

EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE DEMANDA (2010-2012)

Resumen de las conclusiones del estudio realizado por el Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo para la Fundación Tripartita para Formación en el Empleo.

Introducción

La formación de Demanda (bonificaciones) se ha consolidado en estos diez años como la iniciativa más importante del subsistema de formación para el empleo tanto desde el punto de vista presupuestario, como desde el del número de alumnos formados.

A pesar de este hecho, no recibe apenas atención de los medios de comunicación y pocas veces es objeto de una valoración crítica. Aspectos que han sido rediseñados en la formación de Oferta, permanecen intactos en Demanda, a pesar de que los *problemas* que dieron lugar a su modificación en la primera, son tan agudos o más en la segunda. Por ejemplo, los costes asociados que se redujeron al 10% en Oferta porque se consideraban excesivos, se mantienen en el 20% en Demanda aun cuando las labores de búsqueda de alumnado o coordinación de acciones formativas son menos costosas en los planes para una sola empresa que en los que se dirigen a todo un sector; la modalidad de formación a distancia tradicional, que no se subvenciona ni en las convocatorias autonómicas ni en las estatales, concentra el 55% de las horas financiadas en Bonificaciones; Y, en contraste con los rigurosos requisitos que se exigen a las organizaciones representativas para solicitar, gestionar y justificar las ayudas, cualquier empresa (aunque no se dedique a formación) que agrupe a otras, puede gestionar un volumen de fondos muy importante sin acreditar solvencia ni experiencia, sin límites a la subcontratación y sin necesidad siquiera de presentar facturas; es más, en caso de incidencias, el reintegro de las bonificaciones corresponde a las empresas agrupadas, no a la agrupadora.

Es tal la falta de visibilidad “política” de la formación en las empresas, que tampoco ha ocupado un gran espacio en los análisis y reflexiones que enmarcan la renovación de los Acuerdos de Formación. Por ello, **consideramos importante difundir y tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones del último estudio de evaluación de la formación de Demanda, centrado en los años 2010,2011 y 2012, que resumimos a continuación a partir de un documento de síntesis elaborado por la Fundación Tripartita.**

Principales Conclusiones

1.- Existe un limitado conocimiento general de la iniciativa, sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, derivado de una difusión, que si bien ha mejorado, aún es insuficiente.

- ✓ E
Existe todavía un **limitado conocimiento general** de la iniciativa, sobre todo en las empresas de menor tamaño (de 1 a 9 trabajadores), que se manifiesta en su baja participación y grado de cobertura.
- ✓ E
Entre las empresas que participan del sistema, existen **carencias y confusiones sobre procedimientos de gestión y ejecución** (gratuidad, acceso, bonificable y bonificado...).
- ✓ L
Las principales causas de estas deficiencias en el conocimiento de la iniciativa son las siguientes:
 - I
Insuficiente información institucional.
 - I
Información sesgada por parte de las entidades organizadoras que condiciona el conocimiento de la iniciativa.
 - E
Externalización de la gestión de la formación a gestorías y asesorías, lo que limita el control de las empresas sobre el proceso, fundamentalmente de las Pymes.
 - R
Rechazo a participar de las ayudas a la formación, derivado de una percepción de fraude generalizado.

2.- La iniciativa de Demanda continúa su extensión entre empresas y trabajadores aumentando su alcance y cobertura entre 2010 y 2012. No obstante, este crecimiento se asienta en gran medida sobre micropymes que realizan formación básica, generalista y en modalidad a distancia.

- ✓ **Incremento de participación:** Un 21% más de empresas; un 11,47% más de trabajadores y un 44% más de horas de formación; se multiplicaron por 5,7 los Permisos Individuales de Formación concedidos.

- ✓ **Cobertura:** un 20% de empresas registradas en la Tesorería General de la Seguridad Social (27% más que en 2010) y un 13% de sus trabajadores (17% más que en 2010).
- ✓ **Distribución territorial:** Se ha producido una cierta equiparación territorial, ya que aquellas comunidades autónomas con menor tasa de cobertura en 2010 fueron las que protagonizaron mayores crecimientos en 2012, **aunque persisten notables desigualdades** (ver cuadro 1). **Además, cuatro comunidades reúnen el 50% de empresas y el 62% de trabajadores: Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana.**

Cuadro 1: Tasa de cobertura de empresas participantes sobre las registradas en la Tesorería de la Seguridad Social (TGSS) y su variación interanual (2010-2012)

CCAA	TGSS 2012	TASA VARIACIÓN INTERANUAL TGSS [2010-2012]
CASTILLA Y LEÓN	46,10%	23,70%
GALICIA	40,40%	26,20%
MURCIA	38,10%	28,40%
ASTURIAS	37,20%	38,10%
CANTABRIA	36,80%	26,10%
ANDALUCÍA	36,60%	10,60%
VALENCIA	36,60%	30,20%
EXTREMADURA	35,40%	18,60%
PAÍS VASCO	34,10%	41,30%
BALEARES	31,70%	36,30%
MADRID	30,50%	35,60%
NAVARRA	30,50%	33,20%
LA RIOJA	28,60%	29,40%
CASTILLA –LA MANCHA	28,50%	27,40%
ARAGÓN	27,50%	25,00%
CATALUÑA	26,40%	28,40%
CANARIAS	23,90%	32,00%
MELILLA	23,10%	56,20%
CEUTA	19,90%	87,50%
TOTAL	33,10%	25,40%

- ✓ **Sectorialmente,** casi el 40% se adscribe en cuatro Comisiones Paritarias Sectoriales: **Metal, Comercio, Construcción y Hostelería (2010-2011).**
- ✓ Dado que las empresas de más de 250 trabajadores accedieron al sistema desde el inicio, **las pymes** han sido las protagonistas de la expansión de la iniciativa, especialmente **las de menos de 5 empleos, que concentran el 82% del incremento de empresas,** pero con una tasa de cobertura inferior a la media.

- ✓ El **perfil del participante** se ha mantenido bastante estable, salvo que se eleva su promedio de edad (se acentúa la concentración de participantes en el tramo entre 36 a 45 años, 34,5%) y **desciende en dos puntos la participación de jóvenes entre 16 y 25 años** (suponen el 6,3%) y **en once puntos trabajadores/as del grupo de cotización a la Seguridad Social 11** -trabajadores menores de 18 años.
- ✓ Respecto a las **acciones formativas** se observa:
 - **Incremento de las acciones genéricas y de su duración media** (de 43 a 51 horas lectivas por curso).
 - **Aumento de las de nivel básico**; protagonismo de la modalidad presencial en cuanto al número de las acciones formativas, pero crecimiento **del número de horas totales financiadas en la modalidad a distancia y teleformación**. En 2012, sólo el 23% de las horas financiadas eran presenciales, mientras la formación a distancia tradicional acaparaba el 55% de ellas (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Distribución de horas de formación en función de la modalidad de impartición en 2012

MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	ACCIONES FORMATIVAS	%	HORAS DE FORMACIÓN	%
A distancia	113.829	34,0%	8.923.698	55,2%
Mixta Presencial	22.664	6,8%	991.380	6,1%
Presencial	160.569	48,0%	3.850.208	23,8%
Teleformación	37.721	11,2%	2.410.555	14,9%
Total	334.783	100%	16.175.841	100%

- ✓ Siguen destacando las **temáticas transversales**, registrándose los mayores incrementos en contenidos como prevención de **riesgos laborales (77,5%), calidad (47,5%) e idiomas (41,5)**.
- ✓ Sólo el **0,3%** de las acciones formativas estaban vinculadas a un certificado de **profesionalidad**; es más, en la encuesta realizada para la elaboración de esta Evaluación, el **84%** de los representantes de las empresas admiten no conocer los certificados de profesionalidad.

3.- La formación en la empresa no llega a los jóvenes, las mujeres ni los trabajadores temporales.

- ✓ Las empresas en estos años han utilizado la iniciativa de Demanda fundamentalmente para continuar cualificando a su personal más **estable**, con edades comprendidas entre los **35 y 40 años**, y con una **antigüedad media superior a los 4 años**.

- ✓ **Las mujeres están infrarrepresentadas:** Según la Encuesta de Población Activa del II trimestre de 2012 del INE, el porcentaje de asalariadas (excepto sector público) era del 46%, pero su participación en formación fue del 43,3%.
- ✓ **La iniciativa desplaza fuera del sistema a los trabajadores más jóvenes y a los mayores de 45 años,** que encuentran menos oportunidades de cubrir sus necesidades formativas, **aumentando su ya alta vulnerabilidad laboral.**
- ✓ **El participante “tipo”** es un varón (56,7% del alumnado), de edad comprendida entre los 36 y los 45 años, con estudios acabados de FPI o bachiller (37,3%) y grupo de cotización 8, de Oficial de primera o segunda (20,6%) y con antigüedad en la empresa.

4. Las entidades organizadoras se han erigido en un agente clave que condiciona los resultados de la iniciativa, anteponiendo sus objetivos empresariales a los de sus clientes.

- ✓ De todos los elementos que conforman la iniciativa, **las Entidades organizadoras son el que posee una mayor y más determinante influencia y al mismo tiempo está menos regulado.**
- ✓ La falta de especialización y de valor añadido se asocia a la **promoción de una oferta formativa que no proviene de una detección de necesidades sino que obedece a un interés económico**, por lo que a menudo se oferta a las pymes y micropymes formación estandarizada (catálogos de formación).
- ✓ Las empresas que acceden a través de **organizadoras realizaron en 2012 un 10 % más de formación general y de formación básica; un 20 % más de formación a distancia y un 30 % menos de formación presencial**, que las que acceden por sí mismas.
- ✓ Otra distorsión que en ocasiones incorporan al sistema es proporcionar **información sesgada** o deficiente, así como **mala praxis de gestión** de la bonificación, lo que lleva al abandono de las empresas.
- ✓ Las Entidades organizadoras han pasado de ser una herramienta para conseguir una gestión más eficiente y un ahorro de costes que permitiese acceder a muchas empresas a la formación, a convertirse en un elemento esencial que determina y condiciona los resultados de la formación y de la iniciativa al dar prioridad a sus propios objetivos (empresariales).

5.- La iniciativa de Demanda presenta altas tasas de fidelización aunque existen distorsiones en cuanto a la oferta formativa y a los requerimientos técnicos y económicos.

- ✓ En **2012 la tasa de fidelización** (empresas que habían accedió al sistema en años anteriores y repiten ese año) **fue del 65,8%**. Sin embargo, algo **más del 40% de las micropymes abandonó el sistema tras su primera participación.**
- ✓ Existe un **mercado en el que las empresas encuentran diferentes modalidades de acceso y permanencia que están condicionados por aspectos externos a las propias necesidades de formación:**

- Empresas que “se adaptan” a **requerimientos técnicos y económicos** de la iniciativa, realizando formación “más bonificable”: **formación general, a distancia y de nivel bajo**.
- Empresas que “se adaptan” a la **oferta realizada por entidades proveedoras de formación y organizadoras**, haciendo formación “más accesible a la vez que bonificable”: formación transversal y general, teleformación y a distancia, con una carga menor horaria y con un coste cercano a los 420 €.
- ✓ Todo ello hace que **la formación tienda a convertirse en una “formación de catálogo comercial”, puesto que se justifica más en las necesidades de proveedores y Entidades organizadoras que en las propias empresas.**
- ✓ **El 28,4% de las empresas indicó que no logra bonificar la formación que necesita; el 17,5% calificó la formación de Demanda realizada como poco o nada importante, siendo un 23,4% las que indicaron que no fue útil, un 22,2% que no se ajustó a sus necesidades y un 18,3% que no fue de calidad.**
- ✓ Como señalaron evaluaciones anteriores, **en bonificaciones conviven dos modelos.** El de la gran empresa (fidelizada, con altos porcentajes de formación presencial, que atiende a sus necesidades específicas) y el de las pymes y micropymes (con alto porcentaje de abandono del sistema, que “consume” formación distancia y transversal que responde más a la oferta de las entidades organizadoras que a sus necesidades específicas). Así, para 2012, en el caso de **las empresas que participan a través de una organizadora, el porcentaje de acciones presenciales supera levemente el 50% del total de su formación, mientras que este porcentaje se eleva hasta más del 80% para aquellas empresas que realizan formación propia.**

6. Los Permisos Individuales de Formación entre 2010 y 2012 cambian el perfil de participante y su perfil de uso por distorsiones que han desplazado del trabajador a la empresa la decisión sobre su utilización.

- ✓ Se constata un general desconocimiento por parte de las empresas y los trabajadores. Aun así, en este periodo se dio un **crecimiento exponencial del número de PIF** (un 43,5% en 2011 y un 299,6% en 2012) debido sobre todo a la obtención de **certificados de aptitud profesional (CAP) para el transporte.**
- ✓ Consecuentemente, se ha producido un cambio cualitativo en el perfil del participante, destacando sobremanera los **hombres (84%)**, aumentando su edad por encima de los **36 años**, y reduciendo su nivel educativo, **estudios primarios, EGB o equivalente.** Se ha trasladado desde la Formación reglada preminente en 2010 (92,7%) a la formación definida por la categoría “otras acreditaciones” en 2012 (76,1%).
- ✓ **La decisión para realizar un PIF se desplaza desde los trabajadores hacia las empresas participantes, porque los impulsan o bien porque responden a propuestas de otras entidades organizadoras o proveedoras de formación.**

7. La iniciativa de Demanda se encuentra a caballo entre sus logros cuantitativos en materia de extensión de la formación y la insoslayable necesidad de corregir distorsiones cualitativas por su falta de calidad y especificidad.

- ✓ Existe un alto grado de satisfacción con la formación recibida entre empresas y participantes independientemente de la valoración que se realice de su calidad.
 - ✓ Se considera que la financiación disponible no permite acceder a una formación de calidad, es decir específica, presencial y de nivel superior. Por lo que de forma generalizada las empresas utilizan la iniciativa para **cubrir necesidades de formación genéricas y transversales**, o bien para adquirir capacitaciones obligatorias, no así para realizar formación encaminada a la competitividad.
 - ✓ Así mismo, **hay una clara identificación entre baja calidad y formación no específica (general y básica) ajustada al crédito mínimo de 420 euros sin aportación privada obligatoria**, con contenidos estandarizados y flexibilidad en el formato de impartición (a distancia, on line...) **que genera umbrales de rentabilidad mayores a las proveedoras.**
- ✓ **8. Los encuestados consideran que la formación influye mucho en la cualificación profesional aunque, al mismo tiempo, posee una limitada capacidad para inducir cambios en la situación y trayectoria laboral de los trabajadores y tiene muy poca incidencia en la mejora de la competitividad de las empresas.**
- ✓ En porcentajes elevados (80%), tanto empresarios como trabajadores, consideran que **la formación influye mucho o bastante en la cualificación profesional, el desarrollo personal y el desempeño profesional**. En un segundo nivel también se valora que la formación incide mucho o bastante en la **empleabilidad** de los trabajadores, principalmente como herramienta de adaptación al entorno cambiante, más que como instrumento de mantenimiento del empleo.
 - ✓ Finalmente se considera que **incide poco o nada en mejoras de las condiciones laborales** (contrato, salario, promoción profesional y jornada) y **en ascensos de categoría profesional**. Para los trabajadores y empresas **la formación no crea empleo pero sí ayuda a mantenerlo**, hecho que se refleja en que las estrategias empresariales se concentraron en dar formación a los trabajadores más estables y con más antigüedad.
 - ✓ Desde 2009 se ha producido una evolución positiva en la valoración de la incidencia de la formación, ya que en 2012 un 22,5% de trabajadores encuestados opinaba que la formación ha supuesto cambios en su puesto de trabajo, frente a un 9,5% que lo señalaba en el 2009.
 - ✓ **La formación ha tenido poco impacto en la mejora de las empresas**. Sólo un 14% de responsables de formación y un 22,5% de trabajadores indica que supuso la aparición de

cambios, destacando el aumento del rendimiento en el trabajo, la mejora de la calidad del servicio/producto y los cambios en la organización del trabajo.

- ✓ **El 45% de trabajadores y el 33,2% de representantes de empresas consideran que la formación bonificada no ha contribuido a la competitividad de las empresas;** que influye poco o nada en la búsqueda y acceso de nuevos mercados, la innovación de productos, procesos o servicios, la mejora de resultados económicos o la especialización/diversificación productiva.
- ✓ Esta valoración es coherente con las características de la formación que se gestiona a través de la iniciativa: formación de corta duración, no estratégica, realizada en empresas que carecen de un departamento específico que planifique e identifique necesidades a las que dar respuesta.
- ✓ No hay datos relativos a por qué se ejecuta esta formación si no es útil para las empresas.

Información complementaria:

Representación Legal de los Trabajadores (RLT) y Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS)

- ✓ Más del 62% de los responsables de formación de empresas encuestados consideran que la intervención de **la RLT en pos de una gestión más eficiente de la formación no es necesaria**, llegando a considerar un 55% del total que la participación de la RLT no es nada importante en la misma y acumulando esta cuestión el mayor porcentaje de encuestados que no responden (NS/NC).
- ✓ **Las opiniones sobre el papel que debe tener la RLT están polarizadas. Quienes reclaman un rol más activo**, lo sitúan en el ámbito del perfeccionamiento de la detección de necesidades formativas y en aras de garantizar su ajuste a los requerimientos de los trabajadores. En este sentido se apunta que su ausencia en las pymes es uno de los factores que contribuyen a la escasa calidad de los cursos que, en general, realizan. También señalan que **en el caso de la microempresa, el plan de formación debiera ser negociado con las organizaciones provinciales de los sindicatos que harían labores de RLT**. En algunos casos se va más allá para proponer incluso el carácter vinculante que debiera otorgársele, evitando que se ignore su opinión como ocurre en la actualidad.
- ✓ En el extremo opuesto, **quienes no consideran necesaria esta revisión**, perciben que la potestad actual es excesiva, pues genera distorsiones al introducir en la negociación aspectos ajenos a la propia formación de Demanda, quedando ésta relegada a un segundo plano y como “arma arrojadiza”. En algunas empresas –especialmente en las de mayor tamaño- estas situaciones hacen que, en última instancia, se realice parte de la formación específica sin bonificar para evitar negociarla con los trabajadores.
- ✓ Las propuestas sobre **las CPS se orientan a reforzar su papel en la promoción de formación específica evitando en lo posible la formación transversal**, salvo cuando sea estrictamente aconsejable por las necesidades del sector. También se señala la desconexión entre la Fundación Tripartita y las Paritarias.

Recomendaciones Principales

1. Realizar un mayor esfuerzo para aumentar la cobertura de pymes y micropymes.

- ✓ **Introducir objetivos cuantificados en la extensión del sistema** que se centren en mantener el grado de cobertura en las empresas de mayor tamaño e incrementarlo en las más pequeñas (5%).
- ✓ **Incorporar en la normativa reguladora una división entre empresa con menos de 10 trabajadores y de 10 o más orientada a facilitar los requerimientos a las más pequeñas.**
- ✓ Desarrollar el Servicio de Atención al Usuario de la Fundación Tripartita dotándolo de los recursos necesarios para ofrecer **un servicio especializado y específico de ayudas a empresas de menos de 10 trabajadores.**
- ✓ Priorizar la difusión de **información a la ciudadanía sobre resultados de control y evaluación.**
- ✓ Desarrollar **la regulación del uso de marca de la Fundación** en la comunicación y publicidad general que se hace de la formación de Demanda.

2. Incorporar a los jóvenes como colectivo prioritario de la iniciativa.

- ✓ **Añadir a los jóvenes al resto de colectivos prioritarios de esta iniciativa** (NOTA: desde la llegada del PP al poder, estas prioridades no se aplican por falta de una Resolución al respecto)
- ✓ Impulsar mecanismos que permitan cubrir aquella formación que pueda erigirse en barrera para la entrada al mercado de trabajo de los jóvenes desempleados, aprovechando el conocimiento de las CPS para identificar sectores y actividades en las que puede haber más riesgos.

3. Establecer un mayor control de las Entidades organizadoras.

- ✓ Crear un **Registro nacional, oficial y normalizado, de Entidades organizadoras** que permita establecer requerimientos, delimitar su perfil, funciones y responsabilidades, salvaguardando la calidad y la especificidad de la formación y contribuyendo a incrementar su profesionalización.
- ✓ Fijar como un requisito suficiente que las Entidades organizadoras agrupen a empresas de un mismo sector para realizar formación de la misma temática y preferentemente específica y especializada.

- ✓ Desarrollar la regulación de las Entidades organizadoras para **circunscribirlas a sectores o actividades específicas**.
- ✓ Crear un sistema de garantías que responda por la empresa participante si el organizador comete alguna irregularidad o conducta negligente. **Regular la responsabilidad de las Entidades Organizadoras** en la comunicación/difusión de la iniciativa.

4. Mejorar la calidad de la formación y aumentar su impacto en la competitividad.

- ✓ Adaptar las estructuras organizativas con el fin de **facilitar el seguimiento y la evaluación de la calidad e impacto de la formación no presencial**, cada vez más abundante, y para teleformación.
- ✓ Contemplar **la evaluación de la calidad como un incentivo a las empresas formadoras** que obtengan mejores resultados y estableciendo, en su caso, un reconocimiento público que les permita obtener los réditos oportunos.
- ✓ **Impulsar un Servicio de Necesidades formativas en la Fundación** con el fin de que las empresas puedan comunicar aquellas necesidades de formación no cubiertas por el mercado y la Fundación pueda ofrecer respuestas a estas necesidades.
- ✓ **Introducir incentivos que potencien la bonificación de acciones de calidad y específicas, acordes con las necesidades estratégicas de las empresas, estableciendo en este formato la bonificación máxima e incorporando una minoración en la general.**
- ✓ **Flexibilizar los requerimientos para bonificar formación específica, integrando en el modelo la declaración responsable de las empresas y la verificación de la RLT.**

5. Replantear la figura de los Permisos Individuales de Formación.

- ✓ Contemplar los Permisos individuales de formación como **iniciativa de formación para el empleo gestionada al margen tanto de la formación de Demanda y de la formación de oferta**, centrada en las motivaciones e iniciativa de los trabajadores en pro de su desarrollo profesional y personal.
- ✓ **Establecer el tipo de formación que se puede realizar mediante un PIF** vinculada a un catálogo oficial determinado por el INCUAL para mitigar en parte la ambigüedad actual de la normativa que regula los PIF.
- ✓ Promover **la concurrencia competitiva para la obtención del PIF**, explicitando y difundiendo los criterios prioritarios para otorgarlos y estableciendo distintos porcentajes de bonificación en función del colectivo al que pertenezca el solicitante.
- ✓ **Priorizar la bonificación de “Formación reglada” frente a “Otras acreditaciones” y aquella formación que sea de un nivel superior a la que ya tiene el trabajador que solicita un PIF.**

6. Desarrollar mecanismos de coordinación y mejora de los procesos de seguimiento, control y evaluación.

- ✓ Orientar los sistemas de información (la aplicación informática de la Fundación) al seguimiento de la calidad y utilidad de la formación.
- ✓ Disponer de mecanismos y **protocolos de seguimiento y control de la formación que sean públicos** y permitan conocer cómo se combate el uso indebido o fraudulento de la formación de Demanda y cuáles son sus resultados.
- ✓ Fijar un **plan anual de evaluación** que contemple las actuaciones que se priorizarán en materia de seguimiento y evaluación; entre las que anualmente podría profundizarse al menos en una CPS prioritaria, un tamaño de empresa y un perfil de trabajador por grupo etario o nivel de estudios.
- ✓ Determinar **protocolos de actuación consensuados y normalizados entre los distintos departamentos de la Tesorería general de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.**