

LA RELEGACIÓN DE LA FORMACIÓN EN EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

TRAINING SHUNTED ASIDE IN THE NEW MODEL OF ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES

Andreu Lope

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

Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universitat Autònoma de Barcelona, 08193- Bellaterra, Spain

andreu.lope@uab.cat

Resumen

Este trabajo forma parte de la investigación "Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España: 2012-2014". Dirigida por Fausto Miguélez ha contado con la financiación de la Fundació La Caixa y sus resultados pueden consultarse en <http://ddd.uab.cat/record/142865>. La investigación ha utilizado datos estadísticos, fundamental aunque no únicamente de la EPA, del SEPE y de Eurostat. Se han realizado 15 entrevistas a responsables de los servicios de empleo del estado (SEPE) y de Catalunya (SOC), de sindicatos y patronales, así como a técnicos locales. También se ha desarrollado un Delphi en el que han participado 78 expertos en políticas de empleo.

Se presentan dos de los aspectos abordados por el autor en la citada investigación, actualizando en la medida de lo posible los datos disponibles al finalizarla. Por una parte se trata el nuevo modelo de políticas activas de empleo (PAE), introducido en 2013; del cual se analizan sus prioridades y objetivos, en el marco de las restricciones presupuestarias derivadas de la orientación de las políticas gubernamentales para afrontar la crisis económica y del empleo.

El segundo aspecto analizado es la evolución de la formación, en tanto que elemento primordial de las PAE; especialmente la formación continua y la ocupacional, que debieran configurarse como instrumentos eficaces para mejorar las posibilidades de empleo de las personas desempleadas, o para ampliar las cualificaciones de las que están ocupadas. Además, la

formación es un aspecto clave en la denominada sociedad del conocimiento, en la que se fundamentan los criterios de la Estrategia Española de Activación que, a su vez, sirven para diseñar las PAE. Sin embargo, la hipótesis de la investigación en este orden es que la formación para el empleo no está ganando relevancia y los resultados la apoyan, en especial para la formación ocupacional, al tiempo que cuestionan las bases del nuevo modelo de políticas activas.

Palabras clave: políticas activas, formación continua, formación ocupacional, sociedad del conocimiento.

Abstract

This paper is one of the outputs resulting from the research "Socio-economic diagnosis on employment policies in Spain: 2012-2014", directed by Fausto Miguélez and funded by the Foundation La Caixa. The whole report is available in <http://ddd.uab.cat/record/142865>.

The present article presents two of the issues raised by the author in the above mentioned research, updated when possible. On the one hand it deals with the new model of active employment policies (PAE), which priorities and objectives are discussed in the context of budgetary constraints due to the Governments' policy orientation to cope with the economic and employment crisis. On the other hand, training is

analysed as a key element of the PAE, especially continuing and vocational training, which should become effective tools for improving the employability of unemployed persons, or expanding the qualifications of those which are occupied. However, the hypothesis of the research in this order is that job training is gaining relevance and results support it, especially for vocational training, while questioning the basis of the new model of active policies.

Keywords: active employment policies, continuing education, vocational training, knowledge society

Sumario

- Introducción
- 1. Bases y criterios del nuevo modelo de PAE
- 2. El nuevo modelo de PAE: ¿mayor eficiencia con menos recursos y sin evaluar los programas?
 - 2.1. La distribución de recursos entre las CCAA
- 3. Las políticas de formación
 - 3.1. Activación y formación en la sociedad del conocimiento
 - 3.2. Formación dirigida a ocupados: formación continua (formación de demanda) y formación de oferta
 - 3.3. Formación ocupacional
- 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

REFERENCIA NORMALIZADA

Lope, Andreu (2016): "La relegación de la formación en el nuevo modelo de política activas de empleo". *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 56-73. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.39>



LA RELEGACIÓN DE LA FORMACIÓN EN EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Andreu Lope

Universitat Autònoma de Barcelona

Introducción

Las políticas activas de empleo (PAE) tienen como objetivo la inserción laboral de las personas desocupadas o, en el caso de las ocupadas, la mejora de sus cualificaciones para favorecer el mantenimiento y la promoción en el empleo. Para ello, es necesario vincular las necesidades de la oferta y de la demanda de trabajo y, desde esta perspectiva, se agrupan (Ramos 2010) en tres ámbitos.

El primero es el de las políticas de orientación, de intermediación y de colocación, que ofrecen información y orientación, idealmente personalizadas, al tiempo que se gestionan las contrataciones a partir de los requerimientos de las empresas y de las características de quienes optan a ellos. El segundo es el de las políticas de promoción y creación de empleo, como las dirigidas al autoempleo o los planes e iniciativas locales de empleo y, sobre todo, las que ofrecen a las empresas incentivos a la contratación. El tercer ámbito, en el que se centra este trabajo, es el de las políticas de formación, con las que se propicia la adquisición, mejora o puesta al día de competencias y cualificaciones que favorecen la empleabilidad. Se desagregan en: a) las dirigidas prioritariamente a desempleados, con la formación ocupacional como principal exponente; b) las destinadas preferentemente a ocupados, básicamente la formación continua; y c) las que combinan formación y empleo (Escuelas Taller o Talleres de Empleo), que incluyen formación en alternancia con el ejercicio de una actividad laboral.

Para ser eficaces, muchas de las medidas que derivan de dichas políticas debieran formar un paquete integrado de acciones a impulsar por los servicios de empleo (Lope 2010). A modo de ejemplo, la orientación para facilitar la incorporación al empleo, debiera gestionarse de acuerdo con las acciones formativas que se recomiendan a las personas y a las características del tejido productivo del territorio en el que se concretan.

En cualquier caso, aunque aquí se abordan las políticas de formación, conviene aludir a la importancia que en España presentan las de promoción y creación de empleo, en tanto que constituyen una parte mayoritaria de las políticas activas. Conviene, también, hacer referencia a la escasez de recursos que se destinan a los servicios de empleo y que dificultan la eficacia de las acciones.

Las subvenciones al empleo, con bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social, constituyen una parte muy importante de las PAE españolas. Con datos de Eurostat para 2013 los incentivos a la contratación suponían el 16,2% del conjunto de las PAE en la UE-28 y en España el 34,3% (más del doble); un porcentaje solo superado por Chipre, Suecia, Italia y Grecia y muy alejado del de países como Francia (3,1%), Alemania (3,2%), Reino Unido (4,1%) o Austria (5,2%). Estas subvenciones habían supuesto porcentajes superiores al 40% del total de las PAE españolas en años precedentes. La reducción del volumen de contrataciones ha hecho que esa relevancia haya mermado hasta ese 34,3% en 2013 y el 35,7% en 2014 (CES 2014). Cabe añadir, que existe consenso entre los expertos en el sentido que las subvenciones a la contratación no contribuyen a crear empleo, si no se focalizan en colectivos específicos y con exigencias añadidas a la propia subvención. Los argumentos en este orden son que, por una parte, se genera un “efecto de peso muerto”: la empresa contrata cuando lo precisa y lo hará existan o no subvenciones Y que, por otra parte, se produce un “efecto sustitución”: se contrata a una persona susceptible de subvención en lugar de otra que no lo es (Molina 2015). Las reformas en materia laboral de los últimos años, como el *RD-ley 3/2014 de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida*, contribuyen a la ineficacia de estas medidas al generalizar los colectivos a los que se destinan los incentivos.

Por lo que respecta a los servicios de empleo, el conjunto de países de la UE destina cerca del 30% de los recursos en PAE, mientras que en España esa proporción no llega al 17% (CIS 2014; Lope y Alòs 2013). En este terreno, hay que tener en cuenta que la reforma de las PAE aprobadas por el entonces gobierno del PSOE en 2011, ya enfatizaba la necesidad de una atención personalizada por parte de los servicios públicos de empleo. Un tipo de atención que no es

posible ofrecer con los pocos recursos con que cuentan. Así, el Instituto de Estudios Laborales de la OIT recomienda la existencia de un técnico de los servicios de empleo por cada 80 desempleados. Pero en el caso español la ratio es muy superior: un técnico por 450 desempleados (CES 2014) o por 658 (Negueruela 2014), en ambos casos para el año 2011, cuando además desde 2012 se reducen drásticamente los recursos de las PAE. Para el caso de Catalunya, según Gozzer (2015) el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) contaba con un técnico por cada 305 parados en 2010 y uno por cada 412 en 2015. En este último ejemplo, la imposibilidad de ofrecer servicios acordes con las necesidades de las personas llevó a los directores locales de los mismos a una protesta pública. Poco después, el 15 de abril de 2016 (http://premsa.gen.cat/pres_fsvp/.....-personalitzada) el gobierno de la Generalitat aprueba contratar 110 técnicos para atender individualizadamente (o para acercarse mínimamente a ello) a los destinatarios de los servicios públicos de empleo.

Es imprescindible dotar a esos servicios de un adecuado número de técnicos bien formados. De otro modo, no pueden cumplir eficazmente sus acciones de orientación personalizada o de intermediación laboral. Así, en el caso de la intermediación con datos del SEPE para 2012 y 2013 y de CES (2015) para 2014, las colocaciones gestionadas por los servicios públicos oscilaron entre el 7 y el 8 % del total. Ciertamente que hay que tener en cuenta que *“en un mercado laboral libre, el porcentaje de ofertas que entra en los servicios de empleo es minoritario”* (responsable del SOC entrevistada). Pero ese extremadamente limitado volumen de colocaciones también tiene que ver con los escasos recursos de que disponen esos servicios.

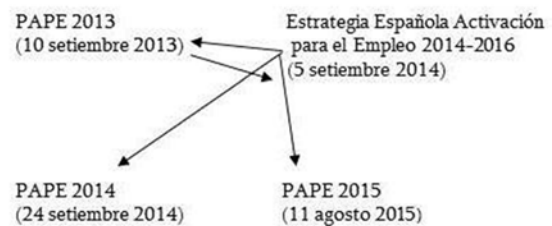
Una vez situados los aspectos que abarcan las PAE y habiendo destacado los problemas de los servicios de empleo y el sobredimensionamiento de las medidas de empleo subvencionado en España, se analizan las bases del nuevo modelo de PAE, ubicándolas en el marco de la reducción de los recursos que reciben y en su distribución entre las Comunidades Autónomas (CCAA). Posteriormente, se analiza el alcance y evolución de la formación, en tanto que política activa de primer orden para propiciar la inserción laboral (formación ocupacional) y como mecanismo para adecuar las cualificaciones a las exigencias cambiantes de las empresas y del mercado laboral (formación continua).

1. Los recursos dedicados en España a los desempleados

El nuevo modelo que orienta las PAE se desarrolla a partir del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2013 y de la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016, que constituye la guía de las políticas de empleo del gobierno del PP desde el propio PAPE 2013. De hecho el primer PAPE, que se elabora en el 2012 bajo el gobierno del PP, presenta una dramática reducción de los recursos destinados a las PAE. Pero es en el PAPE 2013 cuando se formula una nueva orientación para las mismas.

El PAPE 2013 está estrechamente ligado a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (RD 751/2014 de 5 de setiembre), sustituta de la anterior Estrategia Española de Empleo 2012-2014 aprobada por el gobierno socialista anterior al del PP. La Estrategia 2014-2016 se aprueba un año más tarde que el PAPE 2013, pero gran parte de sus contenidos reiteran los de ese plan y se verán recogidos de nuevo en los PAPE posteriores, tal como refleja el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Ámbitos en los que se concreta el nuevo modelo de PAE



Fuente: SEPE.

El PAPE 2013 supone el inicio de lo que, como indica el propio plan, quiere ser “un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las PAE orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación”. Orientar las PAE hacia objetivos y evaluar su logro suponen los más significativos aspectos del nuevo modelo, el cual toma nota de las recomendaciones de la UE (Comisión Europea, 2013), sobre la necesidad de reformar las PAE orientándolas a resultados. Esas recomendaciones incluyen, también, el refuerzo de los servicios públicos de empleo para que puedan atender a personalizadamente a los desempleados, la recualificación de los trabajadores de más edad y con poca cualificación, así como el aumento de la colaboración público-privada en los servicios de empleo. Esos aspectos se retoman en el nuevo modelo

de PAE, aunque su concreción se verá afectada por los profundos recortes presupuestarios que experimentan las PAE a partir del 2012.

El PAPE 2013 define 4 objetivos estratégicos: 1) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento; 2) Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo; 3) Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo y 4) Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. Esos objetivos no son nuevos y excepto el de vincular en mayor medida las políticas activas y pasivas aparecían ya en el PAPE 2012. En este orden, la reforma laboral impuesta por el gobierno del PP en 2012 también apunta a que las agencias privadas ganen peso en la aplicación de PAE y, aunque su presencia en ellas es escasa, como señala una de las responsables del SOC entrevistadas, puede aumentar si políticamente se opta por destinar más recursos a la gestión privada. La potenciación de la gestión privada la rechazan los técnicos locales, entre otros entrevistados, argumentando que el técnico de los servicios públicos intenta una atención individualizada y de calidad, mientras que una agencia privada buscará la contratación del usuario en el primer puesto que pueda facilitarle.

Por otro lado, de los 4 objetivos estratégicos derivan 29 objetivos estructurales que se configuran en 6 ejes a partir de los cuales se articulan las medidas y acciones propias de las PAE. Esos ejes son: 1-Orientación; 2-Formación; 3-Oportunidades de empleo; 4-Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; 5-Emprendimiento y 6-Mejora del marco institucional del Servicio Nacional de Empleo. Esos ejes tampoco suponen una novedad ya que, sin apenas modificaciones, han guiado las acciones y medidas de las PAE en años anteriores. Lo novedoso del nuevo modelo de PAE es su orientación a resultados y la evaluación de los mismos. La evaluación adquiere relevancia en los PAPE de 2013, 2014 y 2015, que dedican un extenso apartado, en forma de anexos, a la concreción de indicadores para evaluar la obtención de los objetivos. Y eso tiene importancia, ya que del cumplimiento de los objetivos en el año anterior deriva el 40% de los fondos distribuidos entre las CCAA para aplicar PAE en 2014, el 60% en 2015 y el 70% de los correspondientes al 2016. En este sentido, hay que subrayar que la evaluación no se realiza sobre programas o medidas concretas que se llevan a cabo. Se evalúa el cumplimiento de los objetivos, como indica un miembro del SEPE: “*Valoramos la consecución de objetivos, pero no valoramos programas concretos, que es una cuestión fundamental pero es otra capa del modelo todavía por desarrollar*”.

En la práctica, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, órgano compuesto por la administración del estado y de las CCAA, acuerda los objetivos estructurales en torno a los 6 ejes de actuación definidos en el PAPE, los indicadores para evaluarlos y la distribución presupuestaria a las CCAA. Las CCAA obtienen resultados de sus acciones en función de esos objetivos y de ellos deriva el porcentaje de financiación, antes indicada, que tendrán para aplicar PAE el año siguiente.

La concreción de los resultados no resulta sencilla. Así, las entidades que implementan PAE deben cumplimentar un aplicativo informático para los distintos indicadores (57 en el PAPE 2014) cuyos datos recibe el SEPE. Catalunya, Canarias y Andalucía disponen de aplicativos propios y el resto de organismos autonómicos cuenta con el suministrado por el SEPE. Los datos del aplicativo dan lugar, en cada CCAA, a un muy amplio documento sobre los indicadores (el SEPE y las CCAA lo denominan “sábana” por su extensión), debiéndose aplicar a posteriori complejas formulaciones matemáticas para obtener el resultado de cada indicador. Pero hay que subrayar que los indicadores no miden la eficacia de los programas desarrollados en términos de mejora de la empleabilidad o de la inserción laboral. Evalúan la gestión de los servicios de empleo de las CCAA y no la eficacia de las acciones realizadas (CES 2015).

Los criterios definidos por el PAPE 2013 respecto al nuevo modelo de PAE orientado a resultados coinciden con las bases de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 aprobada un año más tarde. Dicha Estrategia subraya, además, la mejor adecuación del nuevo modelo a las necesidades de las CCAA, al pasarse de un modelo de financiación y gestión de programas establecidos centralizadamente a un marco acorde con las competencias de las CCAA en PAE. Así, el nuevo modelo mejoraría la adecuación de los programas de las CCAA a sus necesidades ya que, como señala un miembro del SEPE: “*el nuevo modelo se basa en una estructura de diseño y ejecución descentralizada, donde cada CCAA tiene que decidir que programas lanza en un modelo orientado a resultados*”. Sin embargo, una responsable del SOC contradice esa perspectiva y estima que “*el cambio de orientación de las PAE es absolutamente recentralizador...los objetivos estratégicos y estructurales se concretan y se miden desde una perspectiva centralista*”. Aun así, también indica que las CCAA pueden encajar sus programas en los ejes del PAPE combinando acciones en varios de ellos, al tiempo que, desde el punto de vista técnico, el nuevo sistema ha mejorado tras su implantación y puede considerarse positivamente

Por su parte, el PAPE 2014 repite los 4 objetivos estratégicos y los 6 ejes que articulan los objetivos estructurales concretados en el PAPE 2013 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016; aunque se enfatizan como prioritarios los programas dirigidos a mayores de 55 años y a los jóvenes, en este último caso mediante el Programa de Garantía Juvenil. Es a partir de esos objetivos y ejes que se articulan las líneas de actuación, convirtiéndose las antes denominadas “acciones” y “medidas” de PAE en “servicios” y “programas” en un mero cambio terminológico. En este terreno, y ligado con el objetivo de vincular las políticas activas y pasivas, cabe situar el Programa de Activación para el Empleo, que dota de 426 euros/mes a parados de larga duración con responsabilidades familiares que han agotado la protección por desempleo, al tiempo que les obliga a seguir acciones de mejora de la empleabilidad.

Finalmente, el PAPE 2015 reitera los objetivos estratégicos y los ejes que guían los, ahora servicios y programas, ya vigentes en el PAPE del 2013 y del 2014. El único y mínimo cambio es que el anterior objetivo 1, “mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento”, se desagrega en dos: el 1, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y aplicar el Programa de la Garantía Juvenil y el 5, impulsar el emprendimiento. El resto de objetivos se mantienen, sin más cambio que la corrección en el objetivo de “mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo”, ahora focalizado hacia los mayores de 45 años desempleados de larga duración y beneficiarios del plan “Prepara”. El PAPE 2015 también alude de forma positiva a la supuesta mejora de las acciones formativas que facilitará la *Reforma del Sistema de Formación profesional para el empleo* (RD 4/2015 de 22 de marzo). Una reforma, en absoluto negociada, que permite que sindicatos y patronales sigan participando en el diseño de las estrategias formativas, pero los excluye de la gestión de la formación; sustituyendo además la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo por la nueva Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

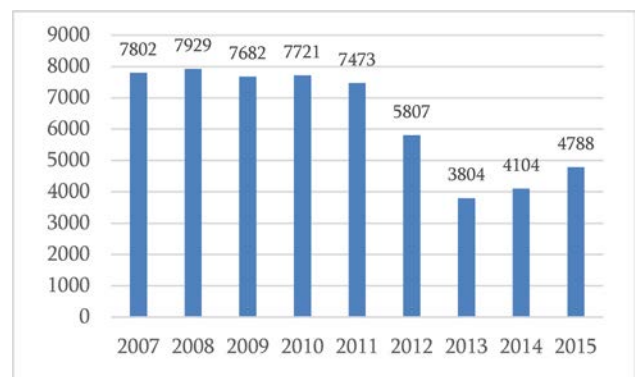
Una vez formulado el nuevo modelo de PAE en el PAPE 2013 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, los PAPE 2014 y 2015 apenas incorporan matices. Esos matices tendrán algo más de entidad en lo que atañe a la financiación de las PAE, que tras la drástica reducción anterior iniciará un leve repunte.

2. El nuevo modelo de PAE: ¿mayor eficiencia con menos recursos y sin evaluar programas?

Los datos disponibles sobre el gasto efectivo en PAE son imprecisos, se proporcionan con mucho retraso y sin detalle (ver CES, 2014), por lo que conviene utilizar solamente los datos relativos a los presupuestos destinados a esas políticas. En este orden, la financiación a las PAE se ha reducido muy considerablemente desde 2012. Si en los primeros años de la crisis se mantiene la financiación, aunque reduciéndose ligeramente en el 2011, con la llegada al gobierno del PP asistimos en 2012 a un abrupto recorte que se reproduce en 2013, lo que hace que los repuntes de 2014 y 2015 no permitan ni acercarse a la cifra máxima de 7.929 millones de euros alcanzada en el año 2008.

El gráfico 2 da cuenta de esa evolución y muestra como la implantación del nuevo modelo de PAE, con el PAPE 2013, se da junto a la asignación de una financiación a las PAE que supone solo el 48% de la proporcionada en 2008 y el 51% de la del año 2011.

Gráfico 2. Presupuesto PAE 2007-2015 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia según datos SEPE.

Desarrollar un nuevo modelo de PAE que, se dice, pretende ser más eficaz en la lucha contra el paro y mejorar la empleabilidad de las personas reduciendo, al mismo tiempo y de modo extremo, los recursos disponibles parece un objetivo poco creíble cuando no una entelequia. De hecho, la reducción de los recursos que se produce en 2012 y 2013 es calificada por casi todas las personas entrevistadas como dramática, por sus efectos sobre las posibilidades de aplicar PAE eficaces y, más aún, cuando las altísimas cifras de paro requerirían aumentar la financiación hacia ellas. Los responsables del SEPE utilizan, también, el término dramático para referirse a los aspectos cuantitativos de los recortes. Pero aluden a que a partir de entonces las PAE serán más selectivas y se precisarán mejor en

función, además, de los indicadores establecidos en los PAPE. En ese sentido, uno de ellos afirma que “2012 acaba con el sistema incrementalista en que se había basado el desarrollo de las PAE y las medidas llevadas a cabo por las CCAA. A partir de ese momento, cualquier nueva medida implica, casi con seguridad, dejar de implementar otra.... lo que permite enfatizar la importancia de la racionalidad y eficacia de las medidas a llevar a cabo”.

Esa supuesta racionalidad y eficacia debiera corresponderse con una más precisa selección de los programas aplicados por las CCAA, reduciendo su número. Pero eso no se ha producido. El PAPE 2012 constaba de 527 medidas a aplicar y, aunque su reducción en el PAPE 2013 a 350 servicios y programas pareciera dar la razón a los argumentos anteriores, el PAPE 2014 recoge 423 y el del 2015 422. La gran mayoría de los servicios y programas son propios de cada CCAA, siendo pocos los comunes a todos los servicios de empleo. Cabe indicar al respecto, que en julio del 2015 se aprueba el Reglamento de servicios de los Servicios Públicos de Empleo, que concreta cuáles son los servicios comunes y las características de los propios a desarrollar por las CCAA.

Además, esa perspectiva sobre la mayor racionalidad y eficacia de las acciones por la reducción presupuestaria, deja de lado un elemento que cuestiona su crítica a la tendencia incrementalista: los recursos destinados a PAE en España (0,8% del PIB) no superan la media comunitaria y se encuentran, con la excepción de Italia y Reino Unido, por debajo de los que destinan los países más avanzados. En realidad, España se sitúa en la media de la UE-28 por lo poco que dedican a PAE los países del este: solo entre el 0,2 y el 0,3% del PIB en Rumanía, Bulgaria, República Checa, Estonia,

Eslovenia y Eslovaquia. Por otra parte, la posición muy mayoritaria entre los entrevistados es clara: la escasez de recursos actúa a la contra de la eficacia de las PAE y casi la imposibilita.

Por otro lado, de la tabla 1 se desprende que la partida con mayor recorte entre las PAE es la de fomento de la contratación. Aunque las subvenciones al empleo constituyen una parte mucho más importante de las PAE españolas que en el conjunto de la UE, la reducción de las contrataciones han mermado esa relevancia (CES, 2014): desde el 49% del total en 2012 al 33,4% en 2013 y al 35,7% en el año 2014, repuntando en 2015 hasta el 41,7%. Más difícil se hace seguir la evolución de otras partidas, ya que el PAPE 2015 subsume algunas antes desagregadas (como “oportunidades de empleo y formación” u “oportunidades de empleo a colectivos con especiales dificultades”) en otras partidas. En cualquier caso, la financiación en 2015 aumenta significativamente para “orientación profesional” y para “modernización de los servicios de empleo”. Aunque el PAPE 2015 no lo concreta, el aumento de 15 a 100 millones de euros del presupuesto a esta última partida, ha llevado a CCOO y UGT a elaborar observaciones conjuntas al PAPE 2015, subrayando el temor de que ese aumento se destine a la gestión privada de las PAE.

El recorte de las PAE se aplica en un contexto de altísimas cifras de paro. Un contexto, en el que las restricciones al acceso a las prestaciones ha propiciado que a finales del 2015 los desempleados perceptores de prestaciones apenas rondan el 50% y que, además, según Crespo (2016) la mayor parte de las mismas sean asistenciales (62%) y no contributivas (38%). Y es que la distribución que muestra la tabla 1 se refiere a unos recursos muy mermados sobre los que durante el

Tabla 1. Distribución de recursos PAE por ámbitos: 2012-2015 en miles de euros.

Ámbitos	2012	2013	2014	2015
Orientación Profesional	121.963,00	50.542,00	55.042,00	250.962,83
Formación y Recualificación	1.682.933,32	1.654.203,93	1.605.676,51	1.682.933,32
Oport. empleo y fomento contratación	2.850.839,89	1.271.914,40	1.468.635,79	1.996.872,79
Fomento igualdad oportunidades	500,00	500,00	500,00	960,18
Oport. empleo y formación	261.750,25	255.966,52	245.608,15	
Oport. empleo colectivos con dific.	210.737,00	234.544,00	234.544,00	
Autoempleo y creación de empresas	51.001,08	51.001,08	26.401,08	27.242,08
Promoción desarrollo ec. territorial	5.141,00	5.141,00	2.641,00	
Fomento movilidad geográfica y sectorial	2.210,18	710,18	460,18	
Programas varios ámbitos PAE	590.087,45	249.206,83	450.030,33	352.388,73
Modernización Servicios Públicos Empleo	30.000,00	30.000,00	15.000,00	100.000,00
Cuotas a organismos internacionales	56,57	228,50	13,17	30,24
Total	5.807.219,74	3.803.958,44	4.104.552,21	4.788.145,03

Fuente: Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013, 2014 y 2015, de acuerdo a los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

período 2007-2011 superaban netamente los 7 millones anuales. Con semejante recorte, la mejora de la eficacia de las acciones solo podría derivar de un riguroso diseño de las mismas, basado en una no menos rigurosa evaluación que permita potenciarlas, descartarlas o rediseñarlas.

En España, la evaluación de las PAE ha sido un aspecto absolutamente secundario y, aunque desde el 2009 la Fundación Tripartita utiliza un cuestionario de evaluación, en realidad trata el grado de satisfacción de quienes han seguido cursos, básicamente de formación continua, con el desarrollo de los mismos. Los resultados suelen ser altamente positivos, pero de la satisfacción expresada no deriva la eficacia de la formación para mejorar la empleabilidad o las cualificaciones. Por otra parte, el nuevo modelo de PAE enfatiza la importancia de la evaluación, en tanto que su orientación a resultados se concreta en la elaboración de indicadores sobre los objetivos definidos en cada PAPE. Pero hay que recordar que los indicadores evalúan la gestión de las CCAA para cumplir los objetivos fijados y no programas específicos.

Las carencias en la evaluación se ven agravadas por la mala calidad de las fuentes estadísticas y por el hecho de que el SEPE no facilite datos imprescindibles para realizar análisis rigurosos de las PAE. Disponer de bases de datos adecuadas y poder ponerlas en interacción, desarrollar nuevos programas con un diseño experimental que incluya evaluarlos, o evaluar mediante contrastación contrafactual, son aspectos recurrentes entre los expertos (Kluve 2010; Card, Kluve y Weber 2010; Ivàlua 2013). Las evaluaciones con metodología contrafactual, replican lo que hubiera sucedido al individuo si no hubiese seguido una determinada acción. Sobre un programa concreto aplicado, una evaluación de este tipo analiza los mecanismos de inserción y/o de mejora de la empleabilidad de grupos de personas que han participado en él, comparándolo con la trayectoria de grupos que no han participado, pero que comparten las características de quienes sí lo han hecho.

Lo que comporta más impedimentos para realizar evaluaciones de este tipo es el desinterés de la administración pública para impulsarlas. Ciertamente resulta difícil y caro extender esta metodología al conjunto de PAE. Pero iniciar evaluaciones contrafactuales en acciones significativas, como programas de formación ocupacional, parece una buena opción para, además de servir para mejorarlos, extender paulatinamente ese mecanismo a otros programas como los de la formación continua. Precisamente sobre la formación continua, el Tribunal de Cuentas ha criticado que el SEPE no realice estudios sobre su

impacto en materia de empleo (El País 4 setiembre 2015).

Finalmente, en el contexto de reducción presupuestaria que han experimentado las PAE conviene más que nunca asegurar su eficacia. Para ello, y contrariamente respecto a aquella reducción, cabría pensar en destinar una porción de los recursos a evaluar programas específicos. De lo contrario, la cuestión planteada en este apartado tiene solamente una respuesta: no es posible obtener una mayor eficiencia de las PAE con menos recursos y sin evaluar los programas que se implementan. Eso ocurre con las acciones que corresponden al ámbito estatal y con las que desarrollan las CCAA. A éstas últimas la reducción de la financiación de las PAE las ha afectado seriamente.

2.1. La distribución de recursos entre las CCAA

En la distribución de los fondos que concreta la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales pesa el paro registrado en cada CCAA, pero también la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los PAPE: el 40% de los fondos en 2014, el 60% en 2015 y el 70% en 2016. Cabe indicar, que la Conferencia suele realizarse entrado el año al que corresponden los presupuestos, lo que es una rémora para programar medidas para un ejercicio del cual no se conoce la financiación hasta meses después de iniciarse.

La parte que gestionan las CCAA del presupuesto para las PAE cayó en 2012 hasta el 23,9% de ese total, remontó en 2013 hasta el 35,2%, volvió a reducirse en 2014 hasta el 30,7% y de nuevo en 2015 hasta el 29,5%. De hecho, el importe gestionado por las CCAA oscila en el período 2012-2015 (ver tabla 2), pero el grueso de su reducción se da en 2012: los fondos distribuidos a las CCAA en 2011 fueron del orden a los 3.000 millones de euros, se redujeron drásticamente en 2012 hasta poco más de 1.300 millones y en 2015 no se alcanza el 50% de los fondos distribuidos en 2011.

Teniendo en cuenta que las CCAA no gestionan las subvenciones a las contrataciones, el grueso de su financiación (entre el 70% y el 75% del total según los años) se destina a la partida de "Formación", que concreta especialmente la formación a desempleados. La segunda en importancia es la de "Empleo" (del orden al 20% del total financiado), que incluye acciones destinadas a: orientación, colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, fomento de la igualdad de oportunidades, promoción del autoempleo y al impulso de la economía social. El resto de partidas (ver <http://ddd.uab.cat/record/142865>) tienen muy escasa entidad. Las CCAA definen sus acciones a partir de los ejes establecidos en los PAPE y, en la práctica, las

Tabla 2. Comparativa entre CCAA de la distribución de fondos PAE: 2012-2015 (importe en millones de € y % sobre el total).

CCAA	2012	2013	2014	2015	Cambio 2012- 2015
Andalucía	298.4 (22,63%)	298.5 (22,11%)	270.8 (21,63%)	299.2 (21,16%)	- 1,47 %
Aragón	32.0 (2,42%)	34.5 (2,56%)	33.1 (2,64%)	38.6 (2,73%)	+ 0,31 %
Asturias	40.3 (3,06%)	42.4 (3,13%)	38.3 (3,06%)	44.2 (3,13%)	+0,07%
Illes Balears	23.6 (1,78%)	24.7 (1,83%)	23.3 (1,86%)	27.7 (1,96%)	+ 0,18 %
Canarias	76.0 (5,76%)	76.3 (5,65%)	71.6 (5,72%)	85.0 (6,01%)	+ 0,25 %
Cantabria	17.7 (1,34%)	19.2 (1,41%)	18.3 (1,46%)	20.8 (1,47%)	+ 0,13 %
Castilla-La Mancha	62.8 (4,76%)	63.8 (4,72%)	60.0 (4,79%)	64.4 (4,55%)	- 0,21 %
Castilla y León	76.1 (5,77%)	77.0 (5,70%)	72.9 (5,82%)	81.8 (5,78%)	+ 0,01 %
Cataluña	191.2 (14,50%)	194.0 (14,37%)	176.1 (14,06%)	206.5 (14,60%)	+ 0,10 %
Comunidad Valenciana	131.4 (9,96%)	132.6 (9,81%)	122.6 (9,80%)	134.1 (9,48%)	- 0,48 %
Extremadura	46.8 (3,55%)	49.8 (3,68%)	47.9 (3,82%)	54.4 (3,85%)	+ 0,30 %
Galicia	106.6 (8,08%)	108.1 (8,00%)	100.1 (7,99%)	111.0 (7,85%)	- 0,23 %
Madrid	160.2 (12,15%)	172.3 (12,76%)	162.5 (12,98%)	185.8 (13,14%)	+ 0,99 %
Murcia	34.7 (2,63%)	35.6 (2,64%)	33.2 (2,65%)	36.9 (2,61%)	- 0,02 %
Navarra	13.4 (1,01%)	13.5 (1,00%)	13.0 (1,03%)	15.1 (1,07%)	+ 0,06 %
La Rioja	7.7 (0,58%)	8.0 (0,59%)	7.5 (0,60%)	8.6 (0,61%)	+ 0,03 %
TOTAL	1.318.7	1.350.3	1.251.9	1.414.1	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para 2012 y 2013, www.prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/ministro/detalle2306 para 2014 y www.lamoncloa.gob.es/.../Paginas/.../1315-enlace1418millones.aspx para 2015

medidas que desarrollan aunque se incluyan en uno de ellos pueden incorporar acciones de otros ejes.

La evolución de la financiación a las CCAA desde que se atiende a los resultados presenta una fuerte estabilidad, con algunas excepciones. La Comunidad Valenciana y, en especial, Andalucía, tienen un retroceso algo significativo en el porcentaje que reciben sobre el total distribuido; mientras que Aragón, Canarias y Extremadura presentan muy ligeros aumentos y la Comunidad de Madrid el más notorio (rozando un punto) incremento. Finalmente, la desviación de la financiación por ese cumplimiento no es muy importante y lo es menos si atendemos al recurso a mecanismos correctores que se aplican puntualmente. Así, en 2015 los 1.414 millones de euros distribuidos se aumentan con 129 millones para el “Programa de Activación para el Empleo”. Casi un 30% de ellos se destina a Andalucía, que ve matizado el diferencial de recursos que recibe por su mala posición en el ranking de cumplimiento de los objetivos.

De hecho, esa posición recibe la mayor importancia por parte de las CCAA. Para los responsables del SEPE entrevistados, a todas les interesa obtener resultados que las ubiquen en una buena posición en el ranking. Esa idea la confirman las declaraciones de responsables de empleo de las CCAA recogidas en la prensa digital (www.ElDia.es, www.lavanguardia.com, www.navarra.es, www.teleprensa.com, entre otros) tras la Conferencia Sectorial del 13 de abril de 2015, reflejando dos estados de ánimo. Por una parte la crítica

a la escasez de fondos asignados a la propia CCAA (como Andalucía y Asturias) y, por otra parte, el alborozo ante el aumento conseguido por la alta posición en el ranking. Éste último es el caso de Aragón, de Navarra por repetir el tercer lugar en el ranking, de Galicia, de Extremadura, o de Catalunya por haber alcanzado el quinto puesto. Así, es cierto que la posición en el ranking importa a las CCAA y que repercute sobre los fondos que obtienen. Pero esa repercusión es escasa y parte de una financiación que es muy pobre y netamente insuficiente.

Finalmente, respecto a la financiación atribuida a las CCAA, según los entrevistados del SEPE la idea que fundamenta el nuevo modelo de PAE es pasar de un modelo de control de la gestión a uno más racional, que establece objetivos, decidiendo las CCAA las medidas para alcanzarlos. Responsables del SOC coinciden en que el modelo introduce racionalidad en el diseño de las PAE, aunque critican la premura de su implantación y la dificultad de ajustar sus programas al diseño de los indicadores. También coinciden ambos grupos de entrevistados (SEPE y SOC) en que el diseño inicial de los indicadores tenía numerosos problemas, que se van superando paulatinamente. Eso se consigue mediante la interacción de los servicios públicos de empleo de las CCAA con el propio SEPE, a través de un Foro telemático en el que se discuten los problemas generados en la configuración de indicadores y se proponen alternativas al respecto. En general, la valoración de quienes se encargan de concretar PAE es positiva respecto al uso de indicadores, en particular a

partir de la mejora progresiva de su concreción. Pero los técnicos de servicios locales de empleo critican el hecho de no poder aplicar acciones ágiles y adecuadas a las necesidades del territorio, por no ajustarse a los parámetros de los indicadores.

Por otra parte, además de los fondos derivados de la Conferencia Sectorial, las CCAA pueden asignar recursos propios para implementar programas específicos en su territorio. Pero las CCAA no han suplido en absoluto la reducción de financiación gubernamental desde 2012 aportando sus propios recursos. De este modo, las PAE han experimentado la reducción de recursos disponibles teniendo que afrontar una situación de desempleo extraordinariamente difícil. Obviamente, eso sucede también con una de las políticas activas fundamentales en materia de empleo, la formación.

3. Las políticas de formación en la sociedad del conocimiento

3.1. La activación y formación en la sociedad del conocimiento

Las políticas de formación tienen una especial relevancia para adecuar las capacitaciones laborales a las necesidades del tejido productivo o al fomento de actividades emergentes. La formación ocupacional, mayoritariamente destinada a personas desempleadas, y la formación dirigida preferentemente a las ocupadas, con la formación continua como paradigma, constituyen las acciones de mayor calado.

Sin embargo, las restricciones en la financiación de las PAE ha frenado el necesario impulso a estas políticas que, en España, se sitúan por debajo de la media de la UE-28 respecto a su proporción sobre el conjunto de las PAE (Lope y Alòs 2013). Unas políticas que han visto reducirse sus recursos desde el 2011, cuando contaban con algo más de 3.000 millones de euros, a importes muy inferiores en años posteriores (ver tabla 1), dificultando el acercamiento a las exigencias que comporta la sociedad del conocimiento. Sin profundizar en esas exigencias, es necesario perfilar, brevemente, las vinculaciones entre la concepción sobre la sociedad del conocimiento y la estrategia de activación desarrolladas por la UE; la cual se ha concretado en los últimos años en España con la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 que, no olvidemos, orienta en buena medida el nuevo modelo de PAE.

La formación es importante para acceder al empleo. Pero también para mantenerlo o para mejorar la posición en la empresa y en el mercado laboral de

quienes tienen empleo. Es decir, la formación permite aumentar la “empleabilidad” en el cambiante contexto de las situaciones de trabajo. La empleabilidad es, por su parte, un concepto desarrollado desde las instituciones comunitarias, que vincula las necesidades del tejido productivo con las capacidades de las personas. Precisamente esa vinculación es el objetivo básico de las PAE: interaccionar y adecuar en el territorio (Lope 2014), que es donde se concretan las PAE, la oferta y la demanda de trabajo.

En este orden, la UE contempla la formación como un elemento clave para adecuarse a las exigencias de la denominada sociedad del conocimiento, situándola como un aspecto propio de la estrategia de la activación; la cual se constituye en el eje orientador de las PAE. La sociedad del conocimiento comporta la necesidad de que las personas cuenten con altos niveles formativos, que otorguen las cualificaciones y competencias imprescindibles para la actividad laboral (European Commission 2011; CEDEFOP 2010). Así, la formación reglada, pero también la ocupacional y la desarrollada a lo largo de la vida (AAVV 2008; Alujas 2006), con la formación continua como mejor ejemplo, deben permitir adecuar las cualificaciones de las personas a las exigencias laborales propias de la sociedad del conocimiento (Charest 2010).

Aunque la concreción de la sociedad del conocimiento parece lejana de las características del modelo de empleo y del mercado de trabajo español, desde esa perspectiva el desempleo se asocia a la carencia de las altas cualificaciones que exige ese tipo de sociedad. Es decir, se asocia con deficiencias formativas de las personas que pueden achacarse a ellas (Serrano 2007). La estrategia de la activación de la UE y la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, apuntan en esa dirección. Por un lado, responsabiliza de las situaciones de desempleo al individuo. Por otro lado, impulsa PAE para mejorar la empleabilidad de las personas, vinculando su seguimiento a la percepción de prestaciones sociales. En este orden, un objetivo estratégico formulado en todos los PAPE desde el 2013 es reforzar los vínculos entre políticas activas y pasivas. Y eso se concreta en endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones de desempleo y en condicionar su percepción a seguir PAE. Los entrevistados se posicionan muy mayoritariamente contra ese tipo de vinculación. Sin embargo, como indican los expertos en el Delphi de la investigación, una ordenada vinculación entre políticas activas y pasivas puede mejorar la empleabilidad: por ejemplo de quienes perciben un subsidio condicionado a realizar formación al finalizar la prestación por desempleo. Siempre, claro está y como reclaman los técnicos locales, que la acción formativa tenga entidad y sentido en función de las características de las personas y del tejido productivo del entorno.

Para ello, la formación debe ir precedida de una adecuada orientación personalizada.

Seguidamente se trata la evolución de los principales mecanismos de formación ligados a las PAE: la destinada a ocupados (básicamente la formación continua en la empresa) y la destinada a desempleados (fundamentalmente la formación ocupacional). Antes de analizarla, se presenta en la tabla 3 un resumen del conjunto de acciones formativas de las PAE. En ella se desagregan programas que forman parte de la formación a desocupados que presentan interés, en tanto que relacionan la formación con el empleo: Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficios, que se abordan brevemente.

Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios se dirigen a desempleados menores de 25 años y se relacionan con actividades de recuperación y promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural. De duración temporal, 12 meses las Casas de Oficios y de 12 a 24 meses las Escuelas Taller, combinan la formación con una actividad laboral vinculada a la misma. Los así formados disponen de un contrato de formación con salario equivalente al 75% del salario mínimo interprofesional.

Las Casas de Oficios apenas tienen presencia y parecen abocadas a la extinción. La significación de las Escuelas Taller es mayor, pero los formados en sus programas son pocos: un máximo de 3.591 en 2012. Ese poco peso en las PAE es llamativo, ya que diversos informes subrayan la elevada inserción laboral de quienes siguen esos programas. Como indica la responsable de un servicio local de empleo, ofrecen una

profesionalización real y su reducción solo se explica por su elevado coste.

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, promovidas por entidades públicas locales o privadas sin ánimo de lucro. La duración del programa es de 6 a 12 meses. Los participantes se contratan por la entidad promotora, mediante un contrato para la formación y el aprendizaje con el importe del salario mínimo interprofesional. Aunque es la iniciativa más utilizada que combina formación y empleo, también presenta una incidencia limitada. Participaron en estos programas un máximo de 10.300 personas en 2011 y se han reducido después hasta menos de la mitad.

3.2. Formación dirigida a ocupados: formación continua (formación de demanda) y formación de oferta

La formación destinada a ocupados tiene dos vías de desarrollo y se vincula al objetivo de fomentar la formación a lo largo de la vida, incluido en los criterios de empleo de la UE y en la Estrategia Española de Activación. La más importante de ellas y la que implica a más personas es la formación continua en las empresas (formación de demanda). La otra vía, es la formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados (pueden participar en las acciones hasta un 40% de desempleados) que se articula a partir de las CCAA. Se concreta en planes formativos dirigidos a la economía social, a autónomos, a formar trabajadores de un sector concreto y a planes intersectoriales que proporcionan competencias transversales o reciclan

Tabla 3. Acciones formativas y número de participantes: 2008-2014.

Tipo de formación	Participantes formados						
	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 y de Fundación Tripartita, Formación para el empleo. Balance de resultados 2014. Para ese 2014, los datos de la formación prioritaria a ocupados son estimados.

trabajadores de uno a otro sector.

La formación continua, la formación de demanda bonificada en las empresas, no la gestionan las CCAA sino el SEPE y la Fundación Tripartita (ahora Fundación Estatal para la Formación en el Empleo). Está constituida por las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación (PIF). En los PIF la empresa autoriza a un trabajador para que reciba formación (hasta 200 horas y durante la jornada laboral) reconocida mediante acreditación o certificado de profesionalidad. Tiene escasa relevancia: en 2013 30.226 permisos y en 2014 13.666 (Fundación Tripartita, 2015).

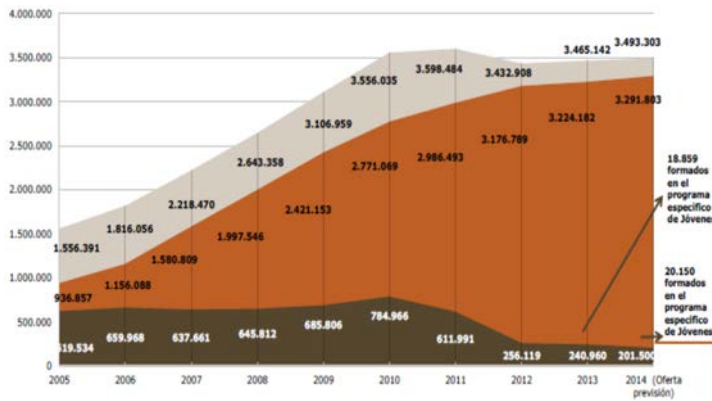
La formación para ocupados más importante es la formación continua, o de demanda, que realizan las empresas para sus empleados, con sus propios medios o mediante una entidad formativa. Los cursos están subvencionados y deben relacionarse con la actividad empresarial, aunque los datos disponibles no permiten saber si resultan eficaces para mejorar las cualificaciones, si se adecúan a las exigencias de los

los 1.000 millones desde entonces (Fundación Tripartita, 2015). Entre los diferentes planes que incluye, la formación dirigida a trabajadores de sectores de actividad concretos es la única significativa en términos de personas formadas: supone más del 70% de la formación de oferta a ocupados.

Por otra parte, la formación de oferta a ocupados presenta una característica común a la formación continua y a la ocupacional: se concentra en pocas familias profesionales. En 5 de las 26 familias que componen el Catálogo Nacional de Cualificaciones a partir del cual se realiza la formación para el empleo, se concentra más del 60% de la formación de oferta a ocupados: Seguridad y Medio Ambiente, Administración y Gestión, Comercio y Marketing, Informática y Comunicaciones y Servicios Socioculturales y a la Comunidad. En la formación continua tres familias profesionales (Administración y Gestión, Seguridad y Medio ambiente y Comercio y Marketing) concentran más del 50% de los formados en las empresas y, junto con las de Informática y Comunicaciones, Servicios Socioculturales y a la Comunidad y Formación Complementaria (incluye idiomas, legislación, etc.) aglutinan el 80,3% (Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014).

Esa concentración cuestiona la atención que debería prestarse a la emergencia y/o consolidación de sectores de actividad que, por sus características, sean capaces de potenciar empleo cualificado y de calidad, como los que se dan frecuentemente en actividades industriales o en las ligadas a sanidad y educación. En cualquier caso, la formación continua presenta un aumento en los últimos años respecto a los ocupados que se benefician de ella (gráfico 4): de menos de 1 millón de participantes en 2006 se llegó

Gráfico 3. Personas formadas en formación continua (de demanda) y formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados: 2005-2014.



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

puestos de trabajo, o si se reconocen las competencias adquiridas en términos de promoción.

Sin datos disponibles actualizados en todo este apartado, el gráfico 3 muestra la clara preponderancia de la formación continua en la empresa respecto al número de ocupados formados. Por su parte, la formación de oferta destinada preferentemente a ocupados experimenta una drástica reducción: se ha pasado de más de 780.00 personas formadas en 2010 a apenas 200.000 en 2014. El descenso es debido a una notable merma presupuestaria: la formación de oferta a ocupados contaba con más de 1.400 millones de euros en 2011 y no alcanza

Gráfico 4. Formación continua, número de participantes y de trabajadores formados: 2005-2014.



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

hasta casi 3 millones en 2011 (2,3 millones de trabajadores formados). Pese a que el 2012 inicia los grandes recortes en PAE, han seguido aumentando los participantes hasta alcanzar casi los 3,3 millones (2,4 millones de trabajadores formados) en 2014. Un trabajador puede participar en más de una acción, de ahí que aunque ambos aumenten, los participantes superen a los trabajadores formados.

Por otra parte, también aumenta, con la excepción del 2014, el número de empresas que desarrollan formación continua (Fundación Tripartita 2015):

2007:	136.789
2008:	200.689
2009:	293.460
2010:	380.548
2011:	432.182
2012:	459.629
2013:	478.621
2014:	471.590

La tasa de cobertura alcanza el 29,7% de las empresas españolas en 2014, aunque esa tasa varía según la dimensión de la empresa, formando mucho más las empresas de mayor tamaño (lo hacen un 94% de las de más de 250 trabajadores) que las pymes y que las microempresas; siendo éstas últimas las que menos formación realizan.

Desde luego que es positivo que la formación continua haya seguido aumentando desde la crisis: un 61% más de participantes desde el 2008 al 2014. Y más aún, si tenemos en cuenta que la formación continua se asocia progresivamente a los certificados de profesionalidad, mejorando las serias deficiencias que existían hace poco en ese orden. Los hombres participan más en este tipo de formación. Para el 2012 (CES 2013) son un 56,4% por un 43,6% de mujeres, con una presencia menor de las mujeres en la formación en las empresas que en el mercado laboral. Eso comporta una evidente desigualdad en términos de acceso a la formación continua que sería necesario corregir.

Como datos finales, la media de horas por participante en la formación continua fue en 2013 de 25,6 horas y los ocupados con nivel educativo bajo, primario o medio, reciben menos formación continua que los de alto nivel educativo (CES 2014). Este último dato muestra la persistencia de un hecho que conocíamos de investigaciones anteriores (Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball –QUIT– 2000): se forma más a quienes cuentan con altos niveles educativos. Además, la corta duración media de las acciones, señala que el crecimiento en el número de participantes no se acompaña del de la entidad de la formación recibida.

3.3. Formación ocupacional

La formación ocupacional, la formación de oferta que se destina a personas desempleadas la gestionan las CCAA. En ella puede participar hasta un 40% de ocupados, como sucede con la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados: pueden participar hasta un 40% de desempleados.

La formación ocupacional presenta el mismo déficit que la formación a ocupados: su excesiva concentración. En 2012, 7 familias profesionales concentraron el 72,9% de los cursos: Administración y Gestión, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Informática y Comunicaciones, Hostelería, Transporte y mantenimiento de vehículos, Sanidad y Comercio y Marketing. Aunque algunas de ellas incluyen empleos cualificados, el grueso de las acciones formativas son cursos de poca entidad. Sucede así con los de Administración y Gestión, o en Informática y Comunicaciones que pueden incluir cursos avanzados de programación, pero sobre todo se basan en cursos de mera iniciación al uso de la informática. La excesiva presencia de acciones de formación ocupacional de escasa entidad en términos de aumentar la cualificación la confirman los responsables de servicios locales de empleo entrevistados. Y también los datos del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social (2014), que muestran que el 50% de quienes han realizado formación ocupacional han recibido menos de 200 horas formativas, mientras que solo el 7,5% han recibido 600 o más horas.

En el ámbito autonómico, datos facilitados para 2012 por la Dirección General de PAE de Andalucía reproducen la concentración en las mismas 7 familias profesionales y los facilitados por el SOC para 2013 marcan una concentración en 6 familias; excluyéndose Sanidad de las 7 predominantes en el conjunto español y mostrando una mayor presencia de mujeres (56,5%) que de hombres (43,5%), con muy baja participación de los mayores de 55 años (el 3,7% de los formados). En definitiva, la concentración de la formación ocupacional en unas pocas familias profesionales puede responder a las características del mercado de trabajo español. Pero, desde luego, no apunta a la apuesta por un nuevo modelo de empleo que priorice la cualificación y la calidad de las ocupaciones. Un modelo que requeriría una estrecha conexión entre los servicios locales de empleo y el tejido empresarial del entorno, con el fin de proporcionar formación adecuada a las necesidades propias de actividades emergentes y/o que otorguen un alto valor al factor humano en el trabajo. En cualquier caso, y como sucede con la formación continua, parece necesario diversificar los contenidos ofrecidos, a partir de los itinerarios personalizados elaborados por los servicios de empleo.

Por otro lado, uno de los problemas de la formación ocupacional era que no solía acreditar las competencias obtenidas. Desde el PAPE 2013 se impulsa la acreditación de la formación adquirida por la experiencia laboral o por otras vías no formales de aprendizaje, entre las cuales destaca la formación ocupacional. En este orden, abundan los entrevistados que indican que se está ampliando la acreditación mediante certificados de profesionalidad asociados a los cursos, lo que permite acumular módulos formativos hasta alcanzar incluso una titulación reglada. La integración efectiva de los mecanismos de formación, desde la formación ocupacional a la formación reglada e incluyendo la formación continua, es un elemento por el que abogan todas las personas entrevistadas que se han manifestado sobre ello. También coinciden en la necesidad de una orientación personalizada que vincule las características de los desempleados con las necesidades del tejido productivo, para impedir que se acumulen cursos sin incidencia en la empleabilidad.

En cualquier caso, las PAE debieran constituirse en un elemento potenciador de actividades que incorporen alto valor añadido al producto y que requieran empleos cualificados, así como de actividades emergentes con potencial para crear empleo. Un tipo de actividades y de empleos que precisen de un papel proactivo de las PAE. Pero la formación ocupacional, la herramienta más importante para mejorar la empleabilidad de los desempleados, no está sirviendo para potenciar un modelo productivo que comporte más empleos y de mayor calidad y cualificación. Es más, se pone a disposición de una parte muy limitada de los parados. La formación ocupacional se expandió muy ligeramente en los primeros años de la crisis y, después, los abruptos recortes presupuestarios en PAE la han afectado de lleno. De este modo, las personas que en los últimos años han recibido formación ocupacional son prácticamente las mismas en número que las formadas al inicio de la crisis. Y eso cuando el número de parados aumentó exponencialmente, desde los poco menos de 2 millones a mediados del 2007 hasta un máximo de 6,2 millones en el primer trimestre de 2013. Desde entonces el desempleo se ha reducido, aunque se mantiene en unas cifras escandalosas que debieran haber dado lugar a una potenciación importante de la formación ocupacional.

Sin embargo, hay que indicar que los datos de formación ocupacional que facilita el SEPE y el Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social conducen a error por incompletos. Corresponden a la formación que se gestiona a nivel estatal y a los datos que facilitan las CCAA. Éstas son las que desarrollan el grueso de la formación ocupacional, pero no queda clara la exactitud de sus datos. Así, un responsable del SEPE 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 según datos facilitados por el SOC. Como indican responsables de SEPE y SOC, hay problemas de homogeneidad en los criterios de contabilización. Así, las 111.710 personas que siguieron cursos de formación ocupacional en Catalunya en 2013 se convierten en apenas 20.000 en 2014, al transformarse la contabilización de módulos formativos en 2013 en solo las acciones conducentes a un certificado de profesionalidad en 2014. Este tipo de problemas reproduce para todas las CCAA, dando cuenta de las deficiencias en los datos de formación ocupacional.

La ausencia de datos globales fiables, hace que el análisis de la formación ocupacional pueda ser solo aproximativo y, desde luego, impide una valoración precisa de su impacto. Pero partiendo del supuesto que los datos oficiales recogen los que proporcionan las mismas CCAA y, por tanto, son homogéneos o se han

Tabla 4. Desempleados formados y tasa de cobertura sobre el total de desempleados: 2008-2014.

	desempleados formados	tasa de cobertura (%)
2008	243.866	9,3
2009	261.543	7,5
2010	257.339	8,0
2011	256.168	6,0
2012	254.224	5,5
2013	223.284	4,6
2014	186.846	3,4

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).

intentado homogeneizar, resulta que reciben formación ocupacional menos personas en 2013 y 2014 que en 2008, pese a ser mucho mayor el número de desempleados.

Según los últimos datos disponibles del SEPE, en 2013 participan en formación ocupacional más mujeres que hombres y están infrarrepresentadas 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 de estudios medios (bachillerato o FP de grado medio) el 27% y los titulados superiores el 31%. Según el Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014), en el período 2011-2013, quienes cuentan con menores niveles educativos han reducido

su participación en la formación ocupacional, mientras que la han aumentado los de estudios superiores. Dada la correlación positiva entre niveles educativos y de empleo, es necesario corregir la tendencia a la baja de la participación en la formación ocupacional de quienes tienen menores niveles educativos.

Por otro lado, en el período 2011-2013, 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. Respecto a la edad de los receptores de formación ocupacional en el período 2011-2013, se ha mantenido la participación de las personas de 30 a 44 años (el 45% de quienes reciben formación). Pero se ha reducido la de los menores de 29 años (el 37% en 2011 y el 33% en 2013); mientras que ha aumentado la de los mayores de 45 años (18% de los participantes en 2011 y 22% en 2013). Pese a ese aumento, la desventajosa situación que tienen los mayores de 45 años respecto al mercado laboral, requiere incrementar las acciones formativas que se les destinan y, como sucede con los desempleados con menores niveles de estudios, la orientación personalizada debiera servir para reforzar las acciones de formación ocupacional adecuadas a las necesidades de estos colectivos.

Finalmente, la formación ocupacional pretende mejorar la empleabilidad de las personas en paro y favorecer su inserción laboral. En este sentido, la tasa de inserción de quienes la han recibido ha caído desde el inicio de la crisis. Pese a eso, esa tasa parece alta y optimista: 68,6% en 2007, 60,2% en 2010 y 58,8% en 2013 (CES, 2014). La razón de esos porcentajes estriba en que se basan en indicadores sobre los desempleados que han finalizado con éxito formación en un año concreto y son contratados hasta el último día del año siguiente. Pero esos indicadores no permiten saber si la formación recibida ha incidido sobre la contratación, si guarda relación con el empleo obtenido, o si se permanece en el empleo tras la contratación. Parece imprescindible, pues, concretar instrumentos para evaluar el impacto de los cursos proporcionados a los parados sobre su inserción laboral, con el fin de mejorar la eficiencia de la formación ocupacional.

4. Conclusiones

El nuevo modelo de PAE se implanta a partir del PAPE 2013 y de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. El PAPE 2014 y el del 2015 reafirman la orientación a un modelo de PAE basado en

la consecución de objetivos y en la evaluación de los resultados obtenidos sobre ellos. En ese nuevo modelo, la financiación de las PAE que aplican las CCAA depende parcialmente de la evaluación de sus resultados respecto a los objetivos marcados. Pero esa evaluación se hace sobre los indicadores que los PAPE configuran respecto a los objetivos. Se evalúa la gestión de las CCAA sobre los objetivos fijados y no los programas específicos que implementan. Eso conlleva una de las más notorias deficiencias del nuevo modelo y de la manera en que se desarrollan las PAE en España. En este sentido, se hace necesario avanzar en la evaluación de programas concretos, por medio sobre todo de métodos contrafactuals, con la finalidad de mejorar las acciones desarrolladas para aumentar la empleabilidad de quienes las siguen. Ese tipo de evaluación puede resultar oneroso. Pero hay que invertir en él, ya que supone un instrumento adecuado para avanzar en la eficacia exigible al conjunto de los programas de las PAE.

El nuevo modelo de PAE incorpora algunos elementos que pueden considerarse positivos. Es el caso del avance en la racionalidad del diseño de los programas a aplicar, que resulta de su interacción con objetivos que ahora se delimitan mejor. O el del establecimiento de indicadores, que facilita una mejor concreción técnica de los datos sobre las PAE. Y también el de la participación de las CCAA en el seguimiento, discusión y revisión de dichos indicadores a través del Foro telemático creado.

Pero igualmente se detectan aspectos de índole negativa, como la percepción de que el nuevo modelo de PAE aumenta la centralización en el diseño de los programas, ya que los objetivos a que deben asociarse se configuran centralizadamente y se alejan de las diversas realidades territoriales. Y eso sucede pese a que los criterios que formalmente expresa el nuevo modelo, enfatizan que ofrece flexibilidad para que las CCAA concreten programas, según su criterio y para atender sus necesidades de empleo. En este sentido, es evidente que el ámbito local es vital para concretar PAE específicas y adecuadas a cada territorio. Pero para adecuar las PAE al territorio, se precisa mayor descentralización en el diseño y en la concreción de las PAE y, desde luego, la disposición de más recursos para llevarlas a cabo.

Evidentemente, otro aspecto negativo del nuevo modelo de PAE es la coincidencia de su implantación con la drástica reducción presupuestaria que se les destina desde el 2012 y que provoca que, pese al repunte en 2014 y 2015, las cifras disponibles estén muy alejadas de las existentes hasta 2011. Resulta paradójico que los recursos destinados hoy a las PAE sean muy inferiores a los del período anterior a la crisis y a los primeros años de la misma. Y es simplista

argumentar que hay que ser más eficaces con menos recursos. La eficacia puede mejorarse de diversas formas, pero no es posible atender eficazmente a un número de desempleados mucho mayor que en el período previo a la crisis con recursos muy inferiores. La reducción presupuestaria cuestiona las orientaciones del nuevo modelo de PAE, en términos de mejorar la empleabilidad y de promover empleos cualificados y de calidad asociados a la sociedad del conocimiento. En realidad, las premisas de la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016 y del nuevo modelo aparecen junto a un inexistente desarrollo de PAE combinado con el endurecimiento del acceso a las políticas pasivas de empleo. Así, la activación en España tiende a responsabilizar a las personas de sus situaciones ocupacionales y, por otra parte, “activa” a las personas reduciendo las prestaciones sociales. Un ejemplo es la personalización de la orientación, que deben prestar los servicios públicos de empleo elaborando itinerarios individuales. Una activación orientada a mejorar la empleabilidad de las personas a lo largo de la vida, como requeriría la sociedad del conocimiento, debe contar con instrumentos adecuados para ello. Y la orientación laboral desarrollada en las diferentes situaciones de empleo o de carencia del mismo, es uno de los más valiosos. Sin embargo, los recortes han afectado muy negativamente al número de técnicos que, desde los servicios de empleo, atienden a las personas que acuden en busca de actuaciones que mejoren su formación y/o que faciliten su inserción laboral.

Los recursos son cruciales para una de las principales PAE, la formación. La formación es clave para acceder al empleo, para mantenerlo y/o para mejorar la empleabilidad de las personas, vinculando sus cualificaciones con las necesidades del tejido productivo. La formación continua en la empresa y la formación ocupacional para desempleados, son elementos de primer orden para mejorar la empleabilidad en el marco de la sociedad del conocimiento. Pero en España se relega el papel de la formación en tanto que se le destinan pocos recursos. Y, además, es difícil analizar su evolución y concreción efectiva por la poca precisión de la terminología y los datos estadísticos disponibles. La distinción entre formación de oferta y formación de demanda dirigida prioritariamente a ocupados, y la formación de oferta dirigida prioritariamente a desempleados, no es clara. La simplificamos distinguiendo entre formación continua (de demanda a ocupados) y formación ocupacional (de oferta dirigida a desempleados). Pero eso no cubre la totalidad de acciones formativas que se implementan y 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. Por ese motivo y por las deficiencias de las fuentes estadísticas, los datos sobre formación deben tratarse con extrema cautela.

Centrándonos en la formación continua y en la ocupacional, uno de los resultados apreciables es que el grueso de las acciones se concentra, en ambos casos, en un número reducido de familias profesionales caracterizadas, en general, por la baja cualificación de sus empleos. Así pues, 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.

La formación ha sufrido muy importantes recortes presupuestarios que ha afectado a las personas implicadas en sus acciones. En el caso de la formación de oferta destinada prioritariamente a ocupados, han comportado que de los 612 mil trabajadores formados en 2011 (cifras superiores en años anteriores) se pase a únicamente 245 mil en 2013. En la formación continua, por el contrario, asistimos al aumento del número de personas formadas: 1,5 millones en 2008, 2,2 millones en 2011 y más de 2,4 millones en 2014. Pero ese avance presenta una laguna importante: al ritmo de 2,4 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. Además, desde hace años se aprecia que la formación continua prima a los colectivos con niveles educativos más altos. Éstos pueden formarse en años sucesivos, mientras que se deja en segundo plano la destinada a las personas con niveles educativos bajos o medios. Esta laguna también aparece en el caso de la formación ocupacional y sería oportuno revertirla.

La situación es más grave en la formación ocupacional, un instrumento de indudable valía para mejorar las oportunidades laborales de los desempleados. En el apartado 3.3 se señalan las deficiencias que presentan los datos de formación ocupacional. Haciendo abstracción de ellas, los datos disponibles son terribles: 243 mil parados formados en 2008 con una tasa de cobertura del 9,3% de los desempleados, contra menos de 200 mil formados en 2014 con una tasa de cobertura inferior al 4%. Suena casi a broma: con las cifras de paro actuales, una persona desempleada podría tener que esperar más de 20 años para recibir formación ocupacional. Ciertamente que los datos estadísticos sobre formación ocupacional no incluyen el total de acciones formativas desarrolladas por las CCAA. Pero en el mejor de los casos y tomando como formación ocupacional todas las actuaciones que realizan algunas CCAA y que el SEPE no contabiliza, un parado debería esperar unos 5 años para un curso de formación ocupacional.

Cabe añadir, que un aspecto en el que se ha avanzado es en el reconocimiento de las acciones formativas de formación continua u ocupacional, posibilitando obtener un certificado de profesionalidad. En cambio, la integración de los subsistemas formativos: la formación ocupacional, la continua y la formación reglada está lejos de concretarse. Y tampoco se ha avanzado demasiado en la atención formativa a uno de los colectivos más afectados por el desempleo, el de los jóvenes. En este caso, la potenciación de programas que derivan de la Garantía Juvenil, apenas ha supuesto retoques sobre las iniciativas de formación ocupacional previamente existentes dirigidas a ellos.

Respecto a los mayores de 45 años u otros colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, varios entrevistados enfatizan el interés, para mejorar la empleabilidad, de combinar cursos de formación con el ejercicio de un empleo. Y, precisando, que la actividad desarrollada en el empleo pueda tener continuidad en el territorio ya que, de lo contrario, la inserción concluye con el propio programa. Los Talleres de Empleo y las Escuelas Taller son dos iniciativas en este terreno con larga tradición en España. Pero implican a muy pocas personas (ver tabla 3), pese a que sus acciones muestran buenos resultados en inserción laboral. Las Escuelas Taller podrían configurarse, además, como ejemplo de integración de los subsistemas formativos y como un aspecto de interés en la formación dual que se quiere desarrollar en España.

Finalmente, hay que constatar que la formación continua y, más claramente, la formación ocupacional, no cubren en España las expectativas que genera el discurso de la sociedad del conocimiento. En parte por las características del mercado de trabajo y en parte, también, por deficiencias de las acciones formativas que no tienden a propiciar empleos de calidad y alta cualificación. A ello hay que añadir que, como el conjunto de las PAE, la formación dispone de escasos recursos que, en el caso de la formación ocupacional se refleja en unas lamentables cifras de personas formadas. La formación está relegada hoy a un puesto secundario en los criterios que orientan las PAE. Pero debiera ostentar una atención preferente en esos criterios, en tanto que debe servir de forma eficaz para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los desempleados, así como para readecuar constantemente las cualificaciones de quienes disponen de un empleo. La relegación de la formación es una mala noticia para los apologetas de la sociedad del conocimiento. Pero también es una mala noticia para las empresas y, sobre todo, para las personas que tienen empleo o desean tenerlo.

Referencias bibliográficas

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.

Card, D.; Kluge, 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.

Charest, J. (2010), *Vocational Training: International Perspectives*, New York, Routledge.

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.

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 anteriores), *Informe sobre la situación socioeconómica y laboral en España (en 2014 y anteriores)*, Madrid, CES.

Crespo, T. (ed.) (2016), *El treball: present i futur*, Barcelona, Cristianisme i Justícia.

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 anteriores), *Financiación de la formación para el empleo 2013 (y anteriores) paso a paso*, Madrid, Fundación Tripartita

Id., *Memoria* (2013, 2012, 2011, 2010).

Id. (2015 y anteriores), *Formación para el empleo. Balance de resultados 2014 (y anteriores)*

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.

Kluge, J. (2010), “The effectiveness of European active labor market programs”, en *Labour Economics* nº 17.

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 importància 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.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014 y anteriores), *Anuario de Estadísticas*, 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.

Molina, O. (2015), “El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo”, en Migúelez, F. (dir) *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra: Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://ddd.uab.cat/record/142912>

Negueruela, E. (2014), *Los presupuestos de 2014 para políticas de empleo*, Madrid, Secretaría de Políticas de Empleo y Migraciones de CS de CCOO.

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.

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.