óptimamente, esgrimen el concepto de «fallos del mercado», es decir, las formas en que los mercados reales tienden a separarse de las condiciones ideales necesarias para obtener un resultado eficiente. ¿Cuáles son, por tanto, los fallos del mercado que se dan en el ámbito de la formación?

Los economistas conciben la formación profesional como uno de los modos de aumentar el «capital humano» de un país; existen también otros modos, como los estudios académicos y la atención sanitaria. Este tipo de inversión se considera potencialmente provechosa para el sector privado, ya que incrementa la productividad de los trabajadores. Por supuesto, no faltan dificultades. Se dice que las empresas tienen miedo de que sus competidores les «roben» los trabajadores que ellas han formado: tal actitud implica un riesgo de reducción de las correspondientes inversiones. Sin embargo, algunos análisis económicos bien establecidos (Mincer 1962, Becker 1964) indican que tal problema ha sido exagerado. Una gran parte de la formación impartida por una empresa sólo será útil mientras se esté trabajando en ella. La instrucción para el manejo del sistema de nóminas de una empresa concreta, por ejemplo, es intransferible. Igual ocurre con la formación inductiva y con todos los programas de perfeccionamiento del personal basados en la definición y el mantenimiento de los objetivos y aspiraciones de la empresa, como los que han caracterizado durante mucho tiempo los métodos utilizados en Japón y presentan cada vez mayor importancia en las economías europeas (Rainbird y Maguire 1993), al amparo de principios como el de Gestión de la Calidad Total. Las empresas que presten tal formación *específica* no tienen muchas razones para temer que sus trabajadores recientemente formados se vean tentados por competidores que les ofrezcan una remuneración superior. Si hay algún problema, estará en la prestación de una formación *general* o transferible, que genere capacidades valiosas para muchas empresas. Como es natural, parte de esta formación es financiada di-

rectamente por los individuos o sus familias. De hecho, en la mayoría de los países hay que contar con una formación autofinanciada, sobre todo en puestos de titulados superiores como los relacionados con el derecho, la contabilidad y la medicina. No obstante, también las empresas proporcionan muchas veces formación de tipo general, aunque los trabajadores la financien de forma *implícita* en gran medida. Por ejemplo, históricamente se ha pagado a los aprendices un salario muy bajo, para que a la empresa le valga la pena proporcionar la correspondiente formación, aunque después el empleado la abandone. En muchos puestos, un sistema de escalas salariales que se van incrementando poco a poco, partiendo de cantidades muy bajas, permite a la empresa ir compensando la incidencia de los costes de formación del empleado. En el Reino Unido, quizás una cuarta parte de los costes totales de formación quedan compensados por los salarios ya devengados (Departamento de Empleo 1989).

Desde este punto de vista, el «fallo del mercado» en materia de formación profesional no es evidente por sí mismo. En todo caso, pueden presentarse dificultades si los costes de la formación en algunos campos son demasiado altos para que el individuo pueda abonarlos privadamente, o si la legislación sobre salarios mínimos evita que las remuneraciones de las personas en período de formación caigan hasta un cierto nivel que haga rentable a la empresa la prestación de este servicio (aspecto importante en algunos países de la UE). Además, las decisiones sobre inversión en capital humano dependen de las hipótesis que se formulan sobre la demanda futura de las capacidades-competencias. Como se ha señalado, si las empresas y los empleados tienen una visión pesimista del futuro, la economía puede estabilizarse en una posición de «equilibrio con bajo nivel de capacidades» (Finegold y Soskice 1988). La productividad y los salarios serían más bajos que en el caso de que las expectativas fueran más optimistas. Si la intervención pública puede hacer que mejoren las expectativas del sector privado, un ciclo autovalidante de mayores inversiones acabará conduciendo a la economía a una situación de «equilibrio con alto nivel de capacidades».



Sin embargo, a este argumento a favor de la intervención se le pueden oponer algunos otros. En primer lugar, no está garantizado que la Administración pública sepa predecir el futuro mejor que el sector privado: las intervenciones en el ámbito industrial basadas en tal premisa han dado malos resultados (Burton 1983, Leonard y Van Audenrode 1993). En segundo lugar, está la tendencia a confundir los rendimientos privados y los rendimientos sociales de la formación profesional. Las cualificaciones profesionales conseguidas, por ejemplo, son en cierta medida un activo que ayuda a mejorar de posición. Aunque las capacidades acreditadas por esas cualificaciones *puedan* aumentar la productividad del trabajador, quizá su valor para los individuos y para las empresas induzca a confusión respecto a su utilidad social. La hipótesis de la *selección por clasificación* sostiene que las decisiones de las empresas para la contratación de un trabajador no dependen de las capacidades de éste, sino de la predisposición del mismo a obedecer las órdenes, a ser puntual, a acudir al trabajo con regularidad, etc. (OCDE 1989; Brown 1991; Chapman 1993). La obtención de una cualificación profesional acredita la existencia de esos rasgos del comportamiento, que son los que en realidad valoran las empresas. Ante la cola de los solicitantes de empleo, las empresas los ordenan por nivel de cualificación y eligen a los mejor cualificados. Los trabajadores, conscientes de ello, procuran alcanzar las cualificaciones más altas posible. Sabido esto, podremos ver que los trabajadores mejor cualificados y más formados ocupan los mejores y más productivos puestos de trabajo, pero no podemos inferir de ello que estamos ante un aumento de la formación profesional, inducido por la Administración pública, que refuerce necesariamente la productividad de la economía y cree más empleo. Uno de los escenarios posibles considera que las empresas elevan los niveles de contratación para elegir entre candidatos cada vez más cualificados, con lo que la plantilla termina sobrecualificada en relación con las tareas que ha de desarrollar (Lindley 1991, Sicherman 1991). Entre tanto, las cualificaciones medias de los desempleados también pueden aumentar (Lange 1993), con la consiguiente decepción sobre los resultados de la formación.

## ¿Elección pública?

En muy raras ocasiones las intervenciones políticas son el resultado de un examen desinteresado y frío de los costes y beneficios probables. Y esto ocurre tanto a nivel nacional como internacional. Dentro de la UE, es difícil sostener que el continuo derroche y las confusiones de la Política Agraria Común (o temas aún más nimios, como el inminente traslado del CEDEFOP a Grecia) se basen en una evaluación objetiva de las opciones existentes. Un posible enfoque de estas cuestiones hunde sus raíces en los análisis de la escuela de la «elección pública», creada por autores norteamericanos como James Buchanan y Gordon Tullock (Buchanan y Tullock 1962; Buchanan, Tollinson y Tullock 1980). Según esta escuela, se puede imaginar un mercado político en el que las políticas sean el resultado de la oferta y la demanda. Por una parte, las políticas son «demandadas» por grupos de votantes, productores y grupos de interés que pueden beneficiarse de ellas. Por otra parte, son «ofertadas» por políticos y funcionarios a cambio de votos, aportaciones económicas a sus campañas, favores políticos y créditos presupuestarios. Ahora bien, existe una tendencia sistemática al exceso de oferta de intervención, lo que constituye un verdadero «fallo de la Administración Pública» (Stigler 1971). ¿Puede justificarse este escepticismo en el campo de la formación profesional?

Ciertamente, hay casos en que las intervenciones en materia de formación profesional no parecen responder a un examen detallado de hechos evidentes que determinen su eficacia. David Grubb estudió una serie de políticas activas del mercado de trabajo en la OCDE y llegó a la conclusión de que la Administración pública suele ser «muy indiferente» a los estudios de evaluación (Grubb 1994, pág. 195). En el Reino Unido, Peter Dolton observó que «una de las principales motivaciones para el establecimiento de planes de formación nacionales, puede ser de orden político... Si se evalúan los planes [del programa *Youth Training*, Reino Unido], se llega a la conclusión de que lo que cuenta es la importancia política de sacar a los jóvenes de las listas del desempleo» (Dolton 1993 pág. 1277). Una de las razones subyacentes es que son va-

**«En muy raras ocasiones las intervenciones políticas son el resultado de un examen desinteresado y frío de los costes y beneficios probables. Y esto ocurre tanto a nivel nacional como internacional.»**

**«Ciertamente, hay casos en que las intervenciones en materia de formación profesional no parecen responder a un examen detallado de hechos evidentes que determinen su eficacia.»**

\*) Desde 1971, las empresas francesas están obligadas a gastar una parte de sus costes salariales totales en ciertas actividades oficialmente reconocidas de formación profesional; si no lo hacen, han de pagar la correspondiente diferencia al Estado o a intermediarios reconocidos que presten formación.



**«(...) en épocas de elevado desempleo, es especialmente fácil observar el deseo de intervenir en las cuestiones de formación. Existe la poderosa necesidad de decir que 'se está haciendo algo' y de mostrarlo como una mejora de la competitividad a largo plazo y como un alivio de los problemas a corto plazo.»**

**«La intervención puede revestir tres formas en sentido amplio: la prestación directa de los servicios formativos por parte de los organismos públicos, la financiación y la regulación.»**

ríos los grupos influyentes que pueden sacar provecho de tales intervenciones:

□ Los *sindicatos* suelen favorecer una expansión de la formación profesional formal sancionada con un diploma. Tienen a presionar para que se pidan cualificaciones más altas para acceder a los puestos de trabajo, política que favorece las rentas netas (más ingresos obtenidos de los que podrían obtenerse en otro puesto) de los trabajadores actuales. En todo caso, la capacidad de los sindicatos para influir sobre las políticas de formación varía de unos países a otros. Los sindicatos británicos, por ejemplo, permanecieron muchos años divididos por las demarcaciones de oficios y por las rivalidades internas, y en los últimos quince años han sufrido un declive muy pronunciado en su poder y en su influencia política. Los sindicatos alemanes de la posguerra, por poner un ejemplo muy diferente, se organizaron exclusivamente con carácter sectorial y se enfrentaron a menos problemas internos, permaneciendo su legitimidad política relativamente igual: su influencia sobre la política de formación profesional ha sido, por lo tanto, mayor (Streeck y cols. 1987, Clarke y cols. 1994).

□ Las *empresas* también esperan alguna ventaja de la intervención pública en temas de formación. La financiación pública, necesariamente un tanto discriminatoria, puede sustituir ciertas actividades formativas que, en otro caso, tendrían que organizar ellas por sí mismas. Las que prestan formación general tienen que soportar a veces ciertas tasas (como la *obligation de dépense en matière de formation continue*, existente en Francia) o han de prestar obligatoriamente dicha formación, para igualar la carga de los costes por este concepto e impedir que otras empresas los eviten. Esto explica por qué la Confederación de la Industria Británica, la principal asociación empresarial del Reino Unido, defiende la formación profesional obligatoria para los trabajadores jóvenes (Confederation of British Industry 1993).

□ Los *«formadores»* profesionales (organizaciones y personas de los sectores público y privado que obtienen sus ingresos impartiendo formación) abogan por mayores inversiones en capital humano.

Los universitarios, en su faceta de educadores o de investigadores, han recibido de brazos abiertos las inversiones públicas en formación, ya que ésta les permite conseguir financiación para ellos mismos y para sus instituciones. Se observa incluso alguna señal de que ciertas instituciones, como los Consejos de Formación y Empresa británicos, realizan las clásicas actividades de los grupos de interés; en principio no tenían otro objeto que el de ayudar a aplicar eficientemente las políticas de formación de la administración central, pero pronto ellos mismos se convirtieron en grupos de interés político fuertes y reclamaron un mayor gasto público de una manera que iba más allá de lo que debería permitirse a unos funcionarios encargados de gestionar los planes de formación. En Alemania, los propios sindicatos y asociaciones de empresas, mucho más fuertes que en el Reino Unido, prestan importantes servicios de formación, con el efecto consiguiente sobre la demanda y la oferta de formación. De igual forma, en Francia, las Cámaras de Comercio prestan también mucha formación profesional.

Allí donde estos grupos de interés son más fuertes, en una cultura política «corporativa» en sentido amplio, debemos esperar una mayor propensión a que la Administración pública intervenga en la prestación de formación profesional y en otras políticas activas del mercado del trabajo. En un conocido artículo, Calmfors y Driffill (1988) diseñaron un índice de centralización de la negociación colectiva que puede también servir como indicador más general de la influencia de los «interlocutores sociales» en la formulación de las políticas (Clarke y cols. 1994). La ordenación de los países según este índice parece corresponderse bastante bien con la ordenación por los gastos en políticas activas del mercado de trabajo, como son los de formación con cargo a fondos públicos (Shackleton y cols. 1995).

Por último, en épocas de elevado desempleo, es especialmente fácil observar el deseo de intervenir en las cuestiones de formación. Existe la poderosa necesidad de decir que «se está haciendo algo» y de mostrarlo como una mejora de la competitividad a largo plazo y como un alivio de los problemas a corto plazo. En esta necesidad es igual la derecha que la izquierda



da. El tema de la formación profesional no suscita controversia, a diferencia de lo que sucede con otras políticas orientadas a la reducción del desempleo, como la reforma del mercado de trabajo (incluidos los ataques a las prerrogativas de los sindicatos, la reducción del nivel de protección de los puestos de trabajo o la abolición de los salarios mínimos) o los recortes en las prestaciones de la seguridad social.

Por lo tanto, al examinar las políticas de formación de la Administración Pública, debemos tener en cuenta los intereses particulares a los que sirven. En vez de suponer que los responsables de la formulación de las políticas son intérpretes pasivos del interés público, deberíamos tratar de conocer las coaliciones que subyacen a las iniciativas de formación. Y ser conscientes de que algunos efectos secundarios indeseables de la intervención pública pueden ser subestimados por quienes apoyan tales iniciativas.

## Formas de intervención

La intervención puede revestir tres formas en sentido amplio: la prestación directa de los servicios formativos por parte de los organismos públicos, la financiación y la regulación.

□ Existe una larga tradición de *prestación directa* de la formación por el Estado. En cierta medida, la educación obligatoria y gratuita (unos 10-11 años en la Unión Europea), que hoy en día garantizan todos los países desarrollados a sus niños y niñas, forma parte del «sistema de formación» del país. La educación secundaria, en especial, ha adquirido en los últimos tiempos aspectos cada vez más «profesionales» en los países de la UE, y especialmente Francia y el Reino Unido (Shackleton y cols. 1995). Además de la educación formal, la Administración pública imparte directamente desde hace tiempo formación para grupos como los militares desmovilizados, las mujeres, los desempleados y los minusválidos. Esta formación ha aumentado mucho desde la época de la posguerra, sobre todo en las décadas de 1970 y 1980. La Administración Pública es asimismo un importante empleador y lógicamente da formación

de todo tipo. Los datos de diversos países muestran que los empleados públicos suelen recibir más formación que sus homólogos del sector privado. Además, la formación del sector público distorsiona o reduce en ocasiones la del sector privado, haciéndola en gran parte redundante; por ejemplo, en el Reino Unido, Francia y Alemania una gran parte de los pilotos que trabajan en la aviación civil proceden de las fuerzas aéreas. Los hospitales públicos suelen ofrecer plazas de internos para médicos jóvenes que después se emplearán en la medicina privada; los servicios jurídicos de la Administración pública son una de las principales fuentes de abogados de empresa.

□ En algunos países de la UE se observa una tendencia a sustituir la prestación directa del servicio de enseñanza por la *financiación* del mismo. Esta financiación puede ser directa, que se da cuando la Administración Pública contrata con empresas, universidades u otras organizaciones docentes la formación de los individuos. También está ganando interés (por ejemplo, en el Reino Unido, Alemania y Francia) el sistema de concesión de «cheques» o de «créditos» individuales, para poder elegir entre los distintos centros de enseñanza. Esta modalidad tiene cada vez más adeptos, porque resulta problemático mantener motivados a los profesores e instructores que tienen el carácter de funcionarios públicos. También existe una financiación indirecta, basada en la concesión de subvenciones (p. ej., en forma de ventajas fiscales) a los centros de formación o a las personas que se ocupan de ésta. Un peligro de este tipo de subvenciones es que acaben financiando una gran parte de la formación que de todas formas se habría de realizar. Las subvenciones individuales tienen a veces consecuencias que, desde un punto de vista distributivo, pueden ser perversas; es bien sabido que las subvenciones a la educación superior benefician de manera desproporcionada a las personas relativamente acomodadas y a sus hijos; lo que ya no es tan conocido es que este efecto es de aplicación a un amplio abanico de oportunidades de formación.

□ La Administración Pública también influye en la prestación de formación profesional mediante la *regulación* de la economía. A veces lo hace deliberadamente,

**«Estas medidas suelen ser instrumentos bastante burdos. Los intentos de utilizarlas pueden provocar importantes ineficiencias, 'fallos de la Administración Pública' para compensar supuestos fallos del mercado.»**

**«En Francia, toda la formación oficialmente admitida a los efectos de la 'obligation de dépense en matière de formation continue' tiene que desarrollarse fuera del puesto de trabajo, a pesar de la sabia insistencia en favor de la formación en el puesto de trabajo.»**



**«Cualesquiera que sean las posibles reservas contra otras intervenciones de la Administración Pública en materia de formación, es difícil resistirse ante el argumento de hacer algo para ayudar a mejorar las expectativas de los desempleados.»**

limitando el acceso a una determinada profesión u oficio a quienes poseen cualificaciones adecuadas y se han inscrito en ciertos registros. Estos requisitos, casi universales en el caso de algunas profesiones superiores, como el derecho o la medicina, van en ocasiones bastante más allá, como ocurre en Alemania. Se ha aducido como justificación para ello la protección del público contra la incompetencia o la malevolencia, pero en la práctica el efecto aún puede ser más fuerte: proteger de la competencia externa a los profesionales ya autorizados. La legislación también puede obligar a las empresas a facilitar formación o conceder tiempo libre a los jóvenes, o a gastar en formación un porcentaje dado de los ingresos o de la nómina. Puede exigir o autorizar que se impongan tasas a las empresas para la realización de una formación interna. De forma menos evidente, otras veces la Administración Pública crea una «necesidad» de formación profesional al adoptar disposiciones dirigidas a algún otro objetivo, como ocurre con la normativa sobre salud y seguridad o con la legislación fiscal. Por otra parte, algunas reglamentaciones pueden favorecer la reducción de la formación: la legislación sobre salarios mínimos o sobre igualdad de oportunidades impide que los salarios caigan por debajo de un nivel, lo que impide a las personas financiar su formación a cambio de una reducción salarial (Polachek y Siebert 1993).

### **¿Fallo de la Administración Pública?**

Estas medidas suelen ser instrumentos bastante burdos. Los intentos de utilizarlas pueden provocar importantes ineficiencias, «fallos de la Administración Pública» para compensar supuestos fallos del mercado. En este apartado se examinan algunos de los problemas relacionados con dos formas frecuentes de intervención: los sistemas de tasas para financiar la formación, y los planes de reconversión profesional de los desempleados con cargo a fondos públicos.

Los sistemas de tasas fijan un cierto nivel de gasto en formación profesional; en Francia, por ejemplo, el 1,5 % de la nómina. Las empresas que gastan menos han

de pagar una tasa neta. Uno de los problemas que se plantean es el de definir el gasto en formación, teniendo en cuenta la serie de actividades que pueden mejorar la productividad o las perspectivas de ingresos. De ahí la necesidad de adoptar normas arbitrarias sobre lo que oficialmente se puede reconocer como formación. En Francia, toda la formación oficialmente admitida a los efectos de la *obligation de dépense en matière de formation continue* tiene que desarrollarse fuera del puesto de trabajo, a pesar de la sabia insistencia en favor de la formación en el puesto de trabajo. De igual manera, en el Reino Unido, otras normas también arbitrarias determinaron que, en las décadas de 1960 y 1970, las tasas a favor de las Industrial Training Boards penalizaran de hecho a las pequeñas empresas, que no tenían trabajadores sobrantes para la formación fuera del puesto de trabajo.

Otro problema que plantean las tasas establecidas como porcentaje de la nómina o de los ingresos es el de su escaso apoyo en la racionalidad económica. Las empresas que actúan con racionalidad económica, por grande que sea su compromiso con la cultura de la formación, estarán dispuestas a gastar proporciones diferentes de sus ingresos en inversiones en capital humano, de la misma forma que estarán dispuestas a gastar diferentes proporciones de sus ingresos en inversiones en edificios o en maquinaria. El volumen adecuado del gasto de una empresa depende de diversos factores, como son la fase del ciclo de vida de los productos o procesos (cuando se está introduciendo en el mercado un producto o proceso nuevo, las necesidades de formación serán superiores a las de las fases posteriores del ciclo), la tecnología empleada, el sector, la escala de la propia empresa y el grado de competencia. Las necesidades de gasto dependen también de la naturaleza de la plantilla: su estructura de edades, sus niveles de educación anteriores y las ocupaciones concretas.

Por todas estas circunstancias, no existe ningún nivel común de prestación de formación profesional que sea adecuado para todas las empresas. Los detractores del sistema de tasas argumentan que la obligación de gastar unas cantidades arbitrarias alienta el gasto inútil, y señalan



que esta práctica constituye un impuesto sobre la pequeña empresa (ya que las empresas grandes suelen de todas formas gastar en formación más que las cantidades obligatorias) y, por lo tanto, reduce la competencia.

Otra forma de intervención bastante común, sobre todo en las décadas de 1980 y 1990, es la que se refleja en los planes de formación o de reconversión profesional de los desempleados. Cualesquiera que sean las posibles reservas contra otras intervenciones de la Administración Pública en materia de formación, es difícil resistirse ante el argumento de hacer algo para ayudar a mejorar las expectativas de los desempleados. Existe abundante bibliografía sobre estos planes (ver, por ejemplo, OCDE 1993 capítulo 2, Lange y Shackleton 1994; Calmfors y Skedinger 1995). No entraremos a revisarla, pero sí haremos las tres observaciones siguientes:

□ En primer lugar, estos planes implican *problemas de incentivos*. La necesidad de motivar a los trabajadores obliga normalmente a la Administración Pública a juzgar la eficacia mediante ciertos indicadores de resultados tales como el coste por alumno, el número de títulos entregados o el número de ex-alumnos que consiguen, tras los cursos, un puesto de trabajo. Y esto puede originar una conducta oportunista, que a veces llega a ser fraudulenta. Un programa de televisión de la BBC (*Panorama*, de abril de 1994) contó cómo algunos empresarios avisados habían firmado contratos de trabajo con personas que iban a asistir a unos cursos de formación financiados por la Administración; luego compartían con ellas el incentivo económico por la «colocación» al final del curso. Los indicadores de eficacia de este tipo pueden inducir además incluso a administradores honrados a favorecer las modalidades de formación más baratas, en lugar de las más adecuadas (por ejemplo, la venta minorista, en lugar de la ingeniería) y asimismo las cualificaciones más bajas, en lugar de las más altas (porque aquéllas seguramente darán unos niveles de éxito más altos). Si los propios instructores eligen a los alumnos, puede darse un fenómeno de «selección interesada» de los que tienen más posibilidades de emplearse por su edad, sexo, grupo étnico, educación,

experiencia previa o motivaciones (Anderson, Burkhauser y Raymond 1993). Como de todas formas muchos de los alumnos encontrarán trabajo tarde o temprano, el «valor añadido» de los cursos de formación puede ser muy limitado, y el núcleo duro de trabajadores de difícil colocación verá empeorada su posición en las colas de empleo.

□ En segundo lugar, es conocida la existencia de importantes *efectos de desplazamiento* de los planes financiados por la Administración Pública: se producen pérdidas de empleo para ciertos grupos de trabajadores como consecuencia de la mejora de otros. Se ha señalado, por ejemplo, que los planes de reconversión de los desempleados de larga duración en Alemania Oriental no hacen más que preparar a estos desempleados para ocupar puestos destinados para los desempleados de corta duración; éstos acaban así convirtiéndose ellos mismos en desempleados de larga duración, siendo muy escaso el empleo neto generado (Lange 1993). Estudios realizados en el Reino Unido sobre el Youth Training Scheme (posteriormente denominado Youth Training) indican también la existencia de altas tasas de desplazamiento (Deakin y Pratten 1987; Chapman y Tooze 1987; Begg, Blake y Deakin 1991; OCDE 1993 capítulo 3). Hay que insistir en que los efectos globales de un plan no se pueden juzgar tan sólo por la proporción de sus participantes que consiguen un empleo después.

□ Existe, además, una tercera cuestión relacionada con el *impacto macroeconómico* de la reconversión de los desempleados. Se trata de algo mucho más complicado de lo que a primera vista pudiera creerse. En la medida en que los planes de formación mejoren el acceso de los solicitantes de trabajo a las vacantes, o aumenten la eficacia de la búsqueda en el mercado de trabajo, es probable que contribuyan al aumento del empleo total. Sin embargo, una de las consecuencias de la amplia disponibilidad de estos planes (que suelen incluir unos subsidios o pagos a los alumnos desempleados superiores a los que hubieran correspondido a éstos en otro caso) es que reducen los costes del desempleo, tal como éstos son percibidos por las personas ocupadas. Las consecuencias pueden ser una reducción en la moderación de los sindi-

**«(...) las políticas reales de la Administración Pública en Europa pueden tener efectos secundarios adversos.»**



**«Puede que algunas intervenciones públicas en materia de formación sean inevitables y convenientes, pero eso no debe excluir una evaluación objetiva y desapasionada de las iniciativas actuales y futuras.»**

catos en la fijación de los salarios, con el consiguiente aumento de los salarios y reducción del empleo. Este peligro es tanto mayor cuanto menos focalizados estén los programas de formación y más altos sean los subsidios correspondientes. Suecia ha sido uno de los países en los que más se ha extendido la reconversión profesional y más generosos han sido los subsidios. Los trabajos empíricos de Lars Calmfors y varios colaboradores (Calmfors 1994; Calmfors y Forslund 1991; Calmfors y Skedinger 1995; Calmfors y Lang 1995) muestran que tales políticas tal vez no hayan tenido el efecto deseado de reducir el desempleo global.

Es difícil, sin embargo, poder hacer un seguimiento de las implicaciones políticas de esta última cuestión. Podríamos pensar que la reconversión debería estar dirigida solamente a los desempleados de larga duración. Podría ser así si el objetivo principal fuera la reducción del nivel general de desempleo mediante una mayor contención salarial. Pero desde el punto de vista de los trabajadores que se quedan en paro, cuanto antes reciban una formación nueva y efectiva, mejor. Si han de esperar, en situación cada vez peor de pobreza y falta de esperanzas, hasta poder acogerse a algún plan, sus propias posibilidades personales de conseguir un empleo nuevo se verán muy disminuidas. Además, si se reservan rigurosamente los cursos de reconversión para los desempleados de larga duración, este tipo de planes se convertirán más que nunca en «guetos» de expulsados del mercado de trabajo, entre los que las empresas no tendrán muchos deseos de contratar a sus empleados. Acabaría así por empeorar la situación de los desempleados de larga duración. Está claro que no es un remedio indoloro a las deficiencias de los programas de reconversión profesional.

## Conclusión

En este artículo se han abordado críticamente algunas de las muchas hipótesis adoptadas en el actual debate sobre la

formación profesional en la UE. Se ha indicado que el fallo del mercado posiblemente no es general y que, en consecuencia, hay menos margen de lo que algunos han pretendido para una intervención pública eficaz. Además, se ha insistido en que, incluso allí donde parezca que la intervención está justificada, las políticas reales de la Administración Pública en Europa pueden tener efectos secundarios adversos. A pesar de sus éxitos aparentes (por ejemplo, en la recolocación de las personas sujetas a reconversión profesional), el impacto total sobre el mercado de trabajo puede ser mucho menos acusado. Otra posible conclusión es la de que la política pública de formación no se puede dissociar de los demás aspectos de la política del mercado de trabajo, especialmente cuando se trata de diseñar programas para mejorar la posición de los desempleados o para ampliar el acceso de los grupos desfavorecidos. Recuérdese que también los sistemas de bienestar social, la legislación sobre salarios mínimos y protección del empleo y las instituciones que participan en las relaciones laborales influyen en los incentivos para la prestación de la formación profesional.

El CEDEFOP desempeña una importante función en la documentación de los sistemas de formación en la UE y en la difusión de información sobre las iniciativas en materia de política. Esta función debe proseguir, ya que todos tenemos mucho que aprender y existen economías de escala y de alcance en la recopilación de datos que hacen recomendable la existencia de un órgano central como éste. Ahora bien, al promover el interés por la formación profesional entre los Estados miembros, no debería caer en la trampa de una defensa exagerada, ni suponer que la Administración Pública conoce necesariamente las cosas mejor que el sector privado. Puede que algunas intervenciones públicas en materia de formación sean inevitables y convenientes, pero eso no debe excluir una evaluación objetiva y desapasionada de las iniciativas actuales y futuras.





## Referencias

- Anderson, K. H., R. V. Burkhauser y J. E. Raymond** (1993) «The effect of Creaming on Placement Rates under the Job Training Partnership Act», *Industrial and Labour Relations Review*, 46, 4 613-24.
- Becker, G. S.** (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press.
- Begg, I. G., A. P. Blake y B. M. Deakin** (1991), «YTS and the Labour Market», *British Journal of Industrial Relations*, junio, 223-36.
- Brown, C.** (1991) «An institutional model of training», Trabajo presentado en la International Conference on the Economics of Training, Cardiff Business School, setiembre.
- Buchanan, J., R. D. Tollinson y G. Tullock** (1980), *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*, College Station: Texas A y M Press.
- Buchanan, J. y G. Tullock** (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burton, J.** (1983), *Picking Losers...?*, Hobart Paper No. 104, Londres: Institute of Economic Affairs.
- Calmfors, L.** (1994), «Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the Analysis of Crucial Design Features» *OECD Economic Studies* 22.
- Calmfors, J. y J. Driffill** (1988), «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», *Economic Policy* 6, abril 13-61.
- Calmfors, L. y A. Forslund** (1991), «Real-wage determination and labour-market policies: the Sweden experience», *Economic Journal* 101.
- Calmfors, L. y H. Lang** (1995), «Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies in a Union Wage-setting model», *Economic Journal* 10, 601-619.
- Calmfors, L. y P. Skedinger** (1995), «Does Active Labour-market Policy Increase Unemployment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden», *Oxford Review of Economic Policy* 11, 91-109.
- Chapman, P. G.** (1993), *The Economics of Training*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Chapman, P. G. y M. J. Tooze** (1994), «Some Economic Implications of the Youth Training Scheme», *Royal Bank of Scotland Review*, setiembre, 14-23.
- Clarke, L., T. Lange, J. R. Shackleton y S. Walsh** (1994), «The Political Economy of Training: Should Britain Try to Emulate Germany?», *The Political Quarterly*, 65, 1, 74-92.
- Confederation of British Industry** (1993), *Routes for Success. Careership: a strategy for all 16-19 year old learning*, Londres.
- Deakin, B. M. y C. F. Pratten** (1987), «Economic Effects of YTS», *Employment Gazette*, octubre.
- Department of Employment** (1989) *Training in Britain: A Survey of Funding, Activity and Aptitudes* (4 volúmenes) Londres: HMSO.
- Dolton, P.** (1993), «The Economics of Youth Training in Britain», *Economic Journal* 103, 420, 1261-1278.
- Finegold, D. y D. Soskice** (1988), «The failure of training in Britain: analysis and prescription», *Oxford Review of Economic Policy*, 4(1), 1-13.
- Grubb, D.** (1994), «Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries», en Barrell, R (Ed.) *The UK labour market: Comparative aspects and institutional developments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lange, T.** (1993), «Training for Economic Transformation: The Labour Market in Eastern Germany», *British Review of Economic Issues*, 15, 37, 145-168.
- Lange, T. y J. R. Shackleton** (1994). «A Critical Assessment of Active Labour Market Policies», Trabajo presentado en la European Association of Labour Economists Annual Conference, Varsovia, setiembre.
- Leonard, J. S. y M. Van Audenrode** (1993), «Corporatism run amok: job stability and industrial policy in Belgium and the United States», *Economic Policy*, octubre, 355-400.
- Lindley, R. M.** (1991), «Interactions in the markets for education, training and labour: a European perspective on intermediate skills», en P. Ryan (Ed.) *International Comparisons of Vocational Education And Training for Intermediate Skills*, Londres, Farmer Press.
- OECD** (1989) *Employment Outlook* París
- OECD** (1993) *Employment Output* París.
- Polachek, S. W. y W. S. Siebert** (1993), *The Economics of Earnings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rainbird, H y M. Maguire** (1993), «When corporate need supersedes employee development», *Personnel Management*, febrero 34-37.
- Shackleton, J. R., con L. Clarke, T. Lange y S. Walsh** (1995) *Training for Employment in Western Europe and the United States*, Aldershot: Edward Elgar.
- Sicherman, N.** (1991), «Overeducation' in the labour market», *Journal of Labour Economics*, abril, 101-22.
- Stigler, G. J.** (1971), «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics* 2, 1.
- Streeck, W., J. Hilbert, K-K van Kevelaer, F. Maier, H. Weber** (1987), *The Role of the Social Partners in Vocational Training in the Federal Republic of Germany*, Berlin: CEDEFOP.