

X

EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (1994-1999). EL CASO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Javier MATO DÍAZ

Begoña CUETO IGLESIAS

Mónica DÁVILA DÍAZ

Universidad de Oviedo

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
 2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO Y LA UNIÓN EUROPEA.
 3. LAS ACCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN ASTURIAS Y LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN.
 - 3.1. Descripción de las acciones.
 - 3.2. Metodología de evaluación.
 4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS
 - 4.1. Análisis del grado de cobertura.
 - 4.2. Análisis de los efectos de la formación.
 - 4.2.1. Análisis de la formación ocupacional.
 - a) La demanda de formación y las tasas de empleo.
 - b) La relación entre educación y formación no reglada.
 - 4.2.2. Análisis de la formación continua.
 5. CONCLUSIONES.
 6. BIBLIOGRAFÍA.
-

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente, el profesor José Antonio HERCE, en una reflexión sobre la evaluación de políticas públicas, planteaba que desde finales de los años ochenta ha aumentado el esfuerzo entre los economistas españoles para tratar de encontrar evidencia sobre los efectos de la actuación global del gobierno en la economía. Aunque estas evaluaciones globales han estado limitadas por la magnitud del esfuerzo realizado, HERCE (2000: 138) planteaba que «un campo en el que la evaluación ha avanzado de manera estimulante es el de las actuaciones de los fondos de la Unión Europea, tanto en España como en los demás países beneficiarios, aunque por imperativo de las propias políticas estructurales que casi lo exigen».

Este *impulso europeo* de la evaluación de políticas ha originado la presente investigación, que recoge los resultados de la evaluación del Fondo Social Europeo (FSE) en Asturias. Durante el sexenio 1994-99 y en el seno del Programa Operativo del Principado y el FSE, se han acometido desde la Universidad de Oviedo cuatro proyectos de evaluación de las acciones incluidas en este programa. El hecho de que en Asturias las evaluaciones del FSE se hayan llevado a cabo con cierta continuidad permite realizar, en el momento presente, una síntesis de los resultados obtenidos y una reflexión sobre la eficacia actual de estas políticas.

La investigación se centra en el componente principal del programa evaluado, que es la formación para el empleo, en sus dos vertientes de formación ocupacional y formación continua que, conjuntamente, han supuesto alrededor del 70 por 100 del gasto total. Las medidas cofinanciadas por el FSE comprenden actividades adicionales a la formación, entre las que destacan las subvenciones al empleo por cuenta propia y al empleo social de personas desempleadas, que han absorbido cerca del 25 por 100 del gasto. Esta investigación comienza haciendo una breve referencia a las políticas activas del mercado de trabajo en el ámbito europeo; a continuación se describe el Programa Operativo del FSE en el Principado de Asturias para, posteriormente, presentar la metodología utilizada en las evaluaciones realizadas y los principales resultados. Se finaliza con un apartado de conclusiones.

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO Y LA UNIÓN EUROPEA

Si las actividades de evaluación de las políticas estructurales en nuestro país han venido impulsadas por la UE, no es menos cierto que la progresiva introducción de políticas activas de mercado de trabajo entre las medidas de lucha contra el desempleo también ha sido el resultado, en primer lugar, de nuestra adaptación a las políticas comunitarias y, en segundo término, del acceso a la financiación adicional de tipo estructural. En la lucha contra el desempleo en los países de nuestro entorno se apreciaron hace ya bastantes años las limitaciones de las medidas de mantenimiento de la renta de los

desempleados ante la magnitud del problema del paro. El desempleo estructural justificó la introducción de las llamadas políticas activas, que comprenden diversas actividades para mejorar el ajuste entre desempleados y puestos vacantes: formación para el empleo, subvenciones a la contratación y al empleo autónomo de desempleados, servicios públicos de intermediación laboral y empleo público. La orientación del gasto cofinanciado por el FSE hacia estas acciones es acorde con el objetivo general comunitario de construir un mercado de trabajo europeo, ya que las medidas citadas tratan de reducir o eliminar algunas de las rigideces más importantes en el funcionamiento de dicho mercado.

La incorporación de España a la UE y, con ello, a la financiación procedente del FSE, supuso un impulso financiero de las políticas activas. El significativo incremento de estas medidas queda reflejado en la evolución del gasto dedicado a políticas activas desde 1985, que se duplicó en proporción con el PIB en menos de cinco años y casi se ha triplicado desde aquel año hasta 2000, cuando alcanzó el 0,88 por 100 del PIB (OCDE, 2001). Durante la segunda mitad de los años noventa, el mantenimiento de estas políticas y la reducción del gasto en prestaciones como consecuencia de la caída del desempleo, condujeron a que en 2000 más de la tercera parte del gasto en políticas de mercado de trabajo en España se dedicase a las medidas citadas anteriormente. No obstante, nuestros registros aún no alcanzan la media de la UE de forma que, dado el elevado nivel relativo de paro en nuestro país, el gasto medio por desempleado es inferior a la media comunitaria (JIMENO, 1999). El proceso de crecimiento descrito de las políticas activas ha llevado a que, en los últimos años y sólo en las acciones de formación para el empleo, el número anual de beneficiarios de estas medidas se acerque a los dos millones de personas en España.

La estructura del sistema que rige las medidas activas de mercado de trabajo ha supuesto que la influencia europea se transmita a nuestro país por diversas vías. Por una parte, los Fondos Estructurales han venido cofinanciando diversas acciones desarrolladas por el MTAS y el MEC o, en su caso, por las CC.AA. que tenían transferidas las competencias respectivas. Por otra parte, las *Regiones Objetivo núm. 1* han recibido fondos adicionales a través de programas específicos en los que la presencia del FSE ha permitido una cofinanciación importante durante dos fases plurianuales sucesivas: 1989-93 y 1994-99 ⁽¹⁾. En definitiva, el aumento progresivo de la financiación y la diversificación de los mecanismos a través de los que se trasladan las acciones a los agentes, dado el carácter descentralizado de la gestión de estas políticas, ha llevado a una multiplicación de las acciones y al incremento de la cobertura de

(1) La descripción y el análisis de la estructura institucional de la formación, componente fundamental de las políticas activas, puede encontrarse en OROVAL y TORRES (2001). Por otra parte, Felipe SÁEZ (1997) ha llevado a cabo una estimación de la magnitud que suponía el conjunto de las políticas activas a mediados de los noventa en España.

los colectivos destinatarios de las mismas, especialmente aquel formado por la población desempleada.

El proceso expansivo de las políticas activas de mercado de trabajo en España contrasta con la escasez de trabajos académicos dirigidos a evaluar estas medidas, a pesar de que la literatura económica ofrece diversas líneas de trabajo posibles, todas ellas de gran interés, para realizar evaluaciones rigurosas (SCHMID *et al.*, 1996). El impulso dado por los programas europeos a las tareas de evaluación es sustancial, a la vez que aún se muestra limitado en la proliferación de personas y trabajos dedicados a la evaluación de estas políticas. Cabe citar, entre las investigaciones realizadas en España, los trabajos de análisis agregado de las políticas activas realizados por GARCÍA SERRANO (2000) y por M.A. DAVIA *et al.* (2001) donde se refleja que, entre el conjunto de políticas activas, la formación es la única medida que presenta una influencia significativa sobre la tasa de desempleo y sobre el flujo de salida desde el paro hacia la ocupación ⁽²⁾. Desde una perspectiva micro, el análisis del impacto de un programa de formación sobre las perspectivas de empleo de sus participantes ha mostrado también que esta medida tiene efectos significativos sobre el acceso al empleo de los parados, aunque la magnitud de estos efectos es de un orden modesto (MATO, 2002).

3. LAS ACCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN ASTURIAS Y LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Uno de los objetivos de los programas formativos no reglados es favorecer el equilibrio entre oferta y demanda de trabajo, mejorando la adaptación de los activos a la evolución de la demanda de cualificaciones. Su diseño les permite tener una mayor flexibilidad y mayor capacidad de respuesta que los programas formativos reglados. Un objetivo complementario es la mejora de las perspectivas laborales de ciertos colectivos con problemas específicos de inserción en el mercado de trabajo. Las acciones del FSE han reflejado estas dos premisas, de modo que los objetivos establecidos inicialmente en el Programa Operativo 1994-99 del FSE en el Principado de Asturias fueron los siguientes:

- Inserción de los desempleados de larga duración.
- Integración profesional de jóvenes.
- Integración de colectivos amenazados de exclusión del mercado laboral.
- Promoción de la igualdad mujer-hombre en el mercado de trabajo.
- Formación continua de trabajadores.

⁽²⁾ El análisis macroeconómico realizado por GARCÍA SERRANO (2000: 195) concluye que un aumento del uno por ciento en el número de alumnos de formación reduce las tasas de desempleo y de paro de larga duración en un 0,2 por 100, mientras que incide también en el flujo de salida del paro en un 0,1 por 100.

Estos objetivos se concretan en tres tipos de acciones específicas: en primer lugar figuran los cursos de formación dirigidos a desempleados (formación ocupacional), a trabajadores ocupados (formación continua) y a determinados colectivos específicos como las mujeres y otros grupos con riesgo de exclusión del mercado laboral. Esta línea de actuación ha absorbido casi el 70 por 100 de los recursos del programa y, como queda dicho, constituye el objeto principal de análisis en esta investigación. En segundo lugar, las medidas FSE incluyeron ayudas al autoempleo y al empleo social, es decir, subvenciones para desempleados que se establecen por cuenta propia como autónomos, o bien a través de cooperativas y sociedades laborales. Por último, el FSE cofinanció durante estos años medidas destinadas a la creación de infraestructuras de apoyo a la formación y el empleo, cuyo montante ha sido relativamente muy modesto.

3.1. DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES

Entre las dos grandes medidas del FSE en Asturias, la segunda en importancia y ya citada ha sido la correspondiente a subvenciones al autoempleo. Las ayudas al empleo autónomo constituyen líneas financieras de apoyo a los desempleados que quieran establecerse como trabajadores por cuenta propia desarrollando su actividad en el Principado de Asturias. La cuantía de la ayuda tiene en cuenta la situación personal del solicitante, esto es, la ayuda se incrementa si la persona es joven, discapacitada, parada de larga duración o mujer, siempre con un tope máximo de 600.000 pesetas. Durante el período de aplicación del programa evaluado, 1994-1999, se concedieron un total de 3.355 ayudas de este tipo. Aunque el objetivo principal de esta comunicación no sean los resultados de esta línea de actuación, cabe señalar que el principal indicador utilizado en las evaluaciones realizadas es la tasa de supervivencia de los negocios subvencionados cuyos resultados pueden considerarse muy elevados en términos comparativos con los de otras evaluaciones de medidas similares (ver MATO, CUETO y DÁVILA, 2002).

Centrándonos en el ámbito de la formación, durante el período 1994-1999 se realizaron 2.606 cursos del FSE en Asturias, que significan más de 42.000 plazas formativas. Las tres medidas formativas principales, es decir, formación a desempleados mayores y menores de 25 años y formación a ocupados, han absorbido más del 80 por 100 de las acciones desarrolladas, repartiéndose el resto entre las dos medidas dirigidas a colectivos específicos, mujeres y excluidos del mercado laboral, con una mayor presencia de los cursos dirigidos a este último colectivo, cuya participación en el programa se ha visto incrementada de forma sustancial a partir de 1997.

3.2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Las evaluaciones realizadas sobre las acciones formativas del FSE en el Principado de Asturias han incidido en el análisis de sus resultados. Concreta-

mente los estudios han incidido en la ejecución de las medidas (tanto en términos financieros como de número y tipo de acciones realizadas a lo largo del sexenio 1994-1999); su eficacia (grado de consecución de los objetivos propuestos y relación entre beneficiarios efectivos y beneficiarios potenciales de las medidas); el análisis de los costes y los efectos de las medidas que comprenden el programa.

La evaluación del impacto o de efectos de las medidas se ha realizado mediante un análisis *expost* de los participantes en la formación, centrado fundamentalmente en el estudio de su situación laboral, su experiencia laboral entre el curso y el momento de la encuesta, la adecuación de la formación al puesto de trabajo, el tipo de relación laboral y la vía de acceso y/o consolidación del empleo. Para llevar a cabo estos análisis se ha contado con la colaboración de la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo del Principado de Asturias, entidad propietaria de toda la información disponible sobre las acciones del FSE referente a cursos, participantes y costes de la formación realizada. Además, los efectos de las medidas formativas se han evaluado a partir de la realización de encuestas a muestras representativas de alumnos de formación ocupacional y continua una vez transcurridos entre 18 y 24 meses desde el fin del curso de formación realizado. Los cuestionarios constan de preguntas relativas a la situación laboral actual del beneficiario, la formación recibida, su trayectoria educativa-laboral y su opinión sobre el curso, además de algunos datos personales. La estructura general de las encuestas y los cuestionarios se ha mantenido en todas las evaluaciones realizadas, permitiendo la comparación de los resultados obtenidos.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este apartado se describen algunos de los indicadores utilizados en las distintas evaluaciones llevadas a cabo: el grado de cobertura, las tasas de inserción laboral y la demanda de formación.

4.1. ANÁLISIS DEL GRADO DE COBERTURA

El grado de cobertura es una estimación de la proporción de los beneficiarios potenciales que participan efectivamente en las medidas de un programa: por ejemplo, la relación entre los desempleados que han accedido al mismo en un año y el desempleo promedio de ese mismo año. Este indicador se ha movido a lo largo de estos años en un orden de magnitud del cinco por ciento para el colectivo de desempleados.

El análisis de la cobertura de las acciones del FSE en la región resulta parcial, especialmente al abordar la formación a desempleados, dada la existencia de otras medidas activas de mercado de trabajo que se desarrollan simultáneamente y se dirigen al mismo colectivo. Así, una evaluación más completa de la cobertura exige incorporar la incidencia de programas como el Plan FIP

(Formación e Inserción Profesional) del INEM, dirigido al colectivo de parados. Una estimación global de la cobertura de las medidas para desempleados en Asturias indica que más del 20 por 100 estarían participando cada año en este tipo de programas.

Respecto a la formación de trabajadores, la evolución del número de beneficiarios de cursos dirigidos a ocupados, junto con el continuo incremento de la población ocupada del Principado de Asturias, ha provocado algunas variaciones en la tasa de cobertura, en el entorno del uno por ciento. También se han tenido en cuenta las acciones de formación del FORCEM ya que su combinación con el programa evaluado permite ofrecer una estimación más completa de la cobertura de la formación continua en Asturias. Pero sólo para 1995 se ha conseguido estimar una tasa de cobertura global que ascendió al 7,7 por 100 en ese año.

4.2. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA FORMACIÓN

La evaluación de los efectos de la formación sobre los beneficiarios es probablemente la cuestión que más preocupa a todos los agentes involucrados en la formación. El objetivo último de los cursos es mejorar las perspectivas de empleo de los alumnos, lo que se traduce, en el caso de la formación ocupacional, en el acceso al empleo de los participantes en los cursos y, en formación continua, en la consolidación en el puesto de trabajo de los trabajadores que han recibido la formación.

4.2.1. ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN OCUPACIONAL

La formación dirigida a personas en situación de desempleo tiene como principal objetivo el acceso de los participantes a la ocupación. Para evaluar la consecución de este objetivo a lo largo del sexenio de vigencia del P.O. del FSE se han elaborado, a partir de las encuestas realizadas a los beneficiarios, las siguientes tasas de empleo: *tasa de ocupación* (proporción de participantes que tenían empleo en la semana anterior a la encuesta) y *tasa de acceso al empleo* (proporción de participantes que han tenido al menos un empleo desde la finalización del curso hasta el momento de la encuesta).

La tasa de ocupación de los participantes en el último año del programa (1999) se sitúa en torno al 50 por 100, reflejando una tendencia creciente. La tasa de acceso al empleo, por su parte, revela que casi 7 de cada 10 participantes han tenido alguna experiencia laboral entre la formación y el momento de la encuesta. Estos resultados superan los alcanzados en evaluaciones anteriores, si bien el orden de magnitud no es muy diferente. Las tasas reflejan el ciclo económico que ha caracterizado a la economía asturiana durante los últimos años y que en 2000 y 2001 ha permitido a los participantes encontrar empleo con más facilidad que en años anteriores. Por otra parte, la diferencia observada entre los *stocks* de participantes ocupados en una fecha determinada y los

flujos de acceso al empleo (y, por tanto, salida del paro) durante el período posterior a la formación, refleja que los beneficiarios de esta política están accediendo con frecuencia a empleos inestables.

Un rasgo de gran interés en la evaluación de las políticas formativas viene dado por las diferencias por sexo en el impacto de estas medidas. Las estimaciones del último año señalan una diferencia en el acceso de hombres y mujeres al mercado laboral cercana a los diez puntos porcentuales: siete de cada diez participantes varones han conseguido empleo después del curso formativo frente a seis de cada diez mujeres. Resulta notable que estas diferencias se hayan reducido significativamente respecto a años anteriores, mostrando la creciente ocupación de las mujeres con el ciclo económico. La ya mencionada recuperación de la economía asturiana en los tres últimos años ha dado lugar a una mejora de las tasas de acceso al empleo, más temprana en el caso de los hombres que en el de las mujeres y que, por tanto, lleva a una reducción de la brecha entre ambas tasas cuando el crecimiento económico se va consolidando.

Además de las diferencias personales, cabe señalar también la importancia de las familias profesionales de los cursos realizados en la explicación del acceso al empleo. Durante el período de aplicación del programa evaluado, 1994-1999, ha habido diferencias en las tasas de empleo de cada familia profesional, si bien en algunos casos se ha mantenido la alta (o baja) inserción de los alumnos que realizaban cursos de determinadas materias. Así, las familias de Informática aplicada, Soldadura y calderería, Otra industria y Técnicas de venta mantuvieron tasas elevadas de ocupación y de acceso al empleo durante todo el período o la mayor parte de él. Por el contrario, familias como Gestión de empresas e Informática básica han mantenido bajos índices de empleo en todas las evaluaciones realizadas. La interpretación de estos indicadores ha de realizarse con cautela, porque la significatividad de las muestras disminuye al considerar categorías múltiples, como es el caso. Sin embargo, la repetición sistemática de valores elevados o reducidos permite extraer conclusiones útiles para la planificación de la política formativa, mientras que los cambios en las tasas de empleo de una familia entre un año y el siguiente pueden suscitar la realización de análisis más detallados. Por ejemplo, los resultados alcanzados avalan la formación en familias industriales como Calderería, Soldadura y Otra industria, ligadas a ramas de actividad tradicionales de la industria asturiana como la Metalurgia y la Construcción naval que, independientemente de la influencia del ciclo económico, continúan demandando mano de obra y generando contrataciones en nuestra región. Las elevadas tasas de empleo de la formación no reglada en estas familias significa, además, que este tipo de formación resulta adecuado para puestos semicualificados de la industria, y que las empresas valoran la política de formación ocupacional. En el otro extremo de la clasificación por familias, los reducidos registros de la Gestión de empresas o Informática básica muestran que este tipo de formación puede ser necesaria pero no resulta suficiente para el acceso al empleo de los parados asturianos.

a) LA DEMANDA DE FORMACIÓN Y LAS TASAS DE EMPLEO

Una cuestión que se ha planteado en las evaluaciones es la existencia o la implantación de indicadores de demanda de formación que puedan ser útiles para guiar la gestión de las políticas formativas. La gratuidad de la formación para los participantes, acorde con su consideración como un servicio público, presenta, desde un punto de vista económico, la dificultad para evaluar la demanda de dicho servicio, al carecer de la guía de los precios. De acuerdo con la teoría económica, la gratuidad de un bien o servicio generará una demanda infinita o, en la práctica, un exceso de demanda asegurado. De otro modo, el comportamiento de los desempleados mostraría una valoración reducida de los beneficios de la formación, inferior al coste de oportunidad del tiempo necesario para invertir en la asistencia a los cursos.

Como consecuencia de estos planteamientos, la recogida de información referente a los excesos de demanda de los distintos cursos impartidos en el programa del FSE ha mejorado progresivamente en los últimos años. En las dos últimas evaluaciones realizadas, la existencia de datos sobre los solicitantes de cursos ha permitido calcular el *exceso de demanda de formación*, entendido como el porcentaje de desempleados que, cumpliendo los requisitos establecidos, solicitaron formación sin poder acceder a ella por no haber plazas suficientes. El comportamiento de este indicador muestra que determinadas familias profesionales como Soldadura, Calderería, Informática básica e Informática aplicada presentan excesos de demanda elevados en los dos años analizados mientras que, por el contrario, los cursos pertenecientes a Otra industria, Otros servicios, Acabado de construcciones y artesanos y Técnicas de venta muestran excesos de demanda inferiores a la media ⁽³⁾.

La disponibilidad de un indicador de demanda permite, por otra parte, contrastar la hipótesis de la racionalidad del consumidor de formación o, expresado en términos menos técnicos, la relación que pueda existir entre la demanda de cursos y su impacto sobre el empleo. En teoría cabría esperar una relación positiva, es decir, que se demanden más aquellos cursos más eficaces para conseguir trabajo. Con este fin se ha estudiado la relación entre el índice de exceso de demanda elaborado y la tasa de acceso al empleo, concluyendo que no se observa una relación lineal entre ambas variables por familias profesionales, aunque sí una correlación positiva. Al respecto, algunas familias sí han mostrado una coherencia clara entre la demanda y la valoración externa del mercado de trabajo: los cursos de Soldadura e Informática aplicada presentaban excesos de demanda y tasas de empleo superiores a la media, mientras que los de Automóvil, por ejemplo, han mostrado el comportamiento contrario, es

⁽³⁾ La recogida de esta información no presupone que la estrategia del planificador de la formación haya de someterse a los avatares de la demanda de cursos, sino que la gestión de esta política puede tomar como una referencia complementaria a otras el criterio de la demanda, que puede ser muy útil para la toma de decisiones marginales sobre la oferta.

decir, exceso de demanda y tasa de colocación inferiores a la media. Otras familias con observaciones menos consistentes combinan tasas destacadas (limitadas) de empleo con indicadores reducidos (altos) de demanda de formación, permitiendo lecturas diversas y suscitando el interés que presenta la interpretación de las evaluaciones por parte de los planificadores y gestores de la formación.

b) LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN NO REGLADA

Una última variable de interés para la explicación del acceso al empleo de los participantes en formación es su nivel de estudios terminados. En general se cumple la hipótesis esperada de que mayores niveles de estudios aparecen asociados a tasas de empleo más elevadas y viceversa. Los mejores resultados de empleo se han encontrado entre los Ingenieros Técnicos y los titulados en Formación Profesional (nivel II y Módulos formativos). Los registros más bajos son obtenidos por los titulados en FPI. Otros titulados con resultados inferiores a la media son los de BUP y COU, los Diplomados en Ciencias Socio-jurídicas y quienes tienen niveles educativos más bajos. Respecto a estas tres categorías cabe señalar que las reducidas tasas de empleo están condicionadas por la continuación de muchos jóvenes en el sistema educativo. Así, cuotas importantes de los titulados en BUP y COU, de ciertos diplomados y de las categorías de estudios más bajas se encontraban estudiando en el momento de la encuesta, por lo que su situación ante el empleo queda supeditada a la compatibilización de estudios y trabajo.

Los resultados obtenidos permiten hacer una reflexión sobre el papel de la formación ocupacional respecto a los jóvenes. Si el objetivo de la misma es el empleo, parece que el acceso a la formación de alumnos del sistema educativo reglado resulta inadecuado. Las personas que continúan estudios reglados de cualquier nivel tienden, a la finalización de la formación, a dedicarse más a dichos estudios que a la búsqueda de empleo. Una adecuada coordinación de los subsistemas formativos reglado y no reglado exige que, con carácter general y salvo excepciones, la condición de estudiante impida el acceso a cursos de formación ocupacional, la cual será más eficaz si se impulsan los cursos dirigidos a personas en situación estricta de desempleo o se favorece el acceso de estas personas. Ello contribuiría, por otra parte, a reducir el riesgo de que los estudiantes universitarios puedan desplazar de esta política a otras personas con menos recursos, si los gestores de la formación tienden a seleccionar como participantes a las personas con mejores perspectivas de empleo (*creaming*).

4.2.2. ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN CONTINUA

El segundo gran bloque de formación dentro de las acciones del FSE en Asturias es la formación a personas ocupadas. El objetivo principal de esta medida, la estabilidad en el empleo, ha sido analizado a través de la *tasa de permanencia en el empleo*. Ésta puede definirse como el porcentaje de perso-

nas que continúan ocupadas después de haber realizado el curso de formación. Se ha estudiado la proporción de personas que continúan teniendo empleo al menos un año después de haber realizado el curso, tiempo suficiente para conocer si esta formación ha supuesto algún efecto directo en su situación laboral.

La tasa de permanencia para personas ocupadas registra en la última anualidad las mejores cifras del período, mostrando una permanencia casi total de las personas que realizaron algún curso de formación continua estando empleada a lo largo del año 1999. La mejora económica de la región se traduce igualmente en la estabilidad en el empleo que es relativamente superior en ese año a las situaciones analizadas en años anteriores y sitúa la brecha entre hombres y mujeres en el diferencial mínimo.

Al igual que se hizo con la formación ocupacional, también para la formación continua se ha calculado un índice de exceso de demanda en las dos últimas evaluaciones realizadas. En general, los resultados obtenidos son similares a los de la formación ocupacional y, por tanto, las familias profesionales de Soldadura, Informática básica e Informática aplicada son las que tienen mayor número de solicitantes. Igualmente se ha relacionado el exceso de demanda con la tasa de permanencia en el empleo de los alumnos y los resultados muestran que la formación en Soldadura repite su éxito doble (demanda elevada e inserción destacada) mientras que otras familias profesionales como Otros servicios recogen desviaciones a la baja en ambas variables.

5. CONCLUSIONES

Las acciones del FSE en el Principado de Asturias se han desarrollado a lo largo del sexenio 1994-1999 en un marco económico regional caracterizado, en general, por el crecimiento económico y la creación de empleo. El Principado ha compartido los rasgos positivos del ciclo económico general del país, aunque la evolución del empleo y el paro regional muestra desviaciones negativas respecto a la media nacional y al conjunto de regiones «Objetivo núm. 1». Entre 1994 y 1999 el empleo neto ha crecido en todos los sectores salvo en la Agricultura, destacando la creación de empleo en la Construcción durante la segunda mitad del período. En el análisis de los efectos de la formación, es preciso tener en cuenta este crecimiento del empleo.

El programa evaluado comprende políticas activas de mercado de trabajo y se compone de tres grandes grupos de medidas: cursos de formación para el empleo, subvenciones al empleo autónomo y al empleo social, y Asistencia Técnica. La formación se diferencia entre cursos para jóvenes desempleados, para parados mayores de 25 años, para mujeres en paro, para personas con riesgo de exclusión del mercado de trabajo y para trabajadores (formación continua). En relación con los efectos de la formación a personas desempleadas, las evaluaciones realizadas muestran tasas de ocupación o empleo en la semana anterior a la encuesta de evaluación que son claramente inferiores a las tasas de acceso al empleo. Esta diferencia entre los *stocks* de participantes

ocupados en una fecha determinada y los flujos de acceso al empleo durante el período posterior a la formación refleja que los beneficiarios acceden frecuentemente a empleos inestables.

Las evaluaciones llevadas a cabo recogen básicamente los efectos brutos de la formación realizada. Las ventajas de este tipo de evaluaciones, comparativamente poco sofisticadas, son que no interfieren con el desarrollo de las políticas ni con los administradores y que permiten obtener un análisis relativamente continuo de la situación laboral de los colectivos destinatarios de la formación. Por el contrario, las desventajas de este tipo de trabajos son la falta de información sobre los efectos netos de las políticas, así como el riesgo de que los resultados encubran un efecto de desplazamiento de los activos no formados.

Retomando las reflexiones con que se iniciaba este trabajo, cabe citar de nuevo al profesor HERCE (2000: 139) para acordar con él que «cuando se piensa en la infinidad de intervenciones y políticas desplegadas por el sector público en la economía española es inmediata la sensación de que todos los economistas españoles serían insuficientes para someterlas a una evaluación exhaustiva, y eso contando con los recursos financieros necesarios para ello». En definitiva, parece aconsejable continuar incorporando progresivamente como una práctica común la evaluación empírica de las políticas públicas y sus efectos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA SERRANO, C. (2000): «Los Resultados de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España. Evidencia Empírica Disponible», en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *La evaluación de las políticas de ocupación*, Madrid, MTAS, pp. 175-198.
- HERCE, J.A. (2000): «Evaluación de políticas públicas en España», en Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *La investigación económica en España, 1990-2000*, Valencia, IVIE, pp. 136-143.
- INEM (1997): *Inserción laboral en la Formación Profesional Ocupacional de Asturias. Análisis a través de encuesta al alumno formado durante 1995*, Mimeo.
- JIMENO, J.F. (1999): «Las políticas de empleo: pasado, presente y futuro» en Garde, J.A. (ed.), *Políticas sociales y estado del bienestar en España*, Madrid, Trotta, pp. 311-335.
- DAVIA, M.A.; GARCÍA SERRANO, C.; HERNÁNZ, V.; MALO, M.A. y TOHARIA, L. (2001): «Do Active Labour Market Policies Matter in Spain?», en J. De Koning y H. Mosley (Eds.) *Labour market policy and unemployment. Impact and process evaluations in selected European countries*, Cheltenham, R.U., Edward Elgar, pp. 137-160.
- MATO, F.J. (2002): *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental*. Madrid, Civitas.

- MATO, F.J.; CUETO, B.; DÁVILA, M.; PARREÑO, M. y VALDAVIDA, E. (2001a): *Evaluación Final del Programa Operativo del Fondo Social Europeo en el Principado de Asturias 1994-1999*, Mimeo.
- MATO, F.J.; CUETO, B. y DÁVILA, M. (2002): «Evaluación de políticas de mercado de trabajo: Un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo», Comunicación presentada en el V Encuentro de Economía Aplicada, Oviedo, 6 a 8 de junio de 2002.
- OCDE (2000): *Employment Outlook*.
- OROVAL, E. y TORRES SOLÉ (2001): «Agents i Fluxos Econòmics de la Formació», *Revista Econòmica de Catalunya*, pp. 43-51.
- SCHMID, G.; O'REILLY, J. y SCHÖMANN, K. (Eds.) (1996): *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham, R.U., Edward Elgar.
- SÁEZ, F. (1997): «Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», *Papeles de Economía Española*, núm. 72, pp. 309-325.
- VÁZQUEZ, J.A.; MATO, F.J.; DÁVILA, M. y GARRANDÉS, I. (1997): *Evaluación del Programa Operativo del Principado de Asturias (FSE). Informe Intermedio*, Mimeo.
- VÁZQUEZ, J.A.; MATO, F.J.; ARGÜELLES, M. y DÁVILA, M. (1998): *Evaluación del Programa Operativo del Principado de Asturias (FSE), Anualidad 1996*, Mimeo.
- VÁZQUEZ, J.A.; MATO, F.J.; DÁVILA, M.; CUETO, B. y VALDAVIDA, E. (1999): *Evaluación Intermedia del Programa Operativo del Fondo Social Europeo en el Principado de Asturias (II Fase)*, Mimeo.