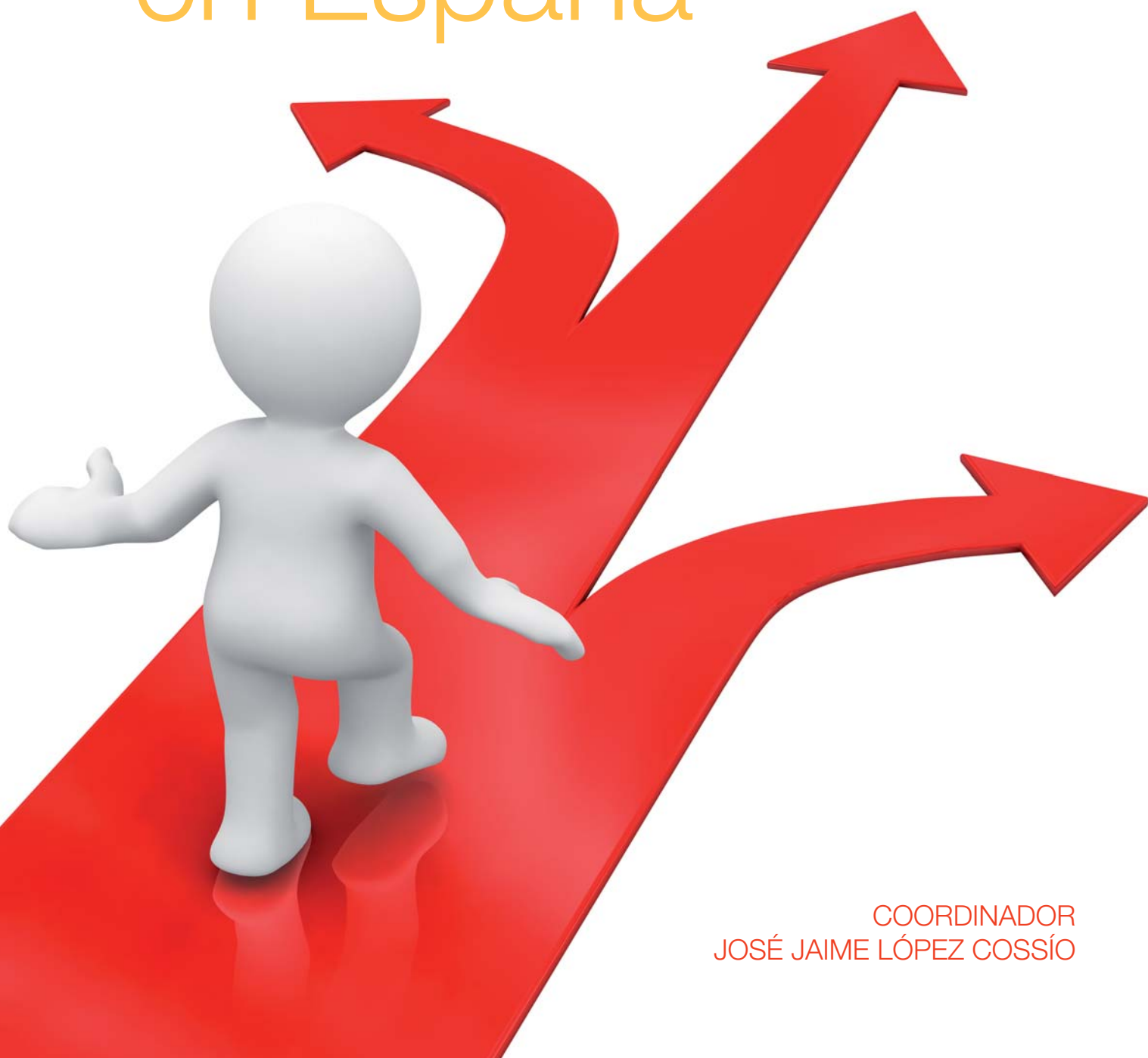


MEJOR FORMACIÓN PARA CREAR MÁS EMPLEO

# La formación de los desempleados en España



COORDINADOR  
JOSÉ JAIME LÓPEZ COSSÍO



Como continuación y complemento de los estudios "Mejor formación para crear más empleo", y "La formación para el empleo gestionada por los Agentes Sociales. Perspectivas del mercado en el horizonte 2013", elaborados por la Fundación élogos a principios y finales de 2010 respectivamente, y con el ánimo de contribuir al debate sobre la reforma de las Políticas Activas de Empleo en nuestro país; presentamos el presente estudio, "La formación dirigida a desempleados en España" que coordinado por José Jaime López Cossío, y con las aportaciones de los miembros del Consejo Asesor de élogos, así como de distintos expertos de la Administración Pública y de los Agentes Económicos y Sociales, pretende aportar desde el análisis de la situación actual de la formación para el empleo, un conjunto de propuestas de actuación y mejora, tanto en sus aspectos cuantitativos, como en los cualitativos y metodológicos.

Entre las políticas de mejora de la empleabilidad, la formación para el empleo, y en especial la dirigida a desempleados es, probablemente, la que concita mayor unanimidad en cuanto a su eficacia para la inserción, la reinserción y reciclaje profesional, dada su capacidad para mejorar las competencias profesionales y la relación del trabajador con su entorno productivo. En este sentido, en las circunstancias actuales del mercado de trabajo, resulta esencial la existencia de programas formativos en donde en base a las demandas presentes y futuras de trabajadores por parte de las empresas, éstos se cualifiquen en función de sus necesidades reales; utilizando fórmulas flexibles tanto en el diseño, como en el desarrollo de la formación, y en donde la tecnología juegue un papel fundamental para hacer universal el derecho de todo trabajador de poder acceder a la formación.

En el actual contexto de grave crisis económica y con la tasa tan elevada de desempleados existente en nuestro país, la reforma de las políticas activas de empleo debe ser abordada desde el máximo consenso de todas las partes, Administración Central y Autonómica, Agentes Económicos y Sociales, y entidades privadas de formación; de manera que la formación para el empleo se sitúe como una política de estado. Es sobre la base del consenso, desde donde se debe de mejorar de forma cuantitativa y cualitativa el sistema de formación para el empleo, en especial el dirigido a desempleados, dotándolo de mayores recursos económicos, herramientas, contenidos y metodologías formativas ya presentes en los programas de formación de ocupados.

Si bien es cierto que contamos con un único sistema de formación para el empleo, sin embargo, la integración de la antigua formación ocupacional para desempleados con la formación continua que se dirigía exclusivamente a trabajadores ocupados, no se ha producido, produciendo entre otros efectos, una cierta elusión de la formación profesional para desempleados como objeto de estudio y evaluación. Esta circunstancia presenta el riesgo de desconocer qué está pasando con esta modalidad crítica para la inserción y reinserción de las personas en desempleo.

**Mariano Baratech Ramírez**  
Presidente de la Fundación élogos



1. Contexto y marco normativo	6
2. Financiación	8
3. Principales características de la oferta formativa para desempleados	10
4. Buenas prácticas nacionales e internacionales	20
5. Casos de éxito	24
6. Conclusiones	27
7. Propuestas de actuación	30

## 1.- CONTEXTO Y MARCO NORMATIVO

6

**Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional** establece, entre los principios básicos del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que ésta se oriente “tanto al desarrollo personal y al ejercicio del derecho al trabajo como a la libre elección de profesión u oficio y a la satisfacción de las necesidades del sistema productivo y del empleo a lo largo de toda la vida”. De manera coherente, en la configuración de su oferta, la formación profesional incluye, además de la formación profesional inicial, las “acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores”, así como la oferta formativa para “grupos con especiales dificultades de integración laboral”. En desarrollo de la Ley Orgánica, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, concretó reglamentariamente la integración de la formación profesional para desempleados u ocupacional con la modalidad de formación para trabajadores ocupados, conocida hasta entonces como formación continua, en un único subsistema de formación profesional para el empleo, actualmente vigente.

De acuerdo con el citado Real Decreto 395/2007, una de las iniciativas del nuevo subsistema de formación para el empleo es la denominada “formación de oferta”, entendida como aquella que tiene por objeto ofrecer a los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, de forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y para el acceso al empleo. Dentro de esta formación de oferta se sitúan las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, que constituyen el elemento central de la formación ocupacional, según su denominación clásica, y que se gestionan y programan desde los servicios públicos de empleo (SPE) de cada Comunidad Autónoma en el marco de una normativa de carácter estatal. Concretamente, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

Este marco legal, a diferencia del que estuvo vigente con anterioridad, se basa en la integración de la formación profesional promovida por los servicios públicos de empleo dirigida a la población activa independientemente de la situación laboral de ocupado o desempleado de cada trabajador. Coherentemente, en el marco del diálogo social, el IV Acuerdo Nacional de Formación suscrito con fecha 1 de febrero de 2006 de una parte por CEOE y CEPYME en su condición de organizaciones empresariales más representativas de carácter estatal y de otra por CCOO y UGT como organizaciones sindicales más representativas de carácter estatal, se refiere de manera genérica en su objeto (artículo 1) al desarrollo de “un modelo integrado de formación para el empleo, que contribuya al avance de la formación y el aprendizaje permanente”, sin mención expresa de los trabajadores desempleados.

Podría pensarse que, de acuerdo con lo dicho anteriormente, no existe en España propiamente “formación para desempleados”, sino “formación para trabajadores” (ocupados o desempleados), al menos desde el punto de vista de la norma y de la oferta formativa financiada con fondos públicos. Sin embargo, el propio Real Decreto 395/2007 prevé la diferenciación en la oferta formativa a través de acciones formativas dirigidas “prioritariamente a trabajadores desempleados” (artículo 25). Este enfoque se corresponde con la diferenciación estratégica determinada por el marco europeo y el marco financiero, que diferencia entre los destinatarios de los fondos para la formación en función de su situación laboral, y permite delimitar acciones específicas para trabajadores desempleados, acciones con un porcentaje mínimo (60%) de trabajadores desempleados (acciones prioritariamente dirigidas a desempleados), lo que asegura su participación y atención en el conjunto de la formación para el empleo, así como acciones con un porcentaje máximo (40%) de alumnos desempleados (acciones prioritariamente dirigidas a trabajadores ocupados). Recientemente, **la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo**, en su disposición adicional cuarta, establece la intención de elaborar planes específicos de formación profesional específicos para jóvenes y personas desempleadas que contribuyan a la incorporación de estos colectivos al mercado de trabajo, en consonancia con las circunstancias actuales del mercado de trabajo que requieren una especial atención hacia la formación de los desempleados en general y hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo en particular.

El carácter preventivo de la formación para el empleo ante los futuros requerimientos de mayor cualificación de los trabajadores, así como su capacidad de adaptabilidad de las competencias profesionales hacia sectores de actividad con mayores oportunidades de empleo, la sitúan como la política activa de empleo clave enmarcada en itinerarios de inserción, en los que la formación es una fase de la cadena de valor del empleo (información, orientación, formación, inserción) y no un fin en sí mismo que pueda ser considerado de forma aislada.

Sin embargo, a la hora de abordar un acercamiento a la formación de los desempleados en España, no puede obviarse el hecho de que la formación de oferta que se ha descrito no comprende, ni mucho menos, la totalidad de la oferta de formación ocupacional. De hecho, los propios servicios públicos de empleo gestionan otras acciones formativas que la complementan, entre las que cabe destacar las que se derivan de los programas mixtos de empleo-formación (escuelas taller, casas de oficio, talleres de empleo), la formación asociada a otros programas de política activa de empleo que contienen acciones formativas (programas experimentales y otros de acompañamiento a la inserción laboral), y programas de formación diseñados por los servicios públicos de empleo con distintas características, colectivos destinatarios y objetivos específicos, al margen de la formación de oferta regulada y financiada con carácter estatal.

Por lo tanto, y desde el punto de vista práctico, puede concluirse que la formación profesional para desempleados directamente dependiente de los servicios públicos de empleo se ofrece a través de diferentes vías:

- Para los trabajadores desempleados en general, que pueden recibir la denominada formación de oferta, consistente en planes de aprendizaje financiados y planificados por las administraciones laborales competentes.
- Para los trabajadores desempleados en general que, además de la formación de oferta, pueden recibir formación en alternancia con el empleo con arreglo a los términos de los reglamentos específicos que rigen los programas públicos de empleo-formación, fundamentalmente las escuelas taller y casas de oficio para los desempleados menores de 25 años, los talleres de empleo para los mayores de dicha edad, y los contratos de formación en los supuestos regulados en la normativa laboral.

A estos casos típicos, se añaden como potenciales destinatarios de la formación para desempleados a los trabajadores cuyo contrato finaliza durante el periodo de formación y los trabajadores que se encuentran en suspensión de empleo debido o a un plan de reducción de plantilla autorizado, que pueden recibir la denominada formación de demanda.

Asimismo, no debemos olvidar que, considerando el comienzo de la edad laboral y el hecho de que la condición de desempleado se corresponde con el registro en el SPE competente, puede considerarse formación de desempleados la que se produce en el ámbito educativo y tiene como destinatario un trabajador no ocupado, como es el caso de la formación profesional específica (ciclos formativos) que cursan desempleados y, particularmente, de los PCPIS (Programas de cualificación profesional inicial), implantados en el curso académico 2008/2009 que se dirigen a jóvenes mayores de 16 años que no han finalizado la ESO. Incluso, cabría asimilar a estos supuestos la formación universitaria y la educación de adultos, en la medida en que, al menos de manera parcial, contribuyen a la adquisición de competencias útiles para el trabajo e incrementan la empleabilidad de sus destinatarios.

De igual forma, existe formación para desempleados promovida por las administraciones locales. Y no solamente en su papel de ejecución de la formación de oferta prioritariamente para desempleados, a la que nos referimos con anterioridad. Sino mediante la oferta complementaria que se deriva de su capacidad de financiación, programación y ejecución de otras acciones de formación específica, promovidas unilateralmente o en colaboración con los servicios sociales, entre las que destacan las dirigidas a la inserción laboral de grupos sociales con especiales dificultades de acceso al empleo (perceptores de “salario social”, inmigrantes, drogodependientes o desempleados en general).

Por último, conviene tener presente que, atendiendo a su propia responsabilidad en la inserción socio-profesional, no son pocos los desempleados que requieren y contratan formación que estiman útil para su acceso al empleo, a través de la oferta de servicios que realizan las empresas formativas, que podemos considerar como formación para desempleados de carácter privado.

## 2.- FINANCIACIÓN

La complejidad que se ha descrito en la oferta de formación para desempleados se refleja en su marco de financiación. Al igual que en el análisis de contexto y en su marco normativo, podríamos considerar que el elemento central de financiación, en coherencia con aquel, viene determinado por la financiación estatal de la oferta de formación prioritariamente dirigida a los trabajadores desempleados que se deriva del Real Decreto 395/2007, pero asumiendo que no representa la única vía de financiación de la formación ocupacional.

En este sentido, el artículo 6 del Real Decreto 395/2007 establece, con carácter general, que “el subsistema de formación profesional para el empleo se financiará, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, con las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo y con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal”. Pero, inmediatamente, el mismo artículo prevé que “las Comunidades Autónomas podrán, en el ejercicio de su competencia, destinar fondos propios para financiar la gestión de las iniciativas de formación previstas en el presente real decreto, mediante las fórmulas de financiación que aquéllas determinen en el desarrollo de sus facultades de auto-organización”.

En definitiva, puede decirse que la fuente de financiación básica de la formación para desempleados en España es la recaudación de la cuota de formación profesional aportada por empresas y trabajadores por cuenta ajena complementada por la financiación del Fondo Social Europeo, de los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, por los fondos propios de las CCAA. En la medida en que este marco financiero es común para el conjunto de políticas activas de empleo, la financiación de la formación de los desempleados comparte la escasa inversión en relación al PIB que caracteriza la política activa de empleo española respecto de los valores medios de la Unión Europea. **En el caso concreto de la formación de desempleados, la inversión apenas representa el 0,15 del PIB frente al 0,21 de la UE, y concentra sólo el 23,1 por ciento del gasto en políticas activas de empleo, mientras en la UE esta proporción se eleva al 41,1 por ciento.**

La evolución de la financiación del Plan FIP (hasta 2006) y, posteriormente, de la formación para el empleo destinada a desempleados, según el Informe nacional español sobre la Formación Profesional en Europa (antiguo “Resumen panorámico de los sistemas de formación profesional en España”), sería la siguiente:

### Financiación de la formación en el Plan FIP (hasta 2006) y FPE

AÑO	Presupuesto Plan FIP	Ayuda FSE
1999	604.448.000,43	173.824.388,30 (28,76%)
2001	680.351.814,45	210.340.056,00 (30,92%)
2003	695.876.880,00	218.107.203,00 (31,34%)
2004	692.413.100,00	2.345.269.802,36 (49,86%)
2005	842.848.070,00	194.704.835,49 (23,10%)
2006	913.970.470,00	210.229.711,88 (23%)

Fuente: Informe nacional español sobre la Formación Profesional en Europa. Refernet España y SPEE 2009

En el momento de elaborar este documento, el proyecto de presupuestos del Ministerio de Trabajo e Inmigración para 2011, prevé una inversión global de 7.358 millones de euros para políticas activas de empleo, de los cuales 2.768 millones de euros (-0,67% respecto de 2010) se destinan a la formación profesional para el empleo. De ellos, 340 millones de euros se dedican a programas conjuntos para desempleados y ocupados, 1.420 millones se destinan a la formación específica de ocupados y 918 millones de euros a la formación específica de trabajadores desempleados. Desde el punto de vista de la gestión, corresponde gestionar al Servicio Estatal Público de Empleo 95 millones de euros (10,4% del total), mientras que los servicios públicos de empleo autonómicos gestionarán en conjunto en 2011 un total de 823 millones de euros (89,6% del total) procedentes de este marco financiero básico.



Esta previsión para 2011, permitiría completar el cuadro anterior con una representación gráfica del presupuesto acumulado (presupuesto estatal y FSE) de la formación para el empleo dedicado a desempleados en los últimos cinco años:



*Fuente: elaboración propia*

Este presupuesto puede matizarse con la participación de los desempleados en las acciones formativas financiadas con cargo al presupuesto para la formación de trabajadores ocupados. En 2009, de los 675.000 trabajadores formados a través de la oferta estatal para trabajadores prioritariamente ocupados, el 12,7%, es decir, 85.725, fueron desempleados (según datos de la FTFE). De mantenerse este porcentaje en 2011, y teniendo en cuenta el presupuesto para la formación prioritariamente de ocupados (1.420 millones de euros), podrían estimarse en 180 millones de euros suplementarios los destinados a la formación de desempleados por esta vía.

También podría complementarse con las demás fuentes de financiación pública de la formación de desempleados (fondos propios autonómicos y locales), inversión en otros programas de empleo-formación dirigidos a desempleados, como las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo, o la propia formación profesional inicial que realizan personas en desempleo, además de la inversión privada de los propios interesados, al objeto de obtener un marco financiero global. Pero, admitiendo estas limitaciones, y a falta de datos estadísticos contrastados de estas otras vías de financiación, la cifra reflejada por los Presupuestos Generales del Estado puede considerarse la referencia efectiva de la formación para desempleados en España, puesto que es la financiación concretamente aplicada a la formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el marco normativa del Real Decreto 395/2007, regulador del subsistema de formación para el empleo en su conjunto. A ella referiremos, por tanto, los análisis cualitativos que se detallan a continuación.

### 3.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA FORMATIVA PARA DESEMPLEADOS

10

Como se ha señalado, el carácter complejo y heterogéneo de la formación de desempleados en España, dificulta enormemente su análisis cuantitativo y cualitativo. Por un lado, la dispersión de las ofertas formativas cuyo objetivo último es la inserción laboral, implica una alarmante carencia de fuentes estadísticas integradas, que permitan evaluar el número y características de los desempleados que se forman. Por otro, en la medida en que las ofertas responden a distintos objetivos de aprendizaje, no resulta sencillo identificar un grado de consecución global de dichos objetivos, como no sea el grado de inserción laboral que, manifiesta la tasa de desempleo. No menos importante es la dificultad de integrar la formación recibida por cada desempleado en su propio currículo profesional, de manera que pueda ser útil a efectos de su orientación, intermediación y búsqueda de empleo.

Por ello, a los efectos de analizar las principales características de la oferta formativa destinada a los desempleados, dividiremos este apartado en tres elementos de reflexión: el primero, de carácter cuantitativo, respecto del número de desempleados que se forman, la tasa de cobertura que representan sobre el total de desempleados, y las características de los alumnos atendiendo a la edad y nivel de cualificación inicial cuando acceden a la formación; el segundo, respecto de la tipología de las acciones formativas de la oferta de formación para los desempleados; el tercero, respecto del grado de cumplimiento alcanzado en los elementos típicos de las “acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados”, según se detallan en el artículo 25 del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

#### a) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ALUMNOS PARTICIPANTES

La primera cuestión que suscita el análisis de la oferta formativa para los desempleados es el número de alumnos que se forman, sus características, y en qué medida responde a las necesidades de cualificación de los desempleados. Como veremos a continuación, en los últimos años (2006-2010) ha empeorado la tasa de cobertura formativa de los desempleados, entendida como el porcentaje de personas en situación legal de desempleo que reciben formación anualmente, debido al incremento del número de desempleados, que no se ha visto compensado por una mayor dotación presupuestaria ni por una modificación de la tipología de las acciones formativas que hubiese permitido alcanzar a un mayor número de personas. Además, se comprueba que las oportunidades de formación de los parados dependen en gran medida de su edad y de su nivel de estudios o competencias iniciales, y no existen, al menos no se expresan, objetivos formativos para los distintos grupos de desempleados, ni medidas correctoras que aseguren la participación en la formación ocupacional de los trabajadores menos formados y de edad más avanzada.

Respecto del número de desempleados que se forman, el Informe AGETT-CEPREDE publicado en mayo de 2009 estimaba que, en España, solo el 15,7% de las personas desempleadas recibe algún tipo de formación cada año, lo que ya representaba en esa fecha un descenso de un 7% de la tasa de cobertura de formación para los desempleados con respecto a 2006. Siguiendo el citado Informe y traducido a valores absolutos, en España recibían algún tipo de formación profesional para su inserción o reinserción laboral menos de 600.000 trabajadores desempleados cada año. De ellos, el 10,3% realizaba formación para el empleo y el 4,6% formación inicial o específica.

Pero, de acuerdo con las cifras oficiales y el total de desempleados formados, independientemente de que la financiación sea o no específica, los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, referidos al año 2009, consideran 522.926 “participantes (en acciones formativas) formados” que, puestos en relación con los 3.694.041 desempleados de la media anual, representan una tasa de cobertura formativa del 14%. Conviene tener presente que, para alcanzar esta cifra de alumnos, se está considerando, además de los alumnos formados a través de la oferta formativa dirigida prioritariamente a desempleados, el conjunto de la oferta de los programas mixtos de empleo-formación (escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo). Si consideramos solamente la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados y el número de participantes que finalizan las acciones formativas, y actualizamos las cifras al cierre de 2009, apenas el 6%, menos de 300.000, de los desempleados españoles reciben formación cada año. Conviene recordar que la tasa de cobertura de los trabajadores ocupados asciende al 23% (4.371.000 ocupados formados respecto de 18.888.000 trabajadores ocupados totales).

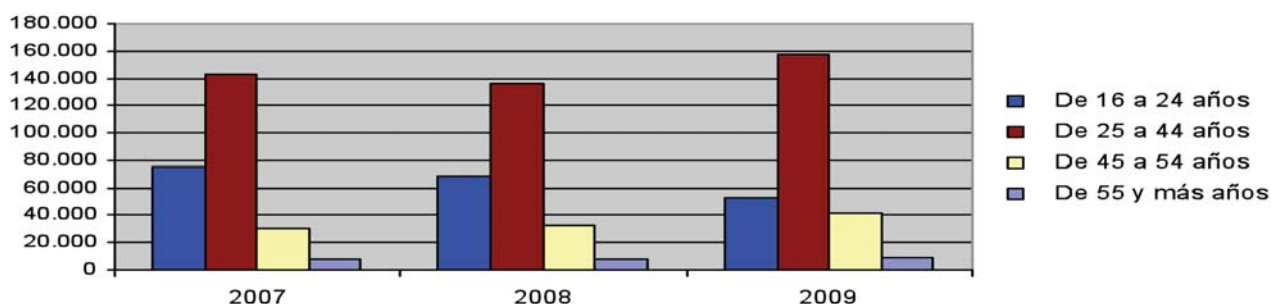
Por otra parte, la tasa de cobertura es bastante desigual en función de la edad de los desempleados. Puede decirse que los parados jóvenes se forman más que los desempleados de mayor edad, probablemente por el peso de la formación reglada en este grupo, pero también, y esto requiere una reflexión añadida, porque la formación ocupacional de desempleados recibe no pocos jóvenes que proceden del fracaso en el proceso de transición desde el sistema educativo al empleo. No nos referimos exclusivamente al concepto tradicional de fracaso escolar, sino al elevado porcentaje de jóvenes que, ante la falta de empleo (40,7% de tasa de paro juvenil), ocupan su tiempo en cursos de formación para el empleo con los que, en el mejor de los casos, pretenden paliar las carencias de empleabilidad que acarrearán desde su paso por el sistema educativo, incluido el universitario.

<b>Formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados: Participantes que terminan acción formativa por edad.</b>				<b>Desempleados</b>	<b>Formados /Desempleados</b>
<b>Edad</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2009 (IV Trim)</b>	<b>%</b>
De 16 a 24 años	75.320	68.136	53.292	816.400	7%
De 25 a 44 años	143.262	135.815	157.606	2.471.700	6%
De 45 a 54 años	30.931	32.089	41.588	708.500	6%
De 55 y más años	7.751	7.826	9.057	330.000	3%
<b>Total</b>	<b>257.264</b>	<b>243.866</b>	<b>261.543</b>	<b>4.326.600</b>	<b>6%</b>

Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

En forma gráfica, puede observarse que la escasa oferta formativa para los parados de mayor edad, en comparación con la que reciben los parados más jóvenes, se mantiene a lo largo de los últimos años.

### PARTICIPANTES FORMADOS, POR EDAD Y AÑO



Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

Este hecho obliga a reflexionar en qué medida la formación para el empleo está cubriendo el déficit de formación inicial de los jóvenes, el elevado fracaso escolar del sistema educativo español y, sobre todo, la falta de mecanismos de inserción en la transición del aula a la empresa, a costa de atender deficientemente a otros grupos de desempleados que debieran tener prioridad formativa desde el punto de vista estrictamente ocupacional, como los parados de larga duración, los que precisan de reciclaje profesional por pérdida o riesgo de pérdida del empleo, o los que no han alcanzado una cualificación mínima y se encuentran en edades más avanzadas.

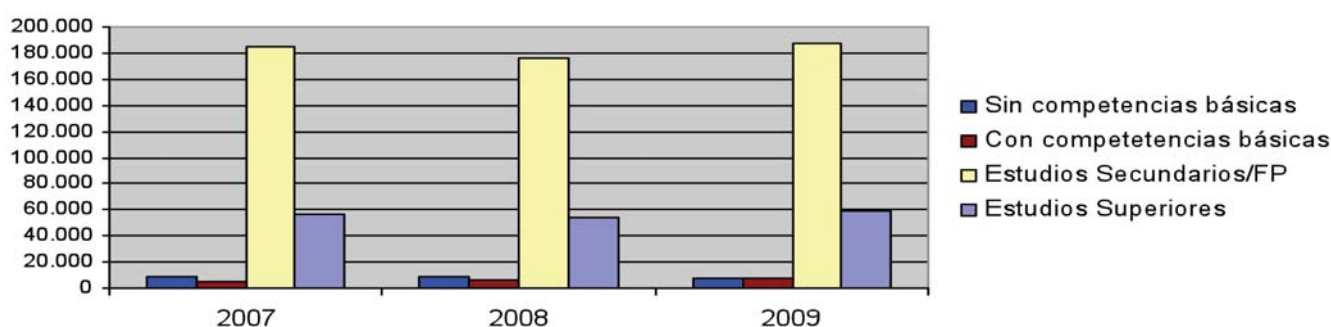
Desde el punto de vista de las características de los desempleados que participan en la formación para el empleo, aún más significativa resulta la diferencia en el acceso a la formación de los desempleados en función de su nivel de estudios o competencia previa. Es evidente, como se observa en el siguiente cuadro, que la formación alcanza en mayor medida a quienes ya están más formados que a quienes no lo están. Considerando los datos de 2009, la tasa de cobertura media del 6%, se convierte en un 19,1% de participación en la formación cuando se trata de parados que ya poseen estudios secundarios o de FP, y en un 7,8% cuando se trata de desempleados con estudios universitarios. Por el contrario, solo el 0,7% de los parados sin competencias básicas y el 0,5% de los que tienen solo competencias básicas, acceden a la formación para el empleo.

<b>Formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados: Participantes que terminan acción formativa, por nivel de estudios.</b>				<b>Desempleados 2009</b>	<b>Formados /Desempleados 2009</b>
<b>Nivel de Competencia</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2009 (IV Trim)</b>	<b>%</b>
Sin competencias básicas	9.164	8.564	7.087	981.700	0,7%
Con competencias básicas	5.492	5.991	7.463	1.599.100	0,5%
Estudios Secundarios/FP	185.449	175.806	187.955	982.800	19,1%
Estudios Superiores	57.159	53.505	59.038	761.600	7,8%
<b>Total</b>	<b>257.264</b>	<b>243.866</b>	<b>261.543</b>	<b>4.325.200</b>	<b>6%</b>

Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

Gráficamente, se aprecia que esta diferencia en el acceso a la formación en función del nivel de estudios y de competencia previa de los desempleados, se mantiene también como una constante en los últimos años.

#### PARTICIPANTES FORMADOS, POR NIVEL DE COMPETENCIA Y AÑO



Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

Nuevamente surge la pregunta de hasta qué punto es razonable concentrar los esfuerzos de la formación para el empleo en los desempleados que ya han tenido acceso a una mayor formación académica. Y ello, desde una triple perspectiva: la responsabilidad del sistema educativo, especialmente de la enseñanza secundaria y universitaria, en la adquisición de competencias para el empleo; la ausencia o ineficiencia de los mecanismos de tránsito de la educación al empleo; y, por último, la aplicación de un principio de equidad, que llevaría a concentrar la formación para el empleo en los desempleados menos formados y, teóricamente, con mayor dificultad de inserción laboral.

Sin entrar en debates axiológicos (esfuerzo, compromiso, etc.), cabe afirmar que el sistema educativo español no aporta eficazmente competencias clave para el trabajo, comúnmente admitidas y utilizadas en los procesos de selección laboral: flexibilidad, adaptabilidad, planificación y organización, competencia idiomática, espíritu de empresa, espíritu comercial, trabajo en grupo, pensamiento analítico, creatividad, iniciativa, gestión del tiempo, capacidad de toma de decisiones, gestión por objetivos, comunicación. Esta carencia alcanza también a los universitarios, lo que pone en cuestión su grado de empleabilidad incluso en el supuesto de que su área de conocimiento responda a necesidades productivas. La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) del Ministerio de Educación y Ciencia en su Informe ejecutivo "El profesional flexible en la Sociedad del Conocimiento (2007)" indica que España es uno de los países en los que la enseñanza teórica es más enfatizada

(junto a R. Checa y Suiza), pero, según la opinión de los titulados, “con niveles bajos comparativamente hablando en lo concerniente a la enseñanza práctica”. Señala también este Informe que “sólo un 50% de los graduados universitarios declaran que volverían a estudiar la misma carrera en la misma universidad, frente a porcentajes de “plena satisfacción” superiores al 60% en casi todos los países” y que “casi un 10% de los españoles piensa que no volvería a seguir estudios de ningún tipo, cuando este porcentaje es casi nulo en el resto de países”. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE) instaba a los Estados a velar para “que la educación y la formación iniciales pongan a disposición de todos los jóvenes los medios para desarrollar las competencias clave en la medida necesaria para prepararlos para la vida adulta y sienten las bases para el aprendizaje complementario y la vida laboral”.

En cualquier caso, es evidente la responsabilidad del sistema educativo, incluyendo el sistema universitario, en el volumen y, lo que resulta más relevante a nuestros efectos, en las características de los desempleados que, necesariamente, condicionan el enfoque y los resultados de la formación para el empleo.

Del análisis de los datos de los desempleados participantes en la formación para el empleo, desde el punto de vista de su edad y su nivel de cualificación previa, cabe preguntarse si no serían necesarias medidas correctoras en la oferta formativa y en la preselección de alumnos. La oferta formativa actual no es lo bastante flexible, adaptada o abierta para que accedan a ella los desempleados con menor formación inicial, y tampoco alcanza a los parados de mayor edad. La tipología de la oferta, como se verá en el apartado siguiente, la exigencia de resultados centrada exclusivamente en términos de inserción en los baremos de programación para los centros formativos, la falta de adecuación a sus necesidades de aprendizaje, tiende a excluirlos, ahondando en su dificultad de acceso al empleo.

Como mínimo, sería necesaria la determinación de objetivos de formación que aseguren la participación equitativa de los colectivos más desfavorecidos, y que tengan en cuenta la consecución de objetivos de aprendizaje en función del punto de partida del desempleado que participa en la formación.

## **b) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES FORMATIVAS**

En cuanto a los contenidos, la oferta de formación para desempleados se basa, mayoritariamente, en el llamado “fichero de especialidades” formativas, elaborado y actualizado por el Servicio Público de Empleo Estatal. El conjunto de especialidades formativas, ordenadas por Familias Profesionales, contiene tres clases de acciones formativas bien diferenciadas que pueden ser programadas por los distintos servicios públicos de empleo en sus respectivos ámbitos territoriales: cursos de ocupación, cursos específicos y cursos de formación complementaria, y que el SPEE define del siguiente modo:

- **Cursos de ocupación:** acciones formativas que forman para el desempeño de una actividad profesional completa cuyo objetivo principal es la inserción laboral.
- **Cursos específicos:** capacitan para el desempeño de una parte laboralmente significativa de una ocupación o bien que permitan la profundización en el dominio de una técnica, proceso de trabajo, etc., y cuyo objetivo es la actualización o reconversión.
- **Cursos de formación complementaria:** acciones formativas que complementan la formación en la ocupación, cuyo objetivo es la mejora de la empleabilidad.

En la práctica, estos tres tipos de acciones formativas constituyen las especialidades de uso general, que pueden ser programadas de acuerdo con los objetivos descritos. Corresponde a la red de Centros Nacionales de Formación Ocupacional, especializados por Familias Profesionales, la revisión de los perfiles ocupacionales de las especialidades propias de su Familia, y, como consecuencia, la actualización de los contenidos de cada especialidad o la inclusión de nuevas especialidades.

Hasta el momento, cada especialidad formativa se corresponde con un curso de formación ocupacional, que se concreta en un Programa de Curso configurado por módulos, que a su vez están asociados a sus correspondientes Unidades de Competencia. Junto a las especialidades de uso general, el sistema prevé que la oferta pueda incorporar las llamadas “especialidades complementarias”, incluidas en una familia específica denominada “Formación Complementaria”. A diferencia de las especialidades generales, las complementarias no se asocian directamente con ocupaciones y, por tanto, no pueden considerarse estrictamente como “ocupacionales”, sin perjuicio de que contribuyan a la empleabilidad de sus alumnos.



Paralelamente, el SPEE está completando la elaboración del repertorio de “certificados de profesionalidad”, que representa la concreción en el ámbito de la formación para el empleo del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Concreción, en el doble sentido de configuración de la oferta formativa asociada a las cualificaciones profesionales y de forma de acreditación de la competencia en el subsistema de formación para el empleo. La completa elaboración y publicación del repertorio de certificados de profesionalidad supondrá, con toda probabilidad, una amplia revisión y actualización del “fichero de especialidades formativas” que deberá adaptarse en su estructura y contenidos a este nuevo marco de referencia de la formación para el empleo, en coherencia con la implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

La necesidad de que la oferta formativa para desempleados se ajuste a un “fichero de especialidades” predeterminado, sea éste el actual o el que se derive de su adaptación a repertorio de certificados de profesionalidad, requiere algunas consideraciones. Por una parte, el fichero de carácter estatal permite mantener la coherencia entre los contenidos de las especialidades y las ocupaciones con una perspectiva de mercado de trabajo único. Al tiempo, simplifica la gestión económica de un modelo de oferta formativa basado sobre todo en las subvenciones a los centros que la imparten, puesto que los cursos y los módulos que contienen son idénticos en todo el Estado. También permite homogeneizar los requisitos de los centros, así como el perfil de profesores y alumnos, otorgando mayor coherencia y simplicidad al subsistema.

Por el contrario, la programación basada en el fichero de especialidades es rígida, en cuanto a que dificulta la adaptación de los contenidos y características de los cursos a las circunstancias propias de cada territorio o del grupo de desempleados que realizan la formación. Además, el fichero se vuelve obsoleto con rapidez, tanto en su estructura como en los contenidos, perfiles y relación con las ocupaciones, y resulta poco ágil a la hora de incorporar nuevas especialidades y ocupaciones que el mercado de trabajo actual genera con extraordinaria rapidez.

Pero, al margen del fichero, la rigidez en la oferta viene determinada por un modelo de gestión que se basa, fundamentalmente, en programaciones anuales ejecutadas a través de subvenciones a la red de centros homologados. Por una parte, son los centros quienes, con sus solicitudes, delimitan la oferta, puesto que cada centro solamente puede solicitar cursos en aquellas especialidades en las que esté previamente homologado. Por otra, los centros no pueden aventurarse en las inversiones que requieren las especialidades más costosas, puesto que no tienen ninguna garantía de amortización de dicha inversión. Además, al gestionarse la oferta mediante subvenciones, los centros no pueden tener legalmente ningún tipo de beneficio, aún en el caso de que se trate de empresas privadas cuyo objeto social sea la formación, anulando en la práctica la capacidad de inversión e innovación.

Otro aspecto destacable es que la financiación de los cursos, mediante módulos asociados a las especialidades, prescinde de aspectos cualitativos, salvo los requisitos de homologación que todos los centros deben cumplir, igualando la calidad a la baja. El modelo de financiación mediante subvenciones exige también un ingente sistema de control, seguimiento y justificación económica y administrativa de los cursos, que consume la práctica totalidad de los recursos humanos disponibles de los servicios públicos de empleo, sin dejar apenas margen para otras tareas necesarias para la calidad de la oferta formativa, como la detección de prioridades formativas, la mejora e innovación didáctica o la evaluación.

Como ya se ha dicho, no resulta fácil analizar la composición de la oferta formativa para desempleados a nivel nacional. La información facilitada por el Servicio Público de Empleo Estatal a este respecto es escasa, fragmentada y tardía. Sirva como ejemplo la información accesible en su sitio web, cuya última información disponible al cierre de 2010 corresponde al mes de enero de 2008. Tomando los datos publicados en este mismo medio al cierre de 2007 (diciembre 2007), y sumando la oferta formativa de las CCAA con gestión transferida con la del SPEE en su ámbito de gestión, se aprecia que de un total de 9.320 cursos programados y finalizados en ese año, el 50% se concentran solamente en tres de las veintiséis Familias profesionales: la de Administración y Gestión (2.155 cursos que representan el 23% del total), la de Informática (1.715 cursos, 18%) y la de Transporte y mantenimiento (923 cursos, 9%). Puede considerarse que, salvo la excepción de los cursos con compromiso de contratación y programaciones específicas que apenas pasan del carácter experimental, como las que se refieren en el apartado de buenas prácticas, el resultado de este desafortunado modelo de gestión es una oferta que se concentra cada año en las especialidades que requieren menor inversión para su homologación y presentan mayor facilidad para captar y retener alumnos, otro aspecto crítico para que los centros optimicen las subvenciones recibidas.

Otra cuestión relevante de la oferta formativa es que no parece adaptada a las características de grupos concretos de desempleados. La estadística refiere un número de cursos en cada territorio concebido como una oferta global y general para el conjunto de desempleados. En este sentido en el Informe Nacional de Investigación en Edu-

cación y Formación Profesional (NRR) España 2009, los profesores Oriol HOMS y María Victoria Whittingham señalan, citando otros informes (Borrego et al., 2004), “que los programas de formación de amplia base para trabajadores poco cualificados son poco efectivos”, mientras que “aquellos cursos de formación para trabajadores cualificados, centrados en ocupaciones especializadas aumentan en un 40% para los hombres y un 50% para las mujeres, la probabilidad de encontrar empleo”.

Desde el punto de vista de la tipología de las acciones formativas que se dirigen, al menos de manera prioritaria, a los desempleados, el análisis de la oferta pone de manifiesto que se trata por lo general de acciones formativas de larga duración. El 62% de los alumnos participa en cursos que superan las 200 horas de duración, siendo mayoritarios aquellos cuya duración se sitúa entre las 200 y las 400 horas (42% del total).

**Formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados:  
Acciones formativas realizadas y participantes que terminan acción  
formativa, por duración de la acción formativa.**

	2007	2008	2009
Menos de 200 horas	31.980	27.938	98.347
De 200 a 399 horas	129.002	128.446	110.502
De 400 a 599 horas	58.542	52.204	35.880
De 600 y más horas	37.740	35.278	16.814
<b>TOTAL</b>	<b>257.264</b>	<b>243.866</b>	<b>261.543</b>

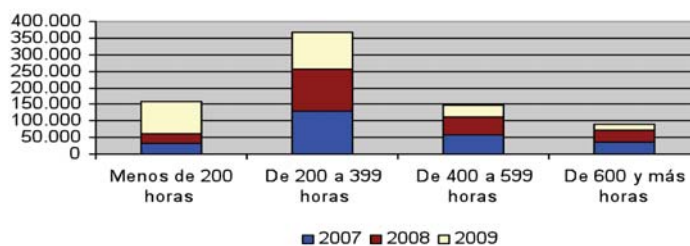
Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

**DESEMPLEADOS FORMADOS 2009,  
SEGÚN DURACIÓN  
DE LA ACCIÓN FORMATIVA**



Fuente: elaboración propia

**DESEMPLEADOS FORMADOS POR AÑO  
Y DURACIÓN DE LA ACCIÓN FORMATIVA**



Fuente: elaboración propia

Otro aspecto relevante de la oferta formativa es su dispersión en multitud de centros impartidores. La gestión de la oferta mediante subvenciones a centros homologados y la utilización casi exclusiva de la formación presencial, unida a todo lo señalado anteriormente, plantea la cuestión de la eficiencia del gasto desde el punto de vista de las infraestructuras formativas que se dedican a los desempleados. Aunque no conocemos el número de centros que participan en la oferta cada año, que sería necesario rastrear en cada Comunidad Autónoma, la estadística estatal permite identificar el número de cursos que se realizan en cada tipo de centro, según sea éste propio de la Administración competente, centro colaborador privado, titularidad de entes locales, empresas o agentes sociales con contrato programa.

De acuerdo con los datos de 2007, de los 9.320 cursos para desempleados recogidos en la web del SPEE, 846 (9%) se realizan en centros propios del SPEE o de las CCAA con gestión transferida; 6.599 cursos (70,8%) se realizan en centros colaboradores; 610 (6,5%) en centros de entes locales; 484 (5,1%) en empresas; y 781 (8,3%) en centros puestos a disposición de los contratos programa de los agentes sociales.

Esta dispersión de las infraestructuras, la mayor duración de las acciones formativas y la utilización casi exclusiva de la modalidad presencial, explica la diferencia de la inversión por alumno en la formación para desempleados respecto de la formación de ocupados. En concreto, el coste por alumno de la formación prioritariamente para desempleados es prácticamente seis veces el coste por alumno de la formación prioritariamente dirigida a trabajadores ocupados.

## c) DESARROLLO DEL REAL DECRETO 395/2007 EN RELACION CON LA FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

16

Siguiendo los aspectos esenciales de la reforma del sistema de formación para el empleo formulada en el Real Decreto 395/2007, puede decirse que, a lo largo de los tres años transcurridos desde su aprobación, se han puesto en marcha las distintas ofertas e iniciativas que conforman el subsistema de formación profesional para el empleo (formación de demanda, formación de oferta, formación en alternancia y acciones de apoyo y acompañamiento). En este período, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, se han producido algunos pasos dirigidos a la implantación efectiva del subsistema mediante el desarrollo normativo correspondiente y la adaptación de los sistemas y procedimientos para la programación, ejecución y control de la formación profesional para el empleo. Sin embargo, han sido avances que, como ya sucediera en otras ocasiones en el caso de la formación profesional, han priorizado aspectos de gestión, administración y control del gasto, dejando en segundo plano las medidas correctoras respecto de la mayor eficiencia, la idoneidad y calidad de la oferta o la consecución de objetivos de aprendizaje e inserción laboral de los alumnos participantes.

Si tomamos en consideración los elementos previstos en el propio Real Decreto 395/2007, esencialmente en su artículo 25, para asegurar la eficacia y eficiencia de la formación para el empleo, especialmente en el caso de la formación de los desempleados, podemos establecer un somero análisis sobre su grado de cumplimiento:

1º En cuanto a la previsión legal de que “los órganos o entidades competentes de las Comunidades Autónomas programarán estas acciones formativas de acuerdo a las necesidades de cualificación y a las ofertas de empleo detectadas”, cabe decir que el procedimiento de programación común actual sigue basado en las solicitudes que presentan las entidades y centros de formación homologados en cada Comunidad Autónoma en el marco de convocatorias de subvenciones de carácter anual. Esto implica que, en la práctica, se programa en función de las solicitudes de los centros y entidades concurrentes, de acuerdo con los medios y docentes que poseen, y no solo en función de “las necesidades de cualificación y de las ofertas de empleo detectadas”.

El modelo de gestión presenta otros dos aspectos perversos que ya pudieron apreciarse en el apartado dedicado a las características de la oferta formativa. En primer lugar, se programa lo que solicitan los beneficiarios de las ayudas que, como es lógico, tienden a solicitar aquello que más les conviene, ya sea porque cuentan previamente con los medios necesarios y no precisan inversiones suplementarias, ya sea porque resulta más sencillo en la gestión y justificación, ya sea porque resulte más fácil captar alumnos si las acciones no precisan características restrictivas. En segundo lugar, se desincentiva la inversión de las empresas de formación en nuevos medios y recursos didácticos. El resultado es una oferta reiterativa, basada en especialidades transversales y generalistas y concentrada en ciertas Familias profesionales que, en el mejor de los casos, puede responder a los deseos de los alumnos potenciales, pero no a sus verdaderas necesidades de cualificación ni a sus oportunidades de empleo.

Por otra parte, las programaciones anuales vinculadas al fichero de especialidades y al margen de las características de los desempleados, dan lugar a ofertas globales, que no siempre responden a las necesidades de cada desempleado o, como mínimo, de cada grupo significativo, ni tampoco a las necesidades de las empresas, salvo en los casos de formación con previo compromiso de contratación. Sería preciso que los órganos competentes en la gestión de la oferta formativa, así como las entidades formadoras y sus docentes, tuvieran la capacidad de la adaptación curricular y metodológica para ajustar cada acción formativa a los alumnos y al entorno productivo más próximo. Además, como se ha comprobado, la oferta formativa no responde “a las necesidades de cualificación”, al menos no lo hace para los desempleados con menos estudios y mayor edad que apenas participan en la formación al no existir una oferta específica para ellos o medidas correctoras que aseguren su mayor participación en las acciones formativas.

2º En cuanto al objetivo de que la oferta formativa “tenderá a incluir acciones dirigidas a la obtención de los certificados de profesionalidad referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales” puede decirse también que, transcurridos más de tres años desde su regulación, el resultado es claramente insatisfactorio. La oferta formativa basada en certificados de profesionalidad requiere elementos apenas desarrollados, como la inscripción y acreditación de centros y entidades aptos para ofrecer formación asociada a dichos certificados, además de la voluntad de programar este tipo de formación de manera preferente. Hasta el pasado 20 de agosto de 2010 no fue publicada la Resolución de 29 de julio de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la inscripción y en su caso acreditación de centros y entidades de formación que imparten formación de oferta para el empleo, pero su eficacia se limita exclusivamente al ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal. De acuerdo con su artículo 1, el objeto de esta resolución es “regular el procedimiento de inscripción y en su caso acreditación de los centros y entidades de formación determinados en el artículo 9 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en el Registro de Centros y Entidades de Formación en el ámbito de gestión



del Servicio Público de Empleo Estatal, a efectos de impartir la formación de oferta contemplada en el citado Real Decreto y en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla dicho Real Decreto, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación”.

Plantea esta disposición la posible incoherencia entre la regulación del fichero de especialidades y del repertorio de certificados de profesionalidad, válidos en todo el territorio del Estado, y la regulación de las condiciones legales de los centros y entidades para impartirlos, que carecerían de un marco común asimilable. La primera cuestión que se suscita es la complejidad a la que se enfrentarían las entidades de formación que operan en diferentes CCAA, obligadas a cumplir, eventualmente, condiciones diferentes en cada territorio. La segunda cuestión a solventar es la posible aparición de divergencias en la oferta de formación asociada a la certificación de profesionalidad en función de la regulación aplicable a los centros y entidades formadoras que establezca cada Comunidad Autónoma. En este sentido, parece lógico que la existencia de un marco estatal respecto de los certificados de profesionalidad y el fichero de especialidades, así como de un Registro estatal de centros y entidades (artículo 9 del R.D. 395/2007), conlleve un marco semejante para las condiciones aplicables a quienes están llamados a articular su oferta formativa y a formar parte de dicho Registro. Según esto, sería más que razonable que la Administración General del Estado hubiese utilizado su competencia normativa para establecer el marco común de dichas condiciones, mediante una norma legal que las estableciera para el conjunto del Estado. Resultaría paradójico que, de lo contrario, convivan en un mismo Registro estatal centros y entidades que hayan resultado inscritos y acreditados con diferentes requisitos.

Por otra parte, la regulación de las condiciones de inscripción y, en su caso, acreditación de los centros y entidades formativas se realiza, según la Resolución publicada, “a efectos de impartir la formación de oferta contemplada en el citado Real Decreto y en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla dicho Real Decreto, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación”. No se comprende que las condiciones de inscripción y acreditación, que pueden implicar importantes inversiones para centros y entidades, se limiten a la expectativa de recibir subvenciones públicas en el marco de la llamada “formación de oferta”. El cumplimiento por parte de los centros y entidades de las condiciones objetivas que implica un procedimiento de inscripción y acreditación debería otorgar a quien lo supere el derecho de ofertar válidamente la formación asociada a los certificados de profesionalidad, independientemente de la fuente de financiación de dicha oferta. De este modo, el procedimiento de inscripción y acreditación de centros y entidades formativas, y el esfuerzo que conlleva para administración y administrados, sería útil no solamente para la formación de oferta, sino también para la formación bonificada y privada, es decir, aquella que no depende de subvenciones ni de ninguna otra forma de financiación pública.

La ausencia de centros acreditados para articular la oferta de formación certificable, conlleva el incumplimiento de otros dos elementos cualitativamente valiosos de lo que debería haber sido una reforma en profundidad de la formación para los desempleados: la puesta en marcha de una evaluación objetiva de la competencia adquirida por cada alumno, que debería servir para evaluar la calidad de la formación ofertada, y la carencia del sistema de evaluación del “impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo” que debería servir para evaluar la idoneidad o pertinencia de la oferta formativa en su conjunto y, por tanto, dificulta el análisis de la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados. Puede decirse que, a la espera de la implantación de los mecanismos de evaluación, tanto de la competencia adquirida por el alumno, como de cada acción formativa y del conjunto de la oferta, las valoraciones que pueden hacerse sobre la formación para desempleados en España son muy limitadas, lo que impide también la adopción de medidas correctoras eficaces. En este sentido, y hasta el momento, la nueva formación para el empleo sigue presentando la carencia de evaluación y certificación de los alumnos, reconocible en el mercado de trabajo, que caracterizó al Plan FIP.

- 3º Otro elemento pendiente de desarrollo es el “sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los trabajadores desempleados (...), en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de la cualificación”, cuya puesta en marcha se prevé en el artículo 31 del Real Decreto 395/2007.

No puede decirse que este sistema se articule a través de las oficinas de empleo, como sería razonable, ni tampoco a través de las acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo (OPEAS), que constituyen, junto con el trabajo directamente ejercido por las oficinas de empleo, el programa básico de orientación profesional en atención personalizada o grupal para ayudar a los desempleados en su itinerario de inserción. A pesar de la asignación de 93,9 millones de euros, de la existencia de una red de 944 entidades colaboradoras subvencionadas y de los 635.494 desempleados atendidos en 2009, el funciona-

miento de este programa no está debidamente articulado con la formación para el empleo, ni en la detección de las necesidades de cualificación de los usuarios, ni en la capacidad de proponer o asignar acciones formativas correctoras, por lo que su aportación a la mejora de la formación para desempleados es más bien escasa. Lo mismo puede decirse del Plan extraordinario de orientación profesional, con sus 1.500 orientadores repartidos por los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. Esta medida, que se dirige al refuerzo de actitudes para la empleabilidad de las personas, fomentando tanto los aspectos personales relacionados con el empleo como la realización de acciones de carrera profesional, alcanzó en 2009 a 859.349 personas y en los 3 primeros trimestres del año 2010 a 710.068 personas. Sin menoscabo de su utilidad, desde el punto de vista de la atención personalizada a los demandantes, las visitas a las empresas y la creación de un sistema de evaluación y seguimiento de las acciones, tampoco puede considerarse que cumpla la función del sistema de orientación y asesoramiento de los desempleados “en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de la cualificación” como requiere el Real Decreto 395/2007.

Aunque, desde 2005, en el marco de la iniciativa de acciones complementarias, se han financiado proyectos de actividades y diseño de herramientas y recursos que sirvan para reforzar el auto-asesoramiento, las actividades de los asesores y orientadores, particularmente sobre la formación continua transversal y multisectorial, no se ha desarrollado hasta la fecha el sistema de orientación y asesoramiento “en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de la cualificación” que propugnaba el Real Decreto 395/2007. Esta carencia es un serio problema para la adecuación de la oferta formativa puesto que la programación de los cursos carece de un análisis suficientemente riguroso de las necesidades de cualificación de cada demandante de empleo, individualmente considerado, y, por tanto, de las acciones formativas que le resultarían más convenientes para su inserción laboral. Sin este elemento, da la impresión que el sistema funciona justamente al contrario de lo que sería lógico: primero se “programa” y después se intenta “encajar” a los desempleados en las acciones formativas programadas, independientemente de que respondan a sus necesidades formativas y laborales concretas.

- 4º En cuanto a la colaboración entre los centros formativos y las empresas, el artículo 25 del Real Decreto 395/2007 propugnaba la potenciación de “acuerdos con las empresas, públicas o privadas, al objeto de favorecer la realización de prácticas profesionales (incluidas las de carácter internacional)”. En su desarrollo, el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, establecía en su artículo 5 que “las capacidades que deben ser adquiridas en un entorno real de trabajo, del conjunto de módulos formativos que configuran el certificado de profesionalidad, se organizarán en un módulo de formación práctica que se desarrollará, con carácter general, en un centro de trabajo”. Actualmente está pendiente de publicación una modificación del Real Decreto 34/2008 que flexibiliza este requisito, hasta convertir en prescindible la formación en centros de trabajo a los efectos de obtención de certificados de profesionalidad.

Es comúnmente aceptado que la colaboración e interrelación entre empresas y centros formativos, en el marco de la oferta de formación para desempleados, resulta insuficiente. Por una parte, salta a la vista que la formación práctica en centros de trabajo que se establecía hasta ahora como obligatoria en la normativa reguladora de los certificados de profesionalidad han tenido un alcance muy limitado hasta el momento. Por otro, la formación práctica en las empresas requiere de una articulación más determinante, que no puede limitarse a la propia de la formación, y que precisa de otros impulsos en el ámbito de la regulación de los contratos de trabajo y en la negociación colectiva.

- 5º El Real Decreto 395/2007 establecía como característica de la formación para desempleados “el intercambio de tecnologías y de personal experto y la utilización de infraestructuras y medios técnicos y materiales”. En coherencia con ello, el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, prevé en su artículo 10 que la formación pueda impartirse de forma presencial, a distancia, teleformación o mixta, previendo procesos de enseñanza-aprendizaje sistematizado para el participante, que se complementen con asistencia tutorial. Pero, salvo programas concretos, puede decirse que la tecnología y la mejora de medios didácticos no ha alcanzado en la formación para los desempleados en la misma medida que en el caso de los trabajadores ocupados. Puede haber influido para ello un cierto afán de control sobre los desempleados, justificado en la prevención del fraude en la percepción de prestaciones y en la falta de disponibilidad para el trabajo de algunos demandantes inscritos, más fácilmente alcanzable a través de la formación presencial. La falta de desarrollo tecnológico no se limita a la formación de los alumnos desempleados, estrictamente considerada, sino también a la formación de los docentes, a su participación en redes colaborativas, y a la falta de contenidos digitales disponibles.

- 6º Desde otra perspectiva, como sucede en general con el sistema de formación para el empleo, la formación para los desempleados tiene escasas referencias hacia los elementos sustantivos de la calidad del modelo directamente aplicables a las acciones formativas, como el desarrollo de los sistemas de análisis de necesidades, la calidad de la docencia, la innovación didáctica, la existencia de contenidos de referencia publicados de las distintas especialidades, la adopción de criterios de evaluación de la competencia efectivamente obtenida por los participantes en las acciones formativas, o sencillamente, la certificación de calidad de los procesos. Como se ha dicho, priman, con mucho, los aspectos administrativos y el control del gasto sin la pertinente reflexión de en qué medida haya sido útil.
- 7º Por último en el plano institucional, parece claramente mejorable la gobernanza del subsistema y el grado de coordinación entre los gestores del ámbito educativo y laboral, así como entre la Administración General del Estado y las CCAA, a la hora de identificar a los colectivos prioritarios, fijar objetivos de cualificación e inserción para ellos y aprovechar recursos que deberían estar al servicio del empleo.

## 4.- BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

20

Entre las actuaciones nacionales específicamente dirigidas a la formación de desempleados, aunque en la práctica totalidad de comunidades autónomas existen programas valiosos, cabe destacar los planes que responden a criterios objetivos de atención o bien por necesidades de contratación de las empresas, o bien por necesidades concretas de cualificación observadas en ciertos grupos de desempleados. A diferencia de la oferta general, estos planes o programas se conciben de manera específica, con objetivos de aprendizaje e inserción concretos y con un alcance territorial o sectorial limitado.

Entre las acciones de formación para el empleo, desde la perspectiva de las necesidades de contratación manifestadas por las empresas, hay que destacar la figura de la formación con compromiso de contratación que, ejecutada con flexibilidad, puede resultar decisiva para aproximar la formación de parados a las necesidades de las empresas. Esta figura se regula en el artículo 21 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Debemos reconocer que, en las actuales circunstancias, la exigencia de compromisos de contratación “a priori” del 60% de los alumnos formados, incluso del 40% cuando se trata de colectivos de especial dificultad, parece excesiva. Pero, con todo, es imprescindible mantener y reforzar esta vía que aporta mayor flexibilidad en el tiempo, en el contenido y en el modelo de aprendizaje de la formación ocupacional para que pueda responder a necesidades puntuales de contratación en una empresa o en un sector de actividad.

Desde el punto de vista de la capacidad de adaptar la formación a necesidades concretas de cualificación de los desempleados, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, prevé, en su artículo 22, que “la Administración estatal y las autonómicas podrán establecer, en sus respectivos ámbitos de gestión, programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional”. Como sucede con la formación con compromiso de contratación, al amparo de este artículo con cierto carácter excepcional se desarrollan algunos de los programas y acciones formativas más interesantes del subsistema.

Citaremos, en primer lugar, los planes dirigidos a la obtención de competencias clave para el trabajo, para el caso de los desempleados sin cualificación. Estos programas, como el desarrollado por la Xunta de Galicia con el objetivo de asegurar el reconocimiento de la cualificación suficiente de los desempleados para poder participar en certificados de profesionalidad de nivel 2 y 3 (Orden de 26 de noviembre de 2009, por la que se regulan las pruebas de evaluación de competencias clave), consiguen incrementar la participación en la formación de los desempleados con menor nivel académico que, como se ha visto, son los que menos participan de la oferta de formación para el empleo. Permiten también una respuesta más adecuada a la necesidad de los parados menos formados de obtener las competencias instrumentales necesarias para participar con aprovechamiento en otras acciones de formación para el empleo, superando las carencias de cualificación inicial derivadas del fracaso escolar o, en todo caso, de quienes no superaron la enseñanza secundaria obligatoria, y evitando el riesgo de exclusión.

En la misma línea, la Generalitat de Cataluña, a través del Servicio Público de Empleo de Cataluña (SOC), puso en marcha el pasado ejercicio un plan de formación en competencias clave para 50.000 demandantes de empleo, en un proyecto global que, además incorpora el aprendizaje básico de elementos instrumentales de manejo de las nuevas tecnologías para sus destinatarios. El proyecto se contrató mediante concurso público abierto con una inversión global de 1,4 millones de euros en 2010.

Especialmente significativa es la colaboración del SOC con el departamento competente en materia de educación para complementar el esfuerzo realizado en el marco del sistema educativo a través de los PCPIs, atendiendo a los parados con menor cualificación inicial. Además, el Servicio Público de Empleo de Cataluña (SOC) ha puesto en marcha dos programas novedosos en su concepción, determinación de objetivos concretos para grupos específicos de desempleados y modelo de gestión utilizado:

- El Programa Suma't, dirigido a la obtención de experiencia laboral, por parte de los jóvenes desempleados, combina acciones de orientación, formación y de adquisición de experiencia profesional en empresas, con el objetivo de mejorar la cualificación profesional de las personas jóvenes desempleadas y facilitar su inserción laboral en las empresas. El programa está dotado con un presupuesto de 20 millones de euros para formar e insertar laboralmente a 5.000 jóvenes menores de 25 años, consiste en una formación de 388 horas y, en caso

de que su tutor determine que la han superado con éxito, en la obtención de un contrato laboral bonificado con una ayuda del 70% del salario mínimo interprofesional durante los primeros seis meses para la empresa empleadora.

- El Programa Connecta't de alfabetización digital para desempleados para que éstos adquieran las competencias digitales básicas que les permitan mejorar su proceso de búsqueda de empleo, a través de conocimientos básicos en Internet y ofimática, así como fórmulas de búsqueda de empleo a través de la Red. Desarrollado como proyecto piloto en 2009 en el área de Barcelona, se ha extendido en 2010 para formar a 6.000 trabajadores desempleados a través de 61 Puntos TIC y 18 centros colaboradores en un total de 59 municipios de Cataluña, y 4 Aulas Móviles que desarrollan acciones formativas en las capitales de comarca que carecen de centro colaborador específico.

Desde otro punto de vista, cabe destacar el programa de “crédito formación”, que pretende aprovechar la disponibilidad de los propios desempleados para pagar su propia formación, a través de la subvención del tipo de interés de los préstamos que puedan necesitar para este fin, por una cuantía, como máximo, del 100% del importe del curso, más un 10% para gastos de material u otros relacionadas con la asistencia y realización del curso, con un mínimo de 1.000 euros y un máximo de 6.000 euros por persona beneficiaria. El plazo de amortización de los créditos, para préstamos de importes entre 1.000 y 2.000 euros será de 4 años con 1 año de carencia incluido y para importes superiores a 2.000 euros y hasta 6.000 euros de 6 años, con un año de carencia incluido. Son destinatarios de este programa los desempleados que hayan trabajado un mínimo de 4 meses a lo largo de los 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud y a quienes un orientador/a de una Oficina de Trabajo haya prescrito la realización de la formación a la que se destina la ayuda.

En el caso de la formación técnica, la innovación y la adaptación curricular es especialmente destacable la amplia experiencia y tradición de la formación en el País Vasco, basada en competencias profesionales mucho antes que en el resto de España, y de la que también se benefician los trabajadores desempleados. Por una parte, a través de planes de formación en competencias básicas como los ya comentados, pero, en este caso, realizados a través de programas territoriales, en colaboración con las administraciones e instituciones locales, que tienen como grupos destinatarios preferentes a los desempleados que, además de su situación de desempleo, presentan especiales dificultades de cualificación o socioeconómicas. Es también significativa la oferta formativa en especialidades de alto valor añadido y profesiones emergentes, como la ofertada por numerosos centros públicos y privados del sector industrial, con una alta inserción laboral, y que son deficitarias en el conjunto de la oferta formativa a nivel nacional. Así como las fórmulas que, al margen de que respondan al concepto más tradicional de formación en alternancia, han conseguido excelentes resultados mediante la adaptación de la formación al entorno productivo concreto, como en el programa de Ingeniería en Alternancia desarrollado desde hace quince años por el Instituto Máquina Herramienta - IMH, en el que el alumno se forma (2 días/semana) y trabaja (3 días/semana) en una empresa con la que acuerda el desarrollo profesional según sus propios requerimientos.

En todos estos casos, como puede observarse, la formación responde a cuestiones concretas, con medios especialmente concebidos para alcanzar objetivos, y acciones formativas diseñadas para resolver necesidades empresariales o carencias de ocupabilidad de destinatarios bien perfilados. Este tipo de respuesta formativa se caracteriza por ser flexible, de menor duración y, en la mayor parte de los casos, realizada al margen de las restricciones del sistema general: planificación anual cerrada, a través de subvenciones, limitada a las solicitudes de centros homologados, a la modalidad presencial en aula y al encaje en el fichero de especialidades.

En el ámbito internacional, cabe citar ejemplos de intervención en materia de formación para desempleados que, por sus características, podrían tomarse como modelos para abordar los problemas concretos de la formación para desempleados en España que se pusieron de manifiesto en el apartado anterior.

En Alemania, la formación ya tuvo un valor esencial en el reto de la recualificación de los alemanes del Este después del proceso de reunificación. Recientemente, ante el incremento del desempleo hasta tasas históricamente elevadas, se han fortalecido los mecanismos de formación con la premisa de que la formación se realice inmediatamente después de la pérdida de la ocupación y se ofrezca en formatos intensivos de muy corta duración, con objetivos de inserción o reinserción a corto plazo. Para ello se utilizan distintas modalidades de empleo temporal, incluido una figura de formación rotatoria de sustitución por el desempleado del trabajador ocupado mientras éste realiza formación de reciclaje. Tomando como base el reciente estudio publicado por la Fundación Ideas titulado “La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo”, el modelo formativo alemán puede dividirse en cuatro tipos de formación que serían los siguientes:



- a) Formación profesional, gestionada por la Agencia Federal de Empleo y dirigida a los participantes de cursos de formación que alcanzan un primer nivel de cualificación (primer grado profesional), incluyendo un subsidio para permitir que los desempleados que lo necesiten puedan seguir formándose.
- b) Formación continua y reciclaje, basada en la evaluación de competencias y en su adaptación al avance técnico. Para participar en estos programas, el evaluador de la Agencia Federal de Empleo debe prescribir la formación más conveniente para la incorporación al mercado laboral o para evitar futuras situaciones de desempleo en el caso de que el alumno esté ocupado.
- c) Formación de ciclo corto, cuyos objetivos son, entre otros, evaluar las habilidades y voluntad de trabajar, asesorar en el proceso de búsqueda de trabajo y proporcionar conocimiento y habilidades para facilitar la incorporación al trabajo.
- d) Formación rotatoria, en la cual la Agencia Federal de Empleo paga, a modo de subsidio, el 100% del coste salarial durante un año del desempleado que ocupa la vacante que el empleado habitual ha dejado de forma temporal para poder formarse.

En el caso de Francia, hay que destacar la publicación en enero de 2010 del estudio *“La formation professionnelle des demandeurs d'emploi”*, resultado del informe de un grupo de trabajo presidido por Jean-Marie Marx, así como los programas formativos para paliar el desempleo juvenil y el acceso al primer empleo, considerado, en términos cualitativos, como el problema más acuciante del desempleo francés. La tipología de medidas adoptada por el Gobierno francés traspasa el ámbito estrictamente formativo y pueden considerarse como medidas de integración de la política de formación con la política de contratación y de relaciones laborales, en un buen ejemplo de reforma orientada, de modo integral, a paliar un problema concreto de mercado de trabajo.

Este modo de actuación ha llevado a crear distintas modalidades contractuales que, con mayor o menor énfasis en la formación, pretenden asegurar la obtención de experiencia y cualificación a través de la inserción directa. Es el caso del llamado contrato de aprendizaje, a tiempo parcial, combinado con la formación en un centro público, y dirigido a jóvenes entre 16-25 años sin cualificación, que pueden obtener por esta vía la acreditación de cualificación inicial, previo paso por un examen específico. Otra figura semejante es el contrato de cualificación, con una duración de entre 6 y 12 meses, de los cuales al menos una cuarta parte se debe destinar a formación. Es un contrato bonificado, por su fundamento de formación e inserción, y por sus destinatarios, que son los trabajadores sin cualificación inicial parados de larga duración.

Complementario de los anteriores es el contrato de adaptación, dirigido a jóvenes ya cualificados, desde el punto de vista académico, pero desempleados. Por este motivo, la formación para ellos ya no es generalista, sino específica y práctica, por lo que tiene especial utilidad en el caso de los sectores industriales. El programa de inserción y formación es otro programa, puesto en marcha con el objetivo concreto de evitar la permanencia en el desempleo, que tiene como destinatarios específicos a los parados de larga duración, que se complementa con el contrato de conversión, concebido como un contrato de reciclaje para mayores de 57 años con más de 2 años de antigüedad en la empresa, y cuyo objetivo es, o bien el reciclaje, o bien la búsqueda de empleos alternativos para evitar que se conviertan en parados de larga duración en caso de ser despedidos por causas económicas.

En Suecia, la “formación para el mercado laboral”, que tiene cuatro décadas de historia, se basa en un concepto básicamente preventivo, en el sentido de procurar que quienes tienen empleo se reciclen para conservarlo y quienes están desempleados se inserten a través de una formación de contenido eminentemente práctico. En realidad, de manera semejante al caso español, el modelo sueco diferencia la formación profesional de la no profesional, pero la primera se concibe como política de empleo territorial, básicamente en el ámbito local, mientras que la segunda se imparte en el sistema educativo.

Muy interesante resulta el programa de “formación rotatoria”, semejante al alemán, en el que un desempleado ocupa temporalmente el puesto de trabajo de un ocupado para que éste pueda formarse mientras aquel obtiene una mayor experiencia laboral. A pesar del escaso éxito entre las empresas privadas, que se enfrentan a problemas de organización y productividad, la medida propone una fórmula de solidaridad entre parados y ocupados y, sobre todo, permite resolver de manera imaginativa el permiso de formación para los trabajadores ocupados.

Como otros países, Suecia se enfrentó decididamente hace más de una década al problema de la carencia de competencias básicas y, por tanto, de lucha contra el fracaso escolar, generalizando la formación de todos los mayores de 20 años residentes en Suecia que no hubieran alcanzado un nivel académico equivalente a la enseñanza secundaria. Esta medida de “educación de adultos” se planteó con un objetivo académico pero también nítidamente laboral: reducir el desempleo a la mitad en un plazo de tres años.

Dinamarca utiliza también la formación como la primera y más potente política activa de empleo. Además, es muy destacable la vinculación entre políticas activas y pasivas que también se extiende a la formación, de modo que, la regla fundamental es la vinculación de la obtención de las prestaciones a la realización de alguna actividad formativa. Está absolutamente generalizado el concepto de educación permanente y una gran diversidad de programas formativos que incluyen la formación básica, procurando que el plan formativo responda a características concretas y necesidades identificadas de cada trabajador. Sin perjuicio de la calidad y eficacia de las acciones formativas, esta alta personalización en la respuesta formativa y la vinculación de la formación al cobro de las prestaciones formula el riesgo de cronificar el desempleo y retardar la inserción laboral.

Por último, merece una especial mención el modelo de gestión de la agencia gubernamental británica Jobcentre Plus, que basa sus actuaciones en una alta flexibilidad y discrecionalidad de cada oficina territorial para asignar recursos formativos a los desempleados en función de su necesidad concreta y en el marco de itinerarios de inserción personalizados, integrados a su vez en una potente red de captación e intermediación de ofertas de empleo dentro y fuera del Reino Unido.

## 5.- CASOS DE ÉXITO



### 5.1 e-formació. La formación es la clave

El Servei d'Ocupació de Catalunya tiene la misión de promover el empleo de calidad en condiciones de igualdad y conseguir el máximo nivel de empleabilidad de los trabajadores de Cataluña integrando, coordinando y gestionando, con criterios de eficacia, eficiencia y transversalidad las políticas activas de empleo.

Estas políticas son un conjunto de programas, medidas, acciones y servicios de empleo, orientación y formación dirigidos a mejorar las posibilidades de los desempleados en el acceso al mercado de trabajo. De este conjunto de programas y servicios, la formación tiene una relevancia especial y más en la situación actual donde la exigencia formativa y de capacitación sitúa el aprendizaje continuo y la formación para el empleo en el centro del desarrollo profesional.

En esta situación, el Servei d'Ocupació de Catalunya desarrolla la línea de formación telemática dirigida, principalmente, a personas trabajadoras en situación de desempleo, el **Programa e-formació**, que tiene como finalidad ofrecer un amplio abanico de posibilidades formativas a través de Internet, mediante el cual un número muy significativo de personas se pueden formar y mejorar sus expectativas de encontrar trabajo.

Este Proyecto, que es una apuesta decidida por intervenir en aspectos cualitativos de la sociedad, tiene como ejes fundamentales:

1. La formación profesional ocupacional y continua como forma de crecimiento de la persona, de su profesionalidad y del aumento de su capacidad de empleabilidad en el mercado laboral actual.
2. El escenario virtual como forma para transmitir el conocimiento en un mercado cada vez más universal y que puede atender las necesidades de los colectivos que tienen problemas para estudiar presencialmente.
3. La atención a los colectivos con dificultades de inserción laboral.
4. Desarrollo más rápido del conocimiento y transmisión, del mismo, mediante el aprendizaje colaborativo,
5. Contribuir al crecimiento económico de Cataluña formando y haciendo más competentes a personas trabajadoras, profesionales y emprendedores.
6. Aumentar los Contenidos digitales de calidad, puestos a disposición de la sociedad catalana, para contribuir a la sociedad de la información y del conocimiento.

The screenshot shows the website of the Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). The header includes the logo and navigation links. The main content area is divided into three columns: 'SI BUSQUEU FEINA' (Job offers), 'SI BUSQUEU CURSOS' (Courses), and 'SI BUSQUEU OFICINES DE TREBALL' (Job offices). The 'FEINA ACTIVA' section features a circular arrow icon. The 'CURSOS' section highlights 7423 training opportunities. The 'OFICINES DE TREBALL' section includes a search form for postal codes. Below the main content, there are sections for 'TRÀMITS AL WEB' (Online services), 'NOTÍCIES' (News), and 'DESTAQUEM' (Featured). The 'NOTÍCIES' section includes a news item about job offices closing on December 24 and 31. The 'DESTAQUEM' section features a news item about the Suma't program. The footer includes a 'FES EL PAS!' section with a progress indicator and the slogan 'T'ajudem en la cerca'.



El objeto del proyecto ha sido el diseño, la producción, la organización y la impartición de 1.060 cursos virtuales de entre 25 y 110 horas de formación a distancia a través de plataforma de teleformación durante el año 2010. El Proyecto ha contemplado el desarrollo de 116 especialidades en 11 Áreas formativas que van desde las enfocadas a formar en competencias digitales a las dedicadas a temas de salud, pasando por las dirigidas a competencias medioambientales o lingüísticas.

Se ha trabajado en el diseño, la creación, producción y adaptación de los materiales pedagógicos en castellano y catalán, desarrollándolos en formatos HTML, PDF, Multimedia y CSS que los han permitido integrar en la Plataforma Virtual de formación y que ha dado soporte al desarrollo de todo el proyecto.

De la misma manera se ha trabajado en la selección, inscripción y soporte didáctico a los alumnos, distribución por niveles y, además de la dinamización y motivación necesarias, el trabajo de tutorización de forma proactiva y de seguimiento individualizado. Igualmente se ha fomentado el aprendizaje colaborativo a través de los Foros de que disponían los alumnos y que se estructuraban en foros de gestión y temáticos.

**e – formació** ha sido un proyecto muy eficiente que ha permitido formar a cerca de 39.000 alumnos en tan solo diez meses, utilizando las nuevas tecnologías en todo el proceso, no solo en la parte directamente relacionada con la impartición de las acciones formativas; es decir, que tanto la inscripción de alumnos, como su validación, formación y certificación se ha realizado de forma on-line. De la misma manera, las Herramientas de gestión del proyecto, incluyendo el Cuadro de Mando y los Informes de calidad, con actualizaciones diarias, se han manejado siempre a través de Internet. Asimismo destacar que la valoración de los alumnos formados con respecto al proyecto, ha sido superior al notable.

## 5.2 De 9.000 desempleados, 6.000 consiguieron empleo



Desde el año 2001, AETIC y el Ministerio de Trabajo e Inmigración realizan conjuntamente, en el marco de los Programas Experimentales de Empleo del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), el “Programa de Formación e Inserción Laboral de Demandantes de Empleo en Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones”. Fruto del esfuerzo realizado por AETIC a través de la Fundación de Tecnologías de la Información (FTI), de los 9.000 desempleados que han participado en los programas de formación para el sector TIC en los últimos diez años, 6.000 consiguieron empleo.

En el desarrollo del programa participan más de veinticinco centros de formación que dan cobertura en todo el territorio nacional, y más de cien empresas del sector, superando cada año el compromiso de contratación que establece el programa, el sesenta por ciento de los alumnos participantes; debido a que el diseño de los planes de formación se realiza en función de las necesidades reales de trabajadores que previamente han demandado las empresas del sector.

En cuanto al perfil de los alumnos participantes, destacar que un sesenta por ciento se encuentra en la franja de edad entre los veinte y los treinta años, el treinta y siete por ciento entre treinta y uno y cuarenta y cinco años, y únicamente el tres por ciento son mayores de cuarenta y cinco años. Respecto al nivel de cualificación, el cuarenta por ciento son licenciados o diplomados, el treinta por ciento son titulados en Formación Profesional y el once por ciento cuentan con el título de bachiller. En cuanto a la distribución por sexos, el veinte por ciento han sido mujeres.

Destacar que para el ejercicio 2011, y a pesar de la actual crisis, este año también se va a cumplir el compromiso de contratación entre los 1.500 alumnos participantes en el programa. Asimismo, resaltar que la oferta formativa se ha renovado, y como novedad se van a incluir, dentro de este programa, varias acciones formativas del área de contenidos digitales tales como por ejemplo: diseño y gestión de diarios digitales, diseño de imagen corporativa, periodismo digital y audiovisual, estándares web y retos futuros 3.0, programación multimedia, y marketing y redes sociales; debido a las demandas de estos profesionales por parte de las empresas, demandas que no pueden cubrir actualmente.

De cara a futuro y con el ánimo de mejorar este exitoso programa, lo ideal sería que fuese un programa plurianual que permitiese por un lado poder planificar a medio y largo plazo, y por otro poder iniciarse en el primer trimestre de cada año.

## 6.- CONCLUSIONES

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 395/2007 que regula el subsistema de formación para el empleo, la formación ocupacional se encuadraba en el Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional (Plan FIP), inicialmente creado en 1985, que partió de la necesidad de adaptar la fuerza del trabajo a las nuevas demandas del sistema productivo, así como integrar la formación profesional en la política de empleo, contando con la participación de los agentes sociales y la colaboración de las empresas de formación. A lo largo de dos décadas de vigencia, el Plan FIP apenas introdujo reformas relevantes, salvo aquellas derivadas del nuevo marco derivado del traspaso de su ejecución a las Comunidades Autónomas, que se produjo entre 1992 y 2004, a excepción de País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y a la separación de la formación de ocupados y parados, derivada de la firma del primer Acuerdo de Formación Continua (1992), y que fue recogida por el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se reguló el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional hasta su desaparición. Al margen de estas cuestiones, la mayor parte de sus reformas se limitaron a aspectos concretos de gestión, como la regulación de los módulos de gastos subvencionables, los sistemas de preselección y ayudas a los desempleados asistentes a los cursos y, en general, la adecuación al nuevo marco legislativo estatal y autonómico en materia de subvenciones, especialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Con la publicación de la Ley Orgánica 5/2002 y del R.D. 395/2007 por el que se regula el subsistema formación profesional para el empleo cabría pensar que se produciría un punto de inflexión cualitativo. Desde el punto de vista conceptual, el subsistema regulado por el citado Real Decreto adoptaba un modelo de competencias semejante al que ya existía en la mayor parte de países europeos, permitiendo establecer objetivos de aprendizaje concretos para los alumnos participantes, independientemente de su condición de desempleados u ocupados, vinculados a la adquisición de unidades de competencia; establecía asimismo una evaluación objetiva de la competencia adquirida, orientada a la obtención de certificados de profesionalidad; establecía (artículo 37) un sistema de evaluación del “impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo, la mejora de la competitividad e las empresas, la eficacia del sistema (...) así como la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados”, todo ello aplicable mediante un “plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema”; establecía, en su artículo 31, la creación de un “sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los trabajadores desempleados (...), en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de la cualificación”.

En el caso concreto de la formación para desempleados, conforme al artículo 25 del Real Decreto 395/2007, atendiendo al objetivo prioritario de estas acciones formativas de procurar la inserción o reinserción laboral de los trabajadores desempleados en aquellos empleos que requiere el sistema productivo, “los órganos o entidades competentes de las Comunidades Autónomas programarán estas acciones formativas de acuerdo a las necesidades de cualificación y a las ofertas de empleo detectadas”, “la oferta formativa tenderá a incluir acciones dirigidas a la obtención de los certificados de profesionalidad referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales” y “se potenciarán acuerdos con las empresas, públicas o privadas, al objeto de favorecer la realización de prácticas profesionales (incluidas las de carácter internacional), el intercambio de tecnologías y de personal experto y la utilización de infraestructuras y medios técnicos y materiales”.

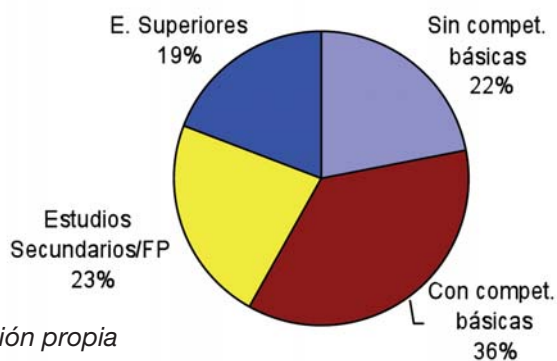
Sin embargo, esta aparente reforma del sistema de formación para desempleados, largamente esperada, ha tenido hasta el momento un alcance muy limitado. Desde el punto de vista práctico, el esfuerzo legislativo y la mejora de las prácticas de gestión, tanto del SPEE como de los SPE autonómicos, se han dirigido más al control del gasto y al seguimiento administrativo de las acciones formativas que al cumplimiento de objetivos de aprendizaje y empleabilidad de los desempleados para lograr una pronta inserción laboral, **manteniendo contenidos y métodos de aprendizaje claramente obsoletos**. Es más, la integración de la formación ocupacional y continua, ha difuminado la formación de los desempleados en sus aspectos específicos más críticos: la necesidad de adaptar la formación al objetivo primario de su inserción o reinserción, asumiendo para ello la adaptación de contenido, duración, metodología y vinculación del proceso formación-empleo; la necesidad de vincular la oferta formativa a las oportunidades de empleo; la necesidad de vincular la formación de los desempleados con su disponibilidad para el empleo, singularmente en el caso de los perceptores de prestaciones. Los objetivos cuantitativos y cualitativos de formación de desempleados han quedado relegados a un segundo plano, como objetivos de segundo orden dentro de la formación profesional o, en todo caso, de la “formación para el empleo”. No existen objetivos concretos conocidos y asignados a cada Servicio Público de Empleo respecto de la formación de los desempleados, ni en cuanto a su inserción, ni en cuanto a ningún otro resultado medible en relación con su

empleabilidad (obtención de competencias clave, obtención de certificados de profesionalidad, etc.). **Tampoco se ha producido una segmentación de los desempleados**, asignando objetivos específicos atendiendo a las necesidades formativas absolutamente diferentes en sus distintos grupos más significativos: demandantes sin cualificación inicial, desempleados titulados, demandantes de larga duración, o cualesquiera otras que pudieran establecerse.

Ambos sexos	Sin competencias básicas	Con competencias básicas	Estudios Secundarios/FP	Estudios Superiores	Total
De 16 a 24 años	172	354	219	116	861
De 25 a 44 años	398	925	640	623	2586
De 45 a 54 años	237	280	143	102	762
De 55 y más años	202	82	52	30	366
<b>Total</b>	<b>1009</b>	<b>1641</b>	<b>1053</b>	<b>871</b>	<b>4575</b>

(Datos en miles)

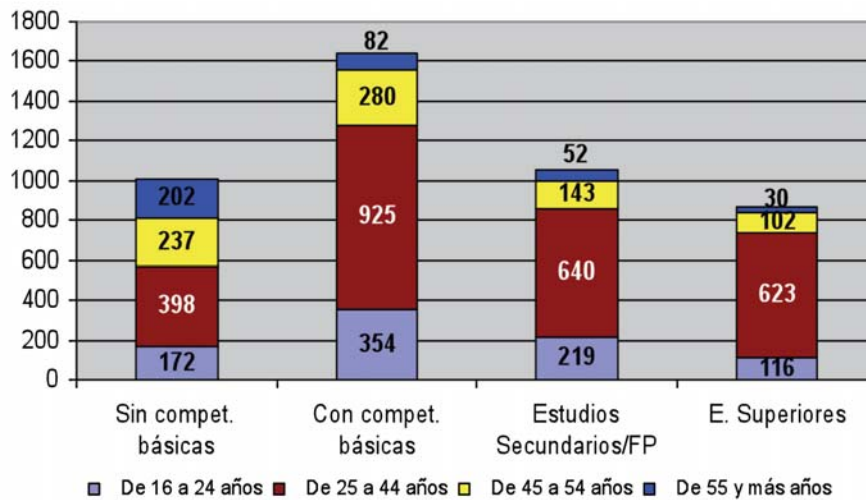
### DISTRIBUCIÓN DESEMPLEADOS SEGÚN NIVEL FORMATIVO



Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

Desde el punto de vista de la segmentación y adecuación de la oferta formativa a las características y oportunidades de los desempleados, el modelo de formación se ha limitado a pequeñas medidas de ajuste para grupos sociales con especiales dificultades de inserción y a cuestiones derivadas de las obligaciones inherentes al cobro de la prestación por desempleo. No puede decirse que, hasta ahora, las reformas introducidas en la formación de desempleados, hayan respondido a una verdadera adaptación a los cambios profundos del mundo productivo, ni siquiera a su adecuación a un nuevo modelo de formación profesional basado en competencias profesionales y orientado hacia la certificación de la profesionalidad. Tampoco puede decirse que la formación ofrecida a los desempleados haya paliado las carencias de cualificación claramente observables en determinados grupos de trabajadores desempleados, como los que carecen de cualificación inicial o competencias básicas (1,6 millones según la EPA, de los que solo el 0,7% participa en la formación), los desempleados de mayor edad, que apenas participan en un 3% en la oferta formativa, o los desempleados de larga duración, para quienes no existen acciones formativas específicas, por poner solo tres ejemplos significativos.

**DESEMPLEADOS POR EDAD Y NIVEL FORMATIVO.  
3ª TRIMESTRE 2010**



(Datos en miles)

Fuente: EPA (INE) y elaboración propia

La previsión introducida en la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo, en su disposición adicional cuarta, de elaborar planes específicos de formación profesional específicos para jóvenes y personas desempleadas que contribuyan a la incorporación de estos colectivos al mercado de trabajo, así como el anuncio del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Valeriano Gómez, de reformar las políticas activas de empleo, incluyendo la reforma de la formación para los desempleados, y de dedicarle mayores recursos, cabe interpretarlas como reconocimiento implícito de la insuficiencia o inadecuación de la formación ocupacional en el contexto actual del mercado de trabajo.



## 7.- PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Las consideraciones expuestas a lo largo de este informe, permiten apuntar algunas propuestas concretas de mejora de la formación para el empleo dirigida a la población desempleada:

1º **Recuperar la formación como primera política activa de empleo**, integrando los planes de formación para los desempleados en la nueva estrategia de empleo y, por tanto, incorporando su reforma a la más amplia de las políticas activas de empleo. La formación debe enmarcarse definitivamente en el itinerario profesional de cada trabajador: información -> orientación -> formación -> inserción-empleo.

En este sentido, la formación para desempleados, debe estar presente en el proceso de reforma anunciada de las políticas activas de empleo, puesto que, al igual que el resto de las políticas activas, debería incorporar criterios de flexibilidad, adecuación al territorio y adaptación a las circunstancias concretas de cada colectivo de desempleados.

Es en este contexto de reforma global de las políticas activas de empleo en el que se deben enmarcar algunas de las propuestas de actuación que se presentan en este documento para el caso concreto de la formación, puesto que requieren un nuevo impulso de determinación de objetivos, cuantitativos y cualitativos, y una revisión de los instrumentos de gestión que mejoren la eficacia de los recursos humanos y materiales disponibles.

2º El número de trabajadores desempleados que reciben formación cada año es escaso y la tasa de cobertura es insuficiente. **La formación para el empleo debe fijarse también un objetivo cuantitativo global**, aún asumiendo la dificultad que supone atender un número extraordinariamente elevado de desempleados y, simultáneamente, disponer de menores recursos por la disminución de la recaudación de la cuota de formación profesional, principal fuente de financiación del subsistema de formación para el empleo. En este sentido, convendría recuperar la determinación de una tasa de cobertura mínima global cada año, combinada con un objetivo de atención a los colectivos prioritarios, que asegure su participación equitativa en la oferta formativa. Este modelo de doble objetivo, global y específico, caracterizó las primeras formulaciones de la Estrategia Europea de Empleo (Acuerdo sobre empleo del Consejo de Europa de Luxemburgo).

En este sentido, un objetivo clave debe ser el **incrementar de forma sustancial la tasa de cobertura** de los desempleados formados anualmente, que no debería ser inferior al 20%. Este objetivo, si se pretende acompañar de una mejora de la calidad de la formación y de un refuerzo de la oferta de las especialidades más costosas, **requerirá una mayor financiación**. Pero, siendo coherentes, los mayores recursos pueden ser una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una mejora de los resultados, si no se corrigen los aspectos de planificación, diseño y gestión de la oferta que se han descrito.

3º Es imprescindible mejorar **la detección de necesidades formativas**, reforzando decididamente los vínculos de la formación con la realidad laboral **a través de una mayor participación del conjunto del sistema productivo** en el diseño de las ofertas de formación. Sin la implicación de las empresas y el acuerdo de las organizaciones de empresarios y trabajadores a través de la negociación colectiva, no es posible identificar y procurar una rápida respuesta a las necesidades presentes y futuras de cualificación. Por ello, es preciso subrayar **la participación de las empresas, y la necesaria contribución en la dirección, supervisión y planificación de los Agentes Sociales, los sectores y las Comisiones Paritarias**.

4º Debemos esforzarnos por **hacer “visible” la formación de desempleados**, de manera que tanto los destinatarios como las empresas y el conjunto de la sociedad conozcan los criterios, los requisitos, las posibilidades y la oferta formativa que se ofrece y a la que pueden tener acceso. Sirva como ejemplo que en el último Informe del CEDEFOP “Una mirada a la FP en España”, elaborado en colaboración con la Administración española, no aparece ninguna referencia a la formación de desempleados, lo que evidencia falta de reflexión y previsión. Tampoco existen objetivos ni prioridades para la globalidad del sistema que permita un seguimiento y una evaluación periódica. Con una tasa de paro del 9,5%, la mitad de la española, Francia publicó en enero de 2010 el estudio “*La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*”, resultado del informe de un grupo de trabajo presidido por Jean-Marie Marx, en el que se analiza críticamente la situación de la formación para la inserción laboral y se formulan recomendaciones concretas de reforma del modelo vigente para adecuarlo a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

Esta mayor “visibilidad” de la formación para desempleados requiere varias actuaciones paralelas:

- **difundir objetivos de formación y colocación que impliquen al conjunto de los actores en su definición y consecución;**
- **difundir la oferta formativa de manera integrada**, si fuera posible para el conjunto del Estado, como sucede en otros países europeos;
- **identificar los recursos formativos al servicio de la formación de los desempleados**, dada su dispersión y el riesgo de duplicidades y solapamientos en la oferta;

- **mejorar la estadística, y concretamente las características y los resultados** de la oferta formativa para desempleados, facilitando la comparación, la evaluación y la propuesta de medidas correctoras por parte de los investigadores e interesados.

5° Si analizamos la composición del desempleo en España, desde el punto de vista del grado de cualificación de los desempleados, observamos que, de los 4.575.000 parados de la EPA del tercer trimestre de 2010 (última publicada a la elaboración de este estudio), el 34,9% (1.600.000) carecen de “competencias básicas”, lo que condiciona enormemente las posibilidades de éxito de las políticas activas de empleo y de la propia formación para el empleo. La cuestión es, entonces, hasta qué punto no sería razonable “devolver” a los desempleados más jóvenes o, en general, a quienes carecen de “competencias básicas” que deberían tener el carácter de “pre-laborales”, al “sistema educativo”, para que éste garantice la obtención de una cualificación mínima inicial, como debería haber hecho con la enseñanza obligatoria. El problema es que, verificado el fracaso académico, lo que requieren muchos de estos demandantes de empleo jóvenes sin cualificación es una respuesta formativa diferente del aula, que debería orientarse decididamente a la formación en el trabajo, es decir, en las empresas, que apenas aporta la formación para el empleo, ni tampoco el sistema educativo en sus distintas ofertas.

En todo caso, parece imprescindible **reclamar del sistema educativo mayor responsabilidad y eficacia a la hora de asegurar las competencias básicas de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo**. En coherencia con las Directrices de la Estrategia Europea 2020, que formula como objetivo reducir la tasa de fracaso escolar por debajo del 10% en esa fecha, parece necesario frenar cuanto antes el flujo de jóvenes que abandonan el sistema educativo sin adquirir las competencias clave para enfrentarse con éxito al mercado de trabajo. En este esfuerzo preventivo del desempleo de larga duración y del subempleo crónico, resulta necesario **repensar los procesos y las funciones de la orientación profesional** desde el propio ámbito educativo.

6° Debe completarse la integración de **la formación para el empleo de ocupados y desempleados**, tanto en su normativa, procedimientos de gestión, ofertas formativas, metodologías, etc., sin perjuicio de la flexibilidad que permita adaptar las acciones formativas a las circunstancias de los alumnos y, particularmente, a los grupos con mayores dificultades. Queremos decir con ello que la necesidad de reforzar determinados aspectos de la formación de los desempleados y la flexibilidad que permita adaptar la oferta formativa para mejorar su eficiencia no debe confundirse con un retorno a la segregación de ocupados y desempleados en las acciones formativas. El criterio básico que hace más eficaz una acción formativa no es la circunstancia laboral concreta de cada alumno, que puede variar incluso a lo largo del curso, sino la determinación de un objetivo de aprendizaje coherente con su perfil y la adaptación de la formación a la consecución de ese objetivo.

7° **La oferta formativa hacia los desempleados tiene que fijarse objetivos concretos y evaluables para los distintos colectivos o grupos de desempleados más significativos**. No es razonable que la oferta se centre como hasta ahora en los desempleados más formados y más jóvenes en detrimento de los menos cualificados y de mayor edad. Cuando nos referimos a “objetivos”, queremos hacerlo en el sentido cuantitativo, para asegurar una participación equitativa en la oferta de los grupos menos favorecidos que no acceden a ella de manera espontánea, pero también en el sentido cualitativo. No todos los desempleados están en igualdad de condiciones, por lo que no resulta razonable que el objetivo sea idéntico, sino adaptado a las circunstancias de cada grupo relevante o prioritario. Así, para un grupo de desempleados jóvenes, cualificados y en una zona urbana, puede ser razonable fijar un objetivo de inserción asociado a la formación, que no podrá ser el mismo, por ejemplo, para un grupo de desempleados de larga duración y no cualificados.

Uno de los problemas más acuciantes del actual modelo de formación para el empleo es que parece carecer de objetivos concretos asociados a la oferta en general y a cada acción formativa en particular, lo que dificulta la evaluación y la adopción de medidas correctoras. En nuestra opinión, **el subsistema debería tener objetivos cuantitativos y cualitativos, al menos para los grupos de desempleados más característicos y con mayores dificultades, y trasladar estos objetivos a cada servicio público de empleo** para que su programación sea coherente, consecuente, responsable y evaluable en relación con dichos objetivos. Conviene recordar que el Plan FIP ya contemplaba una segmentación y priorización de grandes grupos de desempleados, aunque no siempre resultó consecuente en la programación de acciones formativas adaptadas a cada caso. Así, la antigua normativa de la formación ocupacional consideraba como grupos prioritarios en la formación los siguientes:

- *Desempleados sin cualificación o competencias clave para el trabajo.*
- *Desempleados que llevan inscritos más de un año como parados.*
- *Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de, al menos, 6 meses.*
- *Desempleados mayores de 55 años.*
- *Demandantes de primer empleo cuando las empresas se comprometen a contratar.*
- *Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes.*
- *Desempleados perceptores de prestación o subsidio de desempleo.*

Sin entrar en la consideración de si deben ser estos u otros los grupos prioritarios, *consideramos conveniente que la oferta identifique a sus destinatarios, priorice su participación en las acciones formativas y permita adaptar la metodología y el objetivo de aprendizaje e inserción a las circunstancias concretas del grupo de alumnos.* En este sentido, **los desempleados sin cualificación, los que poseen solo cualificaciones básicas, los parados de larga duración, entre otros con especial dificultad, reclaman una atención preferente y una oferta específicamente diseñada para su aprendizaje y empleabilidad.**

Esta cuestión hace referencia, en primer lugar a la planificación de la oferta que, como se ha señalado, debería fijar objetivos globales (número de alumnos a formar cada año, tasa de cobertura formativa de los desempleados), pero también específicos para los principales colectivos. Es necesario mejorar la **gestión de la diversidad de los alumnos destinatarios y la capacidad de adaptar la oferta a sus necesidades concretas a través de un objetivo de aprendizaje y de mejora de la empleabilidad de cada acción formativa o, como mínimo, de cada programación de cursos para cada grupo prioritario de demandantes.**

En esta línea, la determinación de objetivos de cualificación en ciertos grupos de demandantes de empleo, como en el caso de aquellos que carecen de cualificación básica, podría abordarse a través de un **programa específico y conjunto para trabajadores ocupados en la misma situación**, de modo que tuviera un enfoque preventivo y, al mismo tiempo, permitiera una mayor eficiencia de los recursos asignados.

En estos casos, tengamos en cuenta que la falta de cualificación, especialmente en el caso de los jóvenes, es compatible con el hecho de que muchos desempleados posean competencias digitales suficientes para que, ciertos contenidos, pudieran impartirse en modalidades no presenciales. Permitiría alcanzar a un mayor número de destinatarios y en menor tiempo, como en alguno de los programas descritos en el apartado de buenas prácticas.

Pero, en segundo lugar, la adaptación de la oferta para conseguir objetivos concretos y evaluables para cada grupo de desempleados hace referencia a la capacidad de los servicios públicos de empleo autonómicos de flexibilizar la oferta y adaptarla a dichos grupos prioritarios en cada territorio. En la misma línea, resultaría decisiva la posibilidad de **integración y cooperación de la oferta a nivel local, con la participación de actores territoriales**, además de los propios servicios públicos de empleo: entes locales, agentes sociales, centros y entidades formativas y, por supuesto, las empresas.

En tercer lugar, **la flexibilidad y adaptación de la oferta resulta esencial para responder a necesidades concretas de las empresas.** Estas necesidades pueden ser sobrevenidas, por lo que la gestión de la programación debe ser lo bastante flexible para dar **respuestas “just in time” al requerimiento de una empresa, o de un sector, de un perfil de trabajadores que requiera una formación específica.** El modelo de cursos con compromisos de contratación requiere, en las circunstancias actuales, de mayor flexibilidad (no parece razonable, actualmente, la exigencia de contratación superior al 60%). Del mismo modo, la planificación de la oferta de formación para desempleados tiene que ser **extraordinariamente sensible a la aparición de profesiones emergentes y a las previsiones de crecimiento de empleo en un sector de actividad.**

Por todo ello, **debemos potenciar los programas específicos, y la flexibilidad y adaptación de la oferta para responder a necesidades concretas de las empresas o de personas con necesidades formativas especiales.** Como se aprecia en el apartado de buenas prácticas, debemos impulsar la formación con compromiso de contratación y los programas específicos para personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional, previstos respectivamente en los artículos 21 y 22 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

8º La formación para el empleo precisa del **desarrollo de sus instrumentos de evaluación y acreditación de la competencia adquirida por los alumnos.** Sin ellos, no será posible la evaluación de cada alumno después de cada acción formativa y tampoco el reconocimiento de la formación por parte de las empresas. En este sentido, **es fundamental completar el proceso de elaboración e implantación de los certificados de profesionalidad**, y definir todos los elementos necesarios para su puesta en práctica en la formación y en el mercado de trabajo hacia el que ésta se dirige.

9º Otro aspecto clave de la mejora de la eficacia de la formación para el empleo es el **diseño y puesta en funcionamiento del sistema integrado de orientación profesional**, previsto en el artículo 31 del Real Decreto 395/2007. Es ésta una pieza esencial en la identificación de las necesidades formativas de cada desempleado y, por consiguiente, en la recomendación e inclusión en el curso que pueda darle una respuesta más eficaz. Además, es un instrumento básico para la planificación de la oferta formativa y para sensibilizar a los desempleados de la necesidad de participar en los procesos de formación.

10º La formación para el empleo dirigida a los desempleados requiere también de una mejora de sus elementos cualitativos, como la **formación del profesorado, los recursos didácticos, las infraestructuras, la cooperación con las empresas para la formación en centros de trabajo y los contenidos disponibles para**



**el aprendizaje.** En este sentido, parece imprescindible potenciar la oferta formativa para desempleados con un concepto más abierto que el actual, y con un planteamiento multicanal, que permita aprovechar las posibilidades tecnológicas, especialmente para la formación de los desempleados cualificados. La casi absoluta dependencia de la formación presencial, que incorpora elevados costes de infraestructuras, unida a la extensión de los cursos lastra la capacidad de alcanzar a un mayor número de alumnos y desaprovecha las posibilidades de las nuevas tecnologías, que son decisivas en la formación permanente, en la reutilización de contenidos y en la estandarización de herramientas y criterios didácticos y de evaluación.

- 11º Aunque pueda parecer paradójico hablando de la “formación para el empleo”, **es necesario reforzar el vínculo de la formación de los desempleados con el empleo, es decir, con las empresas.** En primer lugar, reforzando el papel de los empleadores **en la detección de necesidades y la adecuación de la oferta en cada territorio;** en segundo lugar, fortaleciendo la **participación de las propias empresas en la formación,** a través de la participación en la docencia, ya sea en los centros formativos, ya sea en la formación en el centro de trabajo; en tercer lugar, **estableciendo nuevos canales de transición de la formación a la empresa.** Cabe añadir la necesidad de **reforzar la relación con los sistemas de apoyo al autoempleo,** para aquellos desempleados que se orienten hacia el empleo por cuenta propia.

En esta línea, sin perjuicio de la flexibilización del acceso a los certificados de profesionalidad en la reciente modificación del Real Decreto 34/2008, parece imprescindible reforzar las fórmulas de formación y evaluación de la competencia en centros de trabajo. En nuestra opinión, hay aspectos decisivos del aprendizaje para el empleo que requieren el entorno laboral, y no solo ni especialmente en los conocimientos, sino en las destrezas, en la adquisición de criterios de realización y en el desarrollo de habilidades sociales difícilmente reproducibles en las aulas.

Al mismo tiempo, hay que considerar el caso de los alumnos que fracasan de manera reiterada en la adquisición de competencias mediante el aprendizaje formal tradicional. Aprender “haciendo” o “trabajando” debería ser una modalidad contemplada por la formación para los desempleados, y no limitada a entornos protegidos de empleo-formación no productivos (escuelas taller, talleres empleo), sino abierta a las empresas ordinarias. Siendo conscientes de las dificultades de esta apuesta por la formación-inserción desde el punto de vista laboral es ésta una cuestión decisiva, ampliamente desarrollada en otros países europeos.

- 12º La transferencia de la gestión a los servicios autonómicos no ha ido acompañada de planes o acuerdos globales que identifiquen objetivos y prioridades comunes y compartidas referidas a la formación de los parados. El resultado ha sido la falta de un acuerdo global sobre los objetivos y las relaciones entre el ámbito nacional y autonómico. Tampoco ha sido suficientemente ágil el desarrollo de los elementos generales del subsistema, que inciden en el caso de la formación de desempleados aunque sean compartidos con la formación de ocupados: sistema integrado de orientación, red de centros inscritos y acreditados, desarrollo e implantación de los certificados de profesionalidad, etc. Por otra parte, los agentes sociales, actores destacados del sistema de formación profesional en su conjunto, en los últimos años han prestado mayor atención a la formación de los trabajadores ocupados, en el que tienen mayor protagonismo, y a otros aspectos de la política de empleo y de la reforma del mercado de trabajo. En estas circunstancias, la formación de los desempleados puede perder una perspectiva integrada de carácter estatal y derivar hacia la dispersión y la falta de objetivos globales.

La mejora de la formación para los desempleados, como sucede con otros aspectos generales de la formación profesional, **requiere también de una apuesta por la mejora de la gobernanza de este subsistema,** que desde la máxima coherencia del papel del Estado como coordinador de las políticas activas de empleo y en coordinación con las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Agentes Sociales, y operadores privados de formación, permita establecer objetivos globales y específicos, así como indicadores comunes que permitan comparar, evaluar y evolucionar. Distintos enfoques de la gobernanza llevarían a formular como objetivos para los próximos años los siguientes:

- Concentrar en un solo organismo la coordinación de todo el sistema de formación para el empleo.
- Consensuar objetivos operativos globales y específicos para los grupos que se determinen prioritarios.
- Establecer indicadores que permitan evaluar el subsistema de formación para el empleo, tanto a nivel estatal como autonómico, y reforzar las fuentes estadísticas.
- Flexibilizar la capacidad de programación para lograr una mayor adaptación a las necesidades de los alumnos y a las circunstancias de los territorios.
- Clarificar el papel de los distintos actores en el sistema y reformar el modelo de gestión.

En resumen, ya sea en el marco de un nuevo Plan de Formación Profesional, teniendo en cuenta los doce años transcurridos desde el anterior, ya sea en el ámbito concreto de la formación de los desempleados, parece necesario un acuerdo básico en el marco del Sistema Nacional de Empleo sobre los grandes objetivos, los colectivos prioritarios, la financiación y la reforma del modelo de gestión, teniendo en cuenta la situación del mercado de trabajo y la relevancia de la formación para la mejora de la empleabilidad y la cohesión social en los próximos años.

# José Jaime López Cossío

## DATOS PROFESIONALES

- Socio-director de LAUDANTIS, S.L.
- Consejero del Consejo Asesor de e-Logos.



## EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Socio-director de Laudantis, Santiago de Compostela/Madrid (desde 2004).
- Director de Formación Profesional de Cadmo Conocimiento, Madrid (2003-2005).
- Director General de Formación y Colocación. XUNTA DE GALICIA. Santiago de Compostela (1996-2003).
- Jefe de Gabinete de la consejera de Familia, Mujer y Juventud. XUNTA DE GALICIA. Santiago de Compostela (1993-1996).
- Asesor del consejero de Trabajo y Servicios Sociales. XUNTA DE GALICIA. Santiago de Compostela (1991-1993).

## OTRAS ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES

- Presidente de la Delegación de la Xunta de Galicia para la negociación de la transferencia de las políticas activas del Instituto Nacional de Empleo a la Comunidad Autónoma de Galicia. Madrid (1997).
- Vocal de la Comisión de Formación y Empleo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal. Santiago de Compostela (1997-2003).
- Asesor de la Confederación española de empresas de formación (CECAP) (2009-2010).

## PRINCIPALES PROYECTOS DESARROLLADOS

- Director del proyecto de puesta en marcha del Servicio Gallego de Colocación. Santiago de Compostela (1995-1996).
- Experto en el Proyecto de Planificación Estratégica del Programa Operativo de la Región Autónoma de Opole en materia de empleo y formación profesional. Opole (Polonia) (2002-2003).
- Director de proyectos de gestión de planes de formación continua en grandes empresas. Madrid (2003-2005).
- Director del Proyecto de Formación y Recolocación de oficiales y suboficiales de complemento, personal de tropa y marinería, para el Ministerio de Defensa. Madrid (2003-2004).
- Director del proyecto de definición del Observatorio Ocupacional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Toledo (2005).
- Director del proyecto de elaboración del Plan de Formación Profesional de La Rioja (2008).
- Director de la asistencia técnica del Foro de Ciudades por el Empleo (2008-2010).
- Co-director del Foro Autonómico de Empleo (2003-2010).

## FORMACIÓN

- Licenciado en Derecho. Universidad Pontificia Comillas-ICADE de Madrid, 1988.





FUNDACIÓN   
élogos