



Centre d'Estudis Sociològics
sobre la Vida Quotidiana
i el Treball

Equipo de investigación editor:

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT

Institut d'Estudis del Treball

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus UAB – Avda. de l'Eix Central, edifici B – 08193 Bellaterra

Tel. 93 5812405 | quit@uab.cat

Dirección de la edición: Fausto Miguélez

© de los artículos: Fausto Miguélez, Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd

Diseño y maquetación: Isabel Hernández

Noviembre 2015

<http://ddd.uab.cat/record/142865>

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

Equipo de investigación:

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina,

Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler,

Joan Miquel Verd, Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142865>

Noviembre 2015



Este libro digital se publica bajo licencia *Creative Commons*, cualquier persona es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, de acuerdo con las siguientes condiciones:



Reconocimiento. Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No Comercial. No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obra derivada. Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales. No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Fausto Miguélez Lobo

fausto.miguel@uab.cat

Ramon Alós-Moner

ramon.dealos@uab.cat

Pilar Carrasquer Oto

pilar.carrasquer@uab.cat

Andreu Lope Peña

andreu.lope@uab.cat

Óscar Molina Romo

oscar.molina@uab.cat

Alberto Pastor

albert.pastor@uab.cat

Albert Recio

albert.recio@uab.cat

Joan Rodríguez-Soler

Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

joanmiquel.verd@uab.cat

Alejandro Godino Pons

alejandro.godino@uab.cat

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014

CAPÍTULO 7.
LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Andreu Lope

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Andreu Lope Peña

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) | <http://quit.uab.cat>

Institut d'Estudis del Treball | <http://iet.uab.cat/>

Universitat Autònoma de Barcelona

andreu.lope@uab.cat

Cómo citar este capítulo:

LOPE, Andreu (2015): “Las políticas de formación”. En *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.

<http://ddd.uab.cat/record/142925>

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

Introducción	1
1. La importancia de la formación continua y ocupacional en el marco de la sociedad del conocimiento y de la activación	1
2. La formación dirigida a ocupados: formación continua (formación de demanda) y formación de oferta	5
3. La formación ocupacional (formación de oferta dirigida a desempleados)	15
4. La evaluación de las PAE. Un problema no resuelto	29
4.1. Fundación Tripartita para la formación en el empleo: el cuestionario de la evaluación de la calidad de la formación	29
4.2. Los indicadores de los PAPE 2013 y 2014	31
4.3. La evaluación en las CCAA: el caso del SOC	33
4.4. Sugerencias de mejoras en los procesos de evaluación de las PAE: la importancia de la evaluación contrafactual (matching)	34
5. Conclusiones (Capítulos 6 y 7)	37
Bibliografía (Capítulos 6 y 7)	44

INTRODUCCIÓN

Una parte fundamental de las PAE la constituyen las acciones formativas destinadas a personas que quieren acceder al mercado de trabajo, reincorporarse a él, o mejorar su posición en el mismo. La formación ocupacional, destinada mayoritariamente a personas desempleadas, y la formación dirigida preferentemente a las ocupadas, con la formación continua como ejemplo paradigmático, constituyen las acciones formativas de mayor calado entre el conjunto de las PAE.

Otro tipo de acciones, como las Escuelas Taller (para menores de 25 años) o los Talleres de Empleo (para mayores de esa edad) que combinan formación con empleo, mediante la contratación y el ejercicio de una actividad laboral por parte de quienes desarrollan acciones formativas son también de indudable interés. Pero en España tienen una escasa importancia en el conjunto de las PAE.

1. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN CONTINUA Y OCUPACIONAL EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y DE LA ACTIVACIÓN

La formación se constituye como un elemento de la mayor importancia para el acceso al empleo. Pero también para poder mantenerlo e, incluso, para mejorar la posición en la empresa y en el mercado de trabajo de quienes ya disponen de empleo. En este sentido, la formación a lo largo de la vida (AAVV, 2008; Alujas, 2006), se apunta desde hace tiempo como una necesidad para las tres premisas indicadas: para acceder, para mantener y para promocionar en el empleo. En otras palabras, la formación permite aumentar la “empleabilidad”, un concepto desarrollado inicialmente desde las instituciones comunitarias y ya arraigado en el ámbito laboral, vinculando las necesidades del tejido productivo con las capacidades de las personas. Una vinculación que, conviene subrayar, es el objetivo básico del conjunto de las PAE: interaccionar y adecuar en el territorio, que es donde se concretan las PAE, (Rosetti, 2009; Lope, 2010) la oferta y la demanda de trabajo.

Desde los agentes sociales, hasta las instituciones gubernamentales y las orientaciones en materia de empleo de la UE, se insiste en la importancia de la formación, como un elemento que tiene que estar presente en las distintas situaciones de la trayectoria laboral de las personas y con el fin de proporcionar instrumentos para adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo. Unos cambios constantes y

muy significativos, que parecen justificar y subrayar la importancia que se otorga a la formación como mecanismo para afrontarlos.

En este orden, la UE contempla la formación como un elemento clave para adecuarse a las exigencias de la denominada sociedad del conocimiento situándola, además, como un aspecto propio de la estrategia de la activación; la cual se ha constituido en el eje orientador de las políticas de empleo potenciando el desarrollo de PAE.

En lo que respecta a la sociedad del conocimiento, una idea ya presente en los criterios de empleo de la UE desde la cumbre de Lisboa, básicamente comporta la necesidad de que las personas dispongan de altos niveles de formación. Tales niveles de formación son los que deben servir para proporcionar unas amplias competencias y elevadas cualificaciones, imprescindibles para llevar a cabo las actividades laborales propias de ese tipo de sociedad (European Commission, 2012). Las PAE juegan en ese terreno un papel especialmente importante y, en particular, la formación, en tanto que la formación ocupacional y la desarrollada a lo largo de la vida, con la formación continua como mejor ejemplo, deben permitir adquirir y adecuar las capacidades de las personas a las exigencias de un tejido productivo basado en la sociedad del conocimiento.

La concreción de la sociedad del conocimiento parece lejana en muchos de los países miembros de la UE, como sucede en el caso español, en función de las características de sus modelos productivos y de sus modelos de empleo. Pero, sobre todo, cabe indicar que la perspectiva de la UE sobre los empleos necesarios en esa sociedad comporta la exigencia de que las personas adquieran, formándose, las altas competencias requeridas por el tejido empresarial (CEDEFOP, 2010). El desempleo, desde esa perspectiva, se vincula a la carencia de tales competencias. Se relaciona, pues, con las deficiencias que las personas puedan registrar en su trayectoria laboral y formativa, las cuales pueden ser achacables a ellas mismas. La estrategia de la activación impulsada por la UE y concretada muy específicamente, como hemos visto en España por la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*, apunta en esa dirección: hacia la responsabilización individual de las situaciones de desempleo.

De hecho, el objetivo de la activación es aumentar la participación de la población en el mercado de trabajo e implica, tanto el fomento de las PAE en los países miembros de la UE, como el impulso de reformas en los sistemas de protección social de esos países, para promover (“activar”) la búsqueda de empleo. De este modo, la activación pretende el desarrollo de políticas activas que mejoren la

empleabilidad de las personas vinculando el seguimiento de las mismas, como la realización de acciones de formación ocupacional, a la percepción de determinadas prestaciones sociales.

El paradigma de la activación se ha concretado de modo diverso en los distintos países que componen la UE, como subraya Barbier (2005), al distinguir dos grandes modelos en su aplicación: el nórdico, propio de países como Suecia o Dinamarca y el liberal, que tiene al Reino Unido como su exponente más claro (Lope, 2014). En cualquier caso, en ambos modelos, aunque con mayor énfasis en el segundo, prima la idea de que el paro resulta, sobre todo, de la insuficiencia de incentivos a las personas para que busquen activamente empleo, más que de la carencia de suficientes empleos (Serrano, 2007); de modo que se trata de incentivarlas para que se esfuercen en ampliar sus competencias y capacidades laborales. Evidentemente, la oferta de empleos de calidad propios de la sociedad del conocimiento y facilitar PAE adecuadas para adquirir las competencias necesarias para ocuparlos, suponen dos aspectos imprescindibles que apoyan el interés de las personas en la búsqueda activa de empleo. Pero, como se subraya en el capítulo de este informe que trata la evolución del empleo y del paro en España, el grueso de los empleos españoles no se caracteriza por formar parte de la sociedad del conocimiento. Por otra parte, también se promueve la búsqueda de empleo endureciendo las condiciones de acceso a determinadas prestaciones sociales, o reduciendo su cuantía. En el capítulo de este informe destinado al análisis de las políticas pasivas de empleo, se aprecian ese progresivo endurecimiento y reducción en el caso español, especialmente en los últimos años.

Como se ha señalado, reforzar los vínculos entre las políticas activas y las pasivas se constituye en un objetivo estratégico desde el PAPE 2013. Y, de acuerdo con la perspectiva de la activación, se concreta en el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones ligadas al desempleo, así como en condicionar su percepción al seguimiento de políticas activas. Las personas entrevistadas en este estudio se posicionan, muy mayoritariamente y con la excepción –matizada– de un técnico del SOC vinculado a la aplicación del programa de Garantía Juvenil, en contra de ese tipo de vinculación y, además, coinciden en reclamar la gestión de las políticas pasivas desde el ámbito autonómico y local.

Así, según el entrevistado de una organización sindical reforzar la relación entre políticas activas y pasivas no tiene sentido, dadas las limitadas ofertas de empleo existentes en el mercado de trabajo y el altísimo número de desempleados. Mientras que, para el responsable de una organización empresarial, restringir las

políticas pasivas dificulta, además, la implementación de políticas activas ya que: *“recualificarse, cambiar el rumbo laboral anterior, etc., son procesos que no son posibles sin una seguridad económica generalmente cubierta por la prestación”* (responsable organización empresarial). Con mayor rotundidad, para el asesor de la Diputación de Barcelona entrevistado, la vinculación que se hace entre políticas activas y pasivas es una aberración jurídica, ya que la prestación por desempleo es un seguro que ya se ha pagado por parte del trabajador y, además, obligar a una persona a participar en un programa de activación aboca a su fracaso en el mismo. Aún y atendiendo a este tipo de estimaciones, consideramos (como la mayoría de los participantes en el Delphi de nuestro estudio) que una ordenada vinculación entre políticas activas y pasivas puede ser beneficiosa para las personas y servir a la mejora de su empleabilidad. Es el caso, por ejemplo, de quienes perciben un subsidio, condicionado al seguimiento de acciones formativas, al finalizar el período de la prestación por desempleo.

Finalmente, en este sentido los técnicos locales enfatizan dos cuestiones. Por una parte, aseguran que las personas deberían poder recibir asesoramiento y orientación personalizados (políticas activas) desde el primer momento en que se encuentran desempleadas y pueden recibir prestaciones. Por otro lado, indican que los Planes de empleo locales actúan, sobre todo, como una política social para atender necesidades acuciantes de las personas, más que como una política activa de empleo. En algunos casos, las personas contratadas temporalmente, generalmente para satisfacer servicios comunitarios, reciben orientación y formación ligada a certificados de profesionalidad a lo largo del período de contratación (responsable de los servicios de empleo de un municipio grande). Pero, en otros casos, la formación se limita a la adquisición de habilidades relacionales y competencias mínimas (presentación para una entrevista de trabajo, confección de un currículum, conocer los mecanismos de consulta de ofertas de empleo por internet, etc.) para la búsqueda de empleo, como apuntan los responsables de los servicios de empleo de un municipio mediano y de otro pequeño.

En cualquier caso, es indudable que la formación es un instrumento que coadyuva, aunque con matices, a la mejora de la empleabilidad, como también se constata en el capítulo 2 de este informe al analizar las situaciones de empleo y de paro en función de los niveles educativos. Se abordan a continuación dos de los principales instrumentos formativos que forman parte de las PAE, la formación continua (caracterizada en nuestra ordenación como formación de demanda) y la formación ocupacional (formación de oferta dirigida a desocupados).

Cabe advertir, sin embargo, de una cuestión importante, la formación sin duda puede mejorar la empleabilidad. Pero su objetivo último es, en unos casos, la inserción laboral y, en otros, la mejor adecuación a las características del tejido productivo del territorio y a sus posibles cambios y tendencias. Para conseguir tales objetivos, la formación debe ir precedida, o acompañada, de mecanismos de orientación personalizados proporcionados por los servicios públicos de empleo. Se han indicado anteriormente las dificultades que presenta en España la orientación personalizada, en razón de la escasez de recursos con que cuentan los servicios de empleo. Las acciones formativas que se desarrollan reflejan esas dificultades y, más aún, cuando en los últimos años se ha reducido muy sustancialmente los recursos dedicados a ellas.

2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A OCUPADOS: FORMACIÓN CONTINUA (FORMACIÓN DE DEMANDA) Y FORMACIÓN DE OFERTA

La formación destinada a los trabajadores ocupados tiene dos vías de desarrollo y se vincula al objetivo de fomentar la participación a lo largo de la vida, incluido en los criterios de empleo de la UE, en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. La más importante es la formación continua (formación de demanda) que se implementa en el terreno de las empresas. La otra vía, es la formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados (también pueden participar en las acciones hasta un 40% de desempleados) que se articula a partir de las CCAA y suele rebasar el terreno de la empresa.

La formación de oferta para ocupados se configura a partir de los siguientes planes de formación:

- Intersectoriales: dirigidos a la formación en competencias transversales a varios sectores de actividad o en competencias de un sector para el reciclaje de trabajadores de otros sectores.
- Sectoriales: dirigidos a la formación de trabajadores de un sector concreto.
- Economía social: dirigidos a trabajadores y socios de entidades de la economía social.
- Autónomos: formación dirigida a trabajadores autónomos.
- Certificados de Profesionalidad: acciones formativas conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad.

Por su parte, la formación continua, la formación de demanda bonificada en las empresas, no la gestionan las CCAA. En el ámbito estatal la gestión corre a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo¹. Está constituida por las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación (PIF) y tienen como objetivo responder a las necesidades de formación de las empresas y de sus asalariados.

Así pues, la formación continua o de demanda se divide en dos conjuntos de actividades. Por un lado, las acciones formativas que realizan las empresas para sus empleados² y que deben estar relacionadas con la actividad empresarial y, por otro lado, el Permiso Individual de Formación (PIF), en el que la empresa autoriza a un trabajador para realizar una acción formativa (durante la jornada laboral y por un máximo de 200 horas) que esté reconocida mediante una acreditación oficial o un certificado de profesionalidad. El PIF tiene escasa relevancia: en 2013 se registraron solo 30.226 permisos aún habiendo aumentado respecto a años anteriores. Pero en el 2014 solo 13.666 trabajadores finalizaron un PIF (según datos provisionales de la Fundación Tripartita, 2015).

En cualquier caso, los datos disponibles respecto a la formación continua, en las empresas, son datos agregados y no permiten conocer en qué grado esas acciones formativas resultan eficaces para actualizar y desarrollar las cualificaciones y, por

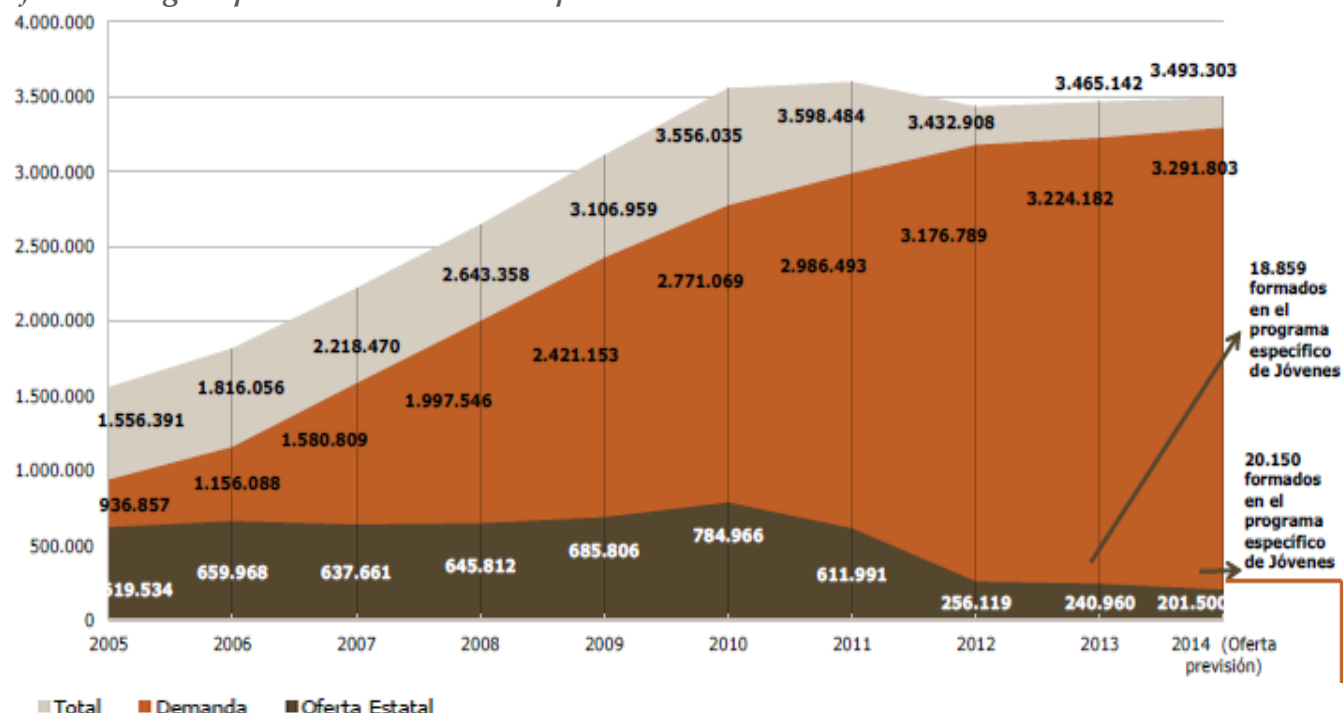
¹ Fuera del período contemplado en este estudio, el RD Ley 4/2015 de 22 de marzo de reforma de la formación profesional para el empleo elimina la Fundación Tripartita y la sustituye por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Mientras que en la Fundación Tripartita los agentes sociales participaban también la gestión de la formación, en la nueva Fundación solamente participarán en la planificación y la programación. En este sentido, uno de los responsables del SEPE entrevistados avala que organizaciones sindicales y empresariales no sean *“juez y parte en esta cuestión: no puede ser que diseñen las prioridades y los objetivos y que, además, realicen una porción muy importante de los cursos de formación de demanda”*. El RD Ley que acaba con la Fundación Tripartita no fue consensuado con los agentes sociales, que consideran que su papel en la gestión de la formación continua es básico para atender las necesidades formativas de las empresas y para la adquisición y actualización de los conocimientos y competencias de los trabajadores.

² Las empresas cuentan con un crédito para la formación que pueden hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones de sus cuotas a la Seguridad Social una vez que han realizado la formación. Este crédito depende de la cuantía abonada en el año anterior por formación y de un porcentaje según el tamaño de la empresa. El crédito mínimo por empresa es de 420 euros y ésta puede hacer la formación con sus propios medios o mediante una entidad que la organice. La empresa que se bonifica es la responsable de la ejecución y justificación de la formación.

tanto, para reforzar la empleabilidad. Ese tipo de datos no permite conocer la adecuación entre la formación recibida y los requerimientos de los puestos de trabajo, ni el posible reconocimiento de las nuevas competencias adquiridas en términos de promoción o de acceso a otros, y más cualificados, puestos de trabajo. Contar con evaluaciones cualitativas del cumplimiento de los objetivos fijados en las acciones formativas, respecto a la cualificación de las personas así formadas, sería un instrumento para validar su eficacia.

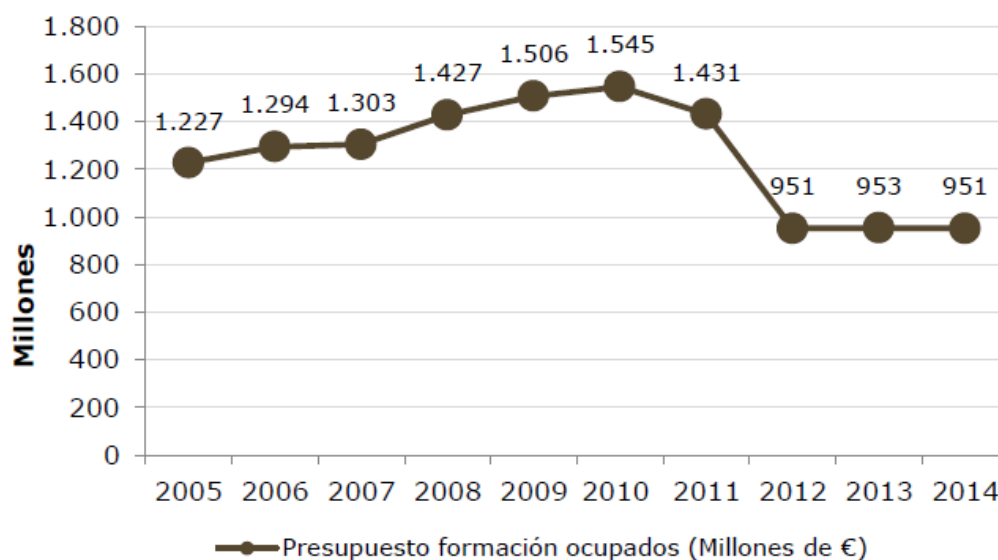
Respecto a la formación dirigida a personas ocupadas, el gráfico siguiente muestra la clara preponderancia de la formación continua (de demanda) que se desarrolla en la empresa en lo que atañe al número de ocupados formados. Por su parte, la **formación de oferta destinada preferentemente a ocupados** experimenta una drástica caída a partir del 2012, aunque ya se había reducido en 2011 respecto a la de años anteriores. Este caso, el de la formación de oferta, es una muy buena muestra de los efectos de la drástica reducción presupuestaria a que se ha sometido desde el año 2012 a las PAE, como se reflejaba en el anterior capítulo en el gráfico 6.1 y corrobora, ahora, el gráfico 7.2 para el caso de la formación de oferta dirigida a personas ocupadas.

Gráfico 7.1. Personas formadas en formación continua (de demanda) y formación de oferta³ dirigida prioritariamente a ocupados: 2005-2014



Fuente: Fundación Tripartita (2015), *Balance de resultados 2014*.

Gráfico 7.2. Presupuesto formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados: 2005-2014



Fuente: Fundación Tripartita (2015), *Balance de resultados 2014*.

³ Los formados a través de los planes de oferta estatales se distribuyen en cada ejercicio a partir de la dotación presupuestaria del mismo. La ejecución de las acciones no se corresponde con años naturales.

La financiación de la formación de oferta para ocupados cae de forma abrupta en el 2012 respecto al año anterior y, desde entonces, simplemente se mantiene, con una tercera parte menos de los recursos disponibles durante la etapa 2008-2011. Por otra parte, en los últimos años, y sin tener todavía disponibles los datos correspondientes a 2014, la formación de oferta para ocupados muestra que, entre los diferentes planes que incluye, es la formación dirigida a trabajadores de sectores de actividad específicos la única que presenta importancia en lo que se refiera al número de participantes formados. El resto de planes formativos tiene poca incidencia sobre los ocupados:

Tabla 7.1. Formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados: Acciones, participantes y duración media por tipo de plan: 2011-2013

	ACCIONES FORMATIVAS			PARTICIPANTES FORMADOS			DURACIÓN MEDIA POR PARTICIPANTE (HORAS)		
	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	2011	2012	2013 ⁽¹⁾
TOTAL	12.711	5.919	6.184	611.991	256.119	244.500	74,5	88,7	92,0
Plan Sectorial	10.658	4.440	4.754	488.308	175.197	176.000	63,4	65,0	63,7
Plan Intersectorial General	567	406	537	56.759	31.511	24.580	60,0	52,1	53,6
Plan de Trabajadores Autónomos	327	188	159	16.074	6.670	7.495	67,4	67,2	71,5
Plan de Economía Social	457	256	186	18.252	10.314	10.696	45,0	48,1	43,3
Plan Vinculado Cert. Prof.	-	223	196	-	11.103	7.229	-	288,4	479,9
Proyecto Formativo Programa específico Jóvenes	702	406	352	32.598	21.324	18.500	286,5	260,2	297,4

(1) En 2013 los datos de participantes se refieren a los que la entidad solicitante se compromete a formar con la ayuda concedida.

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social 2014.

Como se viene reiterando a lo largo de estas páginas la caída experimentada por el presupuesto destinado a PAE desde el 2012, se refleja en múltiples aspectos. Ahora en el número de ocupados formados a partir de las acciones de oferta dirigidas a ellos: los más de 600.000 formados en 2011 ha dado paso a menos de 250.000 en 2013. Además, este tipo de formación presenta una característica que veremos reproducida, con mayor amplitud todavía, cuando hagamos alusión, de

inmediato, a la formación continua y, después, a la formación ocupacional: la concentración de las acciones formativas en una gama limitada de familias profesionales.

De este modo, según datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social (2014), cinco de las veintiséis familias profesionales que componen el Catálogo Nacional de Cualificaciones a partir del cual se desarrolla la formación para el empleo, concentran la mayor parte de las acciones formativas llevadas a cabo. Se trata de las familias de Seguridad y Medio Ambiente, Administración y Gestión, Comercio y Marketing, Informática y Comunicaciones y Servicios Socioculturales y a la Comunidad. Entre todas ellas aglutinaron el 58% de la formación dirigida prioritariamente a ocupados en el año 2011 y el 60% en el 2012.

Esa misma deficiencia, el exceso de concentración en pocas familias profesionales, se aprecia en la **formación continua** (formación de demanda). En efecto, como muestra el *Balance de Resultados 2013* elaborado por la Fundación Tripartita, tres familias profesionales (Administración y Gestión, Seguridad y Medio ambiente y Comercio y Marketing) concentraron más del 50% de participantes en la formación en las empresas y, junto con las familias de Informática y Comunicaciones, Servicios Socioculturales y a la Comunidad y la Formación Complementaria (que incluye idiomas, legislación, etc.) aglutinaron el 80,3% de los formados en las empresas.

Tabla 7.2. Formación continua: participantes formados según sexo, por familia profesional (2011-2013)

	PARTICIPANTES FORMADOS								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
TOTAL	2.986.493	3.176.789	3.224.182	1.743.180	1.815.658	1.817.299	1.243.313	1.361.131	1.406.883
Actividades físicas y deportivas	2.774	3.465	2.840	1.100	1.545	1.326	1.674	1.920	1.514
Administración y gestión	632.446	694.832	702.651	330.083	358.054	362.283	302.363	336.778	340.368
Agraria	8.839	10.438	13.060	6.596	7.470	10.199	2.243	2.968	2.861
Artes gráficas	12.774	10.521	10.594	6.895	5.711	5.832	5.879	4.810	4.762
Artes y artesanías	1.384	778	1.016	619	368	453	765	410	563
Comercio y marketing	376.875	385.572	372.750	195.332	197.171	190.308	181.543	188.401	182.442
Edificación y obra civil	63.430	47.602	36.679	58.166	43.593	33.103	5.264	4.009	3.576
Electricidad y electrónica	12.128	11.976	11.212	11.254	11.082	10.517	874	894	695
Energía y agua	15.438	14.934	23.607	14.188	13.649	20.561	1.250	1.285	3.046
Fabricación mecánica	28.843	27.668	30.077	26.157	25.276	26.976	2.686	2.392	3.101
Hostelería y turismo	38.379	41.690	42.234	15.196	16.772	18.005	23.183	24.918	24.229
Imagen personal	11.175	11.626	12.808	822	783	912	10.353	10.843	11.896
Imagen y sonido	5.879	5.864	5.752	3.789	3.753	3.379	2.090	2.111	2.373
Industrias alimentarias	161.349	174.947	190.164	71.611	79.938	88.487	89.738	95.009	101.677
Industrias extractivas	1.689	2.740	2.993	1.493	2.505	2.322	196	235	671
Informática y comunicaciones	254.992	279.274	257.821	141.891	153.028	140.401	113.101	126.246	117.420
Instalación y mantenimiento	41.446	40.081	39.045	37.498	36.570	35.486	3.948	3.511	3.559
Madera, mueble y corcho	776	614	1.146	532	560	987	244	54	159
Marítimo-pesquera	305	872	626	274	740	472	31	132	154
Química	5.293	5.906	6.832	3.574	4.180	4.550	1.719	1.726	2.282
Sanidad	67.041	76.099	82.857	15.522	17.372	21.124	51.519	58.727	61.733
Seguridad y medio ambiente	638.236	653.211	665.360	493.666	483.911	472.631	144.570	169.300	192.729
Servicios socioculturales y a la comunidad	192.234	216.489	234.766	69.007	77.064	85.629	123.227	139.425	149.137
Textil, confección y piel	3.023	4.260	6.632	839	1.299	1.479	2.184	2.961	5.153
Transporte y mantenimiento de vehículos	91.403	118.338	114.196	84.019	109.351	105.680	7.384	8.987	8.516
Vidrio y cerámica	743	879	576	618	778	492	125	101	84
Formación complementaria	317.599	336.113	355.888	152.439	163.135	173.705	165.160	172.978	182.183

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social 2014

Esa concentración, reiterada desde hace años, pone en cuestión la atención que sería necesaria prestar a la emergencia y/o consolidación de sectores de actividad que, por sus características, sean capaces de potenciar el uso de fuerza de trabajo cualificada en empleos de calidad, como los que se dan más frecuentemente en actividades industriales o en las ligadas a la sanidad y la educación. En cualquier caso, la formación continua, a diferencia del desarrollo de otros tipos de PAE, presenta un aumento paulatino en los últimos años respecto a las personas, trabajadores ocupados, que se benefician de ella. De este modo, tras años de

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

aumentos elevados, de los poco menos de 1 millón de participantes en formación continua, se llegó hasta los prácticamente 3 millones en 2011 (2,3 millones de trabajadores formados). Desde ese año, y pese a que el 2012 es el ejercicio del inicio de los grandes recortes en PAE, ha seguido aumentando la cifra de participantes hasta alcanzar prácticamente los 3,3 millones (2,4 millones de trabajadores formados) en 2014.

Gráfico 7.3. Formación continua, número de participantes y de trabajadores formados: 2005-2014



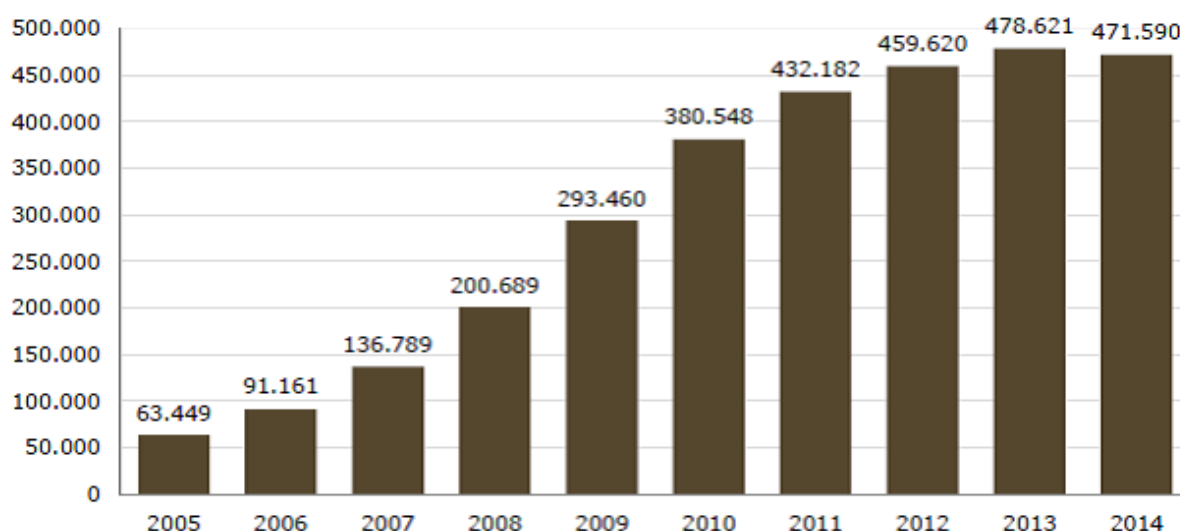
Fuente: Fundación Tripartita (2015), *Balance de resultados 2014*.

Cabe advertir que un trabajador puede participar en más de una acción formativa, de ahí que el número de participantes formados supere claramente el de trabajadores (aunque ambos aumentan) que han seguido acciones propias de la formación continua en la última década.

Por otra parte, también aumenta paulatinamente el número de empresas que desarrollan formación continua, aunque se ha reducido ligeramente en el último ejercicio, 2014, respecto al año anterior. El gráfico 6 siguiente da cuenta de ese aumento, del cual deriva el hecho de que la tasa de cobertura de la formación continua alcanza el 29,7% del total de empresas españolas en 2014. Vale la pena indicar que según los datos de la Fundación Tripartita (2015), esa tasa varía mucho en función de la dimensión de la empresa, formando mucho más las empresas de mayor tamaño que las pymes y que las microempresas, según la siguiente distribución:

- Empresas de más de 250 trabajadores: tasa de cobertura del 93,7% en crecimiento progresivo desde 2005.
- Empresas de 10 a 249 trabajadores: tasa de cobertura en 2014 del 62%, estable desde el 2012.
- Microempresas de menos de 10 trabajadores: tasa de cobertura del 25,7% con un máximo del 26,9% en 2012. Como subraya la persona entrevistada que forma parte de una organización empresarial, desde la crisis la formación continua en las empresas de menor tamaño tiende a reducirse.

Gráfico 7.4 Empresas que realizan formación continua: 2005-2014



Fuente: Fundación Tripartita (2015), *Balance de resultados 2014*.

La tabla siguiente, 7.3., permite apreciar la distribución según el tamaño de empresas de la formación continua con mayor detalle que lo indicado hasta aquí, al tiempo que hace alusión a la media de horas que se han destinado a la formación.

Tabla 7.3. Formación de demanda (continua) 2012-2013. Participantes por tamaño de las empresas, financiación y media de horas de formación.

Formación de demanda	Ejercicio 2012		Ejercicio 2013 ¹	
Participantes				
Participantes formados		3.176.789,0		3.224.182,0
Tasa de cobertura asalariados ²		28,0		29,6
Media de horas de formación		26,1		25,6
Empresas				
Empresas formadoras		459.620		478.621
Tasa de cobertura de empresas ³		31,1		30,0
Por tamaño de las empresas		%		%
1 a 5 trabajadores	292.349	63,6	309.008	64,6
6 a 9 trabajadores	58.271	12,7	60.387	12,6
10 a 49 trabajadores	86.687	18,9	87.075	18,2
50 a 249 trabajadores	18.587	4,0	18.387	3,8
250 a 999 trabajadores	2.931	0,6	2.956	0,6
> 1.000 trabajadores	707	0,2	808	0,2
Financiación (euros)				
Crédito asignado		757.851.809,0		802.189.822,0
Crédito dispuesto		592.128.270,2		608.226.556,0

(1) Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.

(2) Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado (EPA).

(3) Porcentaje de empresas formadoras sobre empresas de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social (excepto sector público).

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Cabe insistir en que la formación continua organizada por las empresas ha seguido aumentado considerablemente desde el inicio de la crisis, incrementándose el número de participantes en un 61% desde el 2008. Sin duda ese es un aspecto positivo respecto a la evolución de las PAE, especialmente si tenemos en cuenta que, como reconocen los entrevistados que aluden a ello, la formación continua se asocia progresivamente a los certificados de profesionalidad. En un estudio anterior (Lope y Alós, 2013) resaltábamos las serias deficiencias existentes en la formación continua, y en la ocupacional, por no vincularse a la formación modular que permite la certificación. Poco a poco esas deficiencias se van salvando.

Por otra parte, hay que tener presente que los hombres participan más en este tipo de formación. En datos existentes para el 2012 (CES, 2013) son un 56,4% de quienes cursan formación continua, superando en unos 3 puntos la proporción masculina en el mercado laboral. Las mujeres participan en un 43,6%, una cifra un 3,4% menor que su proporción en el mercado de trabajo. Eso comporta una evidente desigualdad en términos de acceso a la formación continua que debería corregirse y, probablemente, una mayor presencia en el diseño de la formación en las empresas

por parte de los representantes de los trabajadores y de la negociación colectiva, coadyuvaría a dicha corrección.

Finalmente, la media de horas por participante en formación de demanda fue en 2013 de 25,6 horas (las modalidades de teleformación o formación a distancia tienen mayor duración). Los trabajadores de más de 55 años, colectivo prioritario en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y en el PAPE 2014, recibieron una formación de menor duración: 21,6 horas el tramo de edad de 55 a 59 años y 22,5 horas los de más de 59 años. Además, los datos apuntan que los ocupados con nivel educativo bajo, primario o medio, participan menos de este tipo de formación que los que cuentan con altos niveles educativos (CES, 2014). Este último tipo de datos muestra la persistencia en el tiempo de un hecho que ya conocíamos: se forma en mayor medida a quienes ya cuentan con altos niveles formativos, algo que nuestro equipo de investigación ya había constatado hace más de una década en otros estudios (Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT, 2000 y Lope y Martín, 1998).

3. LA FORMACIÓN OCUPACIONAL (FORMACIÓN DE OFERTA DIRIGIDA A DESEMPLEADOS)

La formación de oferta que se destina a las personas desempleadas la gestionan las CCAA y es la que se conoce como formación ocupacional. Pero cabe indicar que en esas acciones formativas puede participar hasta un 40% de trabajadores ocupados. Lo mismo sucede, como hemos visto, con la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados: pueden participar también hasta un 40% de desempleados en cada plan de formación. En este último caso, para los desempleados que participan esos programas formativos se constituyen, en realidad, en un tipo de formación ocupacional.

Más concretamente, los contenidos de la formación de oferta que se presta mayoritariamente a las personas desempleadas presenta el mismo déficit que la formación de demanda: su excesiva concentración. Esa concentración puede responder parcialmente a las características del mercado de trabajo español⁴. Pero,

⁴ En el apartado 1.5. del capítulo de este informe destinado a analizar la evolución del empleo y del paro, se da cuenta de la distribución del empleo por sectores de actividad. Aunque dichos sectores tienen relación con las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que orienta la

desde luego, no apunta a la apuesta por un nuevo modelo de empleo que priorice la mayor cualificación en el puesto de trabajo y la calidad de las ocupaciones. Un nuevo modelo que requeriría una estrecha conexión entre los servicios locales de empleo y el tejido empresarial del entorno, con el fin de propiciar formación adecuada a las necesidades propias de actividades emergentes y/o que otorguen un alto valor al factor humano en el trabajo.

De acuerdo con lo indicado, en 2012, 7 de las 26 familias profesionales que componen el Catálogo Nacional de Cualificaciones concentraron el 72,9% de la formación a desempleados finalizada con éxito. Son: Administración y Gestión, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Informática y Comunicaciones, Hostelería, Transporte y mantenimiento de vehículos, Sanidad y Comercio y Marketing. Entre las 4 primeras ya concentraron el 58,6% de los formados en 2012 y cabe indicar que si bien algunas de ellas incluyen puestos de trabajo cualificados, el grueso de las acciones formativas se concentran en cursos de poca entidad. Sucede así, por ejemplo, en el caso de la formación en Informática y Comunicaciones que, ciertamente, incluye cursos avanzados de programación, pero sobre todo se nutre de cursos que apenas suponen una iniciación al uso de la informática. Algo similar sucede con las acciones formativas ligadas a la Administración y Gestión y a los Servicios Socioculturales y a la Comunidad, entre las que predominan cursos de escasa entidad.

En un estudio anterior (Lope y Alós, 2013) habíamos identificado el hecho de que la formación ocupacional estaba tendiendo a reducir su entidad en términos de aumentar los conocimientos, las capacidades y las competencias profesionales intentando, por el contrario, el aumento de los participantes en cursos de menor calado formativo. Esa tendencia la confirman ahora responsables de los servicios municipales de empleo entrevistados. Y la confirman también los datos de la tabla 10, que muestra que el 50% de quienes han realizado cursos de formación ocupacional han recibido menos de 200 horas formativas, mientras que solo el 7,5% han recibido 600 o más horas de formación. Pero, además, a la tendencia de reducir la entidad de la formación recibida, debe añadirse que la reducción presupuestaria que afecta en los últimos años a la formación ocupacional, ni tan siquiera permite que aumente el número de desempleados que sigue los cursos que proporciona.

formación profesional para el empleo, no existe una correspondencia directa entre sectores y familias profesionales.

En cualquier caso, los datos que hemos conseguido de los servicios de empleo de Catalunya y de Andalucía confirman la concentración indicada. En Catalunya, con datos para el 2013, las 111.710 personas que siguieron cursos de formación ocupacional (un 56,5% mujeres y con muy baja participación de mayores de 55 años, el 3,7% del total), se concentraron en 6 familias profesionales, excluyendo en este caso Sanidad con pocas personas formadas, de las 7 familias predominantes en el conjunto español: el 78,7% del total. Como elemento relativamente diferencial respecto al conjunto español vale la pena mencionar la formación destinada a las familias profesionales de Artes Gráficas, Energía y Agua y Fabricación Mecánica que suponen, en cada caso, entre el 2,3 y el 3% de la formación ocupacional en Catalunya.

Por su parte, los datos que nos ha facilitado la Dirección General de Políticas Activas de Empleo de Andalucía para el año 2012 (no se nos han proporcionado más actualizados) confirman de pleno la concentración a la que ha hecho alusión para el conjunto español y la reproducen, prácticamente con exactitud, para la 7 familias profesionales que se han indicado. Esa concentración de contenidos coincide en gran medida con la que existía ya en 2007 (CES, 2014), pero se reproduce todavía con mayor énfasis en 2013 (ver tabla 10). En 2013 las 4 primeras de aquellas familias profesionales concentraron el 59,4% de las personas formadas y entre las 7 primeras familias profesionales que se han indicado el 75,6%.

Tabla 7.4. Formación dirigida prioritariamente a desempleados: acciones y participantes según duración de la acción, por familia profesional en 2013

	Año 2013 (*)									
	ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS					PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA				
	Total	Menos de 200 horas	De 200 a 399 horas	De 400 a 599 horas	De 600 y más horas	Total	Menos de 200 horas	De 200 a 399 horas	De 400 a 599 horas	De 600 y más horas
TOTAL	16.168	8.025	4.530	2.385	1.228	223.284	113.077	62.797	31.737	15.673
Actividades físicas y deportivas	211	134	69	7	1	3.087	2.007	969	96	15
Administración y gestión	3.491	1.571	1.089	429	402	47.466	21.762	14.892	5.632	5.180
Agraria	394	156	143	83	12	5.292	2.114	1.964	1.084	130
Artes gráficas	352	167	98	33	54	4.909	2.322	1.363	537	687
Artes y artesanías	39	9	2	3	25	480	121	29	35	295
Comercio y marketing	1.480	1.139	146	142	53	20.081	15.250	2.289	1.861	681
Electricidad y electrónica	398	112	143	54	89	5.263	1.602	1.886	704	1.071
Energía y agua	383	202	22	150	9	5.275	2.950	300	1.897	128
Edificación y obra civil	314	6	120	75	113	4.133	81	1.633	964	1.455
Fabricación mecánica	529	145	150	126	108	6.917	2.024	2.013	1.610	1.270
Hostelería y turismo	1.660	972	305	246	137	23.110	13.651	4.295	3.315	1.849
Industrias extractivas	15	4	7	1	3	178	52	79	14	33
Informática y comunicaciones	1.604	707	592	239	66	21.512	9.719	7.860	3.098	835
Instalación y mantenimiento	361	85	123	137	16	4.925	1.295	1.664	1.774	192
Imagen personal	270	123	84	26	37	3.776	1.761	1.167	348	500
Imagen y sonido	97	34	17	40	6	1.329	462	237	552	78
Industrias alimentarias	207	114	40	51	2	2.883	1.641	530	684	28
Madera, mueble y corcho	98	11	27	49	11	1.212	151	352	571	138
Marítimo pesquera	28	22	3	3	-	415	340	37	38	-
Química	78	61	9	4	4	1.073	850	117	53	53
Sanidad	434	51	309	50	24	6.188	788	4.315	759	326
Seguridad y medio ambiente	213	94	103	16	-	2.922	1.234	1.482	206	-
Servicios socioculturales y a la comunidad	2.651	1.815	538	278	20	39.084	26.932	7.863	4.013	276
Textil, confección y piel	54	13	28	6	7	737	187	379	80	91
Transporte y mantenimiento de vehículos	764	238	362	135	29	10.450	3.229	5.068	1.791	362
Vidrio y cerámica	3	-	1	2	-	35	-	14	21	-
Formación complementaria	40	40	-	-	-	552	552	-	-	-

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social 2014

En una parte de las familias profesionales en las que se concentra, en gran medida, la formación ocupacional, se contiene un número importante de los empleos que se registran en el mercado de trabajo español. Sucede así en hostelería y comercio, al igual que en sanidad y en administración y gestión; pero ocurre en mucha menor medida en el resto de actividades donde se concentran las acciones formativas. Sin embargo, como sucede con la formación de demanda, parece

necesario diversificar los contenidos ofrecidos. Los programas e itinerarios personalizados que se impulsan en los últimos PAPE y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16, siguiendo en este terreno la reforma de las PAE del 2011, debieran servir para desarrollar esa mayor diversificación.

Por otra parte, un elemento relevante recogido en los PAPE 2013 y 2014 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 es el impulso a los procedimientos de acreditación de la formación adquirida por la experiencia laboral o por otras vías no formales de aprendizaje. Entre estas vías no formales, no regladas, de aprendizaje, la formación ocupacional ocupa un lugar destacado y, es evidente, que para las personas que siguen cursos de formación ocupacional es importante la certificación de los conocimientos y competencias profesionales adquiridas.

En este último aspecto, cabe indicar que abundan las personas entrevistadas que indican que, paulatinamente, se están desarrollando estos mecanismos de acreditación mediante los certificados de profesionalidad asociados a los cursos. Unos certificados de profesionalidad que, mediante la formación modular que recoge el Catálogo Nacional de Cualificaciones, permite la acumulación de módulos formativos –y de las correspondientes certificaciones- hasta poder alcanzar incluso una titulación reglada. La integración efectiva de los distintos mecanismos de formación, desde la formación ocupacional a la formación reglada e incluyendo la formación continua, es un elemento por el que abogan plenamente todas las personas entrevistadas que se han manifestado sobre esta cuestión.

En ese sentido, y como un aspecto previo, entrevistados que representan a organizaciones sindicales y empresariales, técnicos que implementan políticas para jóvenes y técnicos locales, coinciden en la necesidad de una orientación personalizada que vincule las características de los desempleados con las necesidades formativas del tejido productivo, como mecanismo que impida acumular acciones formativas sin incidencia en la empleabilidad. Igualmente coinciden en que la formación ocupacional debe presentar un carácter transversal, formando a personas en función de sus expectativas y características educativas y laborales y no por su pertinencia a colectivos diferenciados en función del género, la edad, o de la posición anterior en el mercado laboral. En esta misma dirección apuntan los argumentos expresados por la responsable de una organización sindical, en el sentido de que se hace imprescindible la integración de los diferentes subsistemas formativos: la formación ocupacional, la formación continua y la formación reglada (ciclos formativos de grado medio y de grado superior). Con esta integración, formalmente existente desde hace años pero dificultada en la práctica

por problemas competenciales y de titulación, podrían coincidir en un mismo tipo de curso personas con diferentes situaciones educativas y ocupacionales. Para el asesor de la Diputación de Barcelona entrevistado, la integración de los subsistemas formativos, bajo la autoridad de los departamentos o consejerías de educación, es un mecanismo idóneo en el que debería verse inmersa la formación ocupacional hoy dependiente de los servicios públicos de empleo.

Al margen de las anteriores indicaciones, el carácter transversal de la formación por el que apuestan parte de los entrevistados es un aspecto que admite controversia. Por un lado, también puede argumentarse la mayor eficacia que puede alcanzar una misma acción formativa, si se desagrega para personas que pueden seguirla por igual al formar parte de un grupo homogéneo. Por otro lado, y en la práctica, se llevan a cabo acciones formativas específicas para jóvenes, sobre todo a raíz del desarrollo de la Garantía Juvenil, que seleccionan precisamente a los participantes por su pertinencia a un grupo de edad. Este aspecto, el de las políticas de empleo específicas para jóvenes, se analiza en otro apartado del Informe. Vale la pena adelantar al respecto, que la práctica totalidad de entrevistados cuando se refieren a las medidas derivadas de la Garantía Juvenil subrayan la imperiosa necesidad de que las medidas se apliquen a personas de hasta 29 años y no sólo a jóvenes de hasta 24 años.

En cualquier caso, las PAE, y la formación ocupacional como el instrumento formativo más importante (junto, y vinculado, a la orientación) que se pone a disposición de las personas desempleadas, debieran constituirse en un elemento potenciador de actividades que incorporen alto valor añadido al producto y que requieran empleos cualificados y de calidad; así como de actividades emergentes con claro potencial para la creación de empleo. Un tipo de actividades y de empleos que precisan de un papel proactivo de las PAE y que éstas no se limiten, por el contrario, a abastecer de personas a un modelo de producción de bienes y de servicios que ha mostrado de pleno sus limitaciones a la hora de proporcionar suficientes y sólidos empleos. Sin embargo, las personas entrevistadas con cargos relevantes en los servicios de empleo no advierten claramente las potencialidades de las PAE indicadas. Algunas (miembros del SEPE) se limitan a enfatizar los avances obtenidos en la formación ocupacional a partir de la impartición de cursos basados en la adquisición de competencias y en función, también, de la acreditación de esos cursos mediante certificados de profesionalidad. Otras personas (miembros del SOC) argumentan que se desarrollan prospecciones comarcales, incluyendo las perspectivas de reposición de los empleos existentes, con la finalidad de diseñar

acciones formativas más ajustadas a las necesidades territoriales. Pero en este último caso, se subraya la complejidad de concretar esos escenarios; al tiempo que se indica la necesidad de que las CCAA dispongan de una parte de los recursos destinados a PAE que, sin corresponder directamente a los objetivos establecidos en los PAPE, puedan destinarse al fomento de actividades, emergentes o no, intrínsecamente ligadas al territorio.

Lastimosamente, la formación ocupacional, el instrumento que hemos calificado de más importante a disposición de los desempleados para mejorar su empleabilidad, no se está poniendo al servicio de la potenciación de un modelo productivo que comporte más empleos y de mayor calidad. Más lastimosamente aún, apenas puede ponerse a disposición de una parte muy limitada de los desempleados. La formación ocupacional se expandió sólo muy ligeramente en los primeros años de la crisis y, después, los abruptos recortes presupuestarios en PAE desde 2012 la han afectado de lleno. De esta manera, las personas formadas en los últimos años a través de este mecanismo, en principio clave para que las personas en paro puedan acceder a un empleo, son prácticamente las mismas en número que las formadas al inicio de la crisis. Y eso, cuando el número de desempleados ha aumentado exponencialmente, desde los poco menos de 2 millones de personas a mediados del 2007 a los 2,5 millones en el tercer trimestre del 2008, cuando los efectos de la crisis ya son visibles y hasta un máximo de 6,2 millones de parados en el primer trimestre de 2013. Desde esa última fecha el desempleo se ha reducido hasta afectar a 5,5 millones de personas al finalizar 2014⁵. Una cifra que, en cualquier caso, resulta escandalosa, y que debiera haber dado lugar a una potenciación importante de la formación ocupacional.

En este sentido, si la formación ocupacional ya partía de niveles limitados antes de la crisis, no ha aumentado en los últimos años pese al incremento del número de desempleados. De hecho, se han formado a menos personas en 2013 y 2014 que en 2008, mostrando a las claras la imperiosa necesidad de garantizar la suficiencia de recursos financieros -desde luego aumentándolos- destinada a la formación para los desempleados. Cabe indicar, sin embargo, que los datos para España que facilita el SEPE y el Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social conducen a error por incompletos. Corresponden únicamente a la formación ocupacional que se gestiona a nivel estatal y a los datos que facilitan las CCAA. No queda claro que Comunidades facilitan datos ni su exactitud. Pero resulta evidente

⁵ Datos procedentes del capítulo de este informe relativo a la evolución del empleo y del paro.

que el grueso de la formación ocupacional se desarrolla desde las CCAA y que los datos correspondientes a varias de ellas no se incluyen en las penosas, por bajas, cifras de personas formadas. Uno de los responsables del SEPE entrevistados reconoce que *“en formación tenemos un agujero que estamos intentando tapar....No tenemos datos por razones operativas y estamos trabajando en un proyecto para montar un repositorio”*. La existencia de ese “agujero” informativo explica la cifra de 223.284 personas que han seguido formación ocupacional en 2013, cuando en una única CCAA, Catalunya, la siguieron ese año 111.710 personas según datos facilitados por el SOC. Como indican responsables entrevistados de ambas instituciones, SEPE y SOC, existen problemas de homogeneidad en los criterios de contabilización. Así, por ejemplo, las 111.710 personas que siguieron cursos de formación ocupacional en Catalunya en 2013 se convierten en apenas 20.000 en 2014, al haberse transformado la contabilización de módulos formativos en 2013 por el número de acciones formativas conducentes a un certificado de profesionalidad en 2014. Este tipo de problemas se reproduce para el conjunto de las CCAA, dando cuenta del agujero existente en los datos de formación ocupacional al que alude la cita del responsable del SEPE en este mismo párrafo.

La ausencia de datos globales fiables, hace que el análisis de lo que comporta la formación ocupacional para las personas desempleadas pueda ser solo aproximativo y, desde luego, impide una evaluación acertada de su impacto. En cualquier caso, y partiendo del supuesto que los datos oficiales recogen en todos los ejercicios los que proporcionan las mismas CCAA y, por tanto, son homogéneos o se han intentado homogeneizar, es correcta la afirmación hecha con anterioridad: reciben formación ocupacional menos personas en 2013 y 2014 que en 2008, pese a ser mucho mayor el número de desempleados.

Tabla 7.5. Desempleados formados y tasa de cobertura sobre total de desempleados: 2008-2014⁶

Año	Desempleados formados	Tasa de cobertura desempleados (%)
2008	243.866	9,3
2009	261.543	7,5
2010	257.339	8,0

⁶ Según los datos que nos han proporcionado los servicios de empleo de Andalucía para el año 2012, recibieron formación más mujeres (30.719) que hombres (29.313), para un total del 60.032 receptores de formación ocupacional.

2011	256.168	6,0
2012	254.224	5,5
2013	223.284	4,6
2014 (estimados)	186.846	s.s.

Fuente: Elaboración propia según datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social (varios años). Tasa de cobertura, CES (varios años)

Según los últimos datos disponibles del SEPE facilitados a CES (2014)⁷, en 2013 participan en formación ocupacional más mujeres que hombres y están infrarepresentados de forma acentuada las personas mayores de 55 años. Por lo que respecta a la formación ocupacional desarrollada en 2012, último ejercicio del que se ofrecen datos en CES (2014), los que cuentan con un nivel educativo de estudios básicos hasta secundaria suponen el 42% de los formados, los que tienen estudios medios (bachillerato o FP de grado medio) el 27% y los titulados superiores (universitarios o FP de grado superior) el 31%. Según los datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014), en el período 2011-13, quienes cuentan con menores niveles educativos han reducido su participación en la formación ocupacional, mientras que quienes cuentan con estudios superiores la han aumentado. En el apartado de este Informe destinado a analizar la evolución del empleo y del paro, se advierte de la correlación positiva entre niveles educativos y de empleo y, por ende, del hecho de que quienes tienen niveles inferiores cuentan con tasas de paro más elevadas. En este orden, se hace necesario corregir la tendencia a la baja que parece registrar la participación en la formación ocupacional de quienes tienen menores niveles educativos.

Por otro lado, en el período 2011-13, se ha invertido la participación de hombres y mujeres en los cursos de formación ocupacional: en 2011 el 52,2% de las personas que los siguieron fueron hombres y el 47,8% mujeres, mientras que en 2013 fueron el 47,4% hombres y el 52,6% mujeres. Esos porcentajes no se alejan de los datos del paro al finalizar 2014: 51,7% de los parados son hombres y 48,3% mujeres, si bien en desde el primer trimestre de 2013 la reducción del paro es algo mayor entre los hombres.

Respecto a la edad de quienes han participado en la formación ocupacional en el período 2011-13 se ha mantenido el de las personas de 30 a 44 años: son el 45% de

⁷ Los datos que proporciona el CES no siempre coinciden con los de la Memoria anual del SEPE o los del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social, quizás por el período en que se recogen secuencialmente los datos en cada caso.

quienes realizan acciones formativas. Pero se ha reducido la de los menores de 29 años, que suponían el 37% de quienes seguían formación ocupacional en el 2011 y el 33% en 2013; mientras que ha aumentado la participación de los mayores de 45 años: 18% del total de participantes en 2011 y 22% en 2013. Los desempleados mayores de 55 años, un colectivo prioritario en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, aumentaron muy escasamente su participación: eran el 2,8% del total en 2011 y el 3,2% en 2013. En este último caso, la extremadamente desventajosa situación que tienen estas personas respecto al mercado laboral (ver capítulo de este Informe sobre evolución del empleo y del paro), hace necesario incrementar las acciones formativas, o de otro tipo de PAE, que se les destinan. Como sucede con los desempleados con menores niveles de estudios, la orientación personalizada que deben ofrecer los servicios públicos de empleo a los mayores de 55 años, debiera servir para reforzar las acciones de formación ocupacional adecuadas a sus necesidades.

Finalmente, la formación ocupacional es un tipo de PAE que, ligada a una orientación adecuada facilitada por los servicios de empleo, debiera servir para aumentar la empleabilidad de las personas en paro, con el objetivo último de favorecer su inserción laboral. En este sentido, la tasa de inserción de quienes han participado en acciones de formación ocupacional ha caído desde el inicio de la crisis, en razón de la escasa demanda de fuerza de trabajo por parte de los empleadores. En cualquier caso esas tasas de inserción, más bajas para mayores de 55 años, parecen altas y optimistas: 68,6% en 2007, 60,2% en 2010 y 58,8% en 2013 (CES, 2014).

La razón de esos altos porcentajes estriba en que las cifras de inserción se basan en un indicador que relaciona los desempleados que han finalizado con éxito formación en un año concreto y son contratados hasta el último día del año siguiente. Pero ese indicador no permite saber si la formación recibida ha incidido de modo directo sobre la contratación, entre otras razones porque no hay un grupo de contraste (de quienes teniendo condiciones similares, no han seguido la formación). Parece imprescindible, en este orden, concretar instrumentos para evaluar el impacto efectivo de la formación proporcionada a los parados sobre su inserción laboral, con el fin de buscar la forma más adecuada en la que la formación ocupacional incremente su eficacia en términos de inserción laboral.

El siguiente apartado aborda la cuestión de la evaluación de las PAE. Antes, se incluye la tabla 7.6. relativa a la tasa de inserción según familias profesionales y personas formadas con datos provisionales relativos al 2013. Y se concluye, a modo de resumen de los mecanismos de formación analizados, con los datos aportados por

la tabla 7.7. referidos a la formación ocupacional, a la formación continua y a la formación de oferta dirigida a ocupados.

Tabla 7.6. Formados y colocados por familia profesional (avance 2013)

Sector/Familia profesional	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2013	Alumnos formados en 2012	Alumnos contratados en 2013*	Tasa de inserción	
				2012	2013
Servicios	143.725	191.674	113.997	56,62	59,47
Actividades físicas y deportivas	2.144	2.555	1.859	68,65	72,76
Administración y gestión	38.866	58.816	33.598	54,81	57,12
Comercio y marketing	18.364	10.270	6.235	62,10	60,71
Imagen personal	3.118	5.088	2.506	49,37	49,25
Informática y comunicaciones	17.579	26.563	13.497	48,70	50,81
Sanidad	3.160	10.930	6.554	60,14	59,96
Seguridad y medio ambiente	2.027	3.837	2.740	69,61	71,41
Servicios socio culturales y a la comunidad	32.038	39.114	25.068	59,85	64,09
Transporte y mantenimiento de vehículos	7.721	15.134	9.434	62,28	62,34
Hostelería y turismo	18.708	19.367	12.506	61,32	64,57
Industria	28.365	43.361	24.971	55,07	57,59
Artes y artesanía	375	757	306	37,48	40,42
Electricidad y electrónica	4.200	8.445	4.743	53,26	56,16
Energía y agua	4.335	5.053	3.187	57,33	63,07
Fabricación mecánica	5.650	6.596	4.171	60,39	63,24
Imagen y sonido	941	3.836	2.052	56,74	53,49
Industrias alimentarias	2.097	3.370	2.041	61,53	60,56
Industrias gráficas	3.984	7.207	3.786	50,92	52,53
Industrias químicas	1.044	1.268	873	67,13	68,85
Industrias textiles, confección y piel	648	610	237	42,74	38,85
Industrias de la madera, mueble y corcho	972	1.255	575	46,44	45,82
Industrias extractivas	125	377	265	47,12	70,29
Instalación y mantenimiento	3.971	4.545	2.716	56,42	59,76
Vidrio y cerámica	23	42	19	64,00	45,24
Construcción	3.339	6.888	3.427	51,64	49,75
Edificación y obra civil	3.339	6.888	3.427	51,64	49,75
Agrario	4.527	3.814	2.171	55,11	56,92
Agraria	4.224	3.693	2.078	54,87	56,27
Marítimo-pesquera	303	121	93	61,69	76,86
Otro	395	579	279	65,67	48,19
Formación complementaria	395	579	279	65,67	48,19
Total	180.351	246.316	144.845	56,07	58,80

* Alumnos que finalizan con evaluación positiva en 2012 y son contratados hasta el 31-12-2013.
Fuente: SEPE, Observatorio Ocupacional.

Por otra parte, la siguiente tabla 7.7 recoge a modo de resumen los datos referidos a la formación de demanda –continua- y a la formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados, por una parte, y a desocupados (formación ocupacional), por otra. En el marco de la formación destinada a desocupados, se desagregan una serie de programas que presentan interés en tanto que relacionan la formación con el empleo; es decir las personas incluidas en ellos se forman al tiempo que desarrollan una actividad laboral. Se trata de los programas: Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficios.

Tabla 7.7 Acciones formativas y número de participantes: 2008-2014

Tipo de formación	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
F. demanda (en empresa)	1.997.541	2.421.153	2.771.069	2.986.493	3.176.789	3.224.182	3.291.803
F. de oferta Prioritaria a desempleados	243.866	261.543	257.339	256.168	254.224	223.284	186.846
F. de oferta Prioritaria a ocupados	1.282.458	683.449	811.370	611.991	256.119	244.500	301.350
F. y empleo Escuelas Taller	2.476	2.761	3.372	3.297	3.591	2.023	s.d.
F. y empleo Casas Oficios	134	492	393	494	350	54	s.d.
F. y empleo Talleres empleo	8.052	9.068	9.476	10.352	5.064	4.941	s.d.

Fuente: Elaboración propia según datos del *Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social 2014*. Datos del 2014 de Fundación Tripartita, *Formación para el empleo. Balance de resultados 2014*. Para ese 2014, los datos de la formación dirigida prioritariamente a ocupados son datos estimados.

Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios tienen unas características similares. Se dirigen a desempleados menores de 25 años y se relacionan con actividades destinadas a la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, con la rehabilitación urbana o del medio ambiente o con la creación o recuperación de infraestructuras públicas. Su duración es temporal: 12 meses las Casas de Oficios y de 12 a 24 meses las Escuelas Taller. Los primeros 6 meses se

destinan a formación y el resto (6 meses en las Casas de Oficios y de 6 a 18 meses en las Escuelas Taller) al desempeño de una actividad laboral vinculada a la formación llevada a cabo. Los alumnos disponen de un contrato de formación con salario equivalente al 75% del salario mínimo interprofesional y desarrollan sus tareas laborales con la supervisión de un tutor.

Como resulta de los datos de la tabla anterior, las Casas de Oficios apenas han tenido presencia en España y, por el número de personas formadas y contratadas parecen abocadas a su extinción: 54 personas en 2013. La significación de las Escuelas Taller es mayor, pero las personas que han participado en sus programas ha sido escaso: con un máximo de 3.591 en 2012 y apenas 2.023 en 2013. La reducción del peso de las Escuelas Taller en el conjunto de las PAE es llamativa, ya que diversos informes subrayan la elevada inserción laboral, posterior al programa, de quienes han seguido estas acciones que combinan formación y empleo. Como subraya la responsable de los servicios de empleo de un municipio de mediana dimensión, esos programas ofrecen una posibilidad real de profesionalización y su reducción, que en la práctica se ha configurado como eliminación en Catalunya, deriva con toda probabilidad de su elevado coste en un marco de reducción presupuestaria.

Por su parte, los Talleres de Empleo se dirigen a desempleados de 25 o más años y a actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, promovidos por entidades públicas (en buena medida del ámbito local) o privadas sin ánimo de lucro. La duración del programa es de 6 a 12 meses y, desde el inicio del Taller, los participantes son contratados por la entidad promotora, mediante un contrato para la formación y el aprendizaje que se remunera con el importe del salario mínimo interprofesional anualmente establecido. Los Talleres de Empleo son la iniciativa más utilizada para combinar formación y empleo de las que venimos tratando. Aun así, también presentan una incidencia limitada, participando en ellos un máximo de 10.000 personas en 2011 y, atendiendo a la reducción presupuestaria de las PAE, reduciéndose después hasta menos de la mitad.

Vale la pena indicar que la distribución territorial de estas iniciativas es muy diferente entre las CCAA. Las Escuelas Taller tienen mayor presencia en las Comunidades de Madrid y Extremadura (392 y 372 participantes respectivamente), mientras que esos programas no han existido en 2013 en Catalunya, Andalucía, Illes Balears y Galicia. Por su parte, los Talleres de Empleo, la iniciativa que alcanza mayor extensión aunque siempre limitada, se desarrollan sobre todo en Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura, donde se han formado casi 3.000 de las 4.941 personas que participaron en esos programas en 2013. Catalunya, Comunidad

Valenciana, La Rioja, Murcia y, en la práctica, Andalucía (solo 16 personas formadas), no utilizan Talleres de Empleo.

Sin referirse estrictamente a estos programas, algunos entrevistados apoyan netamente la combinación de formación y empleo en programas específicos. Lo hace así una de las personas entrevistadas con cargos de responsabilidad en el SOC, en especial para los mayores de 55 años, para los cuales una acción estrictamente formativa puede ser insuficiente. También puede ser insuficiente un Plan de Empleo, como los que desarrollan muchos municipios para contratar por pocos meses, para actividades frecuentemente destinadas al mantenimiento del entorno urbano, a personas con especiales dificultades de inserción laboral e, incluso, de subsistencia. Esa misma entrevistada, y un técnico de empleo de un municipio de más de 200.000 habitantes, subrayan la inutilidad de políticas de empleo que comporten una contratación temporal sin visos de continuidad y sin ninguna acción formativa o recualificadora, apostando por enfatizar estas acciones en los planes de empleo que se implementan en el ámbito local. Por contra, los responsables de empleo de un municipio de mediana dimensión y de otro con baja población, enfatizan la poca profesionalización que permiten las acciones formativas que se pueden concretar en estos programas que interaccionan formación y contratación: centradas en la mejora de las habilidades para la búsqueda de empleo, más que en la adquisición de conocimientos y competencias ligadas a una profesión. La mejora de la empleabilidad debiera ser un elemento prioritario en este tipo de programas ya que, de lo contrario, la inserción laboral que proporcionan puede concluir con la finalización del propio programa.

Todas las personas entrevistadas aludidas en el párrafo anterior, así como el conjunto de entrevistados que se manifiestan al respecto, son extremadamente críticas con las subvenciones a la contratación, con el empleo subvencionado. Para todos ellos, esa PAE que se aborda en otro capítulo, no tiene efecto alguno en términos de creación de empleo ya que, como enfatizan, con estas o con palabras parecidas: “solo sirven como efecto sustitución. Un empresario cuando quiere contratar mira las ventajas que existen en las subvenciones y toma una”. Es decir, contrata utilizando esta vía cuando ya ha tomado la decisión de contratar y lo haría igualmente sin la existencia de subvenciones a la contratación.

4. LA EVALUACIÓN DE LAS PAE: UN PROBLEMA NO RESUELTO

Evaluar el funcionamiento de los distintos programas que componen las PAE es un aspecto de primer orden para conseguir un diseño eficaz de los mismos. En España, la evaluación ha sido un aspecto plenamente secundario en la implementación de las PAE, aunque en los últimos años se ha intentado incidir en ello y, en particular, el nuevo modelo de las PAE enfatiza la importancia de la evaluación aunque, como hemos visto y retomaremos ahora, esa evaluación no alcanza a los programas concretos. De este modo, señalaremos en primer lugar los aspectos más significativos de los mecanismos que se utilizan: la evaluación seguida desde la Fundación Tripartita para la formación en el empleo, la que deriva de los PAPE y, como breve ejemplo la que se sigue y se propone para los próximos años en el SOC de Catalunya. Subrayaremos, después, las principales carencias de esos mecanismos y finalizaremos el apartado indicando algunas sugerencias para la mejora de los mismos.

4.1. Fundación Tripartita para la formación en el empleo: el cuestionario de evaluación de la calidad de la formación

La Fundación cuenta con las respuestas facilitadas a un “cuestionario de evaluación de la calidad de las acciones formativas”, cuyo manual de procedimiento es consultable en Fundación Tripartita (2013), a partir de las cuales constata, en realidad, no la calidad de esas acciones sino el grado de satisfacción de las personas que han seguido cursos de formación específicos.

Esos cuestionarios se utilizan desde 2009 y su origen se sitúa en el RD 395/2007 de 23 de marzo por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y que, en su artículo 37.3, establece que los propios alumnos participarán en la evaluación de la formación. Más concretamente, en lo que refiere a la formación de oferta, la Orden TAS/718/2008 de 7 de marzo establece, en el artículo 33.4., que el SEPE configurará un “Cuestionario de evaluación de calidad” sobre la formación de oferta, teniendo en cuenta las propuestas de las CCAA y que serán los centros y entidades que imparten los cursos quienes recopilarán y grabarán los datos del cuestionario. Dichos centros y entidades que implementan la formación deben estar debidamente acreditados para ello⁸. Por otra parte, la Fundación Tripartita ha

⁸ A modo de ejemplo, en Catalunya pueden solicitar subvenciones para los programas que se convocan las entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el *Registre de Centres i Entitats de Formació del SOC*. La acreditación y la inscripción se vincula a la familia profesional objeto de acciones
Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

habilitado mecanismos de grabación, desde la aplicación “Planes de formación”, destinada a obtener datos propios de ese cuestionario para quienes han participado en programas de formación continua en las empresas. En este sentido, cabe indicar que las entidades beneficiarias de los cursos de formación pueden destinar una parte de la subvención recibida a la implementación del cuestionario y, en su caso, también a otras actuaciones de evaluación y control que consideren adecuadas. Los importes previstos para ello varían en función de la subvención recibida, con un importe del 2% sobre las subvenciones superiores a 2,5 millones de euros y con un importe del 5% de las subvenciones inferiores a 50 mil euros.

El cuestionario de evaluación de la calidad incluye datos sobre el curso de formación, sobre los participantes en el mismo y un total de 24 preguntas sobre el funcionamiento y valoración de las acciones formativas. En la práctica, la última pregunta, la 24, que valora el “grado de satisfacción general con el curso”, es la que, en nuestra opinión se utiliza para valorar la “calidad” global del curso.

De la tabla 7.8, que se reproduce a continuación, resulta la expresión de un alto grado de satisfacción con las acciones formativas por parte de quienes las han seguido. Pero de esa satisfacción no deriva, estrictamente, la eficacia que hayan podido tener las acciones en términos de aumentar la empleabilidad.

formativas y en la página web del SOC se puede acceder al detalle de *Entitats acreditades pel SOC per a la impartició de certificats de professionalitat*: son muy numerosas y su concreción se facilita por municipios e indicando la especialización en familias profesionales.

Tabla 7.8 Indicadores de satisfacción con la formación recibida: 2009-2012

Grado de satisfacción general	Demanda				Planes de Oferta (1)					
	Bonificaciones 2009	Bonificaciones 2010	Bonificaciones 2011	Bonificaciones 2012	Convocatoria Estatal 2009	Convocatoria Estatal 2010	Convocatoria Estatal 2011	Convocatoria Estatal 2012	Programa Jóvenes 2011	Programa Jóvenes 2012
% Participantes que están completamente de acuerdo	48,5	50,1	51,3	54,4	54,7	54,5	58,4	55,9	55,2	54,9
% Participantes que están de acuerdo	47,4	45,5	43,7	40,6	40,8	40,9	37,3	40,3	40,1	41,3
Total satisfechos	93,9	95,6	95,0	95,0	95,5	95,4	95,7	96,2	95,3	96,2
% Participantes que están en desacuerdo	5,2	3,7	4,2	4,3	3,7	3,9	3,6	3,1	4,0	3,4
% Participantes que están completamente en desacuerdo	0,9	0,7	0,8	,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,4
Total no satisfechos	6,1	4,4	5,0	5,0	4,4	4,7	4,3	3,8	4,7	3,8

Valoración general del curso Ítem 9.1 : Puede contribuir a mi incorporación al mercado de trabajo	Demanda				Planes de Oferta (1)					
	Bonificaciones 2009	Bonificaciones 2010	Bonificaciones 2011	Bonificaciones 2012	Convocatoria Estatal 2009	Convocatoria Estatal 2010	Convocatoria Estatal 2011	Convocatoria Estatal 2012	Programa Jóvenes 2011	Programa Jóvenes 2012
% Participantes que están completamente de acuerdo	34,2	34,8	36,3	37,6	38,0	35,0	40,2	38,5	38,8	45,6
% Participantes que están de acuerdo	44,7	44,9	43,7	41,5	43,5	44,2	42,2	44,1	49,7	48,6
Total participantes que valoran positivamente	78,9	79,7	80,0	79,1	81,5	79,2	82,4	82,6	88,5	94,2
% Participantes que están en desacuerdo	15,4	14,7	14,2	15,5	13,5	15,4	13,5	13,8	9,5	4,7
% Participantes que están completamente en desacuerdo	5,8	5,6	5,7	5,4	5,1	5,4	4,1	3,6	2,0	1,1
Total participantes que no valoran positivamente	21,2	20,3	19,9	20,9	18,6	20,8	17,6	17,4	11,5	5,8

Valoración general del curso Ítem 9.2 : Me ha permitido adquirir nuevas habilidades/capacidades que puedo aplicar al puesto de trabajo	Demanda				Planes de Oferta (1)					
	Bonificaciones 2009	Bonificaciones 2010	Bonificaciones 2011	Bonificaciones 2012	Convocatoria Estatal 2009	Convocatoria Estatal 2010	Convocatoria Estatal 2011	Convocatoria Estatal 2012	Programa Jóvenes 2011	Programa Jóvenes 2012
% Participantes que están completamente de acuerdo	41,1	44,1	44,3	47,7	45,7	44,0	48,6	49,8	49,6	58,3
% Participantes que están de acuerdo	46,9	45,5	45,3	41,7	44,1	45,0	41,9	41,8	44,6	38,4
Total participantes que valoran positivamente	88,0	89,6	89,6	89,4	89,8	89,0	90,5	91,6	94,2	96,7
% Participantes que están en desacuerdo	10,0	8,7	8,2	8,6	8,2	8,7	7,6	7,2	4,8	2,7
% Participantes que están completamente en desacuerdo	2,0	1,7	2,1	2,0	2,0	2,3	1,8	1,2	1,1	0,6
Total participantes que no valoran positivamente	12,0	10,4	10,3	10,6	10,2	11,0	9,4	8,4	5,9	3,3

Fuente: Fundación Tripartita: *Observatorio, Indicadores*.

4.2. Los indicadores de los PAPE 2013 y 2014

Como hemos visto en el capítulo 6, el PAPE 2013 coincide en sus criterios con los que se desarrollan posteriormente en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y que, después, se siguen en el PAPE 2014. De este modo, la orientación a resultados que se refleja en esos criterios, se concreta en la elaboración de una serie de indicadores que, con pocas variaciones se recogen en el PAPE 2013 y en el de 2014; en este último caso con la inclusión de algún nuevo indicador. Sin describirlos en concreto (ver Memoria CES, 2014: 362-364), su configuración en los objetivos estratégicos y objetivos estructurales definidos en el PAPE 2014 es la siguiente para un total de 57 indicadores:

1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En total se incluyen 13 indicadores para los objetivos estratégicos distribuidos del siguiente modo:

- A) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España: 3 indicadores
- B) Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo: mayores de 55 años, desempleados de larga duración y beneficiarios del PREPARA: 2 indicadores
- C) Mejorar calidad de la Formación Profesional para el Empleo: 3 indicadores
- D) Reforzar vinculación de políticas activas y pasivas: 3 indicadores
- E) Impulsar el emprendimiento. Incluye 2 indicadores.

2. OBJETIVOS ESTRUCTURALES

En total se incluyen 44 indicadores distribuidos entre los siguientes ejes:

- EJE 1. Orientación: 8 indicadores
- EJE 2 Formación: 13 indicadores
- EJE 3 Oportunidades de empleo : 5 indicadores
- EJE 4 Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: 2 indicadores
- EJE 5 Emprendimiento: 5 indicadores
- EJE 6 Mejora marco institucional del Sistema Nacional de Empleo: 11 indicadores.

Hay que recordar, como se desprende del capítulo 6, que los indicadores sirven para evaluar la gestión que desarrollan las CCAA para cumplir los objetivos fijados, dado que de la que se obtiene en un año deriva parte de la financiación que reciben para implementar PAE el año siguiente. Y no sirven, por el contrario, para evaluar los programas concretos que se implementan. Un par de ejemplos sirven para ilustrar la concreción de esos indicadores. El primero de ellos, el indicador 1.1. incluido en el Eje 1 de Orientación perteneciente a los objetivos estructurales es: “Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los servicios públicos de empleo”. En este caso el número de personas informadas será el dato sobre el que se efectuará la evaluación del indicador.

El segundo ejemplo tiene más relieve. Varios indicadores ligados al eje 2 (formación) de los objetivos estructurales, dan cuenta de las personas que han seguido cursos de formación ocupacional. El SEPE relaciona esos datos con los de

contratación en el mercado de trabajo en los 6 meses siguientes a la acción formativa. De esa interacción podría derivar la eficacia de las acciones formativas. Pero como es sabido y reconocen los responsables del SEPE entrevistados, se desconoce el grado de implicación entre el curso recibido y el empleo conseguido y se desconoce, también, la permanencia posterior en ese empleo.

4.3. La evaluación en las CCAA: el caso del SOC

Como sucede en el resto de CCAA, en Catalunya, que como en otros aspectos vinculados a las PAE tomamos como ejemplo, los indicadores previstos en los PAPE son los que utiliza el SOC para el seguimiento de los programas y servicios programados anualmente. Esa programación ha de formar parte del PAPE de cada año, lo que comporta asimilar los indicadores que ese PAPE indica. Recordemos que esos indicadores, definidos por el SEPE en colaboración con las CCAA, sirven para valorar el cumplimiento de los objetivos, lo cual influye en la financiación de las PAE de las CCAA: en 2013 el 15% del presupuesto se condicionó a esa metodología, en 2014 un 40% y en 2015 un 60%.

Al margen de esa cuestión, cabe indicar que en Catalunya se han desarrollado algunas acciones para evaluar de manera puntual programas específicos. Así, el *Pla de desenvolupament de polítiques d'ocupació de Catalunya 2014-2016* (PDPO), aprobado por el Consejo de Dirección el SOC en 21 de mayo de 2014, incorpora las prioridades para el período considerado, así como los servicios ocupacionales y la carta de servicios a las personas y a las empresas usuarias. Incorpora, también, un pequeño apartado sobre la evaluación de las acciones y apunta cuales se someterán a evaluación en el período considerado, entre las cuales se ubica *Treball a les 7 comarques*, un programa específico al que hemos hecho referencia en el apartado 2.2.1. Al mismo tiempo, el PDPO hace referencia a anteriores evaluaciones efectuadas sobre programas del SOC, fundamentalmente destinados a jóvenes vulnerables: PQPI (Programes de Qualificació profesional inicial) en el período 2008-2011, así como los programas Noves Cases per a Nous Oficis y Suma't para el período 2008-2010. Salvans y Colombo (2013) aluden también a esas evaluaciones⁹, que se han llevado a cabo mediante diferentes metodologías, así como a otras efectuadas con anterioridad sobre la formación ocupacional en Catalunya en 2005-2006 (Toharia, dir., 2008) y los planes de empleo en el período 2005-2007.

⁹ Consultables en: <http://www.ivalua.cat> y <http://www.oficinadetreball.cat>.

Por otra parte, al margen de las evaluaciones concretas llevadas a cabo años atrás, el SOC ha incorporado entre sus actuaciones un Modelo de Evaluación, elaborado por IVÀLUA (2013), que fue aprobado por el Consejo de Dirección del SOC el 13 de enero de 2014 y que corresponde a un compromiso reflejado en el anterior PDPO 2012-13. Ese modelo de evaluación incluye las siguientes 7 iniciativas como elementos que deben orientar las evaluaciones de las PAE.

- Integrar las bases de datos relevantes para la evaluación y enriquecer la definición de éxito de las PAE. En este aspecto, el documento presenta las fuentes disponibles, sus deficiencias y los mecanismos para poner en interacción las diversas bases de datos.
- Evaluar ex ante el diseño de nuevos programas y la reforma de los existentes.
- Estandarizar el seguimiento y monitorización de las PAE
- Realizar evaluaciones con hipótesis contrafactual de las principales PAE¹⁰
- Desarrollar proyectos piloto de nuevos programas con diseño experimental
- Priorizar y planificar las evaluaciones
- Consolidar la Secretaría Técnica como órgano de coordinación y gestión del conocimiento del SOC

No es objeto de este estudio el seguimiento que pueda estar desarrollando el SOC sobre el modelo de evaluación mencionado. Pero son interesantes algunos de los aspectos que contempla, en tanto que suelen utilizarse en otros países y resultan de las aportaciones efectuadas en este terreno por diversos expertos. Entre esas aportaciones la de llevar a cabo evaluaciones con hipótesis contrafactual es, con toda probabilidad, la más relevante.

4.4. Sugerencias de mejoras en los procesos de evaluación de las PAE: la importancia de la evaluación contrafactual (*Matching*)

Disponer de bases de datos adecuadas y poder ponerlas en interacción, o desarrollar nuevos programas con un diseño experimental que incluya la evaluación de las acciones antes de pensar en extenderlos, son dos aspectos que aparecen recurrentemente entre los expertos en materia de evaluación de las políticas activas y que deberían poder implementarse en España. La evaluación mediante hipótesis y contrastación contrafactual, que precisa de la disposición de las bases de datos indicadas, es otro de esos elementos.

¹⁰ Una de las responsables del SOC entrevistadas indica que esta es la forma en que se han llevado a cabo evaluaciones anteriores y cita, explícitamente, la efectuada sobre la formación ocupacional (ver Toharia, dir., 2008).

En cualquier caso, lo que no es admisible es la inexistencia de mecanismos adecuados de evaluación de los programas específicos en que concretan las PAE. Tampoco lo es que el SEPE no facilite los datos imprescindibles para poder realizar aproximaciones rigurosas a la evaluación de las PAE. A nuestro equipo no se nos han facilitado, pese a la buena disposición de los responsables que hemos entrevistado. Pero ese no es un hecho aislado ya que, como indica el equipo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea) en un artículo de provocativo título (“Las políticas activas de empleo que nadie evalúa”, <http://cincodias.com/cincodias/2015/01/19economia/>): *“No nos niegan los datos, nos dan buenas palabras, pero la realidad es que no los facilitan”*. En cualquier caso, sin esa evaluación se está, de hecho, a ciegas sobre la eficacia de los distintos programas y sobre los aspectos que podrían servir para mejorarlos y adecuarlos a las necesidades de las personas y del tejido productivo.

Más concretamente en las evaluaciones mediante metodología contrafactual, se trata de replicar lo que hubiera sucedido al individuo si no hubiera seguido una determinada acción. Esquemáticamente, en las evaluaciones basadas en una metodología contrafactual (o de *matching*, de emparejamiento) de una medida, de un programa concreto implementado, una evaluación de este tipo contempla el seguimiento de los mecanismos de inserción y/o de mejora de la empleabilidad de grupos de personas que han formado parte del programa llevado a cabo. Ese seguimiento se compara con la trayectoria de inserción y de las condiciones de empleabilidad de otros grupos que no han sido partícipes de las medidas evaluadas, pero que comparten las características que se detectan entre las personas cuya participación en las medidas se evalúa. En otras palabras, se trata de construir dos grupos de similares características, uno de ellos (grupo de tratamiento) formado por beneficiarios de una medida, formación ocupacional por ejemplo, y otro (grupo de control) con personas que no la han seguido. Las diferencias entre la situación laboral de ambos grupos determina el impacto efectivo de la medida evaluada.

Un análisis de ese tipo, validado por las aportaciones de expertos en diversas investigaciones (Kluve, 2010, Card, Kluve y Weber, 2010), permite una buena valoración de la eficacia concreta de las medidas evaluadas. Uno de esos expertos, Jochen Kluve, en una entrevista (en la revista *Avaluació per al Bon Govern*, 2011), valora positivamente los métodos de *matching*, que consisten en imitar un experimento utilizando una gran cantidad de información administrativa para construir un grupo de comparación (o de control) que se pueda comparar legítimamente con el grupo de tratamiento. Para una evaluación rigurosa siguiendo

esta metodología se precisan buenos datos administrativos, relativos a las características de las personas cuyos grupos se comparan, aspecto éste en el que insisten otros autores (Künn, 2014). Por otra parte, el propio Kluve señala que estos estudios de tipo cuantitativo pueden reforzarse con aproximaciones cualitativas.

En España, autoras como De la Rica (2015), también apoyan este tipo de metodología para evaluar las PAE, al tiempo que enfatiza la necesidad de disponer de una serie de datos que, en la actualidad, se encuentran fuera del alcance de los investigadores. Así, cuando aborda la evaluación de la formación ocupacional, subraya que se precisa disponer de los datos demográficos de las personas que compondrán el grupo de tratamiento y el grupo de control: edad, género, nivel educativo, experiencia laboral, tipo de empleo previo, sector, tipo de contrato, etc. Pero también se ha de poder contar con el historial de todos los cursos de formación en que esas personas han participado, su duración y su tipología, así como la experiencia laboral posterior a ellos. La ausencia de estos datos en España dificulta, en la práctica la impide, una evaluación rigurosa de las PAE. Pero lo que más impedimentos comporta de cara a obtener una evaluación de ese tipo, es la reticencia o el desinterés de la administración pública, para impulsar una evaluación de las PAE que posibilite la mejora de las acciones en términos de promover la empleabilidad.

Es cierto que resulta difícil, y probablemente caro, extender de forma rápida ese tipo de evaluación al conjunto de programas de las PAE. Pero iniciar evaluaciones contrafactuales en acciones especialmente significativas, como programas concretos incluidos en la formación ocupacional, parece una buena opción para, además de servir para introducir las mejoras pertinentes en las medidas evaluadas, poder extender progresivamente ese mecanismo de evaluación.

Por otra parte, en términos de evaluación de las PAE parece imprescindible avanzar en dos ámbitos más. Uno de ellos se refiere a la formación continua, de la que apenas existen más datos que los que proporciona el cuestionario de satisfacción con los cursos seguidos que, como hemos visto en el apartado 7.4.1, hasta ahora ha proporcionado la Fundación Tripartita.¹¹ Iniciar evaluaciones, en función del sector de actividad o de la dimensión de las empresas y atendiendo a las prioridades y a los objetivos establecidos en los PAPE, es hoy un elemento absolutamente necesario y

¹¹ Finalizado el período de análisis que contemplamos, ha aparecido la noticia (El País 4 setiembre 2015) de que el Tribunal de Cuentas evalúa críticamente que el SEPE no haya efectuado estudios específicos para comprobar el impacto de la formación continua en el mantenimiento y/o la promoción en el empleo y sobre la competitividad.

que permitiría abordar algunas de las posibles disfunciones de la formación que se dispensa desde las empresas. Este tipo de evaluación, al margen de componentes cuantitativos, debería poder aplicar métodos cualitativos en razón del sector, de la dimensión de la empresa, o de los criterios a priorizar en la elección de la evaluación a llevar a cabo.

El segundo ámbito, se refiere a iniciar evaluaciones sobre la integración efectiva del sistema de formación profesional para el empleo. No es suficiente con disponer de datos sobre los cursos que proporcionan certificados de profesionalidad, o sobre los que se integran en la formación modular que da opción a ubicarse en determinados niveles de cualificación contemplados en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Es necesario evaluar el grado de conocimiento que tienen las personas que siguen esas acciones formativas, sobre los mecanismos para acreditar en el sistema formativo reglado la formación ocupacional o continua que han realizado, o para aumentar su nivel de cualificación reconocido. Y es necesario, precisamente, para impulsar la integración del sistema de formación profesional para el empleo y para el aumento efectivo de las competencias de los trabajadores.

Evaluaciones contrafactuales, dirigidas entre otros a parados que han seguido programas de formación ocupacional, inicio de una evaluación rigurosa, aunque inicialmente parcial y limitada, de la formación ocupacional e inicio de la evaluación respecto a la integración efectiva del sistema de formación profesional para el empleo, son retos importantes para la evaluación de las PAE en España. En el contexto de reducción presupuestaria que han experimentado las PAE conviene más que nunca, asegurar la eficacia de las acciones que se implementan. Para ello, y quizás contradictoria y aventuradamente respecto a aquella reducción, cabría pensar en destinar una porción de los presupuestos destinados a las PAE a la evaluación de programas específicos.

5. CONCLUSIONES (CAPÍTULOS 6 Y 7)

El nuevo modelo de PAE se implanta en España a partir del PAPE 2013 y de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada un año más tarde y que recoge los criterios ya expresados en dicho PAPE. El PAPE 2014 se sitúa en la misma línea, apuntando a un modelo de PAE basado en la consecución de objetivos y en la evaluación y financiación de los programas de acuerdo a los resultados obtenidos respecto a los objetivos, estratégicos y estructurales, fijados.

En ese nuevo modelo, la financiación de las PAE implementadas por las CCAA depende parcialmente de la evaluación de los resultados obtenidos por cada una de ellas respecto a los objetivos marcados. Pero esa evaluación se refiere, únicamente, a la de los indicadores que los PAPE configuran respecto a los distintos objetivos. En ningún caso el nuevo modelo contempla evaluar programas concretos y ese es un aspecto, abordado en el capítulo 7.4, que constituye una de las más notorias deficiencias del modo en que se desarrollan las PAE en España. No abundamos en estas conclusiones en las sugerencias de mejoras en la evaluación con que se concluye el apartado inmediatamente anterior. Pero sí cabe reiterar la imperiosa necesidad de avanzar en la evaluación de programas específicos, por medio primordialmente de métodos contrafactuales, que permita la mejora de las acciones que se llevan a cabo en términos de aumentar la empleabilidad, las competencias y las capacidades y cualificaciones laborales de quienes las siguen. Ese tipo de evaluación puede resultar oneroso. Pero hay que invertir en él, ya que supone uno de los instrumentos más adecuados para avanzar en la eficacia exigible al conjunto de los programas que forman parte de las PAE.

Destinar recursos a la evaluación efectiva de las PAE parece contradictorio con la reducción presupuestaria que éstas han sufrido desde 2012 y que ha comportado que la financiación para el 2014, aumentada ligeramente respecto al año anterior, apenas supere el 50% de la disponible en el 2010 para desarrollar el conjunto de PAE. Sin embargo, lo que resulta realmente contradictorio es que los recursos destinados a PAE sean muy inferiores a los existentes en el período anterior a la crisis y a los primeros años de constatación de la misma. Es simplista argumentar que hay que ser más eficaces con menos recursos. La eficacia puede mejorarse de diversas formas, pero es sencillamente imposible, por ejemplo, atender a un número de desempleados mucho mayor que en el período previo a la crisis con unos recursos muy inferiores. La drástica reducción presupuestaria que han experimentado las PAE desde el año 2012, pone en tela de juicio las orientaciones del nuevo modelo, en términos de mejorar la empleabilidad y de promover empleos cualificados y de calidad, como debieran ser los asociados a la sociedad del conocimiento. En este sentido, cabe preguntarse, ¿qué tipo de activación puede llevarse a cabo con unas PAE poco desarrolladas, respecto a los países avanzados de la UE, y que han visto mermado el alcance de su aplicación? La respuesta tiene que ver con los criterios de la activación impulsados desde la propia UE y que se concretan en España con la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016. Por una parte responsabilizar a las personas de

sus situaciones de empleo o de desempleo y, por otra, fomentar la activación a partir de la reducción de las prestaciones sociales para quienes no dispongan de empleo.

Uno de los ejemplos más claros al respecto es de la personalización, como criterio que guía la orientación laboral a las personas que deben prestar los servicios públicos de empleo. El PAPE 2012, ya originado bajo el gobierno del Partido Popular y derivado de la reforma de las PAE aprobada el año anterior en el RD 3/2011 de 18 de febrero de ese año, ya subrayaba, como lo harán los PAPE posteriores, la necesidad de una atención personalizada basada en la elaboración de itinerarios individuales de empleo. Una activación orientada a mejorar las capacidades laborales y la empleabilidad de las personas debe contar con instrumentos adecuados para ello. Y la orientación laboral, desarrollada a lo largo de la vida y en las diferentes situaciones de empleo o de carencia del mismo, es uno de los instrumentos más valiosos. Sin embargo, los datos que hemos podido proporcionar, imprecisos y de difícil consecución y contrastación, apuntan a que los recortes presupuestarios han afectado seria y negativamente al número de técnicos que, desde los servicios de empleo, deben atender a las personas que acuden a ellos en busca de actuaciones que mejoren su formación y/o que faciliten su inserción laboral.

En cualquier caso, conviene indicar que algunos de los aspectos contenidos en el nuevo modelo de PAE suponen avances respecto al funcionamiento anterior. Sucede así con la mayor racionalización en el diseño de los programas a desarrollar, que deriva de su vinculación con objetivos delimitados ahora en mayor medida. Establecer indicadores también permite una mejor concreción técnica de los datos a recoger sobre las PAE llevadas a cabo. Igualmente supone un avance la participación de las CCAA en el seguimiento y, en su caso, revisión de dichos indicadores a través del Foro telemático creado. Un Foro cuyo funcionamiento se valora positivamente, como ocurre con las mejoras técnicas resultantes del uso de indicadores, por buena parte de las personas que hemos entrevistado.

Sin embargo, tales avances chocan con la percepción, expresada por algunos entrevistados, de que el nuevo modelo de PAE supone una mayor centralización en su diseño y en la aplicación práctica de los programas a desarrollar. Formalmente, los criterios expresados por la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y por los PAPE 2013 y 2014 subrayan que el nuevo modelo permite una mayor flexibilidad para que las CCAA apliquen programas específicos que atiendan las necesidades del territorio. Pero los objetivos a que deben asociarse esos programas se configuran de forma centralizada alejándose, como producto de ello, de las diversas realidades y necesidades territoriales.

La posibilidad de asociar un programa concreto de PAE a varios objetivos es un aspecto que permite matizar la centralización indicada. Pero solo en un grado limitado, como enfatizan todos los entrevistados implicados en la aplicación de las PAE en el ámbito local. La importancia del ámbito local a la hora de concretar políticas activas específicas adecuadas para cada territorio, es una evidencia clara en la perspectiva del conjunto de entrevistados. Para adecuar las PAE al territorio, parece necesaria una mayor descentralización en el diseño y en las posibilidades de aplicación de las PAE y, desde luego, la disposición de más recursos para llevarlas a cabo.

Ambos aspectos, descentralización y recursos, aparecen como aspectos cruciales en una de las principales políticas activas, la formación. La formación es un elemento crucial para acceder al empleo, para mantenerlo y/o para mejorar la empleabilidad de las personas, vinculando sus capacidades con las necesidades del tejido productivo en el territorio. La formación continua que se desarrolla en las empresas y la formación ocupacional a las personas desempleadas debieran ser, sin duda, dos elementos de primer orden para mejorar la empleabilidad de las personas en el marco de la sociedad del conocimiento. A ellas se ha destinado en buena medida el capítulo 7 y conviene, en este orden, precisar a modo de conclusión algunos aspectos sobre ellas.

En primer lugar, hay que dejar constancia de la poca precisión que facilitan la terminología y los datos estadísticos disponibles para distinguir las diversas acciones formativas que, como PAE, se desarrollan en España. Como hemos visto en 6.B. la distinción entre formación de oferta y formación de demanda dirigida prioritariamente a ocupados y la formación de oferta dirigida prioritariamente a desempleados es poco clara. Podemos simplificarla distinguiendo entre formación continua (formación de demanda a ocupados) y formación ocupacional (de oferta dirigida a desempleados). Pero esa simplificación no cubre la totalidad de acciones formativas que se llevan a cabo y, en particular, no permite conocer con exactitud cuántos son los ocupados o los parados realmente formados, ya que la formación dirigida prioritariamente a ocupados puede prestarse, también, a desempleados y la dirigida prioritariamente a éstos puede ofrecerse, también, a ocupados. De este modo, los presupuestos destinados a acciones dirigidas a desempleados o a ocupados y los participantes en las mismas, ocupados o parados, son datos que deben tomarse con extrema precaución.

En cualquier caso, y centrándonos en la formación continua y en la ocupacional, las acciones formativas de las PAE más relevantes, uno de los

resultados apreciables es que el grueso de las acciones se concentran en un número reducido de familias profesionales: 7 aglutinan el 73% de la formación ocupacional y un porcentaje similar se concentra en 6 familias profesionales en el caso de la formación continua. En este orden, la apuesta por un cambio de modelo productivo más acorde con la denominada sociedad del conocimiento, que incorpore empleos cualificados y de calidad, no se concreta en las acciones de formación que se desarrollan. Y vale la pena advertir que promover ese tipo de cambios, cuestión que parece deseable y necesaria, es un aspecto que aparece solo en la perspectiva de alguna de las personas entrevistadas.

En cualquier caso, la formación destinada a ocupados y la destinada a parados han sufrido muy importantes recortes en términos presupuestarios que ha afectado a las personas implicadas en sus acciones. En el caso de la formación de oferta destinada prioritariamente a ocupados, la reducción de los presupuestos se refleja en el gráfico 7.2 y ha hecho que de los 612 mil trabajadores formados en 2011 (con cifras superiores en años anteriores) se pase a únicamente 245 mil en 2013. En la formación continua, por el contrario, asistimos a un aumento del número de personas formadas: 1,5 millones en 2008, 2,3 millones en 2011 y más de 2,4 millones en 2014 (ver gráfico 5). Pero ese avance presenta dos importantes matices. El primero es que la formación, como se ha dicho, se concentra en trabajadores que desarrollan tareas propias de unas pocas familias profesionales. El segundo matiz es que al ritmo, aun y creciente de 2,5 millones de ocupados formados anualmente, serían necesarios más de 6 años para que los 17 millones de ocupados recibieran un curso de formación en la empresa. Y el tercer matiz es que, como desde hace años, se sigue apreciando que la formación continua prima a los colectivos con niveles educativos más altos. Éstos pueden recibir formación en años sucesivos, mientras que se deja en segundo plano la formación destinada a las personas con niveles educativos bajos o medios.

La situación es, sin embargo, más grave en el caso de la formación ocupacional, un instrumento de indudable valía para mejorar las oportunidades laborales de las personas desempleadas. En el apartado 3 del capítulo 7 (7.3) hemos indicado las muy serias deficiencias que presentan los datos relativos a la formación ocupacional y el reconocimiento que el SEPE hace de ellas. Haciendo abstracción de tales deficiencias, los datos estadísticos disponibles (ver tabla 7.5) son absolutamente desalentadores: 243 mil parados formados en 2008 con una tasa de cobertura del 9,3% de los desempleados, contra 223 mil formados en 2013 (las estimaciones para 2014 los sitúan en menos de 200 mil) con una tasa de cobertura del 4,6% del total de desempleados. Suena casi a broma, pero de esos datos deriva una lastimosa realidad:

con las tasas de paro actuales, una persona desempleada podría tener que esperar más de 20 años para recibir formación ocupacional. Ciertamente, como se explica en 7.3. los datos estadísticos sobre formación ocupacional no incluyen el total de acciones formativas que se llevan a cabo por parte de las CCAA. Pero aunque tomáramos como formación ocupacional las actuaciones que se contabilizaban como tal en Catalunya en 2013 y no los cursos conducentes a un certificado de profesionalidad, como en 2014, un parado debería esperar más de 4 años para obtener ciertas garantías de acceder a la formación ocupacional.

Cabe añadir, que un aspecto en el que se ha avanzado en los últimos años es en el reconocimiento de las acciones formativas seguidas, ya sean de formación continua u ocupacional. La configuración modular de los cursos de formación de manera que permitan obtener un certificado de profesionalidad, se ha expandido notablemente. Sin embargo, se ha expandido menos la posibilidad de acreditar la experiencia laboral, en parte por la dificultad de acceder a las convocatorias que aparecen para ello en las diferentes CCAA. Y la integración efectiva de los subsistemas formativos: la formación ocupacional, la formación continua y la formación reglada (ciclos formativos de grado medio y de grado superior) está todavía lejos de concretarse.

Además, conviene advertir de otras cuestiones relativas a la formación ocupacional que resultan de nuestro estudio. Una de ellas, es que se advierte una tendencia, en los últimos años, a que las personas con menores niveles educativos pierdan presencia en la formación ocupacional. Otras tienen que ver con alguno de los colectivos que se consideran prioritarios en estas acciones formativas. Es el caso de los jóvenes, para quienes la potenciación de programas que derivan de aplicar la Garantía Juvenil, apenas ha supuesto retoques sobre las iniciativas de formación ocupacional previamente existentes dirigidas a ellos. Es también el caso de los mayores de 55 años, otro colectivo prioritario pero que tienen poca presencia en la formación ocupacional.

Respecto a las personas mayores de 55 años, como ocurre con quienes presentan especiales dificultades de inserción laboral, de la perspectiva de diversos entrevistados resulta el interés de combinar en programas concretos la formación con el ejercicio de un empleo. Pero siempre que las acciones formativas reviertan en la mayor empleabilidad y cualificación de las personas. Y siempre que la actividad desarrollada en el empleo pueda tener visos de continuidad en el territorio ya que, de lo contrario, la inserción laboral puede concluir con el fin del programa. Los Talleres de Empleo que se configuran a nivel local y, especialmente, las Escuelas

Taller son dos iniciativas en este terreno con larga tradición en España. Sin embargo, implican a muy pocas personas en sus acciones formativas y de empleo (ver tabla 7.7) cuando, en general, han mostrado buenos resultados en la obtención de capacidades profesionalizadoras y de inserción laboral. El caso de las Escuelas Taller podría configurarse, además, como un elemento de integración de los subsistemas formativos y como un aspecto de interés en la formación dual que se quiere desarrollar en España; en tanto que la formación ofrecida podría asociarse a ciclos formativos reglados propios de la actividad laboral llevada a cabo.

Finalmente, hay que subrayar que abundan las críticas entre los entrevistados en el sentido de que la formación ocupacional no siempre sirve a la mejora de la empleabilidad, coincidiendo en la importancia de la transversalidad de las acciones para el conjunto de colectivos implicados y, especialmente, insistiendo en la relevancia de una orientación personalizada que vincule las características de los desempleados con las necesidades del tejido productivo en el territorio. A esos aspectos cabe añadir, en nuestra opinión, que aumentar los recursos que se destinan y evaluar los programas de formación ocupacional, como sucede con el conjunto de las PAE, es el único camino para mejorar su concreción y coadyuvar a que sirvan de forma efectiva para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los desempleados.

BIBLIOGRAFÍA (CAPÍTULOS 6 Y 7)

- Alujas, J.A. (2006), “Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 61.
- AAVV (2008), *Hacia la sociedad del conocimiento: formación permanente y cualificaciones*, S.S. Javier Irigoyen-Servicio Navarro de Empleo, Pamplona.
- Barbier, J.C. (2005), “The European Employment Strategy: a chanel for activating social protection?”, en Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L. (eds.). *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang
- Card, D.; Kluve, J. y Weber, A. (2010), “Active Labour Market Policy Evaluation: A Meta-Analysis”, *The Economic Journal* nº 120.
- CEDEFOP (2010), *Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Comisión Europea (2013), *Recomendación del Consejo relativa al PNR de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*, Bruselas.
- Comisión Europea (2013), *Informe Conjunto de Empleo que acompaña el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, Bruselas.
- Consejo Económico y Social –CES– (2014), *Informe sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, Madrid, CES
- Consejo Económico y Social –CES– (2015 y años anteriores), *Informe sobre la situación socioeconómica y laboral en España en 2014 (y años anteriores)*, Madrid, CES.
- Departament d’Empresa i Ocupació (2014), *Memòria del Departament d’Empresa i Ocupació 2013*, Departament d’Empresa i Ocupació, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Diputació de Barcelona (2014 y años anteriores), *Memòria de la Diputació de Barcelona 2013 (y años anteriores)*, Barcelona.
- European Commission (2011), *Employment Policy (Social Europe guide vol. 1)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Fundación Tripartita para la formación en el empleo (2014 y años anteriores), *Financiación de la formación para el empleo 2013 (y años anteriores) paso a paso*, Madrid, Fundación Tripartita
- Id., *Memoria* (2013, 2012, 2011, 2010).

- Id. (2015 y años anteriores), *Formación para el empleo. Balance de resultados 2014 (y años anteriores)*
- Id. (2014), *Dinámicas sectoriales del sistema productivo: junio 2013-junio 2014. Afiliados a la Seguridad Social*.
- Id. (2013), *Formación en las empresas 2012. Cataluña*.
- Id. (2012), *Informe sobre la calidad de las acciones formativas en las empresas. Año 2009*.
- Gozzer, S. (2015), "El SOC pierde el 31% de su plantilla en cinco años", en *El País* 14 de mayo.
- Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball –QUIT– (2000), *¿Sirve la formación para el empleo?*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Ivàlua (2013), *Model d'Avaluació del SOC: Coneixement al servei de les polítiques actives d'ocupació. 7 reptes per al període 2013-16*, IVÀLUA/SOC, Barcelona.
- Ivàlua (2013), *Guia pràctica 10. Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació*, Ivàlua/SOC, Barcelona.
- Kluve, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", en *Labour Economics* nº 17.
- Kluve, J. (2011), "Una reflexió des de l'avaluació. Entrevista amb Jochen Kluve", en *Avaluació per al Bon Govern*, 30 mayo 2011.
- Künn, S. (2014), "La evaluación de las políticas activas", ponència en Jornada *L'efectivitat de les polítiques actives d'ocupació a debat*, Ivàlua, Barcelona 9 diciembre.
- Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, BOE nº 252 17 octubre 2014.
- Lope, A. (2014), "La lejanía de la acción local sobre el empleo respecto a las premisas de la activación. Dos ejemplos locales de políticas activas de empleo", en Instituto de Estudios del Trabajo (IET), *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 1, IET, Bellaterra. iet.uab.cat/index.php?lang=es
- Lope, A. y Alòs, R. (2013), "Las políticas activas de empleo en España. Deficientes políticas para malos empleos", en *Sociología del Trabajo* nº 77, págs. 92-116.
- Lope, A. (2010), "Els sistemes d'orientació i inserció laboral i la importancia de la formació", en *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*, COLPIS-Dep. Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Lope, A. y Martín, A. (1998), "As relações entre formação e emprego", en AAVV, *Formação, Trabalho e Competensa*, PUC Rio Grande/Edipurcs, Porto Alegre.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014 y años anteriores), *Anuario de Estadísticas 2013 (y años anteriores)*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014), *Medidas de impulso a la activación para el empleo*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- Negueruela, E. (2014), *Los presupuestos de 2014 para políticas de empleo*, Madrid, Secretaría de Políticas de Empleo y Migraciones de CS de COO
- Nogueira, K. (2014), “Comentario a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol.2 nº 4 págs. 1-18.
- Plan Anual de Política de Empleo para 2014*, BOE nº 232, 24 septiembre 2014
- Plan Anual de Política de Política de Empleo para 2013*, BOE nº 217, 10 septiembre 2013.
- Ramos, F. (2010), “Les polítiques actives d’ocupació”, en *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*, COLPIS-Dep. Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Plan Anual de Política de Empleo para 2012*, BOE nº 186 4 agosto 2012
- RD 751/2014 de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, BOE nº 231 23 septiembre 2014
- RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, BOE nº 279 19 noviembre 2011
- Rosetti, N. (2009), “Les polítiques actives d’ocupació: conceptes i discursos”, en AAVV, *Ocupació*, Grup d’IC-EUiA-EMP i Diputació de Barcelona, Barcelona
- Salvans, G. y Colombo, C. (2013), “Polítiques actives d’ocupació a Catalunya: el cas de la formació professional per a l’ocupació”, en Martínez, M. y Albaigés, B. (dirs.), *L’estat de l’educació a Catalunya. Anuari 2013*, Fundació Jaume Bofill, col·lecció polítiques nº 80, Barcelona.
- Secretaria d’Ocupació i Relacions Laborals (2013), *Memòria Secretaria d’Ocupació i Relacions Laborals 2012*, Secretaria d’Ocupació i Relacions Laborals, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Serrano, A. (2007), “Activations Regimes in Europe: a clustering exercise”, en Serrano A. y Magnusson, L. (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (2013, 2012 y 2011), *Informe Anual del Servicio Público de Empleo Estatal*, SEPE, Madrid.

Servei d'Ocupació de Catalunya –SOC– (2014), *Pla de desenvolupament de polítiques d'ocupació de Catalunya 2014-16*, SOC.

Servei d'Ocupació de Catalunya –SOC– (2012 y años anteriores), *Memòria del Servei d'Ocupació de Catalunya 2011 (y años anteriores)*, SOC, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Toharia, L. (dir.) (2008), *La evaluación de la formación ocupacional en Catalunya: 2005-2006*, SOC, Barcelona.