

LA INTERVENCIÓN DE LOS SINDICATOS ESPAÑOLES EN EL SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA (1993-2007)

MIKE RIGBY

LONDON SOUTH BANK UNIVERSITY¹

RESUMEN

ESTE ARTÍCULO EXAMINA LA INTERVENCIÓN DE LOS SINDICATOS ESPAÑOLES EN FORMACIÓN CONTINUA DESDE 1993. EL ARGUMENTO PRINCIPAL DEL ARTÍCULO ES QUE A TRAVÉS DE ESTA INTERVENCIÓN, LOS SINDICATOS HAN PODIDO HACER UNA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA A LA MEJORA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA. SE DESTACA QUE LA PARTICIPACIÓN SINDICAL HA SIDO DETERMINANTE EN ASEGURAR UN AUMENTO Y UN REPARTO MÁS IGUALITARIO DE LAS OPORTUNIDADES FORMATIVAS. ADÉMÁS LOS SINDICATOS HAN PODIDO APROVECHAR SU PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA PARA CONSOLIDAR SU PAPEL EN EL DIÁLOGO SOCIAL Y FORTALECER SU ORGANIZACIÓN. SIN EMBARGO, TODAVÍA LES QUEDAN LOS RETOS DE INFLUIR MÁS EN EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN DENTRO DE LA EMPRESA Y DE REDUCIR LA DISTANCIA ENTRE LOS CONTRATOS PROGRAMA Y EL CENTRO DE PRODUCCIÓN O SERVICIO.

PALABRAS CLAVE:

FORMACIÓN CONTINUA, SINDICATOS, IGUALDAD, COMPETITIVIDAD.

Este artículo examina la intervención de los sindicatos españoles en formación continua desde 1993. El argumento principal del artículo es que a través de esta intervención los sindicatos han podido hacer una contribución significativa a la mejora del sistema de formación continua aunque les quedan todavía retos importantes, particularmente después de los cambios recientes en la organización y financiación del sistema.

El artículo empieza con una revisión de la literatura sobre la intervención sindical en materia de formación. Luego pasa a examinar el desarrollo del sistema español de formación continua desde 1993 y finalmente evalúa la contribución sindical.

LOS SINDICATOS Y LA FORMACIÓN EN LA LITERATURA

El interés sindical por la formación continua tiene una larga historia aunque restringida en el sentido de que tradicionalmente ha estado centrada en el trabajo manual cualificado o de oficio (“crafts”), y concretamente en sus sistemas de aprendizaje. Para algunas de las organizaciones sindicales, los trabajadores de oficio [“craftsmen”] han constituido un grupo muy importante de afiliados. Así, en el pasado los sindicatos intentaron controlar el número de aprendices para regular el incremento de la competencia a la que sus afiliados habían de hacer frente. Además intervinieron en la negociación de los contratos, los niveles salariales y, en ge-

¹ rigbyp@lsbu.ac.uk

neral, en la regulación de las condiciones laborales de los aprendices.

De este modo, el interés sindical por influir el contenido de la formación adquirida durante el periodo de aprendizaje fue limitado.

Durante los años noventa varios factores han influido en el incremento del interés de los sindicatos por intensificar su actividad en formación continua. Uno de los más relevantes ha sido el fuerte debilitamiento experimentado por estas organizaciones en los países industrializados en los últimos veinte años. Para afrontar esta crisis se ha planteado la necesidad de que los sindicatos modifiquen su agenda. Así Hyman (1994) distingue entre reivindicaciones cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras se encuentran las relacionadas con los salarios, las pensiones, la jornada laboral, etcétera. Este tipo de reivindicaciones suele tener un carácter más distributivo y conflictivo, en la medida en que son de suma cero (lo que gana una parte lo pierde la otra). En el futuro su importancia se verá desplazada, según este autor, por la necesidad de considerar la capacidad de pagar de cada empresa, y por las presiones competitivas impuestas por el mercado. En cuanto al temario, según su diagnóstico, dadas las menores expectativas de lograr aumentos salariales, las organizaciones sindicales concentrarán sus esfuerzos en reivindicar otras compensaciones. Entre las prioritarias estarán la estabilidad y la continuidad en el empleo. Pero también figurarán las reivindicaciones cualitativas ya que en este ámbito las posibilidades de llegar a acuerdos con los empresarios son mayores. La formación continua predomina entre estos temas a la que habrá que añadir el de las condiciones de trabajo, el control de la producción, el enriquecimiento del trabajo, el trabajo en equipo y la planificación de la trayectoria laboral. Hyman plantea que incidir en el tratamiento de la formación continua permitirá a los sindicatos conformar una agenda de negociación que apele tanto al interés del empresario, por aumentar la productividad, como a los intereses de los trabajadores con respecto a la seguridad de su empleo, su promoción profesional y la satisfacción en sus puestos de trabajo. Otros autores como Regini (1992), Jefferys (1996), y Bacon, Blyton and Morris (1996) ponen

igual énfasis en la importancia de tratar la formación continua en tanto que reivindicación sindical. En el contexto inglés, Eva y Dundon (1998), señalan que la vinculación entre el tratamiento de la formación continua y el desarrollo de una relación más cooperativa con el empresario, es un principio fundamental de la filosofía del nuevo sindicalismo británico [*"new unionism"*].

No obstante lo anterior, es necesario señalar que el tratamiento de la formación continua en tanto que demanda sindical no ha sido percibido exclusivamente como un mecanismo facilitador de la cooperación entre sindicatos y empresariado dentro de la empresa. Es un hecho que el proceso de globalización económica (concretamente la velocidad de las transformaciones tecnológicas y la imprevisibilidad de los cambios ocasionada por el incremento de la competencia) ha reducido sustancialmente la estabilidad del empleo de muchos trabajadores. Incidir sindicalmente en el tratamiento de la formación continua parece, por tanto, una forma adecuada de hacer frente a esta creciente inestabilidad. Más explícitamente, la adquisición de un mayor nivel formativo por parte de los trabajadores incrementa su polivalencia dentro de la empresa (haciendo posible en ella la flexibilidad funcional) y las posibilidades de encontrar un nuevo trabajo (dentro y fuera de ella) en caso de que sea necesario. Por otra parte la involucración de las organizaciones sindicales en formación se ha presentado también como un objetivo de carácter estratégico. La participación de los sindicatos podría conducir, en este sentido, a incrementar su capacidad de control dentro de la empresa. Así, las negociaciones sobre la definición de las necesidades formativas y su impartición, y las discusiones relativas a la promoción y seguridad de empleo, harán inevitable la intervención de los sindicatos en algunas decisiones sobre inversión, localización productiva, y los propios procesos de re-estructuración empresariales (Claydon y Green, 1994). Conviene aludir también al modo en que el fomento de la formación continua puede apuntalar otras reivindicaciones sindicales de corte tradicional como las demandas salariales (Mahnkopf, 1992; Rainbird y Vincent, 1996). Por otra parte, la formulación de demandas sindicales en

materia de formación continua ha sido considerada igualmente pertinente para contener el declive de los niveles de afiliación. La pérdida de puestos de trabajo en los sectores donde esos niveles eran más elevados ha creado la necesidad para los sindicatos de acercarse a grupos de trabajadores que tradicionalmente han estado más alejados de su esfera de influencia (es el caso de los técnicos y los administrativos). Estos grupos suelen estar interesados en la formación puesto que se encuentra relacionada con la promoción y la movilidad profesionales (Heyes y Stuart, 1998).

La oportunidad que existe para la extensión del papel sindical en materia de formación procede en parte de la contribución distintiva que pueden aportar los sindicatos. Sutherland y Rainbird (2000) ponen énfasis en que los sindicatos deben tener unas metas para la formación continua bien diferentes de las de las empresas, basadas en las habilidades transferibles.

En este contexto, Streeck (1992) sugiere que las habilidades incorporadas por los trabajadores constituyen una ventaja competitiva para sus respectivas empresas, y que el desarrollo de esas destrezas requiere la participación activa del empresario puesto que son adquiridas en la misma empresa. A pesar de ello, Streeck considera que los empresarios no se comprometen individualmente de manera suficiente en materia formativa ya que lo consideran poco rentable. En este ámbito, sin embargo, es donde se puede presionar para modificar la situación descrita. Streeck plantea que tradicionalmente los empresarios han invertido sólo y exclusivamente en un tipo de formación: la relacionada con la adquisición de habilidades muy específicas, es decir, muy ajustadas las necesidades de la empresa. La adquisición de una formación básica de carácter más general ha tenido que efectuarse a través de instituciones públicas. Según el mencionado autor alemán, este reparto del trabajo formativo resulta ya inoperativo en la actualidad. Los distintos mercados exigen un ajuste de los productos a las necesidades de los clientes, y para que las empresas puedan maximizar sus beneficios en este entorno, han de ser muy flexibles (han de producir 'a la medida'). Todo ello produce cambios en las tecnologías empleadas y en las ru-

tinias de producción tan rápidos, que se hace muy complicado distinguir entre habilidades genéricas y específicas. De ahí la importancia de que el empresario se comprometa en la provisión de una formación más generalista. En ello las organizaciones sindicales pueden desempeñar un papel muy relevante. En opinión de Streeck, los sindicatos deben insistir en la defensa de un modelo de actuación empresarial que contemple la necesidad de una formación más generalista con un contenido estándar. Junto a ello el mantenimiento de elevados niveles salariales y de la estabilidad en el empleo deben ser reivindicaciones a defender. Todo ello debiera animar a los empresarios a invertir en capacitación y tecnología con el objetivo de maximizar la productividad de los trabajadores y favorecer el desarrollo de una formación adecuada en el interior de la empresa.

Otros autores confirman la contribución de las organizaciones sindicales a la formación continua; así, Freeman y Medoff (1979, 1984) argumentan que la mera existencia de sindicación en la empresa puede facilitar la inversión empresarial en esta modalidad de formación. Plantean que en los casos en los que esa sindicación no existe, los trabajadores terminan saliendo de la empresa para mejorar su nivel de habilidades, puesto que tienen el temor a sufrir represalias si protestan por la gestión empresarial en esta materia. En las empresas en las que existe sindicación los trabajadores disponen por el contrario de un mecanismo para comunicar sin recelos sus necesidades formativas a la dirección empresarial. Las empresas con afiliación sindical suelen tener además una plantilla más estable que las que no la tienen; ello reduce la posibilidad de que la empresa 'pierda' su inversión formativa a favor de una de la competencia. En estos casos las empresas suelen invertir con mayor intensidad tanto en formación específica como en formación genérica.

Un estudio australiano (Kennedy, Drago, Sloan y Wooden, 1994) concluyó también que en aquellas empresas donde la influencia sindical era significativa, la inversión en formación continua (interna y externa a la empresa) era mayor, sobre todo en empresas de tamaño pequeño. En las empresas de mayores dimensiones la inversión formativa se concretaba sin relación a que existiera o no sindi-

cación. También, en un estudio sobre la situación inglesa, Heyes y Stuart (1998) establecieron una relación entre el nivel de influencia sindical y el de formación continua en las empresas. En aquellas donde el sindicato había participado en la toma de decisiones sobre formación, el número de trabajadores formados fue mayor. En ellas se daba también un reparto más igualitario de las oportunidades para formarse y una mayor calidad de formación.

Para concluir con este epígrafe sobre la reivindicación de formación continua por parte de los sindicatos quisiera aludir a un tema que ha recibido, en general, poca atención en la literatura relativa a su aportación a la formación para activos: es el de su papel como proveedores de formación. Keep y Rainbird (1990) aportaron varios ejemplos de sindicatos ingleses que han desempeñado este papel. Señalaron, por ejemplo, que un sindicato de trabajadores municipales organizó cursos de alfabetización y de matemáticas elementales; a su vez, el sindicato metalúrgico más representativo de Inglaterra disponía de su propio centro de formación continua, en el que se impartían cursos de electricidad y electrónica a los trabajadores, mandados por sus respectivas empresas. Pues bien, aunque existen casos de este tipo en otros países europeos como España (donde los sindicatos ofrecen planes agrupados de formación bajo la cobertura del sistema FORCEM), este tipo de intervención sindical no ha sido suficientemente incorporada al marco teórico del que vengo dando cuenta.

A pesar del énfasis puesto por la literatura en la importancia del tratamiento de la formación continua en tanto reivindicación sindical, existen muchas dudas respecto a la capacidad de las organizaciones sindicales para sacar partido en la empresa de su intervención en esta área.

En este contexto, Stuart (1996) critica la indisolubilidad de la relación entre los nuevos sistemas de producción y la relevancia de la formación continua, que podemos encontrar en autores como Matthews. Plantea concretamente que en muchas ocasiones los nuevos sistemas productivos suponen la maximización del empleo de los recursos humanos, pero no su potenciación a través de la formación. Sugiere también que la cultura del “empowerment” y de la

mayor autonomización del trabajador asociada a esos sistemas productivos, conduce al individualismo dificultando el desarrollo de la negociación colectiva (lo que afecta, evidentemente, a la referida a formación continua). Es decir, para Stuart, la formación continua en la empresa está más relacionada con las relaciones de poder y la lucha por el control entre empresario y trabajadores, que con un modelo de colaboración e integración entre empresario y sindicatos. En su estudio enfocado en la realización al nivel de empresa de un acuerdo sectorial sobre la introducción de un nuevo sistema de aprendizaje en Inglaterra, Stuart encontró que la actitud empresarial constituía el obstáculo más importante a ese traspaso. Los empresarios no tenían la voluntad de permitir que las organizaciones sindicales participaran en las cuestiones clave para desarrollar el acuerdo, como los planes estratégicos de formación y el plan de recursos humanos de la empresa. Es decir, los empresarios consideraban estas áreas de competencia exclusivamente empresarial. El estudio de Stuart puso también de manifiesto que este rechazo de los empresarios a la participación sindical en materia de formación no respondía sólo a la concepción de la materia como prerrogativa empresarial. Era consecuencia además de que, en muchos casos, los empresarios no deseaban adoptar una perspectiva estratégica en lo relativo a la formación continua. Por el contrario, preferían mantener una orientada al corto plazo cuyo objetivo fuera cubrir las necesidades formativas más inmediatas.

Incluso Streeck (1992) que, como hemos visto, defiende la cultura empresarial basada en un elevado nivel de capacitación profesional, como la clave favorecedora del tratamiento de la formación continua en la agenda de negociación colectiva, admite la posibilidad de que el empresariado opte por otra orientación. Alude específicamente al modelo centrado en la minimización de costes, remuneración y nivel de capacitación, y en el escaso interés que, en consecuencia, existiría en la formación. De ahí que, según este autor, alentar al empresariado para que opte por el modelo de capacitación profesional constituye una tarea sindical fundamental. Para hacerlo las organizaciones sindicales habrían de insistir en la defensa de elevados niveles salaria-

les y en la estabilidad en el empleo. Sin embargo Streeck se muestra más bien pesimista respecto a la posibilidad de que los sindicatos puedan tener éxito en esta tarea.

Otros autores destacan la gran disparidad existente entre las ambiciones sindicales a nivel confederal y su grado de concreción al nivel de la empresa. Terry (1996) expresa poco entusiasmo ante las aseveraciones de los autores que consideran la intervención sindical en formación continua una panacea de cara a la recuperación de las organizaciones sindicales. El autor señala que aunque a nivel nacional la formación continua sea tratada en el futuro como un tema importante, los sindicatos no podrán resistir la presión de los trabajadores, más interesados en priorizar las reivindicaciones cuantitativas (y, especialmente, la del incremento de los niveles salariales). Claydon y Green (1994) afirman que, a pesar de lo recogido en la política de los sindicatos a nivel nacional, los representantes sindicales han demostrado escaso interés en el tratamiento de la formación continua en tanto tema objeto de negociación colectiva. Rigby (1999) lo considera como un problema frecuente en las estrategias sindicales; a menudo 'la estrategia macro' elaborada a nivel nacional, no puede trasladarse al nivel de la empresa ante las diferencias de criterio existentes entre los distintos representantes sindicales que difieren según las posiciones que ocupan en el organigrama sindical. A este respecto, contrasta la estructura y el modelo de gestión de las organizaciones sindicales en tanto instituciones de carácter voluntario, con el de las empresas privadas (cuya estructura se encuentra mucho más centralizada). Por fin Ironside y Seifert (1999), en un estudio comparativo sobre el tratamiento de la formación continua en la negociación colectiva del sector de la sanidad en Finlandia, Francia y el Reino Unido, hallaron otro problema importante: la falta de capacidad técnica por parte de los representantes sindicales para intervenir en cuestiones formativas.

En cuanto a los sistemas, se encuentran varios modelos de formación continua en los países miembros de la Unión Europea y la mayoría tiene algún marco institucional fuera de la empresa. La participación de los sindicatos en las instituciones de

formación continua suele operar a varios niveles. Al nivel estatal la participación suele consistir en el desarrollo de las políticas nacionales con respecto a sistemas de formación continua y cualificaciones. Al nivel sectorial, la preocupación sindical tiene que ver más con las necesidades de formación de ocupaciones específicas y la estructura, el contenido y la duración de los programas. En la empresa el sindicato tiene interés en influir sobre todo en los planes de formación de la empresa. Existen algunos ejemplos de involucración sindical en el montaje directo de programas de formación. Por ejemplo, en Dinamarca el marco legislativo permite la involucración de las partes sociales en el diseño y desarrollo de programas de formación a nivel sectorial y local. Sin embargo, este nivel de participación sindical no es típico en otros países.

El tipo de tradición corporatista que existe en un país parece más importante a la hora de determinar el nivel de involucración sindical en la formación continua que el marco legislativo mismo. Así, en Alemania ha sido el consenso entre las partes sociales y las relaciones corporatistas en el mundo de negocio los factores que han favorecido la participación sindical en formación más que la legislación. Rainbird y Vincent (1996) en su estudio comparativo centrado en Francia y el Reino Unido, señalaron que a pesar de la existencia de derechos legales y de la representación institucional a varios niveles en materia formativa de los sindicatos franceses, su intervención a nivel de empresa era poca. La influencia sindical no fue mayor que la de los sindicatos en el Reino Unido donde el corporativismo es débil y el marco legislativo escaso. En ambos países, por ejemplo, el acceso de los trabajadores no cualificados a las actividades formativas era restringido. Para muchos autores anglo-sajones, los modelos de países como Dinamarca y Alemania constituyen buenos puntos de referencia. De hecho el alemán y el danés son los modelos que parecen haber tenido más éxito, tanto desde el punto de vista de la participación sindical, como de la cantidad y la calidad de la formación llevada a cabo. En ambos casos se combinan un marco legal favorable y un elevado nivel de concertación y diálogo entre las partes sociales en el ámbito sectorial y estatal. Así, en Dinamarca, el marco jurídico

y diálogo social en materia formativa se encuentran estrechamente unidos; la amplia reglamentación estatal encuentra su contrapunto en la definición conjunta (entre organizaciones empresariales y sindicales) de la estructura y contenidos del sistema de formación continua, también contemplada por la ley. En esta misma línea Eaton (2000) describe el sistema alemán como más corporatista que meramente intervencionista desde el punto de vista legal. Insiste por tanto en que está fundamentado en acuerdos, formales e informales, entre empresas y organizaciones sindicales, lo que constituye la mejor forma de regular el mercado de trabajo según este autor. Cabe añadir a lo ya señalado que, a juicio de Steedman (1993), un cierto interés por parte de ambas partes sociales y la colaboración entre ellas, son los factores que lubrican las ruedas de los sistemas formativos de más éxito como el alemán.

De lo anterior se deduce que los derechos legales y de participación institucional fuera de las empresas difícilmente pueden compensar la falta de organización de los sindicatos dentro de las mismas cara a la intervención sindical en formación continua. La situación francesa puede explicarse en gran parte por la debilidad de las organizaciones sindicales de ese país (falta presencia sindical en la pequeña y mediana empresa, y la que existe en las grandes es muy frágil). La existencia de derechos legales puede servir para subrayar esta debilidad. Los sindicatos y la patronal pueden llegar a mejorar sus relaciones a nivel sectorial a partir del tratamiento de cuestiones formativas (puesto que a este nivel el tema suele ser percibido como menos conflictivo). Esto incrementaría, sin embargo, la disparidad existente entre esta situación sectorial y la que experimentan cotidianamente los representantes sindicales a nivel de empresa (mucho más problemática). En este sentido, es cierto que el contexto legal-institucional externo a la empresa puede incentivar hasta cierto punto al empresariado para dialogar con las organizaciones sindicales en materia formativa aunque en los casos en los que el empresario tenga poco interés en colaborar con los sindicatos (y es un caso habitual, como ya se ha comentado) solamente la fuerza sindical puede modificar la situación.

En esta revisión del tratamiento de la intervención sindical en formación continua se ha recogido la diversidad de perspectivas existentes en la literatura académica. Se ha defendido la idea de que, aunque es correcto relativizar las pretensiones más exageradas sobre el tratamiento de la formación en tanto reivindicación sindical, esta área de intervención puede ofrecer a los sindicatos posibilidades para consolidar su papel si tienen en cuenta algunas precondiciones. De estas precondiciones quizás las dos más importantes son las siguientes:

a) Los sindicatos no pueden depender solamente del marco institucional/legal para fortalecer su participación en temas formativos – su influencia depende también de factores como el nivel de organización sindical y de cultura cooperadora arraigadas en la empresa.

b) Los sindicatos tienen que promover su propio agenda para la formación continua, bien distinta de la agenda de las empresas. Su contenido ha sido bien resumido por Sutherland and Rainbird (2000) en tres dimensiones:

1) Igualdad. Los sindicatos deben asegurarse de que el acceso a las oportunidades formativas sea igual para todos los trabajadores, al tener en cuenta que tradicionalmente clase social, género y raza han sido factores determinantes con respecto al acceso

2) Organización. Los sindicatos deben aprovechar su participación en formación continua para demostrar a los trabajadores su relevancia y conseguir beneficios organizativos como un aumento de afiliación.

3) Competitividad. Los sindicatos también tienen interés en asegurar la competitividad de las empresas donde trabajan sus afiliados mediante la promoción de formación que permita que las empresas puedan competir más por la calidad de sus productos y servicios que por el precio. De ahí que es importante que los sindicatos pongan énfasis en la importancia de las habilidades transferibles.

Por último, en el contexto español es importante señalar que la literatura repasada aquí habla poco del caso de la PYME. El predominio de la pequeña empresa en el tejido industrial español hace más difícil el trabajo sindical en cuestiones de formación. En el sector de las PYMES los sistemas instituciona-

les de formación continua han tenido menos éxito (Gasskov, 1997). En las seis economías investigadas por Brown et al (2001) las iniciativas formativas no llegaron tanto a las PYMES como a las empresas grandes. El dilema para los sindicatos se hace patente en el trabajo llevado a cabo en Australia por Kennedy et al (1994). En su estudio encontraron que la relación entre presencia sindical y formación continua fue menor en las empresas grandes que en las pequeñas. Los autores sugirieron que la situación en la gran empresa era consecuencia de las economías de escala y de la presencia consolidada de un mercado de trabajo interno. Esta observación equivale a señalar que es en la pequeña empresa donde la influencia sindical puede ser más decisiva, ya que el empresario de una PYME por sí mismo no tendría el mismo incentivo a invertir en materia formativa. Se plantea, sin embargo, un problema: es precisamente en las pymes donde la implantación sindical es más limitada.

LOS ACUERDOS TRIPARTITOS DE FORMACIÓN CONTINUA

Durante la década de los 80, después de la transición a la democracia, la intervención estatal en formación continua fue escasa. Dado el alto nivel de paro, una mayor atención y más recursos fueron destinados a la formación de los desempleados. La formación continua dependía de las fuerzas del mercado y de la voluntad de empresas individuales. Esta situación de 'laissez faire' no comportó una provisión eficaz de formación. Por eso, España es considerada junto a otros países del sur de Europa, Grecia, Portugal e Italia, como países con un bajo rendimiento con respecto a formación continua (OCDE, 1999). Así los datos del estudio de formación continua de la Unión Europea, llevado a cabo en 1993, destacan el bajo rendimiento de España (European Commission, 1999). Sólo el 26% de empresas españolas ofreció formación a sus empleados contra un 57% a nivel europeo. Sólo el 20% de los trabajadores españoles había participado en formación continua frente a un 28% a nivel europeo.

Tres aspectos de la economía contribuyeron al bajo rendimiento de las empresas españolas con respecto a la formación continua. Primero, la importancia de las PYMES en la economía ha sido un fac-

tor determinante. Históricamente los niveles de formación en las pymes han sido más bajos que en las grandes empresas. Así, el informe de la UE (1999), referido a España, halló que mientras la práctica totalidad de las grandes empresas proporcionaron formación a sus trabajadores, sólo lo hicieron la mitad de las empresas de entre 10 y 49 empleados (si el estudio europeo hubiera incluido las empresas con menos de 10 trabajadores, el déficit español hubiera sido mayor). Un segundo factor ha sido la desregulación progresiva del mercado laboral, que ha conducido a una situación de elevada precariedad para un grupo significativo de trabajadores. Al final de 1992 la tasa de temporalidad ascendió a un tercio de los asalariados (más del doble del medio europeo (Rigby y Lawlor, 2001)). Por consiguiente, los empresarios se mostraron más reacios a invertir en formación dirigida a este grupo de trabajadores, puesto que su continuidad en la empresa resultaba más incierta a largo plazo. Por último, el alto nivel de desempleo, también muy por encima de la media de la Unión Europea, podía actuar como freno a la inversión en formación ya que con tanta oferta de mano de obra es posible emplear trabajadores sobrecualificados en puestos que requieren menor cualificación, obviando así la necesidad y el coste de formarles.

No sólo había un bajo nivel en formación al principio de los años 90. Las oportunidades de acceder a la formación no solían distribuirse equitativamente entre todos los trabajadores. Mientras en 1993, año en que se iniciaron los Acuerdos, un 37 por 100 de los mandos y profesionales recibieron formación, la cifra bajó al 8 por 100 en el caso de los trabajadores no cualificados (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 1995). Ello demuestra una vez más la vigencia del "efecto Mateo", es decir, de la existencia de mayores oportunidades de formación para los trabajadores mejor formados (Peraita, 2000). Algunos de los grupos que suelen estar infrarepresentados en lo que a formación en la empresa se refiere suelen ser las mujeres, los trabajadores más jóvenes (18-24) y los mayores de 45 años.

Así, tenemos el contexto del Primero Acuerdo Tripartito de Formación Continua acordado entre el Gobierno y las partes sociales en 1992 que entró

en vigor en 1993 por un periodo de 4 años. Por parte de la patronal firmaron la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas (CEPYME), en representación de las PYMES. Los sindicatos firmantes fueron la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO), la Union General de Trabajadores (UGT), y la Confederación Intersindical Gallega (CIG). Los arquitectos del nuevo sistema podían aprovechar las experiencias de otros países europeos. En este contexto el modelo danés influyó más que otros.

Las dos instituciones establecidas por el Primer Acuerdo se fundaron en los principios del diálogo social. La institución a nivel estatal, la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) fue gestionada por las partes sociales mientras a nivel sectorial las Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS) tenían una representación equiparable de las organizaciones empresariales y sindicales. La mayoría de la financiación procedía de la cuota pagada por las empresas como una parte de su contribución a la Seguridad Social. Otra parte, el 25% de la financiación procedía del Fondo Social Europeo.

Las provisiones más importantes del Primer Acuerdo fueron las siguientes:

— Los planes de empresa, concebidos en el primer acuerdo para empresas de más de 200 trabajadores y modificados posteriormente para incluir a empresas con más de 100 trabajadores. Las empresas podían solicitar a FORCEM una financiación para subvencionar su plan de formación (la subvención solía cubrir solo una proporción del coste del plan). Las solicitudes de financiación a FORCEM tenían que incluir un informe por parte de las organizaciones sindicales sobre el plan de formación.

— Los planes agrupados, dirigidos a las PYMES, habitualmente de carácter sectorial y ámbito provincial. Cada plan tenía como objetivo proporcionar formación a los trabajadores de un grupo de PYMES. La financiación del plan, cedida por la CPS correspondiente, cubría los costes de la formación. El patrocinador del plan tenía que ser un sindicato o una asociación empresarial. El solicitante podía ser un sindicato, asociación empresarial o una entidad formativa; en la práctica solían ser sindicatos,

asociaciones empresariales o una entidad formativa ligada a ellos. Cada uno de los sindicatos principales constituyó fundaciones para formación que promovieron la mayoría de los planes patrocinados por los sindicatos. Los solicitantes tenían que mandar con cada solicitud un anexo firmado por las empresas que iban a aprovechar la formación indicada en el plan. Una vez aprobada la financiación los solicitantes/patrocinadores tenían que acercarse otra vez a las PYMES para reclutar alumnos. Un plan típico solía constar de varios programas de formación que abarcaban varios temas.

— Planes sectoriales o multisectoriales. El Primer Acuerdo admitió solicitudes de las partes sociales para la financiación de planes sectoriales o multisectoriales a nivel estatal. En el caso de planes agrupados, planes sectoriales y planes multisectoriales promovidos por los sindicatos una gran parte de la formación tuvo lugar fuera del horario laboral.

— Las Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS). Es importante poner énfasis en el papel de las partes sociales en la CPS. Tenían un papel importante a la hora de aprobar los planes agrupados, establecer los criterios para la aprobación de los planes de empresa, y solucionar los conflictos entre empresas y representantes sindicales con respecto a los planes de empresa.

El Segundo Acuerdo Tripartito, firmado en 1997, no cambió de manera sustancial los capítulos principales del Primer Acuerdo. Sin embargo después de la firma del Tercer Acuerdo en 2001 hubo unas modificaciones importantes en lo que se refiere al sistema estatal. Estas modificaciones representaron una respuesta a las varias presiones y críticas que habían surgido con respecto al modelo establecido en 1993.

Lo primero que surgió fue una preocupación por los procesos de control financiero que regulaban el sistema. Salieron a la luz ejemplos de cobros de financiación para formación que en realidad no había tenido lugar. No se puede decir que este problema fuera generalizado ni que fuese típico de un tipo de organización en particular. Sin embargo se trataba de una cantidad de fondos importante. Por ejemplo, la Confederación Empresarial de Valencia tuvo que devolver medio millón de euros que al parecer

se habían gestionado fraudulentamente entre 1993 y 1995 (El País, 2004). No fueron las partes sociales los únicos culpables. Según Pineda y Sarramana (2006), se sospecharon de otros intermediarios, como consultores y otros proveedores de formación, de haber cometido también irregularidades. El tema se complicó cuando se interesó la Unión Europea (dado que una parte de la financiación del sistema procedía del Fondo Social Europeo). Formalmente el Tribunal de Cuentas no encontró irregularidades con respecto a la gestión del sistema. De estas preocupaciones surgió el contexto para la abolición de la Fundación Bipartita (FORCEM) y el establecimiento de una fundación tripartita bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo constituida por representantes de la Administración, sindicatos y asociaciones empresariales. Una tarea principal de la nueva fundación fue la de introducir unos controles financieros más estrictos y transparentes.

En segundo lugar, las empresas presionaron para cambiar el sistema de financiación de los planes de empresa. Bajo el sistema establecido en 1993 había dos modelos disponibles para las empresas que querían conseguir financiación para formación. Las empresas con 100 o más trabajadores podían buscar financiación para su plan de formación, aunque no podían iniciarla antes de que el plan hubiese sido aprobado por FORCEM. Las empresas más pequeñas podían aprovechar los planes agrupados. Sin embargo, en ningún de los dos casos existía la garantía de que las empresas recibieran una financiación equivalente a su pago a la Seguridad Social para formación profesional. Las empresas, sobre todo las más grandes, buscaban un sistema que les diera más control y garantías de poder recibir una financiación equivalente a su contribución.

El decreto de 2003 introdujo un sistema de bonificaciones mediante el cual se concede un crédito anual a las empresas, que proviene de la cuota de Formación Profesional cotizada a la Seguridad Social. Las empresas deben informar de las acciones formativas objeto de bonificación a la representación legal de los trabajadores y a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo previamente a su realización. Una vez realizada la formación la empresa aplica la bonificación correspondiente en los

boletines de cotización a la Seguridad Social. Las empresas que no cumplen los procesos administrativos tienen que devolver los créditos recibidos. Se introdujo también el concepto de 'cofinanciación' —es decir, que las empresas contribuyen con sus propios recursos a la financiación de la formación que realizan—. El nivel de cofinanciación se determina en función del tamaño de la empresa. En el caso de las empresas de 1-5 trabajadores se ven exentas de cofinanciar parte alguna de los costes de la formación continua. El nuevo sistema también favorece las PYMES por variar el nivel de bonificación según tamaño de empresa. Cuanto menor sea la empresa, mayor será el porcentaje de bonificación.

En tercer lugar, el sistema remodelado después del decreto de 2003 no incluyó la opción de planes agrupados, solicitados por las partes sociales, de igual manera que antes. Bajo el nuevo régimen los únicos planes agrupados que pueden existir son los que están montados por un grupo de empresas que combinan las bonificaciones de todas las empresas participantes, muchas veces a través una entidad organizadora. Aunque las organizaciones sindicales pueden constituir la entidad organizadora, hasta ahora pocas han utilizado esta posibilidad. La participación directa de las partes sociales en el desarrollo de la formación ha sido mayoritariamente restringida a los contratos-programa, que suelen proporcionar la formación trasversal y que tienen un ámbito sectorial o multi-sectorial. Estos últimos representan una continuidad de la participación de las partes sociales en la formación trasversal y constituyen el elemento de oferta del sistema actual. La finalización de los planes agrupados refleja una preocupación por la eficacia de los sistemas de control financieros con respeto a este tipo de programa.

El último cambio importante consistió en la incorporación de las Comunidades Autónomas (CC.AA) en la gestión de la formación continua. Dado el nivel de descentralización gubernamental que existe en España no es sorprendente que las CC.AA cuestionaran el control central del sistema de formación continua y de su financiación. Al considerar los recursos de Galicia y Cataluña, el Tribunal Constitucional falló en su favor en el año 2002. El fallo del Tribunal

consideró la formación continua como un tema de empleo y, por eso, sujeto a legislación por parte del gobierno central, pero especificó que las CC.AA deberían participar en la gestión e implementación de las actividades formativas. Así, el decreto de 2003 estableció la participación de las CC.AA en los órganos de decisión y gestión así como en el seguimiento y control. A nivel estatal, estipuló el establecimiento de un nuevo órgano de gestión, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo que integraría a los representantes de las CC.AA, del gobierno central, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales (todavía no se ha establecido esta fundación). Además las CC.AA se encargaron de gestionar una parte de los fondos de los contratos-programa y de las acciones complementarias. Bajo el nuevo régimen el reparto de los fondos ha sido el siguiente:

- un tercio para las bonificaciones a las empresas
- un tercio para formación gestionada a nivel estatal por la Fundación Tripartita
- un tercio para formación gestionada por las CC.AA.

Así con el decreto de 2003, implementado en 2004, se inició un giro bastante radical en el sistema de formación continua.

UNA EVALUACIÓN DEL PAPEL SINDICAL

En la literatura sobre los sindicatos y la formación continua, se suele acabar destacando tres aspectos de la agenda sindical – igualdad, organización y competitividad. En este apartado, se examina que han conseguido los sindicatos españoles con respecto a estos aspectos a través de su participación en el sistema de formación continua.

Igualdad

Antes de la introducción de los Acuerdos Tripartitos como ya se ha comentado sólo una proporción minoritaria de la población ocupada pudo aprovecharse de la formación continua (sobre todo gerentes, técnicos y profesionales). Al partir de 1993 la evidencia sugiere que un grupo mucho más amplio ha podido disfrutar de las oportunidades formativas.

El número de participantes en los distintos programas de los primeros Acuerdos Tripartitos

aumentó desde 249.000 en 1993 hasta 2.9 millones en 2005 (Forcem, 2006). Hubo una expansión muy rápida durante los primeros tres años de los Acuerdos. Después el total de participantes aumentó más paulatinamente. Es relevante destacar que hasta las reformas del decreto de 2003 el capítulo del sistema que aportó más participantes fue el de los planes agrupados solicitados por las partes sociales. Fuentes independientes de FORCEM aportan más evidencia del aumento de oportunidades. Según el estudio más reciente de la UE sobre formación continua, el 34% de las empresas españolas ofreció oportunidades formativas a sus empleados en 1999 frente al 26% en 1993 (MTAS, 2001). Según Eurostat (2000) la proporción de adultos que había participado en formación en un periodo determinado de cuatro semanas había aumentado desde el 3,3% en 1992 hasta el 4,9% en 2000. Un estudio de la CEOE (2001) identificó un aumento desde el 27% en 1993 hasta el 87% en 2000 con respecto a la proporción de empresas que proporcionaron formación a sus empleados y según Gómez (2000) la proporción de la población ocupada que aprovechó la formación continua aumentó de el 2% en 1992 al 12% en 1998.

También es importante notar que los grupos menos representados entre los participantes en formación continua al principio de los 90, como las mujeres y los trabajadores no cualificados aumentaron su participación. Así la proporción de las mujeres ocupadas que participó en la formación aumentó del 5% en 1993 al 19% en 1996. Además en 2005, el 43% del los participantes en los programas de formación fueron mujeres, 5 puntos por encima de su proporción en la población ocupada. Con respecto a los trabajadores no cualificados, en 2005 el 32% de los participantes en los programas de oferta y el 23% de los participantes en los programas de demanda procedieron de este grupo frente a sólo el 14% en total en 1994. A este respecto los planes agrupados solicitados por los sindicatos desempeñaron un papel importante en el aumento de las oportunidades para los trabajadores no cualificados.

Sin embargo, a pesar de los avances indicados por estos datos, se puede decir que en comparación con otros países europeos España todavía tiene un

suspensión con respecto a formación continua. Los trabajadores españoles presentaron en 2004 la peor cualificación de la Unión Europea de las quince, detrás incluso de Portugal, según Navarro (2007), al registrar que 6 de cada 10 empleados carecían de cualificación profesional. Sólo en Portugal y Grecia participó una proporción menor de la población ocupada en programas de formación. Todavía los planes y cursos existentes no son suficientemente utilizados por los grupos que más los necesitan. En términos generales España invirtió en 2004 menos de la mitad de lo que invirtieron países como Francia y Alemania en formar a sus empleados (Aprendemás, 2006).

Dadas las deficiencias que todavía existen con respecto a la formación continua en España, es preocupante que los cambios introducidos por el decreto de 2003 no tengan en cuenta en mayor medida los problemas del grueso de las empresas españolas, las PYMES y el acceso a la formación de sus trabajadores. Es verdad, como ya se ha mencionado, que las PYMES tienen un tratamiento especial bajo el nuevo régimen de bonificaciones. Sin embargo, aún así, el nivel de bonificación que perciben es tan bajo (por ejemplo, en 2006, 420 euros por año en el caso de empresas de entre 1 y 5 trabajadores) que no va a crear un compromiso activo con la formación ni incentivar a los proveedores de formación a darse cuenta de las necesidades formativas de las PYMES.

Además, el sistema informatizado de gestión de las bonificaciones puede desincentivar la participación de las PYMES. Por lo tanto la no utilización de una parte importante de las bonificaciones asignadas a las empresas tiene mucho que ver con la falta de participación de las PYMES. En el nuevo sistema, los planes agrupados anteriores se sustituyen en la práctica con dos medidas a) las agrupaciones de empresas contempladas en el propio sistema de bonificaciones b) los planes de oferta. En ningún caso parecen ofrecer una solución a los problemas de las PYMES. En el caso de la primera medida la financiación disponible no es proporcional a la tarea de organizar un grupo de empresas pequeñas. En el segundo caso, aunque los trabajadores de las PYMES pueden encontrarse más cómodos en los planes de oferta que en la formación montada a través de bonificaciones (como se ve en la Tabla 1), la formación suele ser transversal y general y por consiguiente no siempre en sintonía con las necesidades de las empresas.

Organización

Los sindicatos han conseguido dos beneficios a través de su participación en el sistema estatal de formación continua. En primer lugar, ha facilitado unas relaciones más estables y cooperadoras con las asociaciones empresariales, y hasta cierto punto con el gobierno. En segundo lugar los sindicatos

TABLA 1
Participantes en la formación por tamaño de empresa (2004-2006)

| Estratos de asalariados | Planes de oferta | Bonificaciones |
|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| De 1 a 5 | 18 % | 3% |
| De 6 a 9 | 7% | 3% |
| De 10 a 49 | 26% | 12% |
| De 50 a 249 | 20% | 20 % |
| De 250 a 499 | 7% | 8% |
| De 500 a 999 | 5% | 9% |
| De 1000 a 4999 | 9% | 20% |
| Más de 5000 | 8% | 25% |
| | 100% | 100% |

Fuente: La Fundación Tripartita.

han conseguido unos beneficios más directos con respecto a afiliación e imagen.

Dentro del área de formación existen varios ejemplos de colaboración entre las partes sociales. En algunos casos, la colaboración ha incluido el desarrollo de planes agrupados conjuntos pero, con más frecuencia, se han visto ejemplos de colaboración entre las partes sociales para evitar la duplicación de las solicitudes para los programas y la realización a nivel sectorial de estudios conjuntos de las necesidades de formación. Las comisiones paritarias sectoriales han sido en general eficaces en la resolución de conflictos sobre el contenido de los planes de empresa. La negociación de acuerdos no ha complicado las relaciones entre las partes sociales y a menudo ha sido el gobierno el que se ha enfrentado a las asociaciones empresariales y a los sindicatos. Varias fundaciones de formación han sido establecidas conjuntamente y constituyen los ejemplos más duraderos de esta colaboración. Entre las fundaciones se destacan las de Metal, Alimentación, y ETT.

Igualmente importante ha sido el hecho de que la colaboración en el área de formación ha facilitado las relaciones entre las partes social en otras áreas. En el sector de Metal ha facilitado varios acuerdos, sobre la clasificación profesional, la resolución de conflictos y los salarios. En el sector de Hostelería facilitó la identificación por primera vez de una asociación empresarial representativa a nivel estatal y la puesta en marcha de los primeros acuerdos estatales. También hay que considerar el impacto de los acuerdos tripartitos en el diálogo social con los gobiernos recientes. La firma de primer acuerdo coincidió con el peor momento para el diálogo social desde la Transición. Las relaciones entre el Gobierno Socialista y los sindicatos se habían vuelto muy complicadas después de las huelgas generales de 1988 y 1992. Los acuerdos facilitaron así el mantenimiento de las relaciones corporatistas. Sin duda la disponibilidad de recursos para las partes sociales en el área de formación ha sido un factor importante en facilitar su colaboración. Así pues, en esta situación todos pueden salir ganando.

Con respecto a los beneficios más directos que han conseguido los sindicatos a través de su par-

ticipación en el sistema de formación continua, es importante destacar la rentabilidad de los planes agrupados, tratada en el estudio de Rigby (2002). El proceso de solicitud de un plan agrupado y su subsecuente implementación conllevaron para las organizaciones sindicales una considerable actividad externa de contactos y enlaces con las empresas. En primer lugar hubo el reclutamiento de las empresas que apoyaban el plan y, una vez que éste había sido aprobado, el reclutamiento de los trabajadores que iban a participar en la formación de esas mismas empresas. Las empresas parecían desempeñar un rol pasivo en esta segunda etapa, dejando la decisión de acudir a los mismos trabajadores. Realizar los cursos dependía de los contactos hechos por los representantes sindicales en la empresa y de la promoción de los cursos efectuada por los delegados sindicales dentro de las pymes. Aunque la intervención sindical en los planes agrupados fue presentada prioritariamente por los representantes sindicales en términos de 'procurar formación', sin embargo, su segundo objetivo fue la consolidación del papel de las organizaciones sindicales en el sector. La actividad externa llevada a cabo por los representantes sindicales para promover la formación en las empresas les permitió establecer relaciones más estables con algunas empresas y, evidentemente, con sus trabajadores con los que anteriormente habían tenido contactos mínimos. La formación proporcionaba también a los sindicatos una razón para visitar empresas con las que previamente no mantenían ningún tipo de relación. De este modo, los sindicatos tenían la posibilidad de establecer relaciones con nuevos empresarios en base a la oferta de algo de interés para su empresa y, con ello rompieron, en algunos casos, el estereotipo tradicional existente en cuanto a los intereses y la actividad de las organizaciones sindicales.

Los representantes sindicales también intervinieron en los cursos formativos de los planes agrupados para promover la misión del propio sindicato. Habitualmente esta intervención tomó la forma de una charla, pronunciada por un representante sindical, dirigida a los asistentes, al inicio y al final del curso. La charla solía girar sobre el tema del papel sindical en las empresas y, durante el curso, solían distribuir

hojas de afiliación al sindicato para aquellos trabajadores que deseaban sumarse a él.

Sin embargo, se debe destacar que la capacidad de las organizaciones sindicales para sacar provecho de los planes agrupados y desarrollarse organizativamente en las empresas estaba condicionada por los recursos existentes. En el sector metalúrgico la actividad externa de contacto con las empresas, desplegada para promover la impartición de formación, tendía a estar más integrada en la actividad organizativa global de los sindicatos. Se solía concretar en las visitas que los representantes sindicales de cada zona efectuaban a las empresas dentro de su área geográfica. Después de las negociaciones salariales anuales, la formación solía dominar el trabajo de los representantes. Así, entre una y dos terceras partes de las visitas a las empresas solían estar relacionadas con aspectos formativos y el periodo más importante para la actividad sindical relacionada con la formación continua solía situarse entre septiembre y noviembre (los meses comprendidos entre febrero y abril estaban dominados por las negociaciones salariales). En el sector de Alojamiento/Restauración/Turismo la mayor limitación de los recursos disponibles construyó la actividad organizativa de los sindicatos y en cuatro de los seis planes agrupados estudiados, fueron entidades privadas contratadas por los sindicatos quienes se encargaron de visitar las empresas. En estos casos la intervención sindical fue considerablemente más pasiva.

Cuantificar el éxito derivado de la participación sindical en materia formativa en términos organizativos, en lo que a planes agrupados se refiere, es claramente problemático. Es difícil saber si cuando un trabajador se afilia a un sindicato lo hace fundamentalmente por haberse beneficiado de la intervención desplegada por el sindicato en materia formativa. CCOO estimó a nivel nacional que un 10% de los trabajadores formados que no estaban sindicados se unieron al sindicato después de haber asistido a algún curso de los planes agrupados. En el caso de la federación metalúrgica de CCOO en Galicia, en 1999, 233 de 1.212 trabajadores formados que no eran miembros del sindicato se unieron a él con posterioridad. En la misma región, los entrevistados aseguraron que con posterioridad a la impar-

tación de los cursos en un 10% de las nuevas empresas participantes se celebraron elecciones sindicales por vez primera y que el compromiso del sindicato con la formación continua contribuyó claramente a explicar su éxito en las elecciones sindicales celebradas en La Coruña en 1999. Unas consideraciones tan precisas no son, sin embargo, habituales.

La ausencia de los planes agrupados del régimen actual de formación continua no significa el fin de estos beneficios organizativos. La involucración de los sindicatos en los contratos programa de oferta proporciona oportunidades importantes para la actividad externa de contacto con los trabajadores y para la promoción de su imagen. Sin embargo, quizás esta actividad no tiene el mismo enfoque que se asociaba con los planes agrupados ya que había más énfasis en la necesidad de promover los planes a las empresas.

Competitividad

En la literatura repasada al principio de este artículo, se destaca que los sindicatos deben tener sus propios objetivos con respeto a formación continua, bien distintos de los de las empresas, con un énfasis en las habilidades trasversales. También, se afirma que los sindicatos deben tratar de asegurar la competitividad de las empresas donde trabajan sus afiliados. En este artículo, se defiende el hecho de que en el contexto español los sindicatos han tenido bastante éxito en promover la formación transversal. Sin embargo se plantea que su impacto en la competitividad empresarial ha ido disminuyéndose a medida que la influencia sindical sobre la formación ha ido distanciándose de la empresa.

El grado de influencia sindical en lo relativo a formación continua dentro de la empresa no fue muy alto durante el periodo de los primeros acuerdos tripartitos (Rigby, 2002). Sólo en una minoría de empresas fue sustancial la involucración sindical en el desarrollo e implementación de los planes de empresa a pesar del derecho de consulta que los acuerdos reconocían a los delegados sindicales. Entre los obstáculos a una mayor participación sindical figuran la resistencia empresarial, la falta de un clima laboral favorable, la ausencia de interés entre los trabajadores por la formación, la ausencia

de autoconfianza en el tema por parte de los propios representantes sindicales y también, no menos significativo, la falta de organización sindical en la empresa. El área más importante de influencia sindical existía fuera de la empresa, en el desarrollo de los planes agrupados. El contenido de estos últimos dependía más de la oferta de los proveedores que de las demandas de las empresas y ponía énfasis en la formación transversal.

Un resultado del decreto de 2003 ha sido el distanciamiento todavía mayor de la influencia sindical del entorno de la empresa. Algunos aspectos del nuevo modelo dificultan la intervención de los representantes sindicales en el proceso de formación dentro de la empresa. Por ejemplo, un problema para los representantes de los sindicatos según el nuevo modelo es que la posibilidad de paralizar una acción formativa propuesta por su empresa para ser bonificada, es más restringida. Su razón para discrepar de la propuesta de la empresa tiene que deberse a algunas de las siguientes causas: discriminación de trato según los términos legales establecidos, realización de acciones formativas que no corresponden con la actividad empresarial, cualquier otro circunstancia que pueda suponer abuso de derecho en la utilización de fondos públicos.

En realidad, es casi imposible demostrar que las discrepancias están basadas en las tres causas y por ello, las empresas no tienen verdaderos motivos para intentar alcanzar un acuerdo más allá de mantener unas buenas relaciones.

Además, en el nuevo modelo se pone énfasis en las distintas acciones formativas en la empresa más que en el plan de formación en su conjunto. Se ha comentado que el hecho de que el nuevo modelo no analiza la calidad de la formación y su adecuación en el plan de formación como se hacía anteriormente, reduce el control de la calidad de la formación bonificada y hace más probable la duplicación y la realización de formación no necesaria (Pineda y Sarraman, 2006). Esta falta de énfasis en el plan en su conjunto, aunque el propio Estatuto de los Trabajadores concede a los representantes sindicales el derecho a ser informados del mismo, hace más difícil que los representantes sindicales consigan una visión global de lo que pretende la empresa.

La debilidad actual de la intervención sindical dentro de la empresa ha tenido dos consecuencias inevitables. En primer lugar la mayoría de la formación montada por empresas va dirigida a un grupo más restringido de empleados (técnicos, directores etc). En segundo lugar la debilidad sindical contribuye al desaprovechamiento por parte de las empresas de una proporción importante de los créditos asignados bajo el régimen de bonificaciones. En 2004 las empresas sólo emplearon el 60% de las ayudas asignadas y en 2005 sólo el 57,63% (las ayudas no aprovechadas por las empresas se reparten entre las CC.AA y los contratos programa a nivel estatal). Más presión sindical dentro de la empresa (junto con un modelo más sensible a los problemas de las PYMES) podrían mejorar esta situación.

Por tanto, el nuevo modelo de formación continua, después del decreto de 2003, ha tendido a circunscribir la influencia sindical en el área de contratos programa- el segmento de oferta. Su involucreción en esta área ha crecido y ahora consiguen más fondos a través de contratos programa que bajo el régimen previo, aún sin la opción anterior de planes agrupados. Este sistema de oferta tiene la ventaja desde el punto de vista sindical de que hay menos trámites burocráticos que en el caso de los planes agrupados (no hace falta contactar con las empresas y conseguir firmas). Sin embargo, este cambio no ha favorecido el desarrollo de formación dirigida a las necesidades formativas de los trabajadores en empresas y sectores específicas. El énfasis en los contratos programa está en las habilidades multisectoriales y transversales. La provisión de formación dirigida a nivel sectorial ha sido limitada. A veces se ha propuesto y no ha sido llevado a cabo por sus costes demasiado elevados ya que puede requerir bastante recursos para equipos, maquinaria, talleres, etc..

En este artículo no se pretende argumentar que los sindicatos deben promover más formación dirigida a las necesidades específicas de las empresas a corto plazo. Más bien se defiende el argumento de que en el sistema actual la influencia sindical (y la formación promovida por los sindicatos) se ha divorciado demasiado del *punto de producción o servicio*. Sin embargo es importante diferenciar esta opinión de la perspectiva de los críticos como Ramirez del Rio

(2006) que aseveran que el sistema actual se dedica más a la administración de recursos que a la identificación de la formación apropiada y que está fundado en criterios más bien políticos que técnicos. Este último tipo de crítica tiene su origen en una antipatía a un modelo de formación continua en que están involucradas las partes sociales. El punto fuerte del modelo actual es su capacidad de proporcionar a los trabajadores oportunidades para formarse en habilidades transversales. Su debilidad es la falta de énfasis en las habilidades más específicas que podrían contribuir a mejorar la competencia de empresas y sectores a corto y medio plazo. Esta deficiencia se encuentra en el caso de la empresa grande y también de la pequeña/mediana. En el caso de la empresa grande la poca influencia sindical resulta en una formación demasiado a corto plazo y dirigida a un grupo reducido de trabajadores (técnicos, profesionales etcetera). En el caso de la empresa pequeña y mediana, no están cubiertas sus necesidades inmediatas dado sus dificultades con el sistema de bonificación y el énfasis transversal de los contratos programa.

La participación de las CC.AA en la gestión de modelo no ha corregido estas deficiencias. Muchas CC.AA han adoptado el modelo nacional de contratos- programa con su carácter multisectorial, que a veces ha resultado una duplicación de cursos. En parte han seguido este modelo por carecer de los recursos adecuados para desarrollar una oferta distinta. En algunos casos, como por ejemplo Andalucía, la financiación de formación sectorial ha sido casi nula. A veces existe una falta de transparencia en el proceso de tomar decisiones al nivel de la Comunidad Autónoma que no ha facilitado la participación de las partes sociales y sus intentos de asegurar el cubrimiento de necesidades locales. Sólo en tres CC.AA se han establecido fundaciones dedicadas a la formación continua. En el resto se han usado comités ya existentes con un ámbito más amplio que la formación y donde las partes sociales no pueden tomar decisiones, solo participar en un proceso consultivo. En algunos casos también la representación de las partes sociales se ha complicado porque las CC AA han admitido a grupos que no son representativos en el proceso de consulta, por ejemplo, la Asociación de Mujeres de Negocios de Alcalá de Henares.

LAS CONCLUSIONES

En esta evaluación de la involucración de los sindicatos en el sistema de formación continua en España durante la última década, se destaca la contribución importante que ha aportado el sistema en cuanto al aumento de oportunidades formativas. Durante este periodo, la participación sindical ha sido determinante en asegurar un reparto más igualitario de estas oportunidades. A través de su involucración, sobre todo en los planes agrupados y planes multi-sectoriales, los sindicatos han conseguido abrir el acceso a formación a colectivos como mujeres, trabajadores menos cualificados y trabajadores de las PYMES. Además los sindicatos han podido aprovechar su participación en el sistema para consolidar su papel en el diálogo social y fortalecer su organización.

Los sindicatos también han influido en el contenido de la formación. En el caso de los programas que han sido más influidos por los sindicatos, se nota que la formación ha sido mayormente transversal. Esta tendencia puede considerarse positiva en el sentido que la formación no ha sido dominada por necesidades definidas por las empresas, demasiado específicas y de corto plazo. Sin embargo este artículo ha argumentado que la influencia sindical se ha distanciado demasiado del propio proceso de trabajo. Por lo tanto no existe suficiente garantía de que la formación aprovechada por los trabajadores incida positivamente ni en su futuro laboral inmediato ni en la competencia de su empresa.

Este distanciamiento entre formación promovida por los sindicatos y el proceso de trabajo parece hasta cierto punto inevitable. Así Stuart (1996) y Crouch et al (1999) han señalado la dificultad para que los sindicatos influyan en la formación en la empresa porque a este nivel los intereses distintos de los trabajadores y la empresa son más evidentes. Aún durante los primeros acuerdos tripartitos, los sindicatos españoles no incidieron mucho en los planes de formación a nivel de la empresa, excepto en casos donde ya existía una organización sindical muy consolidada, mientras a partir de las reformas iniciadas en 2004 la situación se ha complicado todavía más. El proceso del sistema de bonificaciones

ha dificultado la intervención de los representantes de los trabajadores: el cambio en el papel y la forma de los planes agrupados no ha facilitado el desarrollo por parte de los sindicatos de formación ajustada a los trabajadores de las PYMES: la involucración de las CC.AA ha sido en el mejor de los casos una impertinencia y en el peor ha conducido a una erosión de influencia sindical a nivel regional. Como consecuencia, hoy en día, la influencia sindical está localizada en 'una zona de comodidad', compartida con las asociaciones empresariales, donde las partes sociales se dedican al desarrollo de los contratos programa con un énfasis multi-sectorial.

Los sindicatos en general han aceptado esta situación por tres razones:

i) Desde su punto de vista la situación podía haber sido peor. Las presiones para reformar el sistema a finales de los años 90 y a principios de este siglo, impulsadas por el gobierno y el mundo empresarial, podían haber dado lugar a un sistema en que los sindicatos salieran peor parados que hasta ese momento. Al menos, el sistema actual mantiene el mismo volumen de recursos formativos gestionados por los sindicatos.

ii) La oposición sindical hubiera sido problemática con respecto a un tema sobre el que resulta difícil movilizar a los trabajadores al no ser una aspiración prioritaria.

iii) El último Acuerdo de Formación para el Empleo (2006) ha supuesto avances importantes para los sindicatos: la integración de formación de ocupados y desempleados, la consolidación de la implicación del sistema nacional de las cualificaciones y la ampliación del ámbito de los Permisos Individuales de Formación.

Los sindicatos españoles por lo tanto han ejercido una influencia positiva en la formación continua a través de los acuerdos tripartitos durante los últimos catorce años pero su reto para el futuro es encontrar una forma de extender su influencia y desarrollar una formación al nivel sectorial y de empresa más relacionada con las necesidades de los procesos de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- www.aprendemas.com.Noticias,2006
- BACON, N., BLYTON, P., AND MORRIS, J. (1996): "Among the Ashes: trade union strategies in the UK and German steel industries", *British Journal of Industrial Relations*, 41-1: 25-50.
- BOXALL, P. AND HAYNES, P. (1997), "Strategy and trade union effectiveness in a neo-liberal environment", *British Journal of Industrial Relations*, 35 – 4: 567-591.
- BROWN, P. (2001), "Globalization and the Political Economy of High Skills" in Brown P., Green A., and Lauder H.: *High Skills*, Oxford, Oxford University Press; pp. 235-262.
- CONFEDERACION ESPANOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (2001), *La Formación en las empresas españolas y su relación con el empleo*, GEOE, Madrid.
- CROUCH, C., FINEGOLD, D., SAKO, M. (1999), *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skills Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- DUNDON M AND EVA D (1998), "Trade Unions and Bargaining for Skills", *Employee Relations*, 20 – 1: 52-72.
- EL PAIS (2004), "La CEV pagará medio millón de euros por el fraude en los fondos de formación de 1993 a 1995", 8 de octubre.
- EL PAIS (2006) "UGT-PV devuelve 1.2 millones en intereses", 25 de noviembre.
- EUROPEAN COMMISSION, (1999), *Continuing Training in Enterprises*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2000), *Labour Force Survey*.
- FORCEM (2006), *Memoria de Actividades*.
- FREEMAN, R. B. AND MEDOFF, J. L. (1979), "The two faces of unionism" *Public Interest*, 57: 69-93.
- FREEMAN, R. B. AND MEDOFF, J. L. (1984), *What unions do*. New York, Basic Books, New York.
- GASSKOV, V. (1997), *La gestión de los sistemas de formación profesional*, Geneve, International Labour Office.
- GÓMEZ, B. (2000): "La Formación se consolida como Instrumento para la Acción Sindical", *Gaceta Sindical*, 184: 14-15.
- HYMAN, R. (1994) "Changing union identities in Europe" in P. Leisink, J. Van Leemput and J. Vil-

- roks (eds), *The Challenges to Trade Unions in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar; pp 53-76.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1996), *Panel de Hogares de la Unión Europea, Principales Resultados*, Madrid.
- IRONSIDE, M. AND SEIFERT, R. (1999): "Training and collective bargaining in European Public Services: a study of training related issues in French, Finnish and UK health services", *Industrial and Commercial Training*, 31, 5: 182-189.
- JEFFERYS, S. (1996), "Strategic choice for unions in France and Britain: divergent institutions with convergent options" in Leisink, Van Leemput, Vilroks (eds) – op. cit., pp 171-186.
- KEEP, E. (1999), "Employers Attitudes towards Training", *STF Research Paper* 15, DFEE, Sudbury.
- KELLEHER, M. AND CRESSEY, P. (2000), "Las funciones activas de la formación y el diálogo social en el cambio organizativo", *Formación Profesional*, 21: 43-51
- KELLY, J. (1996): "Union militancy and social partnership" in Ackers P, Smith C and Smith P (eds), *The New Workplace and Trade Unionism: Critical Perspectives on Work and Organization*. London, Routledge; pp 77-109.
- KENNEDY, S., DRAGO, R., SLOAN, J., WOODEN, M. (1994): "The Effects of Trade Unions on the Provision of Training: Australian Evidence", *British Journal of Industrial Relations*, 32 - 4: 565-580.
- MAHNKOPE, B. (1992): "The Skill-oriented Strategies of German Trade Unions: their impact on Efficiency and Equality Objectives", *British Journal of Industrial Relations*, 30 - 1: 61-81.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995), *Encuesta de Formación Profesional Continua*, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2001), *Encuesta de Formación Profesional Continua 1999*, Madrid.
- NOBLE, C. (1998): "International Comparisons of Training Policies", in Mabey, C., Salaman, G., Storey, J., *Strategic Human Resource Management*. London, Sage: pp 87-100.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.
- PERAITA, C. (2000): "Características de la Formación en la Empresa Española", *Papeles de Economía Española*, 86: 295-307.
- PINEDA, P. AND SARRAMAN, J. S. (2006): "El nuevo modelo de Formación Continua en España: balance de un año de cambios", in *Revista de Educación*, 341: 705-736.
- RAINBIRD, H. (1990), *Training Matters: Union Perspectives on Industrial Restructuring and Training*, Oxford, Basil Blackwell.
- RAINBIRD, H. AND VINCENT, C. (1996) "Training: a New Item on the Bargaining Agenda" in Leisink P, Van Leemput J, Vilroks J (eds) – op cit., pp 139-152.
- RAMIREZ DEL RIO, R. (2006), "Competitividad económica y formación continua en España", *El País*, 15 de enero.
- REGINI, M. (ed.) (1992), *The Future of Labour Movements*. London, Sage.
- RIGBY, M. (2004): "Training in Spain: an evaluation of the Continuous Training Agreements, 1993-2001" in *Human Resource Development International*, 7,1.
- RIGBY, M. (2002), "Spanish Trade Unions and the provision of Continuous Training: partnership at a distance", *Employee Relations*, 24- 5: 500-515.
- RIGBY, M. AND LAWLOR, T. A. (2001): "Health and Safety in Small Firms with particular reference to Spain", *International Small Business Journal*, 19 - 2: 31-48.
- SMITH, R. AND RIGBY, M. (1997): "Perspectivas contemporáneas en el estudio comparado de los sindicatos" in Rigby M and Serrano del Rosal R (eds): *Estrategias Sindicales en Europa: Convergencias o Divergencias*. Madrid, Consejo Económico y Social; pp. 29-50.
- STREECK, W. (1992): "Training and the New Industrial Relations: A Strategic Role for the Unions" in Regini M (ed) – op. cit., pp. 250-269.
- STUART, M. (1996), "The industrial relations of training: a reconsideration of training arrangements", *Industrial Relations Journal*, 27-3: 253-265.
- SUTHERLAND, J. AND RAINBIRD, H. (2000): "Unions and workplace learning: conflict or

co-operation with the employer?" in Rainbird H (ed), *Training in the Workplace*. London, Macmillan; pp. 189-209.

TERRY, M. (1996), "Review Article: Recent Comparative Texts", *European Journal of Industrial Relations*, 2 – 3: 369-378.