

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Deficientes políticas para malos empleos

1. *Introducción*

Las primeras referencias a las políticas activas de empleo (PAE) se remontan a la crisis económica de los años 70, aunque no será hasta 1997 cuando adquieren pleno reconocimiento, con la incorporación de la Estrategia Europea de Empleo en los compromisos de la Unión Europea (UE). Desde entonces los debates sobre las PAE han ido vinculados a los del modelo de empleo, más en concreto al llamado «modelo social de empleo», expresión polisémica, con la cual se quiere dar a entender que las dimensiones social y económica están entrelazadas en las estrategias de la UE (Jepsen y Serrano, 2005).

En el caso de España, la incorporación a la UE en 1986 supuso un empuje en la adopción de PAE, coadyuvado por los problemas estructurales que históricamente afectan al país: esto es, su incapacidad para generar empleo suficiente y además de calidad. Así, desde finales del siglo XX es recurrente el discurso acerca de la formación como la principal vía para solucionar el problema del paro; a ello hay que añadir que, tras el primer acuerdo entre sindicatos y organizaciones empresariales para la formación continua, en 1992, empieza a prestarse atención a la mejora de las competencias y cualificación de los ocupados. De este modo, las PAE ocupan en nuestros días un espacio importante dentro de las políticas públicas.

Sin embargo, tras unas décadas de PAE en España, el discurso en torno a las mismas suscita algunos interrogantes, de los que pueden destacarse los dos siguientes. ¿Las informaciones disponibles permiten conocer qué grado de eficiencia tienen los principales componentes de las PAE en términos de creación de empleo y de mejora de su calidad? y ¿las PAE se han orientado a un modelo de empleo de referencia?. Como se verá, existen

Recibido 7-VII- 2012

Versión final 15-XI-2012

* Departamento de Sociología de la UAB. Miembros del Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) y del Institut d'Estudis del Treball. Correos electrónicos: Andreu.Lope@uab.es; Ramon.deAlos@uab.cat

Sociología del Trabajo, nueva época, núm. 77, invierno de 2013, pp. 92-116.

fundadas dudas sobre la contestación a dichas cuestiones, sobre las cuales hemos basado la investigación de la que extraemos el presente trabajo¹.

Aunque, como expondremos, el trabajo de campo se ha llevado a cabo en Catalunya, entendemos que los resultados obtenidos son en sus líneas generales extensibles al conjunto de España. Básicamente por dos razones: porque la referencia es un modelo de empleo compartido y porque gran parte de las competencias normativas sobre las PAE recaen en el Gobierno del estado, mientras las comunidades autónomas (CCAA) asumen su ejecución. Y aunque las CCAA han ampliado competencias en dicho ámbito, sus líneas generales y su coordinación se realizan a nivel estatal.

El texto que sigue se estructura en las siguientes partes. En primer lugar, se aborda la literatura especializada, además de algunas estadísticas que permiten situar el caso de España en el conjunto de la UE por lo que se refiere a las PAE. En segundo lugar, se detalla la metodología utilizada en el estudio, así como las hipótesis que lo fundamentan. A continuación, se explican los resultados obtenidos del trabajo de campo, para concluir resaltando los aspectos principales del estudio realizado.

2. Las políticas activas en el marco de la activación y de la estrategia europea de empleo

La investigación de la que forma parte este trabajo tenía como objeto el análisis del modelo de empleo en España. No nos ocupamos aquí de la delimitación de ese concepto (ver Lope et al., 2010). Nos centramos exclusivamente en el análisis de las PAE, un aspecto fundamental de las políticas de regulación del empleo que configuran una de las dimensiones que incluíamos en el aludido modelo.

Las PAE tienen como objetivo central mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, adecuando la oferta y la demanda de empleo (Hernando, 2007), así como mejorar la posición en el mercado laboral de los colectivos que quieren acceder o mantenerse en él, en especial la de aquellos con mayores dificultades para hacerlo (Alujas, 2003 y 2006). Intentan, pues, aumentar la «empleabilidad», usando un concepto desarrollado desde las instituciones comunitarias, vinculando las necesidades del tejido productivo con las capacidades de las personas.

Desde esta perspectiva las PAE pueden agruparse en tres tipos de medidas²: 1) promoción y creación de empleo; 2) formación (profesional y, en particular, ocupacional y continua) para mejorar la empleabilidad; y 3)

¹ Este texto forma parte de un proyecto de mayor extensión, “El cambio del modelo de empleo en España”, con el acrónimo de TRANSMODE, dirigido por Fausto Miguélez, y en el que han participado, además de los que firman este artículo, Antonio Martín, Teresa Torns, Albert Recio, Pilar Carrasquer, Sara Moreno, Vicent Borrás, Oscar Molina, Fernando Esteban, Laia Castelló, Carolina Recio, Joan Rodríguez y Anna Grau, del Centre d’Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT), de la Universitat Autònoma de Barcelona. El proyecto ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, PN I+D+I 2008-2011 (Ref.CSO2008-01321).

² Otros criterios de clasificación pueden verse en Auer, Efendioglu y Leschke (2008).

orientación e intermediación, para promover la interacción entre oferta y demanda de fuerza de trabajo y favorecer la inserción. Esas medidas están estrechamente relacionadas entre sí, o al menos deberían estarlo. Así, las actuaciones de orientación para facilitar la incorporación al empleo, deberían gestionarse de forma acorde con las acciones formativas que puedan seguir las personas y que son claves en este terreno (Lope, 2011).

Entre el conjunto de PAE, la formación ocupacional tiene especial importancia. Es un instrumento de primer orden para aproximar la oferta y la demanda de empleo e implica al conjunto de actores del mundo del trabajo. Al mismo tiempo, la formación ocupacional puede diseñarse a nivel estatal, como sucede en España, pero se concreta en el ámbito local a partir de la ejecución de las medidas por parte de las CCAA. Y es esa concreción local, la que permite acercar oferta y demanda de empleo; ya que es en el territorio donde se produce el ajuste entre las necesidades y características del tejido productivo y las de quienes buscan empleo (Rossetti, 2009). El impulso de la UE, desde los noventa del pasado siglo, al desarrollo de pactos por el empleo territorialmente localizados y a PAE orientadas desde el ámbito local (Comisión de la Comunidad Europea, 2001; Albuquerque, 2002), apuntan en esa dirección.

Además, la formación ocupacional, destinada fundamental aunque no únicamente a personas sin empleo, debiera jugar un papel relevante en la formación a lo largo de la vida (junto con la formación continua) y en la integración del sistema formativo; dos de los aspectos que guían las directrices de empleo de la UE (UE, 2009). Esas directrices, han formado parte de la Estrategia Europea de Empleo desde las cumbres de Luxemburgo (1998) y Lisboa (2000), contemplando la integración de los sistemas de formación como un elemento básico para conseguir una formación a lo largo de la vida. Y considerando, también, la formación como el instrumento central para proporcionar las capacidades laborales propias de la sociedad del conocimiento. Por otra parte, la preeminencia del enfoque de la activación en la Estrategia Europea, ha dado lugar al auge de medidas vinculadas a la formación ocupacional y a la continua y, en general, a la aplicación de PAE en el conjunto de la UE.

De hecho, la activación es el criterio orientador de los cuatro pilares³ de la Estrategia Europea de Empleo que han guiado los objetivos previstos y que buscan aumentar la participación de la población en el mercado de trabajo. En ese sentido, la activación supone un paradigma que incentiva la responsabilidad de los individuos respecto a su situación laboral en función de las capacidades que han desarrollado en el marco de unos requerimientos laborales cambiantes (Serrano, 2004), al tiempo que implica reformas en los sistemas de protección social para promover la búsqueda de empleo. Así, el enfoque de la activación redefine las relaciones entre protección social y empleo, potenciando políticas que fomenten la ocupación y ligando la percepción de determinadas prestaciones sociales al éxito o fracaso en la obtención de empleo. Bajo esta perspectiva en que se inscriben las PAE,

³ Recordémoslos: adaptabilidad, empleabilidad, fomento del espíritu empresarial o emprendedor, e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

prima la idea de que el problema del paro no deriva de la ausencia de suficientes y adecuados empleos (Serrano, 2007) sino de incentivos para buscarlos. De ahí, que la empleabilidad y la adaptabilidad a los cambios, dos de los cuatro pilares de la Estrategia Europea, dependan de los esfuerzos de los individuos para ampliar sus competencias y capacidades.

Con todo, la concreción de la activación ha sido distinta entre los países de la UE en razón de los diferentes contextos nacionales. Así, tenemos ejemplos, como el del Reino Unido, cercanos a una perspectiva de la activación propia de los criterios del *workfare* (Jessop, 2002), que subraya los aspectos punitivos que resultarían de la no inserción en el mercado de trabajo⁴. Y otros casos, próximos a la perspectiva aplicada en países nórdicos (Barbier, 2004), donde esos aspectos quedan relegados en favor del uso selectivo de PAE destinadas a colectivos y sectores específicos. En cualquier caso, la activación ha comportado cambios en la actuación sobre el empleo y la protección social, que se caracterizan siguiendo a Taylor-Gooby (2008) por: desarrollo de PAE para fomentar la ocupación; aumento de la flexibilidad en el mercado laboral; promoción de la formación para aumentar la productividad y la empleabilidad; reducción de la protección social potenciando la aceptación de empleos con bajos salarios; gestión individualizada de la problemática del paro focalizándola en grupos con especiales dificultades de inserción laboral; y primacía de las políticas activas frente a las pasivas.

De este modo, del enfoque de la activación derivaría la configuración de un estado «activador», que paulatinamente deja de garantizar derechos colectivos para promover responsabilidades y oportunidades hacia los individuos, vinculando las políticas sociales con las de empleo y subordinando ambas al orden económico (Serrano, 2007; Martínez López, 2008).

2.1. Las PAE en la UE y en España

El impulso de la UE a la activación ha promovido la aplicación de PAE entre los países miembros. Su desarrollo se ha mantenido, aunque en términos modestos, desde la crisis: el conjunto de la UE-27 destinaba el 0,63% del PIB a PAE en el año 2008, cifra que ascendió al 0,77% en el 2010. España se sitúa prácticamente en la media de la UE, destinando en el 2010 el 0,80% del PIB a esas políticas. Pero el gasto en PAE se reduce ligeramente en los últimos años, como muestran los siguientes datos de los Presupuestos Generales del Estado (Cauces, 2011) expresados en millones de euros:

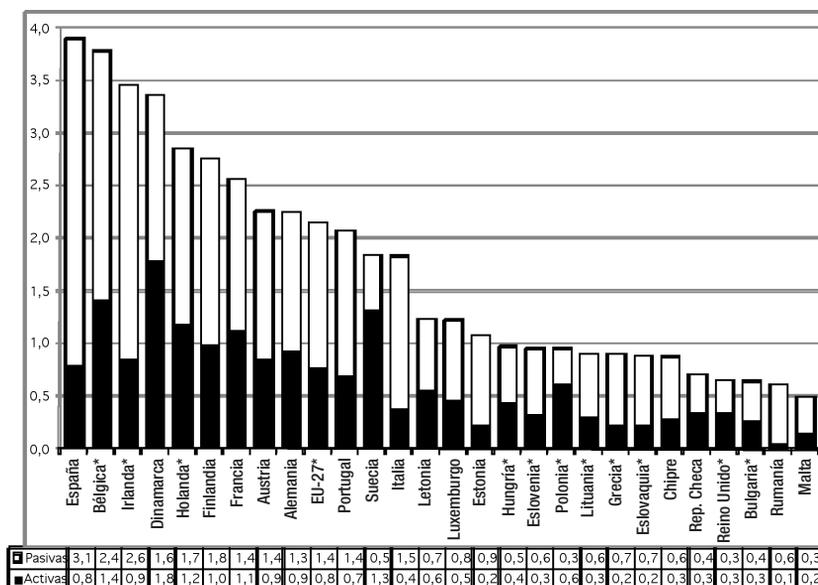
-2007: 7.802,7 -2008: 7.929,4 -2009: 7.682,4 -2010: 7.721,1 -2011: 7.473,6

Esa reducción es más relevante si consideramos que los Presupuestos para el 2012 prevén una merma de 1.500 millones de euros sobre el importe destinado a PAE en el 2011, un 20% menos. Pero lo es todavía más, si tenemos en cuenta que la ubicación de España en la media de la UE-27 en gasto en políticas activas sobre el PIB se produce por la escasa atención que les prestan los países de más reciente ingreso, entre los que

⁴ En España los aspectos punitivos relacionados con la carencia de empleo y la obligación de su búsqueda activa han quedado progresivamente recogidas en la normativa laboral.

destacan los del este europeo. Entre las principales economías europeas solamente Reino Unido e Italia destinan un porcentaje menor que España a las PAE, como se desprende del gráfico 1:

Gráfico 1: Gasto en políticas activas y pasivas de empleo en la UE, en % del PIB: 2010



Nota: * año 2009

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat «Public expenditure on labour market policies».

Pese a la importancia que adquiere el ideario de la activación, las políticas pasivas constituyen el 63,6% del gasto en empleo en la UE-27 en el 2010, un porcentaje que alcanzaba en España el 79,4% y que se ha mantenido estable a tenor de la paralela reducción del gasto tanto en políticas activas como en las pasivas.

Los datos subrayan la importancia en España del gasto en materia de empleo, cercano al 4% del PIB. Se concentra, como producto de las elevadísimas cifras de paro, en las prestaciones de desempleo, el 3,1% del PIB en el 2010; claramente por encima del que destinan los dos siguientes países en este orden: Irlanda el 2,6% y Bélgica el 2,4%; ambos, sobre todo Bélgica, con índices de paro muy inferiores a los españoles. La imprescindible atención a las prestaciones por desempleo ha hecho que el gasto en ellas se haya doblado desde el período previo a la crisis: 15.099 millones de euros en 2007, frente a más de 30.000 millones en 2011, con un máximo de 32.600 millones en 2009. Esa atención no se ha prestado a las PAE, que tienden a reducir su peso en los presupuestos estatales desde el inicio de la crisis.

Existe, sin embargo, un elemento adicional en la comparación de las PAE en España respecto al conjunto de la UE que conviene precisar. Se trata de la muy distinta distribución en las proporciones de las principales

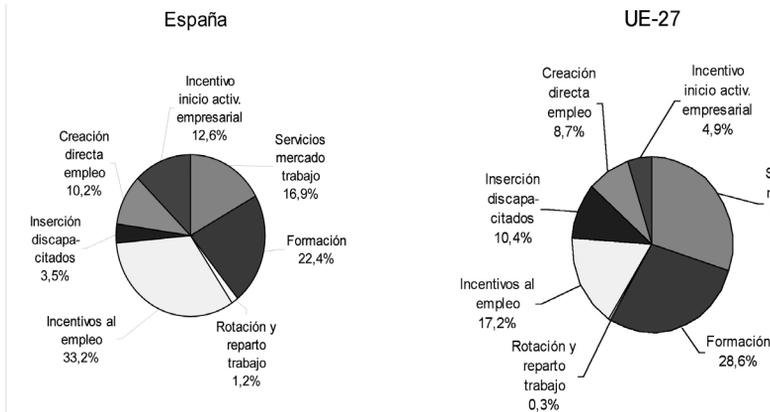
partidas sobre el total de gasto en PAE. Los datos presentados por Ramos (2011) para el año 2005 permitían apreciar las siguientes diferencias:

- Servicios públicos de empleo: UE: 31%, España: 14%
- Políticas de formación: UE: 27%; España: 22%
- Incentivos al empleo: UE: 17%; España: 43%.

En el 2005, se hacía evidente la escasez de recursos destinados a los servicios públicos de empleo en España lo que, en situaciones como la actual de crisis económica y altísimo número de parados, agudiza las dificultades para concretar las funciones que se les requieren. Aún más evidente era la preferencia en España por PAE basadas en incentivos a la contratación para las empresas. Una preferencia que beneficia a los empleadores en sus costos laborales, pero que por lo que la evolución del mercado de trabajo ha demostrado, no repercute significativamente en la creación de empleo. Finalmente, pese a la impresión generalizada en nuestro país de que se dedican muchos recursos a la formación para el empleo, lo cierto es que España se situaba por debajo de la media europea en el 2005.

Pues bien, todos esos elementos diferenciales apreciables en el 2005 se mantienen. Continúa la menor relevancia en España de la formación. Siguen destinándose escasos recursos a los servicios públicos de empleo. Y las contrataciones subvencionadas a las empresas siguen suponiendo el elemento fundamental del gasto en PAE, a pesar de que la contratación haya caído en picado desde la crisis. El siguiente gráfico⁵ comparativo para el 2009 así lo certifica:

Gráfico 2: Distribución del gasto en políticas activas de empleo por tipo de actuación: 2009



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat «Public expenditure on labour market policies».

⁵ Los datos de Eurostat sobre políticas de mercado de trabajo distinguen entre intervenciones pasivas, servicios de mercado de trabajo e intervenciones activas. Hemos incluido los servicios de empleo (mercado de trabajo) entre las medidas activas, entendiendo que la eficacia de las mismas está en relación directa con la entidad de los servicios que deben impulsarse.

Si analizamos las principales partidas de gasto del 2009, agrupadas como lo hacíamos para el 2005, observamos que se distribuyen así:

- Servicios públicos de empleo: UE-27: 30%; España: 16,9%. Se aprecia un ligero aumento de los recursos destinados en España a esta partida. La progresiva apertura de los servicios de empleo a la iniciativa privada, derivada de la última reforma laboral del gobierno Zapatero y de la primera del gobierno del PP permiten aventurar que ese magro crecimiento no se consolidará en el futuro próximo. Por otra parte, España es de los países que destinan menos gasto a los servicios de empleo sobre el total de PAE: únicamente Grecia destina menos y Finlandia e Italia proporciones similares (Gagel, 2010)
- Políticas de formación: UE-27: 28,6%; España: 22,4%. Respecto al 2005, en el 2009 aumenta algo más la distancia entre el gasto destinado a formación en España respecto al conjunto de la UE.
- Incentivos al empleo: UE-27: 22,1%; España: 45,8%. Tanto en la UE como en España aumenta la importancia de estas medidas entre las que incluimos los «incentivos al empleo» y las relativas al «inicio de la actividad empresarial», ambas basadas en subvenciones a la contratación.
- El resto de acciones tienen menor relevancia, situándose el gasto que se dedica en España a la «rotación y reparto del trabajo» y a la «creación directa de empleo» ligeramente por encima de la media de la UE, mientras que el destinado a la inserción laboral de personas discapacitadas es muy inferior a esa media.

El empleo subvencionado ha mostrado su ineficacia sin que ello parezca ponerlo en cuestión para los sucesivos gobiernos de turno. Es una medida costosa en términos de gasto, pero sencilla de implementar: basta una rápida iniciativa legislativa. La formación para el empleo, en particular la formación ocupacional y la continua, no tiene una tan simple concreción; pero debiera ser fundamental para aproximar las necesidades de las empresas e instituciones que precisan fuerza de trabajo a las características de quienes buscan empleo. La implementación de este tipo de PAE centrará el análisis en función de los resultados de nuestra investigación. Antes, conviene describir las hipótesis que la han guiado y la metodología seguida.

3. Metodología y puntos de partida de la investigación

El empleo aumentó en España de forma considerable durante algo más de una década y hasta los primeros meses del 2008: las personas ocupadas alcanzaron los 22 millones con un aumento de 8 millones respecto a mediados los años noventa. Nuestro punto de partida es que ese aumento ha ido acompañado de un deterioro de la calidad del empleo que ha fortalecido la segmentación laboral. De este modo, el crecimiento se dio en sectores basados en el uso intensivo de mano de obra, poco cualificada,

con bajos salarios y malas condiciones de empleo (Banyuls et al. 2009). Un empleo mayoritariamente degradado, de baja calidad (Prieto, 2009; Gutiérrez y González 2011) y ocupado principalmente por segmentos débiles (inmigrantes, jóvenes con escasa formación, mujeres, etc.) de la fuerza de trabajo, coincidente con las características del modelo social de bajo coste que analiza Martín Artiles (2008). Ese tipo de empleo es, obviamente, poco adecuado para soportar los impactos de la crisis.

Teóricamente, las políticas de empleo, y especialmente las activas, deberían servir para facilitar la creación de empleo y para mejorar su calidad. Sin embargo, nuestras hipótesis establecen: 1) las PAE aplicadas no han contribuido a mejorar la calidad del empleo; y 2) su eficacia en relación con los objetivos planteados ha sido escasa, con la formación ocupacional en primer plano de las mismas. Entendemos que no han sido capaces de avanzar hacia empleos propios de la supuesta sociedad del conocimiento y que, por el contrario han reforzado las inconsistencias del mercado de trabajo español. Así, las PAE no han transformado la baja calidad que caracteriza al empleo en España.

Para validar las hipótesis relativas al desarrollo de las PAE, en términos metodológicos hemos recurrido al análisis de la literatura especializada y de la legislación laboral que las ha abordado. Sin entrar en detalles, cabe advertir que en términos legislativos presentan particular importancia la *Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional* y el *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo*.⁶

Ambas disposiciones siguen las líneas de la Estrategia Europea de Empleo, enfatizando la adecuación del sistema formativo a las necesidades de la «sociedad del conocimiento» y a una «formación a lo largo de la vida». Configurar una estructura integrada, que reúna cohesionadamente la formación profesional reglada, la ocupacional y la continua, es otro objetivo de esas iniciativas legislativas⁷. Un elemento relevante del denominado sistema de formación profesional para el empleo es el *Catálogo Nacional de Cualificaciones*, que orienta la formación profesional, ocupacional y continua. El Catálogo establece los niveles de cualificación para las distintas familias profesionales y propugna una formación modular que coadyuve a integrar los tres tipos de formación para el empleo: permitiendo, por ejemplo, que el seguimiento de módulos de formación ocupacional o continua den lugar, de forma acumulativa, a una titulación propia de la formación profesional reglada. Como mostrarán nuestros resultados, en esto y en reconocer la formación obtenida por la experiencia profesional

⁶ Otras disposiciones legislativas, como la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, han tenido influencia en la regulación de las PAE. No las tratamos aquí, ya que no es objeto de este artículo su seguimiento, como tampoco lo es el tratamiento normativo específico de Catalunya a partir del *RD 1577/1997* que traslada la gestión de la formación ocupacional a la Generalitat.

⁷ Las CCAA y los agentes sociales participan en el *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo* que regula los mecanismos para desarrollar la formación orientada hacia el empleo; aunque es la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales* la que distribuye los fondos hacia dichas Comunidades y establece los criterios para la aplicación de las PAE.



(aspectos recomendados por la UE), se ha avanzado poco. La integración del sistema formativo es incipiente. Y la concreción de los *Certificados de Profesionalidad* instituidos por el *RD 395/2007* debiera haber servido para reconocer la formación ocupacional y continua seguida. Pero su desarrollo ha sido lento y poco eficaz para dicho reconocimiento, o para permitir una formación a lo largo de la vida acumulativa en términos de adquisición de competencias.

De hecho, los elementos indicados se reafirman en el reciente *RD 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE*. El decreto se inscribe en el marco de la crisis y de los altos niveles de paro y, además de aquella reafirmación, sus aspectos más significativos son los siguientes:

- Vinculación entre políticas activas y pasivas, a partir de la «firma de un acuerdo personal de empleo» por el que las personas se comprometen a participar en acciones que mejoren su empleabilidad y cuyo incumplimiento puede comportar sanciones respecto a las prestaciones que se perciben. Ese vínculo, propio de las políticas de *workfare* (Jessop, 2002) ya existía previamente. Pero el *RD 3/2011* le otorga un énfasis cuyo cumplimiento sólo será observable a partir de las actuaciones concretas de los servicios de empleo.
- Enfoque personalizado de los servicios de empleo, configurando un modelo que integre orientación, formación e inserción laboral. Ese enfoque es plenamente deseable. Pero si atendemos a la poca importancia (en términos presupuestarios y comparativos con el conjunto de la UE) que se da en España a los servicios de empleo, parece más una declaración de buenos deseos que un objetivo para cuyo cumplimiento se disponen los medios adecuados.
- Mayor importancia en las acciones sobre el empleo del ámbito local y de las CCAA, fijándose un amplio abanico de cuestiones sobre las que estas últimas diseñarán y aplicarán PAE. Sin tiempo todavía para evaluar los resultados de la ampliación de la capacidad de actuación autonómica y local, la reforma laboral aplicada por el gobierno del PP un año más tarde del *RD 3/2011* la cuestiona de pleno. La posibilidad (de hecho, la necesidad en términos de eficacia) de vincular más estrechamente las PAE a las características del territorio parece, pues, que no llegará demasiado lejos.

Por otra parte, además del análisis de la legislación y de la literatura especializada, hemos desarrollado un trabajo de campo basado en la realización de las siguientes 27 entrevistas semiestructuradas:

- Dos entrevistas a responsables del *Servei d'Ocupació de Catalunya* (SOC) encargados del diseño y aplicación de las PAE en Catalunya. La explicitación de los criterios que han guiado la aplicación de PAE y su vinculación con los diseñados para el conjunto español, han supuesto aspectos claves para nuestro estudio resultantes de esas entrevistas.

- Dos entrevistas a responsables de empleo y/o formación de una organización sindical y una organización empresarial. Ambas entrevistas han proporcionado la perspectiva de los agentes sociales respecto a la evolución y concreción de las PAE.
- Cuatro entrevistas a dirigentes de federaciones sectoriales de los dos sindicatos mayoritarios en los sectores de: construcción, atención a las personas, sanidad y metal. Los dos primeros elegidos en función del crecimiento del empleo en ellos en el período anterior a la crisis y a su exposición a los efectos de la misma, en especial la construcción. Sanidad ha sido elegida por las características diferenciales del empleo en el sector; mientras que el metalúrgico se escoge como ejemplo del empleo en la industria, en términos de cantidad y calidad. Las entrevistas han proporcionado la valoración de esos representantes sindicales sobre la evolución de las PAE, precisando la concreción de la formación ocupacional y la continua, en sectores significativos.
- Tres entrevistas a técnicos locales responsables de implementar PAE. Como indicábamos, el ámbito local es el núcleo de la aplicación de esas políticas y es, también, el lugar idóneo para delimitar su eficacia y deficiencias. Los municipios escogidos, en función de su dimensión, del tipo de actividades que aglutinan y de la importancia que preveíamos en ellos de las PAE, han sido: uno «grande», Badalona, de más de 200.000 habitantes; otro «mediano», Rubí, de más de 70.000; y un municipio «pequeño», Igualada, de menos de 40.000 habitantes.
- Dieciséis entrevistas en empresas, ocho a directivos y ocho a miembros del comité de empresa de las mismas. Los casos se han escogido en función de su dimensión y de su ubicación en los municipios y sectores seleccionados. Así se ha entrevistado a: una gran empresa pública de sanidad; dos de la construcción (una grande y una pyme); dos, una grande y una pyme, de atención a las personas; y tres empresas (dos grandes y una pyme) del metal. Las entrevistas han proporcionado conocimiento respecto a la significación y relevancia de las PAE en las empresas, algo imprescindible si atendemos a que es en ellas donde acaban concretándose las formas de empleo. También lo es para evaluar la adecuación entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, un objetivo prioritario de las PAE (Hernando, 2007).

En razón de los aspectos tratados, el siguiente apartado concreta los principales resultados de la investigación.

4. Resultados del trabajo de campo

Existe consenso por parte de todos los entrevistados, sin excepción, de que la formación ocupacional es un aspecto clave en las políticas de empleo. Se destaca, además, por parte de muchos de ellos, que en las últimas dos décadas se aprecian avances en lo que se refiere a mejorar la em-

pleabilidad de las personas y a atender las necesidades del mercado de trabajo. Pero se comparte que son muchas y de calado las insuficiencias del sistema, que llevan a cuestionar seriamente su eficacia; insuficiencias que se agudizan con la crisis iniciada en el año 2008. A continuación exponemos cuáles son las principales características y puntos débiles de las PAE desde la perspectiva de nuestros entrevistados, refiriéndonos también al papel de los actores sociales en ellas. Concluimos este apartado vinculando las reflexiones precedentes sobre la formación ocupacional con el tipo de empleo por el que parece apostarse en nuestro país.

4.1 La eficacia de las PAE y de la formación ocupacional desde la perspectiva de los agentes sociales

Ante todo, cabe señalar dos grandes limitaciones respecto a las políticas formativas que aparecen reiteradamente en los discursos de nuestros entrevistados. En primer lugar, se considera que la formación impartida es de carácter muy general y básica, y que los colectivos con mayor preparación o cualificación no encuentran en ella lo que necesitan. En segundo lugar, se da un desajuste entre las ofertas formativas y las necesidades de los puestos de trabajo⁸. Además, como indica un representante empresarial, los intereses de las personas para elegir cursos de formación ocupacional poco tienen que ver con los del mercado laboral. Estos aspectos confluyen, como coinciden un técnico local y un responsable sindical, y corrobora un responsable del SOC, en que este organismo parece preocuparse más por cuestiones cuantitativas –número de alumnos y cursos–, que por la calidad de los cursos impartidos, primando la cantidad por encima de la calidad. Por ello, añade el mismo responsable sindical, el aumento de la oferta formativa y del número de personas implicadas observable en los últimos años, se produce a través de cursos cada vez más numerosos pero más cortos.

En términos parecidos se expresa un representante empresarial, para quien la eficacia de la formación es limitada, pues no existe un servicio de ocupación público *«potente»*. Asimismo, se ha privilegiado hacer un número determinado de cursos, sin considerar si las personas que asisten son las más adecuadas y sin atender las demandas del mercado de trabajo. A ello se agrega, según ese entrevistado, la inexistencia de un acompañamiento y seguimiento al usuario, aspecto al cual se debiera dar la mayor atención. Así, considera que se ha gastado mucho dinero en servicios ocupacionales, pero no en construir un modelo. En su opinión, un punto de partida debiera ser definir mejor las competencias asociadas a los pue-

⁸ Un estudio del Consell de Treball de Catalunya (Puig, 2003) ya concluía sobre el desajuste entre oferta y demanda de trabajo en Catalunya. Ver también Toharia (2008), que constata una correspondencia parcial, limitada, entre oferta formativa, demandas empresariales y población en paro; o CCOO (2007), que resalta que la oferta formativa es genérica y no atiende a la heterogeneidad de la población destinaria, lo que se añade a su desajuste con el sistema productivo.

tos de trabajo. Pero para ello la dificultad principal es que *«hay una precaria gestión de los recursos humanos en general»* en todo el sistema: en las personas, en las empresas y en los servicios de empleo.

Si el mercado laboral no orienta la formación ocupacional, según los entrevistados tampoco se orienta a las personas: la formación ocupacional no atiende debidamente las características de quienes la siguen en cuanto a nivel educativo, trayectoria, expectativas laborales, etc. Se obliga a asistir a un curso aunque no sea lo que más pueda interesar al usuario. En definitiva, como añade un representante de una organización empresarial, no se identifica bien al colectivo usuario para conocer sus necesidades antes de ofrecer una formación determinada. Como manifiesta un responsable del SOC, este organismo no establece perfiles de usuarios, ni realiza acciones específicas para mujeres o inmigrantes, aunque los colectivos más débiles son los principales beneficiarios de la política formativa; unos perfiles que, en todo caso, la crisis ha diversificado. Distinto es el caso de los cursos impartidos por las empresas, la formación continua. Desde los sindicatos se coincide en que esta da prioridad a la formación de directivos, técnicos y mandos intermedios, con lo que deja de (re)qualificar al conjunto de los trabajadores; valoración en la que coinciden los interlocutores de las empresas seleccionadas⁹. En estos aspectos, como indican Rigby y Ponce (2011), todo apunta a que las prioridades formativas de las empresas ponen más énfasis en la formación a corto plazo.

Con todo, respecto a la adecuación de los cursos, algunos entrevistados introducen matices según sectores de actividad. Así, mientras que en sanidad se reconocen avances, básicamente por la introducción de la carrera profesional, no ocurre lo mismo en la industria, en la que se habría apostado por el uso intensivo de mano de obra poco cualificada; aspecto también presente en la construcción, aunque aquí la introducción de la Tarjeta Profesional haya supuesto un cierto avance: *«no ha habido más allá de lo que hemos podido hacer en los últimos años en el convenio, la Tarjeta Profesional de la construcción o algunas cosas que obligan a tener una cierta formación»*. El mismo representante sindical de la construcción matiza que *«con la reforma (Real Decreto-ley 10/2010), si las ETTs pueden trabajar en la construcción ya será todavía peor»*. También se señala que un aspecto que no acaba de funcionar es la información sobre las posibilidades de formación, en particular en las pymes, muy extendidas en nuestra geografía.

Otro de los aspectos que se echa en falta es el poco avance realizado con respecto a los Certificados de Profesionalidad. De hecho, en Catalunya se señala el programa FP.CAT y los Centros de Innovación y Formación Ocupacional (CIFO) como ámbitos en los que se concreta una formación profesional integrada, con certificación de las competencias adquiridas y acceso a los Certificados de Profesionalidad. Pero estos programas también son cuestionados o considerados insuficientes, valoraciones en las

⁹ Estudios precedentes ya destacan como las empresas suelen concentrar su política formativa en directivos, técnicos, mandos intermedios y determinados colectivos de trabajadores cualificados. Véase por ejemplo, Grup d'Estudis Sociològics... (2000).

que concuerdan representantes de la administración local, de sindicatos y de organizaciones empresariales. Uno de estos últimos, por ejemplo, subraya que se trata de un proceso tan confuso que los alumnos que han seguido formación vinculada al Catálogo de Cualificaciones desconocen cómo acreditarse.

Sobre estas cuestiones, un representante de una organización empresarial añade que el progresivo acercamiento de la formación ocupacional hacia los Certificados de Profesionalidad *«le quita frescura»*; aunque le otorgue más valor, uniformidad y la constancia de que personas que hayan realizado un curso determinado habrán hecho lo mismo. Pero una de las consecuencias de que la formación esté vinculada a los Certificados de Profesionalidad será que deberá evaluarse, y de momento no está claro, en opinión del mismo entrevistado, cómo hacerlo: ¿por la satisfacción de la persona?, ¿por el rendimiento del curso?, ¿porque esa persona encuentre empleo?, ¿por el tipo de empleo encontrado?. Por otra parte, diversos entrevistados señalan que una cuestión importante pero muy poco avanzada y casi desconocida, es la acreditación de las competencias y de la formación por la vía de la experiencia profesional.

Por lo que respecta a la construcción, la introducción de la Tarjeta Profesional en el IV convenio general del sector mejora la acreditación, lo que, para un sindicalista, puede revertir en un empleo de mayor calidad respecto al pasado, cuando cualquier persona podía trabajar en el sector fuese cual fuese su preparación. La obtención de la Tarjeta se realiza mediante una formación genérica de ocho horas, más una específica del puesto de trabajo de veinte; en suma, veintiocho horas cuyo objetivo fundamental es formar al trabajador en conocimientos que tienen que ver sobre todo con la prevención de riesgos laborales. Es una formación que parece haber tenido incidencia en las empresas, al menos como forma de acceso al empleo y, de hecho, las empresas entrevistadas la consideran como una *«formación inicial»*.

En la sanidad existe una alta regulación sobre las políticas de formación, lo que según nuestros entrevistados, puede repercutir en mejorar la calidad del empleo. En este ámbito la formación parece tener incidencia en dos aspectos: en la contratación y en la carrera profesional. En la contratación, en la medida en que se valora la formación de los aspirantes para cubrir un puesto de trabajo. Y en la carrera profesional, dado que para promocionar en el sistema público es obligatorio asistir a cursos de formación. Con todo, este último aspecto puede provocar que cierta formación se realice por conveniencia (sumar puntos para promocionar), más que por un interés intrínseco y que repercuta en el desarrollo del trabajo. En cualquier caso, se estima que dicha obligación fomenta la formación permanente del personal.

En cuanto al sector de atención a las personas, para nuestros interlocutores una mínima regulación ha mejorado aspectos relativos a la formación. Así, la entrada en vigor de la Ley de Dependencia ha abierto la posibilidad de realizar una formación que acredite como técnico sociosanitario; aunque a renglón seguido se añade que ni siquiera los Ayuntamientos exigen este título en sus pliegos, pues se limitan a pedir el de auxiliar de geriatría o si-

milar. Por otra parte, la entrada de la formación continua en el convenio colectivo de los centros concertados ha mejorado ese aspecto y ha posibilitado complementos salariales en relación con los cursos seguidos.

Finalmente, en la industria, una de las empresas estudiadas es un claro ejemplo de la debilidad de la formación continua: cuando se lleva a cabo es testimonial y sin apenas relación con los puestos de trabajo. En otra empresa se realiza formación, especialmente para el personal técnico, aunque ha disminuido de entidad con la crisis; mientras que la destinada al grueso de la plantilla de producción se realiza fuera del horario laboral. Con ello se limita el interés de los trabajadores, ya que la formación no repercute en términos explícitos de reconocimiento o de promoción. La tercera empresa estudiada realiza más formación continua y se ajusta mejor que en los casos anteriores a los requerimientos de los puestos de trabajo.

La atención al territorio en las políticas formativas es una cuestión que motiva opiniones contrastadas. Según un responsable autonómico, es un aspecto sobre el que se ha avanzado mucho en los últimos tiempos, constituyendo uno de los puntos fuertes del sistema: *«más que nunca se ha intentado reflexionar de forma conjunta con los agentes presentes en el territorio, en sentido amplio, y con las entidades locales que, evidentemente, son las bases de interlocución»*. Sin embargo, para otro responsable del SOC *«la formación que se ofrece no atiende a las necesidades del territorio»*. Aunque esta misma persona matiza que las realidades territoriales son distintas, por lo que, en algunos municipios, la formación ocupacional se ajusta mejor a las características del tejido productivo y a las de las personas que buscan acceder al mercado de trabajo o mejorar su posición en él. En su opinión, la adecuación a las necesidades del territorio depende más de las capacidades y de la implicación de los técnicos y agentes locales, que del diseño del conjunto de actuaciones por los organismos estatales o autonómicos. Para el mismo interlocutor del SOC la rigidez de las convocatorias y en ocasiones el conocimiento poco preciso de las necesidades específicas del territorio, dificultan la adecuación a ellas de las PAE y, más concretamente, de la formación ocupacional.

En esta línea, técnicos locales cuestionan que el SOC se preocupe suficientemente de las necesidades reales de los territorios al otorgar los cursos y, cuando estos se conceden, responden más a una lógica cuantitativa que cualitativa, con lo cual su eficacia es puesta en duda. Con todo, se introducen matices en los territorios estudiados. Así, Igualada parece destinar mayores esfuerzos al conocimiento de las necesidades del tejido productivo local que Badalona o Rubí, adecuando mejor la oferta formativa a tales necesidades. Cabe añadir, que Igualada ha desarrollado mecanismos de formación complementados con prácticas en las empresas, si bien en el actual contexto de crisis tales mecanismos, valorados positivamente por todos los agentes sociales, son difíciles de concretar por las reticencias de las empresas.

Precisamente un representante empresarial pone énfasis en dichas prácticas profesionales, que considera fundamentales, aunque en su opinión carecen de valor añadido para las administraciones públicas. Así,

resalta como significativo que el SOC parezca los cursos en pequeñas unidades formativas: «¿Qué sucede? Que ahora nosotros a los alumnos les estamos ofreciendo formaciones de 80, 90 horas como mucho [...] Y no podemos poner prácticas profesionales en unos cursos de 80 horas». Ello le lleva a concluir que el SOC pretende que se hagan «prácticas de perfeccionamiento» fuera de la duración del curso. Este nuevo enfoque sobre las prácticas de perfeccionamiento no ha tenido una buena acogida por los usuarios; y muchas empresas no han mantenido el convenio de colaboración para dichas prácticas, en parte también por el impacto de la crisis económica.

Otro aspecto considerado básico, en el que coinciden todos nuestros entrevistados, es que las PAE no disponen de mecanismos de evaluación respecto a la inserción laboral, lo que cuestiona su eficacia¹⁰. Varios señalan que esta es «la asignatura pendiente de las PAE», una de las cuestiones más importantes pendientes de resolver. Un entrevistado recuerda que en Catalunya apenas existen dos estudios al respecto (CCOO de Catalunya, 2007; Toharia, 2008), sin actualizar desde entonces. No se han creado, por tanto, instrumentos de seguimiento de las actuaciones formativas que permitan su evaluación en términos de empleo, por lo que no es posible ubicar elementos correctores adecuados sobre las actuaciones implementadas. «Durante muchos años se ha venido haciendo exactamente lo mismo», sin importar si servía, más allá de la satisfacción del usuario, apunta un representante empresarial. Como mucho se pasan encuestas de satisfacción sobre los cursos de formación a las personas que los han seguido. Nadie evalúa el uso o rendimiento que se obtiene de la formación, manifiesta un representante sindical, para resaltar la inexistencia de un sistema de acreditación por competencias: se acredita meramente la asistencia al curso pero no los contenidos adquiridos.

La rigidez de las convocatorias es otra cuestión reiterada en las entrevistas, manifestándose en una creciente exigencia de criterios de homologación en las acciones autorizadas para impartir formación. «El sistema de aprobación de los planes de formación es rígido y burocrático», según un dirigente sindical. Asimismo, un representante empresarial añade que es difícil que los centros tengan estabilidad y que puedan realizar inversiones especializadas, porque es un sistema que va de año en año; para añadir que este es un procedimiento perverso, que trabaja sobre la capacidad instalada y no sobre lo realmente necesario. Debido a ello, los centros no pueden planificar, ni hacer inversiones a medio plazo: el sistema no lo permite, ya que se desconoce qué ocurrirá al año siguiente. En línea parecida se manifiestan entrevistados de ayuntamientos, sindicatos y organizaciones empresariales, que expresan que se ven obligados a homologar aulas para realizar determinados cursos, enfrentándose a la incertidumbre de que los demandados no sean aprobados, perdiendo así la inversión realizada. De ahí que, según expresa un dirigente sindical de sanidad, en

¹⁰ En un sentido similar, el Informe del CES (2005: 107) concluye acerca de la necesidad de evaluar los distintos programas y acciones a los efectos de conocer “su eficacia, eficiencia e impacto sobre el empleo”.

dicho ámbito y ante la rigidez de la oferta formativa del SOC, se hayan fomentado vías alternativas más ágiles para la formación continua a través del Institut Català de la Salut.

Diversos entrevistados coinciden en señalar deficiencias en la coordinación entre los mecanismos de orientación y los de formación ocupacional, lo que no facilita un tratamiento personalizado de las actuaciones desde los servicios de empleo. Este es precisamente un objetivo que el RD 3/2011 pretende reforzar, si bien la reducción presupuestaria lo pone en entredicho. Tales deficiencias son reconocidas por los entrevistados del SOC, si bien las atribuyen en parte a la carencia de recursos, y manifiestan que se procuran subsanar a través de la colaboración con entidades de orientación y formación presentes en los territorios. Sin embargo, esta opinión contrasta con la de diversos técnicos municipales, para quienes la coordinación entre orientación y formación está poco presente. Solamente en Igualada se aprecia cierta coordinación entre las diversas actuaciones, y entre áreas municipales, lo que permite algunos avances en materia de integración de la orientación y la formación ocupacional y de la personalización de las PAE.

Como se indicaba, la insuficiencia de recursos es un aspecto básico, responsable en gran medida de la poca eficacia de la formación ocupacional y de las PAE en general. En esta valoración coinciden todos los entrevistados: los recursos que se dedican a las PAE desde las administraciones públicas son insuficientes. Pero la falta de inversión en formación ocupacional no sería solamente achacable a las administraciones públicas. Algunos representantes sindicales añaden que también las empresas son reticentes a invertir en formación continua¹¹, aunque hay diferencias sensibles entre sectores de actividad. Una consecuencia del escaso interés puesto en la formación es que, como señala un responsable sindical, se hace escaso uso del permiso de formación individual, lo que atribuye a que las empresas son reacias a autorizarlos reflejando *«el temor a invertir en mano de obra»*. Por otro lado, con gran parte del tejido empresarial español constituido por pymes, estas siguen estando fundamentalmente al margen de la formación. Para un responsable sindical, no sólo es necesario un cambio de cultura empresarial con respecto a la formación; los trabajadores también deben entenderla como algo a desarrollar a lo largo de la vida laboral y que mejora su empleabilidad. Todos los entrevistados coinciden en que estos aspectos se agudizan en el actual contexto de crisis económica.

Para un responsable del SOC ha habido un esfuerzo de mejora en el desarrollo de las acciones; en particular en lo que se refiere al objetivo de integrar los diversos ámbitos formativos, impulsar la certificación de la formación recibida y en la modernización de las oficinas de empleo (*«la telematización de oficinas, la profundización de los puntos de servicios a las empresas, para promover la búsqueda de ofertas de empleo y para detectar perfiles y necesidades del mercado de trabajo»*). O cambiando las políticas en respuesta a la crisis económica y al aumento del paro, y acer-

¹¹ Este aspecto es recogido también por otros estudios; por ejemplo, Grup d'Estudis Sociològics... (2000) y Homs (2008).

cándolas a las necesidades de los territorios. Así, concluye que los aspectos citados *«han ayudado a afrontar la crisis mejor respecto a nuestras responsabilidades respecto al ciudadano, que son las de seguir ofreciendo un servicio de calidad»*. Esta es, sin embargo, una perspectiva no compartida por otro responsable del SOC, para quien la crisis ha saturado los servicios de empleo y ha puesto de manifiesto la falta de suficientes recursos, promocionando cursos de formación ocupacional de escasa entidad. Es más, entiende que *«no hay política de empleo»* en Catalunya; se depende de las directrices estatales y el gobierno de la Generalitat no aporta recursos adicionales en PAE. Más contundente aún, afirma que *«el SOC no desarrolla programas de acuerdo con una política ya que esta no existe... lo que se hace es tomar acciones»*.

De manera conclusiva, puede afirmarse que todos los entrevistados sitúan la formación ocupacional entre una de sus máximas prioridades. Sin embargo, algunos elementos permiten apuntar que en ocasiones nos hallamos más ante un discurso retórico que frente a evidencias de actuaciones acordes con estas manifestaciones. Los hechos, pues, permiten cuestionar que la formación ocupacional sea asumida como una prioridad en las políticas públicas, y, más allá, en las agendas de los agentes sociales.

En consonancia con esta subalternidad en que a menudo se sitúa la formación, la participación en su definición e implementación también suele ser limitada. La baja participación de los comités de empresa en la formación continua es una constante en las empresas analizadas, salvo las excepciones más abajo indicadas, lo que pone sobre la mesa una escasa capacidad de intervención sindical al respecto. El caso más extremo lo encontramos en una empresa industrial de Badalona, en la que el responsable de recursos humanos reconoce que el comité de empresa *«ni participa ni se le deja participar»*. Los propios representantes de los trabajadores de la empresa manifiestan sus dificultades para encontrar información sobre planes de formación del propio sindicato. Lo habitual es que la dirección decida los aspectos relativos a la formación y, a lo sumo, acepte sugerencias para alguna acción concreta, bajo una «negociación» de carácter individual. La excepción en nuestra pequeña muestra la conforman dos empresas de atención a las personas, en las que el comité participa con la dirección en los planes de formación; y una pequeña empresa metalúrgica de Igualada, en la que el comité ha realizado propuestas atendidas por la dirección. Sin embargo, también en estos casos las necesidades formativas las deciden finalmente los responsables de recursos humanos. Puede concluirse, pues, que en las empresas estudiadas la capacidad de intervención sindical en la formación llevada a cabo es escasa.

Las entrevistas ponen de manifiesto, además, un cierto criticismo o desconfianza de unos agentes sociales respecto a otros. Así, un responsable del SOC muestra una perspectiva muy negativa sobre el papel de sindicatos y organizaciones empresariales, pues su principal preocupación es, en sus palabras *«¿cómo está lo mío?»*. A su vez, sindicalistas y patronos consideran que, pese a haberse producido ciertos avances en las PAE y en la formación ocupacional más en concreto, los puntos oscuros en la intervención del SOC siguen siendo muy importantes: una gestión rígida y

burocrática, sin ningún control sobre los resultados y escaso presupuesto; o bien que el SOC no atiende debidamente las necesidades reales de los territorios, las personas o el mercado laboral al otorgar los cursos. Y un responsable sindical se muestra especialmente crítico con la administración pública, también con las empresas, cuando denuncia una «*ofensiva antisindical*» en las políticas de empleo, cuyo objetivo es establecer una gestión privada de la formación y de los fondos sociales europeos.

4.2. Crisis económica, formación ocupacional y modelo de empleo

El conjunto de entrevistas destaca que con la crisis y el gran aumento de personas en paro, se agudizan en extremo muchos de los problemas apuntados sobre la formación ocupacional. Desde la crisis se acorta la duración de los cursos, al tiempo que se procura que incluyan a más personas. En palabras de un responsable autonómico, se da «*menos y peor formación, pero para más gente. Eso es lo que se quiere dar, grandes cifras*». En la medida en que tiende a aumentar el número de participantes en cursos de formación ocupacional, los entrevistados coinciden en que se reduce la entidad de la formación impartida y se le resta eficacia.

A estos problemas se añade que la formación ocupacional tiende a atender en mayor medida a personas procedentes de sectores en crisis, de la construcción en primer lugar. Una de las consecuencias es la inadecuación y no actualización de los contenidos curriculares de la oferta formativa a las nuevas necesidades, lo cual se añade a la rigidez del calendario de ejecución de los cursos. Además, como manifiesta un responsable del SOC, aunque se promocionan algunas acciones en sectores que se prevé crezcan en un próximo futuro, se trata de ejemplos limitados que no implican una apuesta decidida por propiciar cambios significativos en el modelo de empleo. De hecho, desde hace tiempo se recurre de forma genérica a expresiones como nuevos yacimientos de empleo o sectores emergentes (aludiendo a la sostenibilidad o a servicios de atención a las personas)¹², sin que apenas se haya avanzado en su concreción. De ahí que se pueda concluir que las políticas formativas no se orientan a fomentar unas nuevas bases de empleo.

Pero que la política formativa adolezca de visión de futuro no puede considerarse una casualidad. En efecto, del conjunto de entrevistas se desprende que tampoco existe una política económica orientada a sentar las bases de un nuevo modelo y que guíe en este sentido a las PAE. En los términos expresados por un responsable sindical, no ha habido una apuesta efectiva por «*eso de la sociedad del conocimiento y no por lo que ahora predomina, que es un modelo empresarial de competitividad basada en el bajo coste*». Otro sindicalista, en este caso de la construcción, añade que «*no ha habido más allá de lo que hemos podido hacer en los últimos años en el convenio, la Tarjeta Profesional de la construcción o*

¹² En SOC (2011), posiblemente por primera vez, se entra con algún detalle en estas cuestiones.

algunas cosas que obligan a tener una cierta formación y a capacitar a la gente para que puedan trabajar en las obras». Pero con todo, señala, y ello resulta muy significativo, que la construcción en los últimos años ha evolucionado en el sentido de una creciente taylorización del trabajo: *«ha llegado a desaparecer el albañil integral, aquel albañil que alicataba, que hacía pared, que era capaz de hacer cosas diferentes dentro de una obra*». Esta descripción podría ser un ejemplo extensible a otros ámbitos, como lo confirman las palabras de otro sindicalista, en este caso de la industria, para quien la apuesta empresarial ha sido hacia sectores intensivos en mano de obra y con precariedad en el empleo.

Este tipo de valoraciones concuerda con análisis recientes de la economía española y sobre la calidad de su empleo. Así, por ejemplo, Banyuls et al. (2009) definen a la economía española como un «fordismo periférico», en el que la producción se orienta básicamente al mercado nacional, con elevada proporción de pequeñas y muy pequeñas empresas, salarios bajos y fuerte dependencia tecnológica del extranjero; un modelo con pobres condiciones de empleo y elevadas desigualdades de clase y de género. En definitiva, en palabras de Homs (2008: 111), un modelo productivo «históricamente poco exigente en materia de cualificación», con una «cierta simbiosis entre la oferta formativa poco especializada y la demanda poco exigente de especialización que se autoalimenta mutuamente» (2008: 119).

Conclusiones

Los resultados del trabajo de campo proporcionan información muy significativa respecto a las hipótesis que guían la investigación. Recordemos que la primera de ellas alude al deterioro de la calidad del empleo que acompañó la fase de crecimiento del empleo hasta inicios del 2008; aspectos que las formas de aplicación de las PAE han reforzado.

Las entrevistas corroboran la hipótesis de partida, siendo particularmente claras en este terreno las opiniones vertidas por diferentes representantes de organizaciones sindicales y por un responsable autonómico, según las cuales el crecimiento de la ocupación en los años anteriores a la crisis se ha basado en empleos de mala calidad en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada. Las PAE han propiciado, o al menos no han subvertido, ese tipo de empleos. En buena medida, por no haber precisado su finalidad y función social; especialmente en lo que se refiere a la formación ocupacional, tal como se subraya desde una organización empresarial que se refiere a ella como *«una forma de entretenimiento»* para personas desempleadas.

Las tendencias seguidas por el empleo han sido propiciadas por las estrategias empresariales, utilizando las políticas públicas desarrolladas. Los sindicatos no han podido revertirlas. En parte, por una escasa participación en los órganos que diseñan las PAE y en parte, también, por la debilidad de su presencia en el ámbito local en el que se concreta su aplicación, en especial la formación ocupacional. De hecho, organizaciones

sindicales y empresariales apenas enfatizan una perspectiva propia sobre el funcionamiento de la formación ocupacional, aunque es recurrente entre las primeras la idea de que se le destinan recursos insuficientes. Ambos tipos de organizaciones dedican mayor importancia, sobre todo los responsables sindicales de los sectores escogidos, a los avances registrados en la formación continua sectorial.

Dichos avances se detectan en la construcción, con la Tarjeta Profesional que implica formación previa en materia de seguridad laboral. En la atención a las personas, donde el convenio sectorial asocia complementos salariales a la formación seguida. O en la sanidad pública, donde la carrera profesional se vincula a la formación. Sin embargo, el núcleo de la formación continua se ubica en la empresa y, aquí, la posición de los representantes de los sindicatos subraya las reticencias de las empresas a invertir en ella. Un problema al que se añade la escasa capacidad de intervención sindical en la formación efectuada en los centros de trabajo. Así, solamente en los dos casos de atención a las personas el comité de empresa negocia con la dirección los planes de formación, mientras que en el hospital público recibe información y puede realizar alguna propuesta. En los casos del metal y la construcción el comité no participa en la definición de la formación impartida y, además, esta es de muy escasa entidad. Precisamente esa pobre entidad, muestra la apuesta de las empresas por puestos de trabajo poco cualificados que requieren pocas capacidades por parte de quienes los desempeñan.

Un elemento importante en su incidencia sobre la hipótesis relativa al deterioro de la calidad del empleo, es el de la falta de adecuación de las PAE a las especificidades del territorio y del mercado laboral. Un elemento que tiene que ver con nuestra segunda hipótesis, que enfatiza la poca eficacia de esas políticas para afrontar los aspectos negativos del empleo en España. De este modo, abundan los entrevistados que aluden al escaso conocimiento de la administración pública sobre las características del tejido socioeconómico del territorio y, por ende, a la inadecuación de las PAE a ellas y a las del mercado de trabajo local. Sobre dicho conocimiento, cabe indicar que el SOC desarrolla en los últimos años esfuerzos para mejorarlo, que se han plasmado en forma de estadísticas sociolaborales más precisas, diálogo con los agentes territoriales y estudios concretos. Entre estos últimos destaca el informe sobre las especificidades del mercado laboral catalán a nivel comarcal (SOC, 2011), que quiere servir para orientar las PAE en Catalunya en función de los criterios de empleo de la Estrategia Europea 2020. Aspectos como este suponen un paso imprescindible para adecuar los servicios de orientación, formación e inserción a las necesidades del territorio donde se concretan. Pero para ello se precisan, al menos, dos elementos más: recursos para llevarlo a cabo y capacidad para concretar las PAE en programas específicos según las características territoriales.

La escasez de recursos es clara para el conjunto de entrevistados. En lo que respecta a las posibilidades de las CCAA para ajustar los programas al territorio, se critica la dependencia de esos programas de los criterios, excesivamente rígidos, establecidos estatalmente por el Catálogo Nacional

de Cualificaciones. Esa crítica la enfatizan los responsables autonómicos, pero también representantes sindicales sectoriales. Aunque como indicábamos en el apartado 3, el *RD 3/2011* aumentaba la capacidad de intervención de las CCAA y del ámbito local sobre las PAE, la reforma laboral posterior del gobierno del PP desactiva en gran medida esa posibilidad. En cualquier caso, nuestra investigación indica que el nivel de implicación de la administración y técnicos locales influye claramente en la adecuación de PAE concretas; haciéndolas más o menos coherentes con las especificidades territoriales en función de las sinergias que comporta dicha implicación.

Más específicamente, de la investigación derivan resultados que refuerzan nuestra segunda hipótesis, que enfatiza la escasa eficacia de las PAE para facilitar la creación de empleos de calidad que requieran altos niveles de formación y de cualificación. Por el contrario, las formas de aplicar las PAE habrían servido para reforzar los aspectos negativos del modelo de empleo español, caracterizado por su baja calidad y por la fuerte presencia de personas ubicadas en los segmentos débiles del mercado de trabajo.

Uno de los factores que más limitan la eficacia de las PAE, y en particular de la formación ocupacional, es la inexistencia de mecanismos de evaluación rigurosos. Los entrevistados coinciden en recalcar esta grave carencia. No hay evaluación en términos de inserción laboral y sólo se valora la satisfacción de quienes han participado en los cursos sobre su funcionamiento. Obviamente, sin esa evaluación no pueden detectarse muchos de los errores en la planificación formativa, ni ajustarla mejor a las características del territorio y a las de las personas a las que se destina.

La repetición año tras año de los mismos cursos de formación ocupacional se explica, parcialmente, por la inexistencia de mecanismos de evaluación. Las dificultades para homologar la instalaciones de los centros, es otro factor que juega a favor de esa repetición. Es cierto que las exigencias para la homologación buscan garantizar la calidad de las acciones. Pero, también es cierto, que es muy difícil invertir en las instalaciones cuando los criterios de homologación y los de las convocatorias anuales pueden imposibilitar realizar los cursos que se desean. Adecuar la formación ocupacional a las características y necesidades de las personas y a las del tejido productivo, estas últimas cambiantes, se hace así extremadamente difícil. Por otra parte, abundan los entrevistados que señalan que la formación ocupacional que combina el seguimiento formativo con prácticas en empresas es una de las medidas que proporciona mejores posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, la crisis está dificultando encontrar empresas que acepten prácticas en su seno.

Otro aspecto que limita la eficacia de la formación ocupacional y de la continua, es el de la falta de acreditación y reconocimiento de los cursos. Los Certificados de Profesionalidad, ligados a los módulos formativos del Catálogo de Cualificaciones, se han comenzado a proporcionar a partir del 2010 y de forma limitada; abundando los cursos donde, como indican técnicos locales y la organización empresarial, su obtención es compleja o inexistente. La acreditación de la experiencia profesional presenta todavía más limitaciones. Aunque existen centros formativos, reconocidos por el

SOC, que pueden realizarla para algunas profesiones en el marco de la formación modular propia del Catálogo Nacional de Cualificaciones, el acceso a ellos no siempre es sencillo. Y, sobre todo, el conocimiento que tienen las personas sobre las formas de acreditación es escaso o nulo. Sin duda, todos ello delimita, muy a la baja, la realidad de la «formación a lo largo de la vida» que teóricamente promueven las iniciativas europeas de empleo.

En lo que atañe a la formación ocupacional, el conjunto de entrevistados señala que los cursos son demasiado genéricos y no tienen en cuenta las características de las personas a quienes se destinan. Su núcleo se dirige a parados en general, y no existen cursos específicos dirigidos a dos colectivos que, durante la etapa de expansión, ocuparon gran parte de los puestos de trabajo creados en sectores intensivos en mano de obra: mujeres e inmigrantes. Con la excepción, relativa y de escasa presencia, de alguna oferta dirigida a mujeres víctimas de la violencia de género o hacia sectores en que están subrepresentadas.

Dos elementos más apoyan la escasa eficacia de las PAE, en este caso ubicados en las empresas, el lugar donde mayoritariamente se concretan los empleos. El primero se refiere a la utilidad de la formación ocupacional como factor significativo en la contratación: solamente dos empresas, una del metal y otra de atención a las personas y ambas ubicadas en el municipio de menor dimensión, han contratado personas procedentes de la formación ocupacional o han concretado prácticas a través de ella. Este hecho indica la poca relevancia que las direcciones empresariales prestan a la formación ocupacional. El segundo elemento tiene que ver con la formación continua. En los casos estudiados es de escasa entidad y, como enfatizan responsables sindicales sectoriales y muestra la realidad de esas empresas, la formación se destina sobre todo a directivos, técnicos y mandos intermedios. Se deja fuera de ella al grueso de las plantillas, lo cual tiene efectos negativos sobre la calidad del empleo y, por ende, sobre la del bien o servicio producido.

Finalmente, un factor adicional que explica la poca eficacia de las PAE es la deficiente coordinación entre los mecanismos de orientación, formación e inserción que las configuran. Lo enfatizan las organizaciones sindicales. Y los responsables autonómicos entrevistados lo reconocen, aludiendo a la escasez de recursos de los que se dispone. La búsqueda de un modelo integrado de orientación, formación e inserción, y de la personalización de la atención en los servicios de empleo, son aspectos que aparecen como necesarios entre los resultados de la investigación, y que el *RD 3/2011* de reforma de las PAE apuntaba. Pero la propia evolución de la crisis y, en particular, las medidas con que pretende afrontarse desde el gobierno central y desde los autonómicos actúan a la contra de atender dicha necesidad. Así, la reducción de los presupuestos destinados a las PAE deja en papel mojado la pretendida integración del modelo y, más todavía, la personalización de la atención prestada desde los servicios de empleo.

De hecho, la crisis económica agrava uno de los aspectos más negativos que caracteriza la concreción de las PAE en España y, en particular, de la formación ocupacional: se prima la cantidad de cursos y del número de personas que acceden a ellos sobre su calidad y viabilidad para obtener

empleo. En general eso ha sido así durante años. Pero en los últimos tiempos, como indican varios entrevistados en frases similares, «*se ofrece menos y peor formación, pero para más gente*». En la actualidad, y de forma más acusada que en etapas anteriores, el balance se realiza en términos del número de personas que siguen algún curso de formación. Pero no en términos de su eficacia para que las personas accedan a un empleo adecuado, o para que las empresas y entidades contratantes puedan cubrir correctamente sus necesidades.

Los puestos de trabajo creados en la etapa de expansión del empleo, mayoritariamente de baja calidad y muchos de ellos tendentes a la precariedad laboral, eran poco adecuados para afrontar los efectos de la crisis económica. Han sido una porción muy significativa de los que se han destruido. Parece imprescindible apostar por criterios que contemplen las PAE como un elemento para promover empleos de calidad y con mayores niveles cualificación de los que han caracterizado al modelo de empleo en España. Un elemento, las PAE, que por supuesto debiera servir de apoyo a políticas industriales, fiscales y económicas en general, orientadas en la misma dirección ya que, por sí mismas, las políticas activas no «crean» empleo.

De no realizarse una apuesta de ese tipo, seguiremos contando con unas PAE poco eficaces y destinadas, como mucho, a favorecer la concreción de un mercado laboral basado en la presencia mayoritaria de segmentos débiles de la fuerza de trabajo, con pocas capacidades y bajos salarios. Y destinadas a favorecer, paralelamente, fórmulas empresariales de escasa productividad y de futuro incierto.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2002), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Fundación Universitas.
- Alujas, J.A. (2003), *Políticas activas de mercado de trabajo en España*, Madrid, CES.
- Alujas, J.A. (2006), «Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 61.
- Auer, P.; Efendioglu, Ü.; Leschke, J. (2008), *Active Labour Market Policies Around the World*, Genève, ILO.
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. (2009): «The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?», en Bosch, G.; Lehdorff, S.; Rubery, J. (eds.): *European Employment Models in Flux. A comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, New York, Palgrave Macmillan.
- Barbier, J.C. (2004), *La stratégie européenne pour l'emploi, genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de Recherche pour la DARE (Ministère du Travail), Noisy le Grand, CEE.
- Cauces (2011), «Políticas activas de empleo: crónica de una reforma anunciada», en *Cauces* nº 16.

- CCOO de Catalunya (2007) *Mapa de la formació professional ocupacional a Catalunya: anàlisi de la formació per a aturats i aturades i la seva relació amb el sistema productiu*, Barcelona: CONC.
- Comisión de la Comunidad Europea (2001), *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*, Bruselas, Comisión de la Comunidad Europea.
- Consejo Económico y Social (2005) «Desequilibrios regionales y políticas activas de empleo», Informe 1/2005. Madrid, CES.
- Gagel, S. (2010), «Population and social conditions», en *Eurostat Statistics in focus* n° 66, Brussels, UE.
- Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball, QUIT (2000) *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid, CES.
- Gutiérrez Palacios, R.; González Menéndez, M. (2011) «La calidad del empleo», en González Menéndez, M.; Gutiérrez Palacios, R.; Martínez Lucio, M. (coords.), *Gestión de Recursos Humanos: Contexto y Políticas*, Pamplona, Aranzadi.
- Hernando, M. (2007), *El desenvolupament local*, Barcelona, UOC.
- Homs, O. (2008) *La formació professional a Espanya. Cap a la societat del coneixement*, Barcelona, Obra Social Fundació La Caixa.
- Jepsen, M.; Serrano, A. (2005), «The European Social Model: an exercise in deconstruction», en *Journal of European Social Policy*, v. 15, n° 3.
- Jessop, B. (2002) *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press.
- Lope, A. (2011), «Els sistemes d'orientació i inserció laboral i la importància de la formació», en Maxé, V.; Muñoz, A. (comps.), *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*, Barcelona, COLPIS y Departament Economia i Finances Generalitat de Catalunya
- Lope, A.; Carrasquer, P.; Miguélez, F.; Castelló, L.; Rodríguez, J. (2010), «El modelo de empleo como instrumento explicativo de las características del empleo», ponencia en *X Congreso Español de Sociología*, Pamplona.
- Martín Artiles, A. (2008) «¿Modelo social europeo de bajo coste?», en *Arxius de Ciències Socials* n°18.
- Martínez López, A. (2008), «La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», en *Portularia* v. VIII n° 2.
- Prieto, C. (coord., 2009) *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Puig, A. (coord., 2003) *Una aproximación al desenvolupament de les polítiques actives a Catalunya (1992-2002)*, Barcelona, CTES de Catalunya.
- Ramos, F. (2011), «Les polítiques actives d'ocupació», en Maxé, V.; Muñoz, A. (comps.), *op.cit.*
- Rigby, M; Ponce, Y. (2011) «Formación», en González Menéndez, M.; Gutiérrez Palacios, R.; Martínez Lucio, M. (coords.), *op.cit.*
- Rosetti, N. (2009) «Les polítiques actives d'ocupació: conceptes i discursos», en AAVV, *Ocupació*, Barcelona: Grup d'ICV-EUiA-EPM-Diputació de Barcelona.
- Rubery, J.; Bosch, G.y Lehdorff, S. (2008) *The influence of the EU notion on the Evolution of National Employment Models*, Genève, ILO.

- Serrano, A. (ed.) (2004), *Are activation policies converging in Europe?. The European Employment Strategy for young people*, Brussels, ETUI.
- Serrano, A. (2007), «Activations Regimes in Europe: a clustering exercise», en Serrano A.; Magnusson, L. (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- SOC (2011), *Diagnosi per a l'Estrategia Catalana per a l'ocupació 2012-2020. Informe territorial del mercat de treball, adequació de les polítiques actives d'ocupació a Catalunya i definició dels eixos estratègics 2012-2020*, Barcelona, Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya.
- Taylor-Gooby, P. (2008), «The new welfare state settlement en Europe», en *European Societies* v.10 n° 1.
- Toharia, L. (dir. 2008) *Evaluación de la formación ocupacional en Catalunya 2005-2006*, Barcelona, SOC (www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb_ca/web_institucional/_fitxers/Avaluacio-FormacioOcupacional2005_estudi.pdf).
- UE (2009), *Employment in Europe 2009, Recent Trends and Prospect*, Brussels.