

LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS EN ESPAÑA: UNA MEDIDA ESENCIAL PARA LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD

Joan Antoni Alujas Ruíz

*Profesor del Departamento de Política Económica.
Universidad de Barcelona*

EXTRACTO

Nuestro estudio se centra en el análisis de una política activa esencial como es la formación orientada a los desempleados en España. Después de repasar la evolución del marco normativo se analizan los resultados de la formación de desempleados en términos de su contratación posterior y sus tasas de inserción laboral por género, edad, nivel de estudios y sector de actividad en el periodo 2004-2013. La comparación de la distribución de los alumnos formados con la distribución de los demandantes de empleo parados y su tasa de cobertura nos permitirá señalar cómo afecta la formación a los diferentes colectivos.

La conclusión más evidente que se deriva del análisis de los resultados a nivel nacional es la caída de las tasas de inserción laboral y de la cobertura de los parados en la formación durante el periodo analizado, determinada sin duda por la situación del mercado de trabajo derivada de la crisis económica.

La relevancia del tema se refleja en la importancia otorgada a la formación de desempleados en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y su desarrollo en el Real Decreto-Ley 4/2015 para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los alumnos formados y aumentar así sus probabilidades de encontrar empleo.

Palabras claves: formación de desempleados, tasa de inserción y tasa de cobertura.

Fecha de entrada: 09-12-2014 / Fecha de aceptación: 11-03-2015

TRAINING FOR UNEMPLOYED POLICY IN SPAIN: AN ESSENTIAL MEASURE FOR THE IMPROVEMENT OF EMPLOYABILITY

Joan Antoni Alujas Ruiz

ABSTRACT

Our study focuses on the analysis of training for unemployed as a key active policy in Spain. After reviewing the evolution of normative framework we analyze the results of training for unemployed in terms of their subsequent recruitment and labour insertion rates by gender, age, educational level and sector in the period 2004-2013. Comparison of the distribution of the trainees with the distribution of unemployed job seekers and coverage rates will allow us to point out how training affects different groups.

The most obvious conclusion from the analysis of the results at national level is the fall in insertion rates and in coverage of unemployed in training during the period under review, certainly determined by the labour market situation arising of economic crisis.

Relevance of the topic is reflected in the emphasis given in the training for unemployed in Spanish Activation Strategy for Employment 2014-2016 and its development in Royal Decree-Law 4/2015 for urgent reform of the system of vocational training for employment in the labour field, with the aim of improving employability of the trainees and in order to increase their chances of finding employment.

Keywords: training for unemployed, insertion rate and coverage rate.

Sumario

1. Introducción
2. Evolución del marco normativo
3. Resultados
4. Conclusiones

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La formación para el empleo juega un papel fundamental en el conjunto de las políticas activas de empleo, ofreciendo una programación amplia de acciones formativas, ajustada a las necesidades del tejido productivo y que responda a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo formativo de los trabajadores. Asimismo, una adecuada dotación de capital humano y de competencias es uno de los pilares de un modelo de crecimiento competitivo y sostenible.

En este contexto, la formación dirigida a los desempleados es una política activa de empleo básica para conseguir la activación y la inserción laboral, previniendo el riesgo del paro de larga duración y garantizando oportunidades de recualificación y reciclaje profesional, especialmente necesarias para los desempleados procedentes de los sectores y ocupaciones más afectados por la crisis.

La efectividad relativa de la formación es mayor cuanto más alta es la tasa de desempleo, ya que las empresas tienen una mayor capacidad de selección. Por este motivo LECHNER y WUNSCH (2009) recomiendan invertir más en formación en tiempos de crisis, esfuerzo que no se ha producido en España en relación con otros países de la Unión Europea y teniendo en cuenta además la elevada tasa de paro de nuestro país. Por el contrario, se reduce el gasto en políticas activas de empleo en un 50 % entre 2010 y 2013 y, en concreto, en un 35 % en la formación de desempleados. Asimismo, el gasto activo por persona se sitúa un 25 % por debajo de la media de la UE-15 y muy lejos de la cuantía invertida por Dinamarca y Países Bajos (BBVA RESEARCH, 2014).

La Estrategia de Crecimiento Europa 2020 considera a la formación a lo largo de la vida como un elemento clave para conseguir un crecimiento inteligente e integrador en la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2010). Las directrices para las políticas de empleo contemplan la inversión en formación orientada a los trabajadores desempleados, apoyando especialmente a los que tienen un bajo nivel formativo o sus cualificaciones han quedado obsoletas y a aquellos desempleados que por su edad tienen más dificultades para encontrar un puesto de trabajo.

Con el objetivo de estudiar la evolución de la formación de los desempleados en España, la estructura que presenta este trabajo es la siguiente. En el segundo apartado se repasa la evolución del marco normativo de la que inicialmente se denominaba formación ocupacional, haciendo especial referencia a los cambios acaecidos en la última década y que han configurado el modelo actual de formación para el empleo, situando a la formación de desempleados dentro de la iniciativa de formación de oferta. En el tercer apartado, a partir de los datos que proporciona el Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se analizan los resultados de los alumnos formados en acciones dirigidas a los trabajadores desempleados en términos

de su contratación posterior y sus tasas de inserción laboral. Además se compara la distribución de los alumnos formados con la de los demandantes de empleo parados y sus tasas de cobertura. El análisis de los datos se desagrega por género, edad, nivel de estudios y sector de actividad. Finalmente, en el último apartado, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

La formación destinada a los desempleados, originariamente llamada formación ocupacional, se estructura por primera vez en torno al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) que agrupa diversos programas centrados en colectivos específicos. El Plan FIP se creó en 1985 y perseguía básicamente tres objetivos:

- Facilitar y ampliar los sistemas de formación, reciclaje y reconversión profesional.
- Atención prioritaria a los colectivos con mayores dificultades para encontrar empleo.
- Modernizar y actualizar los contenidos formativos de los cursos.

En marzo de 1993 se aprobó el Primer Programa Nacional de Formación Profesional (1993-1996), cuyo objetivo fundamental era la renovación de las ofertas de formación profesional a partir de los estudios sectoriales realizados por el INEM en colaboración con el Ministerio de Educación y los agentes sociales. Esta renovación cristalizó en un catálogo de títulos de Formación Profesional Inicial/Reglada y en un repertorio nacional de certificados de profesionalidad para la Formación Profesional Ocupacional. Los principales cambios respecto a la situación anterior son el traspaso de la gestión de la formación de los ocupados a la Fundación para la Formación Continua en las Empresas (FORCEM) y la transferencia de las actividades del Plan FIP a diversas comunidades autónomas.

En diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Bases sobre Políticas de Formación Profesional, el cual fue la antesala del segundo Programa Nacional de Formación Profesional. En él se reconocían, por primera vez, tres subsistemas de formación profesional que debían actuar de una forma coordinada y global: Formación Profesional Reglada, Formación Profesional Ocupacional y Formación Profesional Continua.

La aprobación del Segundo Programa Nacional de Formación Profesional que debía ser la continuación del Primer Programa (1993-1996) sufrió un retraso considerable. No fue aprobado hasta marzo de 1998 debido a las dificultades para la nueva configuración del Consejo General de Formación Profesional que incluía a las comunidades autónomas. Su periodo de vigencia comprendió el periodo 1998-2002 y se definieron las directrices básicas que habían de conducir a un sistema integrado de las distintas ofertas de formación profesional preexistentes: inicial o específica, ocupacional y continua. En esta misma línea, se revisaron los acuerdos de Formación

Continua y los planes anuales de acción para el empleo. Otra consecuencia del Segundo Programa de Formación Profesional fue la creación en 1999 del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), con la misión de proponer el establecimiento y la gestión del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP).

La [Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio](#), de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, otorga rango legal a las principales previsiones del Segundo Programa Nacional de Formación Profesional (1998-2002), crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que persigue un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo y establece el marco legal para el desarrollo de todos sus instrumentos. De esta ley se derivarán posteriormente todas las normas reguladoras de las cualificaciones y las ofertas de formación profesional, así como los sistemas para la evaluación, el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones y la competencia profesional, que se han ido produciendo a lo largo de la última década y hasta la actualidad.

La Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional establece un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para avanzar en un enfoque de aprendizaje permanente y en la integración de las distintas ofertas de Formación Profesional (reglada, ocupacional y continua), propiciando el reconocimiento y la convalidación de las competencias profesionales adquiridas, tanto a través de procesos formativos (formales y no formales) como de la experiencia laboral. Finalmente, se plantea la articulación de la oferta de formación ocupacional con el sistema de información y orientación de los diferentes servicios públicos de empleo, desarrollando así un sistema integrado de información y formación profesional.

El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, regulado por la [Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio](#), es el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la Formación Profesional mediante el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP) que se regula a través del [Real Decreto 1128/2003](#). Su objetivo es promover y desarrollar la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo anticipándose a los cambios y con una actualización permanente. El catálogo está organizado en 26 familias profesionales y en 5 niveles, posee una estructura flexible y modular basada en las unidades de competencia que integran las distintas cualificaciones y permite diseñar también de manera modular la formación asociada a cada una de dichas unidades de competencia (CES, 2009).

Con la aprobación del [Real Decreto 34/2008](#) quedaron regulados los Certificados de Profesionalidad que acreditan las distintas cualificaciones establecidas en el Catálogo Nacional y a los que se accede a través de la formación para el empleo. En los mencionados certificados se determinan los contenidos y las competencias que han de alcanzar los alumnos en su proceso formativo. La organización de los cursos depende de la especialidad, del nivel y de la duración de cada uno. La programación se lleva a cabo según los puestos de trabajo a los que se dirige, de tal manera que la oferta se adecue a la demanda formativa del mercado laboral.

El Acuerdo Nacional de Formación Profesional para el Empleo, firmado el 7 de febrero de 2006 por el Gobierno y los interlocutores sociales, ha tenido su concreción normativa en el [Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo](#), que regula el subsistema de Formación Profesional para el Empleo. Se establecen así las bases para el despliegue de un nuevo modelo de gestión vinculado al empleo, que tiene por objeto impulsar y extender, entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados, una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

Este nuevo modelo rompe con la división existente hasta entonces entre formación ocupacional y continua, integrando ambas modalidades en un sistema único que favorezca el acceso a la formación de toda la población activa¹. Esto no implica que la integración de los subsistemas de formación ocupacional y continua suponga su uniformidad o la pérdida de las especificidades y objetivos que justifican la existencia de ofertas diferenciadas y adaptadas a las distintas necesidades de formación. Se trata de implantar un modelo dinámico, flexible y estable para afrontar desde la perspectiva de la formación los desafíos de nuestra economía, enmarcados en la Estrategia Europea de Empleo.

El nuevo sistema de formación profesional para el empleo que deriva del [Real Decreto 395/2007](#), modificado por el [Real Decreto-Ley](#) y por la [Ley 3/2012](#) de reforma del mercado laboral, tiene como fines el fomento de la formación a lo largo de la vida tanto de ocupados como de desempleados y en la mejora de su capacitación profesional y promoción personal, ofrecer una formación más adaptada a las necesidades del mercado de trabajo, mejorar la competitividad de las empresas, así como la empleabilidad de los trabajadores con mayor dificultad de inserción laboral, y promover la acreditación de las competencias profesionales.

El conjunto del subsistema de formación profesional es objeto de un plan anual de evaluación que ha de ser sometido a Informe de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, órgano consultivo en materia de formación profesional para el empleo, en el que participan la Administración central, las Administraciones autonómicas y los interlocutores sociales. Además, es necesario garantizar la coordinación entre las acciones que puedan hacerse en el ámbito autonómico y las realizadas en el ámbito estatal, mediante los mecanismos que establezca la mencionada comisión, con la finalidad de asegurar la complementariedad de las acciones y evitar duplicidades.

El subsistema de formación para el empleo está integrado por las siguientes iniciativas de formación establecidas en el [Real Decreto 395/2007](#), detalladas en MTAS (2007) y que siguen siendo de aplicación en la actualidad:

1. La Formación de Demanda comprende las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fon-

¹ La formación ocupacional siguió desarrollando sus actuaciones específicas en el marco del Plan FIP hasta la entrada en vigor en 2007 del nuevo sistema de formación para el empleo. A partir de ese momento la formación orientada a los desempleados se integra en la formación de oferta.

dos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.

Las acciones formativas de las empresas han de estar relacionadas con la actividad empresarial y pueden ser generales (transferibles a otras empresas) o específicas (casi intransferibles). En el caso del permiso individual de formación, la empresa autoriza al trabajador a realizar una acción formativa incluida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El desarrollo normativo del [Real Decreto 395/2007](#) incorpora medidas que mejoran el sistema de bonificaciones, con el objetivo de extender y generalizar el acceso de todo tipo de empresas. Se articula la actualización de unas cuantías idóneas de las bonificaciones y se reducen determinados requisitos burocráticos y técnicos.

2. La Formación de Oferta tiene como objetivo ofrecer una programación amplia de acciones formativas, accesible a lo largo de todo el año, ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. Comprende las siguientes medidas:
 - a) Acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados.
 - b) Planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, que podrán ser:
 - Sectoriales: se componen de acciones formativas dirigidas a satisfacer necesidades específicas de formación de los trabajadores de un sector productivo concreto.
 - Intersectoriales: diseñados como acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales en diversos sectores de actividad.
 - Economía social: están dirigidas a trabajadores de la economía social, como las sociedades anónimas laborales y cooperativas.
 - Autónomos: diseñados y dirigidos a la formación específica de interés para los trabajadores autónomos.

Con el desarrollo de estas acciones y planes formativos se persigue la capacitación de los trabajadores para el ejercicio cualificado de las profesiones y favorecer el acceso al empleo o su movilidad a sectores en los que se crea empleo, mejorando así la competitividad de las empresas.

3. Formación en alternancia con el empleo, que está integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación, que permiten al trabajador compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Los programas de referencia son el de Escuelas Taller y Casas de Oficios y el de Talleres de Empleo.

4. Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que son aquellas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo. Se dirigen a la realización de estudios de carácter general y sectorial, así como al desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los posibles beneficiarios en relación con las oportunidades de formación y de empleo.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 contempla la reforma del modelo de formación profesional para el empleo con base en un diagnóstico que revela importantes deficiencias como la escasa empleabilidad, la inadecuación de los contenidos formativos y una falta de competencia entre proveedores que limita la oferta formativa y encarece los servicios (MEYSS, 2014). Dicha reforma se articula definitivamente en el Real Decreto-Ley 4/2015.

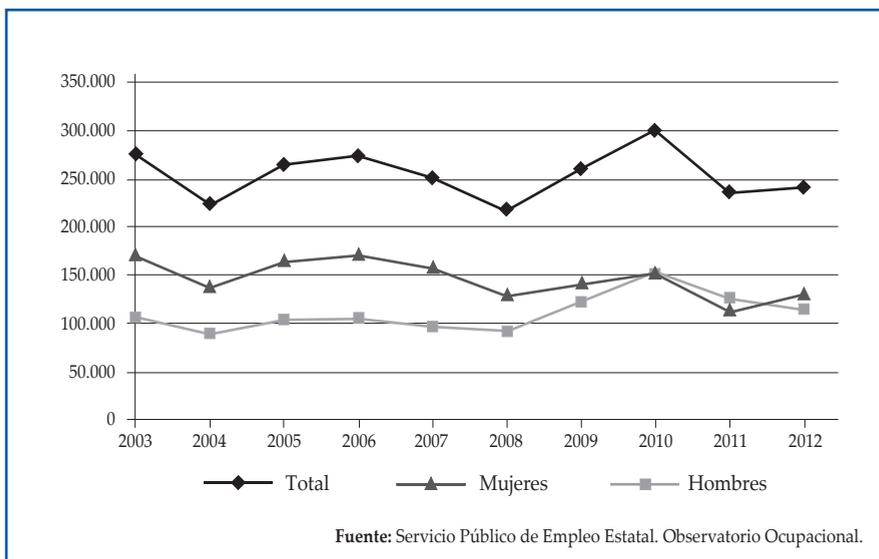
En concreto se pretende garantizar el derecho a la formación de los desempleados, especialmente de los más vulnerables, mejorar el ajuste de la formación a las necesidades del tejido productivo y conseguir una mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. Como elementos clave destacar la adopción del principio de libre concurrencia entre entidades formativas, la introducción de un cheque-formación para trabajadores desempleados con el objetivo de proporcionarles la formación que necesitan para mejorar su empleabilidad, la evaluación permanente de la calidad y el impacto real de la formación en términos de inserción laboral y, por último, la creación de una unidad de seguimiento y control de las actividades de formación con capacidad efectiva de sanción.

3. RESULTADOS

El análisis de los resultados es de carácter cuantitativo y se centra en la formación de oferta dirigida a los desempleados. Los datos comprenden el periodo 2003-2012 al inicio del cual ya se había completado el traspaso de la gestión de la formación ocupacional a las comunidades autónomas. La fuente de datos es el Observatorio Ocupacional del SEPE que analiza la formación de los desempleados, proporcionando información sobre los alumnos formados con evaluación positiva², los alumnos contratados y las tasas de inserción laboral. Aunque no se puede definir una tendencia clara, el número de alumnos es un 12 % inferior en 2012 respecto a 2003. Los datos nos muestran que las diferencias entre hombres y mujeres se reducen, registrando los primeros un ligero aumento, mientras que las segundas disminuyen en más del 23 %. A pesar de esta evolución, el número de mujeres formadas sigue siendo superior al de hombres en 2012 (gráfico 1).

² Los cursos de formación pueden tener cuatro posibles resultados: evaluación positiva, evaluación negativa, abandono del curso por colocación del alumno o abandono por otras causas.

Gráfico 1. Alumnos formados en actuaciones dirigidas a trabajadores desempleados



La distribución de los alumnos formados en actuaciones dirigidas a los desempleados según variables como el sexo, la edad, el nivel de estudios y por sectores económicos y su comparación con la distribución de los demandantes de empleo parados nos permitirá hacernos una idea de cuáles son realmente los colectivos prioritarios en la formación de desempleados y si se han producido variaciones en el perfil sociodemográfico y profesional de los alumnos formados.

Si analizamos la distribución de los alumnos formados por sexo, se observa una caída en el peso de las mujeres, que pasa del 61,8% en 2003 al 53,6% en 2012 y, en consecuencia, un aumento en la proporción de los hombres formados (cuadro 1). No obstante, la participación de las mujeres está por encima de su peso en el conjunto de los demandantes de empleo parados, registrando también una caída al pasar del 57,7 al 50,3% en el periodo analizado (cuadro 2). Dichas variaciones se explican casi en su totalidad por la crisis iniciada en 2008. Por tanto, se puede afirmar que la formación beneficia más a las mujeres que a los hombres.

Por edades, los alumnos formados de entre 25 y 44 años son el grupo más numeroso, aumentando su peso entre 2003 y 2012 al pasar del 54,5 al 60,3%. Cabe destacar el notable aumento de la proporción de mayores de 45 años y la reducción a la mitad del peso de los menores de 25 años (cuadro 1). Si comparamos con la distribución por edades en los demandantes de empleo parados, se constata que el peso de los mayores de 45 años es mucho menor en el caso de los alumnos formados que en los parados (21,6% frente al 39,2% en 2012). En los menores de 25 años ocurre todo lo contrario. También en el segmento de 25 a 44 años un mayor peso de los alumnos formados en relación con los demandantes de empleo parados y que aumenta durante el periodo analizado (cuadro 2). En consecuencia, se puede decir que la formación beneficia más tanto a los más jóvenes como a los que tienen entre 25 y 44 años.

El análisis por nivel de estudios nos muestra que la proporción más elevada de alumnos formados se registra entre los que tienen estudios primarios, aunque baja del 46,7% en 2003 al 41,5% en 2012. No obstante al final del periodo analizado su peso se iguala al de los que tienen estudios secundarios que han registrado un claro aumento entre 2003 y 2012. Por el contrario, el peso de los titulados universitarios disminuye del 20,1 al 16,4% (cuadro 1). La comparación con la distribución de los demandantes de empleo parados nos muestra que el peso de los alumnos formados que tienen estudios primarios es muy superior a su peso en los parados. En el caso de los que tienen estudios secundarios ocurre todo lo contrario. Los alumnos formados que tienen estudios universitarios registran una proporción algo mayor que su peso en los parados (cuadro 2). Por tanto, se puede afirmar que los más beneficiados de la formación son los que tienen estudios primarios.

Si analizamos la formación por sectores de actividad se puede observar como el sector servicios es el que concentra un mayor número alumnos formados, alcanzando el 77,8% en 2012, aunque su peso ha disminuido desde 2003. La proporción en el sector industrial aumenta en el periodo analizado, pasando del 10,7 al 17,6%, mientras que en el caso de la construcción su peso disminuye ligeramente y en la agricultura la proporción se mantiene (cuadro 1). Si comparamos con la distribución de los demandantes de empleo parados por sector económico, la proporción de alumnos formados en el sector servicios es muy superior a su peso en los parados. También en la industria el peso de los alumnos formados es mayor que en los parados pero con diferencias muy pequeñas. Por el contrario, el peso de los alumnos formados en el sector de la construcción es muy inferior a su proporción en los parados (2,8% frente a 15,6% en 2012). En el caso de la agricultura, los alumnos formados registran un peso inferior a su peso en los demandantes de empleo parados (cuadro 2). En consecuencia, los alumnos formados en especialidades del sector servicios son los que más se benefician de la formación seguidos de los formados en el sector industrial.

Cuadro 1. Distribución de los alumnos formados

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Género</i>										
Hombres	38,2	39,0	38,3	37,9	37,6	41,2	46,2	49,7	52,0	46,4
Mujeres	61,8	61,0	61,7	62,1	62,4	58,8	53,8	50,3	48,0	53,6
<i>Edad</i>										
16-24 años	36,9	33,1	32,0	29,2	29,0	26,8	19,8	20,2	20,3	18,1
25-44 años	54,5	56,6	56,2	56,1	55,7	58,4	63,2	63,1	61,4	60,3
> 45 años	8,6	10,3	11,7	14,6	15,3	14,7	17,1	16,7	18,3	21,6
										.../...

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
.../...										
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Primarios	46,7	39,7	44,0	48,7	52,4	52,4	50,9	48,7	44,5	41,5
Secundarios	33,0	25,3	25,1	25,5	34,7	35,0	36,5	37,9	39,0	41,8
Universitarios ...	20,1	34,9	30,7	25,5	12,4	12,1	12,2	13,0	16,2	16,4
<i>Sector de actividad</i>										
Agricultura	1,4	1,3	1,3	1,7	1,7	1,4	1,0	1,2	1,9	1,5
Industria	10,7	11,0	18,3	16,1	16,6	18,1	19,3	20,9	22,0	17,6
Construcción ...	3,5	3,5	3,5	3,5	3,9	3,7	3,1	3,2	3,8	2,8
Servicios	83,6	83,5	76,4	78,2	77,7	76,6	76,4	74,6	72,4	77,8
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Observatorio Ocupacional y elaboración propia.										

Cuadro 2. Distribución de los demandantes de empleo parados

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Género</i>										
Hombres	42,3	41,6	40,5	39,8	41,6	50,4	51,3	50,1	49,7	49,7
Mujeres	57,7	58,4	59,5	60,2	58,4	49,6	48,7	49,9	49,8	50,3
<i>Edad</i>										
16-24 años	13,7	13,4	13,1	12,0	11,3	12,3	11,4	10,6	10,4	9,4
25-44 años	55,4	54,6	52,9	51,9	51,8	54,1	55,0	53,8	52,0	51,4
>45 años	30,9	32,1	34,0	36,2	37,0	33,5	33,7	35,6	37,2	39,2
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	3,4	3,4	3,4	0,9	1,0	1,2	1,3	1,5	1,6	1,5
Primarios	13,7	13,7	13,4	16,2	17,8	18,5	18,7	18,8	18,4	17,6
Secundarios	70,4	70,0	69,9	69,9	69,0	69,1	68,0	67,1	66,3	65,9
Universitarios ...	12,5	12,8	13,4	13,0	12,1	11,2	12,1	12,6	13,3	15,0
.../...										

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
.../...										
<i>Sector de actividad</i>										
Agricultura	2,3	2,4	3,1	3,0	3,2	3,2	2,7	3,1	3,3	3,9
Industria	14,7	14,4	14,3	13,9	13,1	12,8	13,0	12,0	11,5	11,2
Construcción	12,3	12,0	11,7	11,7	13,3	18,9	19,9	18,4	17,5	15,6
Servicios	58,7	59,9	60,2	60,6	60,3	56,8	57,1	57,9	58,8	61,7
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Estadística de Empleo y elaboración propia.										

En segundo lugar, el análisis de los resultados requiere el seguimiento de la distribución de los alumnos contratados durante el año siguiente al que finalizaron su formación.

Si analizamos la distribución de los alumnos contratados por sexo, se observa una caída en el peso de las mujeres, que pasa del 59,7% en 2004 al 53,6% en 2013 y, en consecuencia, un aumento en la proporción de los hombres formados ([cuadro 3](#)). La distribución de la participación por sexo es muy similar y sigue la misma evolución que la de los alumnos formados ([cuadro 1](#)).

Por edades, los alumnos contratados de entre 25 y 44 años son el grupo más numeroso, aumentando su peso entre 2004 y 2013 al pasar del 54,9% al 64,9%. Cabe destacar el aumento de la proporción de mayores de 45 años que se multiplica por tres y la drástica reducción del peso de los menores de 25 años ([cuadro 3](#)). La comparación con la distribución de los alumnos formados muestra que el segmento de entre 25 y 44 años registra la misma tendencia, pero con una proporción mayor en los alumnos contratados al final del periodo analizado. En el caso de los mayores de 45 años su peso es menor en el caso de los alumnos contratados que en los alumnos formados. En los menores de 25 años la tendencia en los alumnos contratados es muy similar a la de los alumnos formados registrando la misma proporción al final del periodo analizado ([cuadro 1](#)).

El análisis por nivel de estudios nos muestra que la proporción más elevada de alumnos contratados se registra entre los que tienen estudios primarios, aunque baja del 45,3% en 2004 al 40,7% en 2013. No obstante, al final del periodo analizado su peso es algo inferior al de los que tienen estudios secundarios que han registrado un claro aumento entre 2004 y 2013. Por el contrario, el peso de los titulados universitarios disminuye del 21,0 al 16,5% ([cuadro 3](#)). La comparación con la distribución de los alumnos formados nos muestra que el peso de los alumnos contratados es casi idéntico al de los alumnos formados en todos los niveles de estudios ([cuadro 1](#)).

Si analizamos la formación por sectores de actividad se puede observar como el sector servicios es el que concentra un mayor número alumnos contratados, alcanzando el 78,7% en 2013, aunque su peso ha disminuido desde 2004. La proporción en el sector industrial aumenta en el periodo analizado, pasando del 11,5% al 17,2%, mientras que en el caso de la construcción su peso

disminuye ligeramente y en la agricultura la proporción se mantiene (cuadro 3). Si comparamos con la distribución de los alumnos formados, la proporción de alumnos contratados en todos los sectores económicos es casi la misma que en los alumnos formados (cuadro 1).

Cuadro 3. Distribución de los alumnos contratados

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Género</i>										
Hombres	40,3	41,0	40,1	39,4	39,0	41,9	47,6	51,1	52,3	46,2
Mujeres	59,7	59,0	59,9	60,6	61,0	58,1	52,4	48,9	47,7	53,8
<i>Edad</i>										
16-24 años	39,8	35,8	34,9	32,0	31,3	27,6	19,5	20,0	19,9	18,2
25-44 años	54,9	57,7	57,2	57,8	57,7	62,1	67,8	67,9	66,6	64,9
>45 años	5,3	6,5	7,9	10,5	11,0	10,2	12,8	12,1	13,4	16,9
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2
Primarios	45,3	37,9	42,5	47,4	51,2	50,6	49,1	46,6	42,6	40,7
Secundarios	33,6	24,5	24,7	25,4	35,7	36,3	37,8	39,3	40,0	42,6
Universitarios ...	21,0	37,5	32,6	26,9	12,8	12,8	12,8	13,7	17,1	16,5
<i>Sector de actividad</i>										
Agricultura	1,3	1,2	1,2	1,6	1,5	1,4	1,0	1,3	1,8	1,5
Industria	11,5	11,8	18,8	16,7	17,0	17,9	20,0	21,4	21,6	17,2
Construcción	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	3,8	3,2	3,1	3,5	2,4
Servicios	83,0	82,7	75,8	77,6	77,4	76,8	75,8	74,1	73,1	78,7
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Observatorio Ocupacional y elaboración propia.										

La tasa de inserción laboral de los alumnos formados³ marca una clara tendencia a la baja pasando del 69,1 % en 2004 al 58,8% en 2013, aunque sube entre 2004 y 2007. Por sexos, las

³ La tasa de inserción se define como la proporción de los alumnos formados con evaluación positiva en un año que son contratados hasta el último día del año siguiente.

tasas de inserción son casi idénticas en 2013, pero con una caída muy superior en el caso de los hombres que reducen por completo las diferencias con las mujeres, que en 2004 eran de seis puntos (cuadro 4).

Por edades, la tasa de inserción se ha reducido en los que tienen entre 25 y 44 años y especialmente en los jóvenes a partir de 2008. No obstante la tasa de inserción de los primeros es superior a la media. Por contra, la tasa de inserción de los mayores de 45 años ha aumentado entre 2004 y 2013, aunque se reduce también a partir de 2008 y sigue siendo (46% en 2013) la más baja por grupos de edad (cuadro 4). Cabe señalar que las tasas de inserción disminuían con la edad hasta el inicio de la crisis.

Por nivel de estudios, las tasas de inserción se reducen de forma generalizada entre 2004 y 2013 excepto en el grupo de «sin estudios» que aumenta ligeramente, aunque se sitúa muy por debajo de la media. Las diferencias en las tasas de inserción en 2013 (primarios, secundarios y universitarios) son mínimas y se sitúan cerca de la media. La mayor reducción en el periodo analizado se registra en los que tienen estudios universitarios (cuadro 4). Las tasas de inserción aumentan con el nivel de estudios, aunque en menor medida a partir de 2008.

Las tasas de inserción por sectores económicos⁴ disminuyen en todos los sectores entre 2004 y 2013, especialmente en la construcción y en la industria que registraban las tasas de inserción más elevadas en 2004 y hasta 2007. En el sector de la construcción la tasa de inserción se sitúa en 2013 muy por debajo de la media (49,8% frente al 58,8%) debido al gran impacto en el sector de la crisis económica, ya que en 2007 registraba la tasa más elevada. En el resto de sectores las tasas de inserción en 2013 se encuentran cercanas a la media, siendo la más alta la del sector servicios que alcanza el 59,5% (cuadro 4).

La intensa destrucción de empleo como consecuencia de la crisis económica influye sin duda en la evolución de las tasas de inserción en el periodo analizado, poniendo de manifiesto la dificultad de encontrar un puesto de trabajo. Hasta 2007 las tasas de inserción registraban aumentos, mientras se reducen de forma significativa a partir de entonces cayendo la tasa de inserción total hasta el 58,8% en 2013.

⁴ Dichas tasas de inserción son en términos brutos, es decir, reflejan la colocación independientemente del sector en el que se desarrolló la formación. Por tanto, no se puede determinar en qué medida la formación ha sido determinante para la contratación. Una valoración adecuada de la formación orientada a los desempleados ha de incluir evaluaciones del impacto efectivo que tiene dicha formación sobre la inserción laboral de los mismos (CES, 2014).

Cuadro 4. Tasas de inserción laboral de los alumnos formados

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Género</i>										
Hombres	72,8	73,5	74,7	74,4	71,0	61,0	62,8	61,7	56,3	58,5
Mujeres	66,8	67,8	69,4	69,9	67,0	59,4	59,5	58,5	55,8	59,1
<i>Edad</i>										
16-24 años	74,6	75,6	77,9	78,3	73,8	61,8	60,1	59,4	55,1	59,0
25-44 años	69,6	71,3	72,7	73,8	71,0	63,8	65,5	64,7	60,8	63,3
> 45 años	42,5	44,7	47,8	51,3	49,1	41,7	45,7	43,7	41,2	46,0
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	45,6	48,9	46,8	51,0	48,9	43,9	49,2	49,6	50,5	48,9
Primarios	67,0	66,8	69,1	69,8	66,8	57,9	58,9	57,5	53,7	57,6
Secundarios	70,3	67,9	70,4	71,3	70,4	62,2	63,1	62,4	57,4	59,9
Universitarios ...	72,4	75,3	75,8	75,7	71,0	63,5	63,9	63,5	59,4	59,3
<i>Sector de actividad</i>										
Agricultura	62,1	63,9	64,2	66,8	63,3	58,3	59,0	64,5	55,1	56,9
Industria	73,9	75,1	73,5	74,0	70,1	59,5	63,2	61,6	55,1	57,6
Construcción ...	72,7	74,3	76,6	76,2	69,2	61,2	61,6	59,2	51,6	49,8
Servicios	68,6	69,3	70,9	71,1	68,3	60,2	60,5	59,7	56,6	59,5
Total	69,1	70,0	71,4	71,6	68,5	60,0	61,0	60,1	56,1	58,8
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Observatorio Ocupacional y elaboración propia.										

Para completar el análisis de los resultados de la formación orientada a los desempleados resulta interesante seguir la evolución de la tasa de cobertura de los demandantes de empleo parados en la formación⁵. El primer hecho a destacar es la reducción de la cobertura del 12,8 %, ya de por sí insuficiente, en 2003 hasta el 5,1 % en 2012. El aumento de desempleo desde 2008 explica dicha caída ya que el número de alumnos formados se ha mantenido, aunque con altibajos durante el periodo analizado. Para alcanzar los niveles anteriores a la crisis se debería formar a 384.000 parados adicionales. La tasa de cobertura por sexos nos muestra una caída similar en

⁵ La tasa de cobertura se define como el porcentaje de desempleados que finalizan la formación con evaluación positiva sobre el total de parados registrados.

hombres y mujeres reduciéndose las diferencias, favorables a las mujeres, a menos de un punto porcentual en 2012 (cuadro 5).

Por edades la cobertura es mayor en los jóvenes, aunque se ha reducido de forma espectacular entre 2003 y 2012, y se sitúa siempre muy por encima de la media. En la franja de entre 25 y 44 años la tasa de cobertura se reduce a la mitad, mientras que en los mayores de 45 años la caída es menor, pero con una tasa de solo el 2,8% en 2012. Por tanto, se puede afirmar que este colectivo es el que menos se beneficia de la formación, cuando es el más proclive al paro de larga duración y con una fuerte necesidad de recualificación (cuadro 5).

El análisis de la tasa de cobertura por nivel de estudios refleja una disminución de dicha tasa en todos los niveles, especialmente en estudios primarios y en estudios universitarios, en el periodo analizado. La cobertura de los primeros es la más elevada y registra siempre niveles muy superiores a la media. En el caso de los que tienen estudios secundarios, la tasa de cobertura también disminuye y es muy inferior, alcanzando solo el 3,2% en 2012. La cobertura de los que no tienen estudios se mantiene entre 2003 y 2012 pero con un nivel inferior al 1% (cuadro 5).

Por sectores económicos, las tasas de cobertura disminuyen en todos los sectores pero de forma más acusada en la agricultura y en la construcción que registran además las tasas más bajas durante todo el periodo analizado. El sector industrial es el que registra la tasa de cobertura más elevada (8% en 2012). En cambio, el sector servicios ha pasado de tener la mayor tasa antes de la crisis a un nivel algo por encima de la media en 2012 (cuadro 5).

Cuadro 5. Tasa de cobertura de los demandantes de empleo parados en la formación

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Género</i>										
Hombres	11,6	10,2	12,1	13,1	10,9	5,8	6,1	7,4	5,7	4,7
Mujeres	13,7	11,3	13,3	14,2	12,9	8,4	7,5	7,5	5,2	5,4
<i>Edad</i>										
16-24 años	34,5	26,9	31,4	33,7	31,0	15,5	11,7	14,2	10,6	9,8
25-44 años	12,6	11,2	13,7	14,9	13,0	7,7	7,8	8,7	6,4	6,0
> 45 años	3,6	3,5	4,4	5,6	5,0	3,1	3,4	3,5	2,7	2,8
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	0,9	0,6	0,7	4,6	5,2	2,4	1,9	2,2	1,2	0,9
Primarios	43,7	31,3	42,3	41,4	35,5	20,2	18,4	19,3	13,1	12,0
										.../...

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
.../...										
Secundarios	6,0	3,9	4,6	5,0	6,1	3,6	3,6	4,2	3,2	3,2
Universitarios ...	20,6	29,4	29,5	27,0	12,3	7,7	6,9	7,7	6,6	5,5
<i>Sector de actividad</i>										
Agricultura	7,9	6,1	5,6	7,6	6,2	3,2	2,6	3,0	3,1	2,0
Industria	9,4	8,3	16,4	15,9	15,2	10,1	10,1	13,0	10,4	8,0
Construcción ...	3,7	3,1	3,8	4,1	3,5	1,4	1,1	1,3	1,2	0,9
Servicios	18,3	15,1	16,3	17,8	15,5	9,6	9,1	9,6	6,7	6,4
Total	12,8	10,8	12,8	13,8	12,1	7,1	6,8	7,5	5,4	5,1
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Observatorio Ocupacional. Estadística de Empleo y elaboración propia.										

4. CONCLUSIONES

La formación dirigida a los desempleados es una política activa de empleo básica para conseguir la activación y la inserción laboral, previniendo el riesgo del paro de larga duración y garantizando oportunidades de recualificación y reciclaje profesional, especialmente necesarias para los desempleados procedentes de los sectores y ocupaciones más afectados por la crisis.

La formación de los desempleados (llamada hasta 2007 formación ocupacional) evoluciona desde su inclusión en el Plan FIP creado en 1985 pasando por los dos Programas Nacionales de Formación Profesional (1993 y 1998) hasta llegar al punto de inflexión que supone la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 con la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y del Catálogo Nacional de Cualificaciones y posteriormente de los Certificados de Profesionalidad. El objetivo último era avanzar en la integración de las distintas ofertas de Formación Profesional (reglada, ocupacional y continua).

El [Real Decreto 395/2007](#) desarrolla el subsistema de Formación Profesional para el Empleo y establece un modelo que rompe con la división entre formación ocupacional y continua, integrando ambas modalidades en un sistema único cuyo objetivo es favorecer el acceso a la formación de toda la población activa. Las iniciativas de formación se dividen en cuatro tipos: formación de demanda, que comprende las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación; formación de oferta, dirigida tanto a desempleados como a ocupados; formación en alternancia con el empleo y, por último, las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

En cuanto a los resultados de la formación de desempleados, el análisis de los datos sobre el número de alumnos formados nos muestra una ligera caída en el periodo 2003-2012, reduciéndolo

se las diferencias entre hombres y mujeres, aunque el número de mujeres formadas sigue siendo superior al de hombres en 2012. Si analizamos su distribución, se observa que la participación de las mujeres está por encima de su peso en el conjunto de los demandantes de empleo parados. Por tanto, se puede afirmar que la formación beneficia más a las mujeres que a los hombres.

Por edades, los alumnos formados de entre 25 y 44 años son el grupo más numeroso. Si comparamos con la distribución por edades en los demandantes de empleo parados, se constata que el peso de los mayores de 45 años es mucho menor en el caso de los alumnos formados que en los parados, aunque la diferencia se ha reducido en el periodo analizado. En las otras franjas de edad ocurre todo lo contrario. En consecuencia, se puede decir que la formación beneficia más tanto a los más jóvenes como a los que tienen entre 25 y 44 años.

Por nivel de estudios, el análisis de los datos nos muestra que la proporción más elevada de alumnos formados se registra entre los que tienen estudios primarios. La comparación con la distribución de los demandantes de empleo parados revela que el peso de los alumnos formados que tienen estudios primarios es muy superior a su peso en los parados. En el caso de los que tienen estudios secundarios ocurre todo lo contrario. Por tanto, se puede afirmar que los más beneficiados de la formación son los que tienen estudios primarios.

Por sectores de actividad se puede observar como el sector servicios es el que concentra un mayor número alumnos formados. Si comparamos con la distribución de los demandantes de empleo parados por sector económico, la proporción de alumnos formados en el sector servicios es muy superior a su peso en los parados. Por el contrario, el peso de los alumnos formados en el sector de la construcción es muy inferior a su proporción en los parados. En consecuencia, los alumnos formados en especialidades del sector servicios son los que más se benefician de la formación.

El análisis de los alumnos contratados durante el año siguiente al que finalizaron su formación nos muestra en primer lugar que la distribución de la participación por sexo es muy similar y sigue la misma evolución que la de los alumnos formados. Por edades, la distribución de los alumnos contratados muestra que el segmento de entre 25 y 44 años registra la misma tendencia que los alumnos formados. En el caso de los mayores de 45 años su peso es menor en el caso de los alumnos contratados que en los alumnos formados. En los menores de 25 años la tendencia en los alumnos contratados es muy similar a la de los alumnos formados registrando la misma proporción al final del periodo analizado

Por nivel de estudios, la comparación con la distribución de los alumnos formados nos muestra que el peso de los alumnos contratados es casi idéntico al de los alumnos formados en todos los niveles educativos. Por sectores de actividad, si comparamos con la distribución de los alumnos formados, la proporción de alumnos contratados en todos los sectores económicos es casi la misma que en los alumnos formados.

El análisis de las tasas de inserción laboral de los alumnos formados muestra una reducción entre 2004 y 2013 pasando del 69,1 al 58,8%, determinada sin duda por la intensa destrucción

de empleo derivada de la crisis económica. Por sexos, las tasas de inserción han registrado una caída muy superior en el caso de los hombres que reducen por completo las diferencias con las mujeres en 2013. Por edades, la tasa de inserción se ha reducido en los que tienen entre 25 y 44 años y especialmente en los jóvenes. Por contra, la tasa de inserción de los mayores de 45 años ha aumentado entre 2004 y 2013, aunque sigue siendo la más baja por grupos de edad. Por nivel de estudios, las tasas de inserción se reducen de forma generalizada entre 2004 y 2013 excepto en el grupo de sin estudios que aumenta ligeramente. Las diferencias en las tasas de inserción en 2013 (primarios, secundarios y universitarios) son mínimas y se sitúan cerca de la media. Las tasas de inserción por sectores económicos disminuyen de forma generalizada entre 2004 y 2013, especialmente en la construcción (que se sitúa muy por debajo de la media) y en la industria, ambas con las tasas de inserción más elevadas antes de la crisis.

Finalmente, el análisis de la tasa de cobertura de los demandantes de empleo parados en la formación refleja la reducción de la cobertura del 12,8%, en 2003 hasta el 5,1% en 2012. El aumento del desempleo a partir de 2008 es el factor determinante a la hora de explicar dicha evolución. La tasa de cobertura por sexos nos muestra una caída similar en hombres y mujeres reduciéndose las diferencias. Por edades, las tasas de cobertura se reducen en todas las franjas, registrando los mayores de 45 años una tasa del 2,8% en 2012. Por tanto, se puede afirmar que este colectivo es el que menos se beneficia de la formación, cuando es el más proclive al paro de larga duración y con una fuerte necesidad de recualificación.

Por nivel de estudios, las tasas de cobertura disminuyen en todos los niveles entre 2003 y 2012, especialmente en estudios primarios y en estudios universitarios. Por sectores económicos, las tasas de cobertura se reducen en todos los sectores pero de forma más acusada en la agricultura y especialmente en la construcción que registra además las tasas más bajas durante todo el periodo analizado.

Con el fin de mejorar los resultados de la formación de desempleados, los Servicios Públicos de Empleo deberían fijar objetivos estratégicos a los que deben responder las entidades colaboradoras que imparten este tipo de formación, mejorando la actual dinámica de subcontratación de servicios formativos que no siempre responde a dichos objetivos. La evaluación continua de la calidad de los programas formativos y de su impacto sobre la empleabilidad, contempladas en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y desarrolladas en el Real Decreto-Ley 4/2015, parecen ir en la buena dirección.

La articulación de un buen sistema de información y orientación profesional a los desempleados que contribuya a conocer bien las oportunidades de formación y de empleo implica el diseño de itinerarios personalizados de formación y reciclaje profesional, ofreciendo un diagnóstico previo de empleabilidad, que permita así identificar los recursos más adecuados a las características y necesidades de los desempleados. En especial, cabe reforzar las políticas dirigidas a los trabajadores de más edad con el objetivo de reforzar su empleabilidad mejorando su bajo nivel de participación en la formación orientada a los desempleados.

Por último, en la situación actual del mercado de trabajo habría que recuperar como mínimo la tasa de cobertura de la formación de los desempleados anterior a la crisis. Dicho objetivo requiere un esfuerzo económico considerable tanto en medios materiales como en recursos humanos especializados que a la vez garantice una adecuada evaluación y una gestión eficiente, teniendo en cuenta el contexto de restricción presupuestaria. En este sentido, sería necesario extender la duración de las acciones formativas y proporcionar en mayor medida conocimientos específicos.

Bibliografía

BBVA RESEARCH [2014]: *Situación España*, Cuarto trimestre 2014, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA [2010]: *Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final, Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) [2009]: *Sistema educativo y capital humano*, Colección Informes 1/2009, Madrid.

— [2014]: *La situación sociolaboral de la personas de 45 a 64 años de edad*, Colección Informes 2/2014, Madrid.

LECHNER, M. y WUNSCH, C. [2009]: «Are training programs more effective when unemployment is high?», *Journal of Labor Economics*, vol. 27, núm. 4, págs. 653-692.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MEYSS) [2014]: *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) [2007]: «Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo», BOE núm. 87, de 11 de abril de 2007, Madrid.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL [varios años]: *Estadística de Empleo*, Madrid.

— [varios años]: *Observatorio Ocupacional*, Madrid.