

1.1. Una breve introducción

El de la 'formación para el empleo' es un concepto amplio, que puede contemplarse desde diferentes ópticas. Por ejemplo, si se toma en consideración el colectivo al que se dirige, pueden cambiar incluso los objetivos que se persiguen (más cerca de la inserción laboral o más cerca de la adaptabilidad, por ejemplo). Tampoco resulta exactamente igual si se considera en solitario, como una política con sus fines específicos, que si se contempla, por ejemplo, incardinado en políticas activas de empleo con finalidades de mayor amplitud.

En cualquier caso, el objetivo que persigue este documento es la presentación de diversas experiencias de evaluación de programas –e incluso podemos decir que de políticas- relacionadas con la formación para el empleo, que han sido desarrolladas en su totalidad –o parcialmente, en el seno de un consorcio- por el Servicio de Evaluación de Red2Red Consultores. Su utilidad principal puede radicar en que se han concentrado en los últimos años –de 2008 a la actualidad- y en que, aunque en último término todas se referían a la formación para el empleo (de manera más o menos directa), contaban con unos propósitos claramente diferenciados y también se distinguían en su ámbito material, temporal o territorial.

Así, contemplándolas de manera global, se pueden obtener algunas conclusiones relativas tanto a las dificultades a las que es necesario enfrentarse a la hora de evaluar la formación para el empleo, como algunos aprendizajes que se han ido obteniendo a fuerza de recoger información que apunta en determinada dirección de manera coherente.

Este documento se ha estructurado en dos bloques: en el primero se pasa revista a las principales evaluaciones desarrolladas en relación con la formación para el empleo, describiendo brevemente sus principales características. En el segundo, se enumeran algunos de los principales aprendizajes obtenidos en este proceso, desde el doble punto de vista que se ha mencionado más arriba.

1.2. Una variedad de evaluaciones de formación para el empleo

Se presentan 5 evaluaciones de diferente amplitud y alcance. Algunas más generales y otras más específicas. El orden en el que se muestran responde a un esquema lógico, de mayor a menor amplitud territorial.

1.2.1. Evaluación ex-post del Fondo Social Europeo (FSE) en el periodo de programación 2000-2006

Realizada durante los años 2009 y 2010, por encargo de la Unidad de Evaluación del FSE en la Comisión Europea. Esta evaluación fue desarrollada por un consorcio en el que, además de Red2Red Consultores, se encontraban la *London School of Economics and Political Sciences*, que actuaba como líder y otras tres empresas europeas.

Su objeto de evaluación eran todos los programas cofinanciados por el FSE en el periodo de programación citado en toda la Unión Europea (en este periodo es cuando se produjo la ampliación definitiva de la UE a 27 miembros). Esto incluye tanto programas regionales como temáticos, la mayoría de los cuales cuenta con líneas de formación para el empleo, ya sea de ocupados, de desempleados, de emprendedores o de colectivos en riesgo de exclusión.

La demanda era muy amplia también en lo que se refería a preguntas de evaluación, ya que abordaba desde un aspecto descriptivo, relativo al modo en el que se había producido el gasto, hasta aspectos relacionados con el impacto en el empleo. En concreto, y de cara a la sesión de hoy, la pregunta que se relacionaba más directamente era la relativa a hasta qué punto las actividades apoyadas por el FSE habían contribuido a la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores activos. Esta pregunta, a su vez, se dividía en otras dos, una de las cuales se refería a trabajadores ocupados y la otra a trabajadores desempleados (en cuyo caso el concepto de adaptabilidad se aproximaba mucho al de empleabilidad).

Se utilizó un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, en el que, por una parte, se explotaron las bases de datos de seguimientos de los Estados miembro y, por otra, se seleccionaron un total de 8 casos de análisis, correspondientes a programas de regiones europeas de diferentes zonas (en Suecia y Polonia, en Bélgica y España, etc.).

Esta evaluación hubo de enfrentarse a un problema derivado de su propia magnitud. Tratar de obtener conclusiones válidas a escala europea es complicado, ya que hay múltiples factores intervinientes que no se pueden valorar adecuadamente con una escala tan grande, sino que requieren “aproximar el foco” para poder identificar cuáles son y cómo se manifiestan. Pero al descender en la escala, es más difícil extraer conclusiones y recomendaciones de validez general. Se superó esta dificultad mediante el establecimiento de tipologías que establecían

perfiles en los que el comportamiento del fenómeno era de un tipo u otro, según la presencia o ausencia de determinadas variables.

1.2.2. Evaluación ex post del FSE en el periodo 2000-2006, relativa al impacto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y en la inversión en capital humano a través del apoyo de los sistemas y las estructuras.

Se desarrolló en 2009, y coinciden el comanditario, el ámbito material, el temporal y el territorial. En este caso el líder del consorcio fue la empresa italiana Ismeri Europa, y la participación de Red2Red se limitó al análisis del caso español.

En esta evaluación la demanda era muy específica. Se quería conocer en qué medida la inversión comunitaria en los sistemas de formación y educación, o en la modernización de los servicios públicos de empleo tiene incidencia en los niveles de empleo del país o región. Para ello se recurrió fundamentalmente a fuentes secundarias (evaluaciones previas, informes de seguimiento, estudios realizados, publicaciones y estadísticas oficiales), además de entrevistas a una amplia variedad de responsables públicos del ámbito estatal y de las dos regiones que se seleccionaron para el análisis: Cataluña y Andalucía (en este caso las entrevistas se mantuvieron con el Servicio Andaluz de Empleo, con el Instituto Andaluz de las Cualificaciones y con el Instituto Andaluz de la Mujer).

Entre las actividades analizadas en este último caso se encontraba la creación de nuevas formas e itinerarios para el acceso a la formación profesional por parte de grupos que habitualmente no acceden a ella, o la mejora de las actuaciones de información y orientación. Los impactos esperados de estas últimas se diferenciaban según el momento en el que se preveían:

- ☐ En el corto plazo, ofrecer orientación de mayor calidad a un mayor número de personas.
- ☐ En el medio plazo, incrementar la población que participa en formación ocupacional y mejorar su empleabilidad.
- ☐ En el largo plazo, incrementar el nivel educativo de los trabajadores y trabajadoras y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, introduciendo un enfoque preventivo y reforzando las políticas activas de empleo.

Obviamente, este tipo de actuaciones no tienen impacto en solitario o, si lo tienen, no es fácilmente aislable. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que mejorando los diferentes elementos que habían sido definidos (además de los servicios de información y orientación, la adaptación de la oferta formativa a algunos grupos de la población y la mejora de la calidad de

la formación ocupacional), se podía incrementar el número de personas que participan en diferentes sistemas de formación profesional y que ello mejoraría cuantitativa y cualitativamente el capital humano en el mercado de trabajo de Andalucía.

1.2.3. Evaluación de la formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados (oferta y demanda), en el marco del R.D. 395/2007, por el que se regula el subsistema de la formación profesional para el empleo.

Encargado por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y a punto de terminar en el momento actual, hace referencia a las convocatorias de demanda de 2009 y a las de oferta de 2007-2008 (cuando la convocatoria fue bianual) y 2009. Desde otra perspectiva, podemos afirmar que el alcance material de esta evaluación es toda la formación que es financiada por la Fundación Tripartita, lo que deja fuera tanto la que es financiada y gestionada por las Comunidades Autónomas, como la realizada por las empresas “por fuera” del sistema.

En esta ocasión, y en la medida en que las iniciativas de oferta y demanda se analizan de forma conjunta, se desea una evaluación de carácter más estratégico, que incida en algunos aspectos del diseño de las convocatorias, así como en algunos aspectos relacionados con el modelo de gestión y, finalmente, en los resultados (tanto *outputs* como *outcomes*) e impacto, de manera que puedan contar con una nueva medición de los indicadores que ha ido analizando durante estos años.

Esta evaluación cuenta con un enfoque múltiple e incluye una encuesta telefónica y otra telemática, entrevistas a agentes clave, grupos de discusión y análisis de expedientes, además del análisis documental y la explotación de bases de datos.

1.2.4. Evaluaciones de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación.

A cargo también de la Fundación Tripartita de Formación para el Empleo y relativas a las convocatorias de 2004, 2005 y 2006¹. La correspondiente a las convocatorias de 2005 y 2006 se desarrolló en 2008 y es la más antigua de las revisadas aquí. El hecho de que ambas evaluaciones fuesen desarrolladas por un mismo equipo evaluador, sin embargo, facilitó consolidar las conclusiones para todo el periodo cubierto por el Real Decreto 1046/2003, por el que se regulaba el Subsistema de Formación Profesional Continua, y que fue derogado en 2007, de manera que se generaran aprendizajes para el periodo que estaba comenzando.

¹ Se trata de dos evaluaciones, la primera de ellas sobre la convocatoria de 2004 y la segunda sobre las de 2005 y 2006.

Su ámbito material se refiere precisamente a las convocatorias de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, que consisten en actuaciones destinadas a complementar los Planes de Formación Continua contribuyendo a aportar los contenidos, metodologías y herramientas en los que los Planes deben apoyarse a la hora de su diseño, implementación, gestión o evaluación. Además, en el marco de las acciones complementarias se incluyen también actuaciones de carácter experimental e innovador que sirven de ensayo para actividades susceptibles de ser incorporadas posteriormente a la formación impartida con el objetivo de actualizar y mejorar el Subsistema. Por tanto, las acciones complementarias tienen un carácter instrumental, sin beneficiarios directos.

El ámbito territorial se refería, de nuevo, al conjunto de estas actividades cofinanciadas y gestionadas por esta Fundación (lo que deja fuera la financiadas por las CCAA), si bien en la evaluación de la convocatoria de 2004 se realizó un análisis de complementariedad entre ésta y las convocatorias autonómicas.

De manera similar a la evaluación de oferta y demanda que se acaba de describir, se utilizó un enfoque metodológico mixto, que incluyó desde la realización de encuestas, a las entrevistas, celebración de grupos de discusión o explotación de bases de datos y análisis de expedientes. Se ha incluido esta referencia a ella en la medida en que es una pieza más del subsistema de la formación para el empleo (subsistema de formación continua en aquel momento, ya que no es hasta 2007 en que se produce la integración entre ambos).

1.2.5. Evaluación del valor añadido comunitario del programa de empleo para personas con discapacidad gestionado por la Fundación ONCE.

Forma parte del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, que ha venido siendo cofinanciado por los Fondos Estructurales desde 2000 hasta la actualidad. De hecho, el periodo temporal que abarca la evaluación es 2000-2010, lo que constituye un plazo razonable de maduración, que incluye un ciclo económico con momentos de alza y de crisis y lo que podríamos considerar “un ciclo completo”. Esta evaluación ha finalizado recientemente y se encuentra en proceso de edición del informe final para su publicación.

Se ha incluido esta evaluación porque es una especie de metáfora de las actuaciones más grandes, en la medida en que trabaja con un modelo de integración en el empleo muy similar, de manera general, al utilizado por las instituciones públicas pero que, al aplicarse a un colectivo en riesgo de exclusión, “se colorea” de manera más intensa que en los casos de programas dirigidos a la población en general. Así, a grandes rasgos, el programa trabaja con personas con discapacidad en situación de desempleo, buscando su inserción mediante actuaciones de orientación, de formación, de intermediación y acompañamiento, por cuenta ajena o por cuenta propia, en un itinerario estructurado.

La evaluación distingue cuatro tipos de efectos relacionados con el valor añadido comunitario: de volumen, en la medida en que se llega a más personas que sin financiación; de alcance, definido como la mayor amplitud de la intervención, que se extiende a perfiles y colectivos que, de otro modo, no hubiesen accedido a las intervenciones; y los efectos de rol y de proceso, que se refieren a la capacidad de actuación de la institución que desarrolla las intervenciones, en términos de incremento de su visibilidad, mejora de la gobernanza e innovación en el tratamiento y aproximación a las actuaciones. Además, se ha dedicado un capítulo a los efectos del contexto y en concreto al balance existente entre políticas activas y pasivas y su incidencia en la mayor o menor activación, aspecto que en este colectivo es de gran importancia.

En la medida en que ésta no es una evaluación exigida reglamentariamente, ha sido posible realizarla con una mayor libertad, de manera que el enfoque, además de la inclusión de técnicas clásicas como las entrevistas, el análisis documental o la explotación de bases de datos, ha permitido desarrollar una parte mediante la celebración de unos talleres en los que se encontraban presentes una representación de los grupos de interés que afectan o son afectados por la intervención, y cuyo objetivo era explorar en mayor medida el ámbito conceptual del programa y precisar las preguntas de evaluación, contrastar el análisis o materializar de manera compartida las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

El ámbito territorial de la intervención fue nacional, pero se eligieron cinco regiones para la celebración de los talleres, en función de su mayor peso en la distribución de los beneficiarios. En concreto fueron: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Galicia. En cada una de ellas se desarrollaron dos talleres, con un total aproximado de 25 personas cada uno y un último taller de integración que tuvo lugar en Madrid.

Hasta aquí, las principales experiencias en relación con la temática mencionada. En el siguiente apartado se pasará revista a los principales aprendizajes, dilemas o limitaciones a los que ha sido necesario hacer frente y que se aportan para el debate.

1.3. Algunos aprendizajes obtenidos de estas experiencias

Nos encontramos dilemas y puntos para la reflexión, al menos en dos ámbitos. De un lado, en los aspectos metodológicos y de definición conceptual a la hora de abordar el tema. De otro, en lo relativo a las conclusiones que se obtienen y que en algunos aspectos, a pesar de la diferente mirada y, sobre todo, la diferente magnitud, refuerzan algunas conclusiones básicas. Empezaremos por esta segunda mirada:

1.3.1. Aprendizajes alrededor de la formación para el empleo

El primer aprendizaje se refiere a la capacidad de la formación para el empleo a la hora de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, pero no tanto para mejorar la situación individual de las personas que la reciben.

Cuando un gran número de personas reciben determinada formación, es de esperar que quienes finalmente se incorporan a un puesto de trabajo lo hagan en mejores condiciones y, sobre todo, que tengan una mayor capacidad para desempeñar las actividades adecuadamente, con la consiguiente mejora potencial en el funcionamiento de las empresas. Para ello, hay que contar con que la formación que reciban sea de calidad, cuente con prácticas suficientes y se ajuste a las necesidades existentes en el mercado en ese preciso momento. Un ejemplo de esta mejora puede ser la formación en ofimática o en internet, que permite cierto “conocimiento general” que puede incorporarse posteriormente a un buen número de puestos de trabajo.

Sin embargo, desde la perspectiva individual, la de la persona que participa en el proceso de formación, ese efecto posee un valor muy limitado, si no consigue lo que se supone que era el objetivo inicial. Este efecto se produce de manera mucho más acusada en el caso de la formación de personas desempleadas, que comienzan el proceso de formación con el ánimo de poder optar a nuevos puestos de trabajo y que, lógicamente, se desaniman si comprueban que esto no sucede.

Y es que esta mejora general obtenida a través de la formación, no siempre se corresponde con la mejora de la empleabilidad individual sino, hasta cierto punto, con una uniformización de la fuerza de trabajo, que sólo se distingue individualmente a través de la identidad laboral, conformada por la historia personal y profesional. Desde otro punto de vista, esta identidad laboral se encuentra muy relacionada con la empleabilidad o, más bien, ésta es resultado de la capacidad de ajuste de la identidad laboral a las actuales condiciones del mercado o, al menos, a su capacidad de adaptación de manera relativamente sencilla.

La formación para el empleo permite, desde este punto de vista individual, añadir nuevas técnicas y matices a la identidad previamente formada, pero no la sustituye, no permite su modificación radical salvo, en todo caso, en el largo plazo y siempre que puedan encadenarse los procesos de formación con procesos reales de actividad productiva.

¿Quiere esto decir que nunca se produce un vínculo directo entre formación para el empleo y ocupación? Obviamente no, pero lo hace solo en una minoría de los casos y cuando se producen algunas circunstancias específicas. En un contexto como el actual, con los brutales niveles de desempleo y una oferta empresarial de puestos de trabajo que no termina de

activarse es difícil pensar que la formación para el empleo pueda finalizar con la ocupación más que en una minoría de los casos.

Pero entonces, ¿cuál puede ser su utilidad principal? Pues además de la mejora global de las cualificaciones de la mano de obra disponible, la formación tiene otra serie de utilidades que podemos denominar “intermedias” o “indirectas”. Permite mantener activada a la población, contribuye a reconstruir las redes relacionales que empiezan a deteriorarse tras pasar un tiempo en el desempleo, permite que la identidad laboral no se deteriore o que no lo haga de manera que la invalide o, en el caso de algunos segmentos de la población –como ocurre con los jóvenes de bajas cualificaciones- puede sentar las bases que den lugar posteriormente a una identidad laboral.

Pero seguramente todo esto no coincide exactamente con las expectativas de los participantes, que pueden contemplar la formación como un medio para cambiar su situación y que se sienten frustrados cuando ven que no consiguen el efecto deseado. Y muchas veces tampoco coincide con las expectativas de las y los profesionales que trabajan en los programas de formación –que ven cómo su intervención no contribuye a cambiar las cosas de manera significativa- (aunque en este caso, quizá sea preferible hablar de deseos más que de expectativas, lo que en todo caso es igualmente frustrante).

Por otra parte, los resultados de muchas de las intervenciones de formación para el empleo dirigidas a trabajadores desempleados pueden demostrar, en el mejor de los casos, que han contribuido a que los participantes en el programa hayan adquirido determinadas competencias, pero difícilmente que esa mejora ha supuesto ningún cambio en su situación. En otras palabras, que tienen grandes dificultades para contribuir a cambiar la situación del participante.

En un contexto de recorte presupuestario, donde todas las políticas sociales habrán de demostrar su necesidad y su utilidad de manera casi permanente (y la formación para el empleo que no conduce al empleo es, salvo que pueda demostrar otros efectos, una política social), no conseguir demostrar esos efectos puede convertirse en un factor de debilidad para el propio mantenimiento de la política. Así que quizá sea más útil reconocer que, en la coyuntura actual del mercado de trabajo, la formación para el empleo –o al menos una buena parte de ella, la que es generalista, poco diferenciada y de nivel básico- tiene unas utilidades diferentes a las que se pensaba que tenía en un contexto de bonanza económica.



Y en todas las evaluaciones realizadas los emprendedores han estado prácticamente ausentes, aún cuando formaban parte del ámbito personal de la evaluación (al menos en una parte de los casos). En el caso de los programas de emprendedores el principal aprendizaje

que se ha obtenido ha sido el de su difícil aprehensión. Ya sea porque los programas que se dirigen a ellos son, con carácter general, de menor tamaño, ya sea porque es más fácil observarlos en el contexto local, las evaluaciones que se han descrito aquí no han llegado a analizar los programas de fomento del autoempleo que se integraban junto a otras políticas activas de empleo.

Es cierto que las evaluaciones mencionadas son, en general, de un ámbito territorial y temático tan global que, como decíamos, es difícil llegar a percibir algunas realidades concretas que se manifiestan con mayor claridad en otros niveles, pero el elemento clave es que las preguntas que guiaban las diferentes evaluaciones no distinguían específicamente el empleo por cuenta propia del empleo por cuenta ajena.

Nuestro aprendizaje en este terreno es que si la mirada evaluativa no busca específicamente a los autónomos, estos “desaparecen”. Es decir, que la “mirada macro” no favorece la observación de las intervenciones de fomento del emprendimiento: suelen encontrarse dispersas, en diferentes programas y en diferentes ejes, en diferentes niveles institucionales... una realidad múltiple y distribuida que es necesario reconstruir antes de analizar.

Por eso, salvo que constituya el objeto central de la evaluación, es probable que sea dejado a un lado por las dificultades derivadas del análisis o por su pequeño tamaño relativo. Pongamos un ejemplo, sólo el 2,6% de los participantes en planes de formación de oferta en la convocatoria de los años 2007-2008 se encuadran en planes para trabajadores autónomos². Por otra parte, no siempre se encuentran perfectamente caracterizados en los sistemas de seguimiento, de manera que es difícil extender el análisis más allá de los puros datos de identificación.

1.3.2. Aprendizajes sobre la evaluación de programas de formación para el empleo

Los aprendizajes que hemos obtenido son variados, pero lo cierto es que dependen mucho del tipo de evaluación que se lleve a cabo. Es decir, una evaluación de ámbito comunitario tiene problemas a la hora de comparar la información, con diferencias entre los programas que resultan sorprendentes, teniendo en cuenta que todos ellos deberían responder –al menos en teoría- a unas orientaciones que son comunes y que tienen que ver no sólo con el contenido – que es lógico que se adapte en cada caso- sino también a la forma de estructurar la información o a la periodicidad y forma del seguimiento.

² Esta cifra se ofrece únicamente a título orientativo, ya que el total de participantes encuadrados en el régimen especial de autónomos en cualquier tipo de plan es mayor, pero se producen otros fenómenos que disminuyen significativamente el número de personas reales.

Otra cuestión que produce dificultades es la de la falta de homogeneidad en la utilización de los términos. Desde la adaptabilidad de los desempleados en relación con la empleabilidad, a la delimitación de ciertos colectivos o de ciertos servicios. Y no sólo en el ámbito comunitario, sino que también en el caso español se encuentran diferentes maneras de utilizar los mismos términos incluso, en casos extremos, entre diferentes departamentos de una misma institución.

Pero hay un problema específico de las evaluaciones de la formación para el empleo, un problema totalmente operativo y que tiene incidencia en las estrategias de obtención de la información e, incluso, en el ritmo del desarrollo de las evaluaciones, es el cansancio de una parte de los informantes clave –y, según el caso, no sólo de los informantes clave.

La formación para el empleo es una de las políticas más evaluadas en un país que, como éste, no disfruta aún de una cultura de la evaluación asentada. Y si a eso se le une que hay informantes cuya participación se demanda sistemáticamente en las evaluaciones (a veces incluso en dos procesos de manera simultánea, y no sólo en evaluaciones, también en investigaciones y estudios de otro tipo), la consecuencia es que no siempre se consigue acceder a la persona que puede proporcionar la información. No obstante éstas son dificultades ya conocidas que simplemente es necesario prever.

1.4. Para terminar

Según los resultados de las evaluaciones realizadas, el vínculo entre formación para el empleo y empleo no resulta evidente, identificándose, sin embargo, efectos intermedios que también pueden considerarse valiosos. En este sentido, explicitar estos efectos y “hacerlos buenos” puede constituir el primer paso para ajustar el diseño de los programas en la dirección que realmente se desea.