

# El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios

Pilar Pineda, Jaume Sarramona

*Departamento de Pedagogía Sistemática y Social. Universidad Autónoma de Barcelona*

## Resumen

La formación continua en España ha experimentado un desarrollo decisivo en la última década, desde la firma del Acuerdo Nacional de Formación Continua que regulaba la asignación de recursos públicos a la financiación de la formación continua de los trabajadores. Recientemente se ha cambiado de modelo y se ha optado por una gestión diferente de las ayudas públicas a la formación continua, pasando del modelo de subvención al de bonificación. En este artículo se analizan los aciertos y los errores del primer modelo, y se avanzan los principales cambios y consecuencias que el modelo actual puede comportar. Dichos análisis se sitúan en el marco de una investigación más amplia sobre la «Situación de la Formación Profesional en España» que, con un enfoque cualitativo describe los rasgos y los principales retos de la formación en y para el trabajo en nuestro país.

*Palabras clave:* formación continua, España, mercado laboral.

**Abstract:** *A new model for in-service training in Spain: an outline after a year of changes*

In-service training education in Spain has experienced a decisive growth in the latest decade, since the signing of the National Agreement for in-service training Education, which ruled that public resources should be allocated to the funding of lifelong training to workers. In recent years there has been a change in the model followed and public aids for lifelong learning have been approached differently, moving from a «subsidy» to a «bonus» model. In this article the wise decisions and the mistakes of the first model are analysed, and the main changes and consequences that the current model is likely to bring along are anticipated. These analyses come in the context of a wider research work focused on the «Position of lifelong education in Spain» which, using a qualitative approach, describes the features and main challenges in our country for training «at» and «for» work.

*Key words:* in-service training, Spain, job market.

## Introducción

La formación continua (FC) es aquella formación que recibe una persona después de haber finalizado su formación inicial en una profesión, con el fin de ampliar o perfeccionar sus competencias profesionales. Por lo tanto, es la formación dirigida a los profesionales en activo que pretenden mejorar sus conocimientos, habilidades y actitudes para el desarrollo de su profesión. Este tipo de formación se da a lo largo de la vida laboral de la persona, por lo que se vincula con el concepto de educación permanente y de ahí su adjetivación como «continua».

Las profesiones evolucionan y están en constante cambio, al igual que los intereses y necesidades de los trabajadores en relación con sus puestos de trabajo. La FC es la estrategia que permite que las exigencias de la profesión converjan con las necesidades del profesional, posibilitando así tanto la adaptación como el desarrollo constante de los entornos laborales.

La FC se orienta a capacitar a los trabajadores para alcanzar los objetivos de la organización, pero también a su desarrollo como personas, con las grandes potencialidades que ello comporta tanto para el individuo como para la organización y la sociedad en su conjunto. Por lo que respecta a la formación en las organizaciones la podríamos definir como un proceso sistemático, impulsado y gestionado por una organización y dirigido a sus colaboradores, que pretende desarrollar las competencias y las capacidades de éstos –sus conocimientos, habilidades y actitudes– para alcanzar los objetivos que la organización tiene planteados, teniendo en cuenta los intereses y motivaciones profesionales y personales de los participantes (Pineda 2002a:36). Así, el contexto socioeconómico actual, caracterizado por la globalización de la economía, la creciente competencia y el rápido desarrollo tecnológico, exige nuevos planteamientos para garantizar la competitividad de las organizaciones<sup>1</sup>. En este contexto, las fuentes tradicionales de ventaja competitiva pierden relevancia frente a una fuente nueva: la creación de conocimientos nuevos y su difusión a través de la organización para garantizar la innovación. Por consiguiente, la gestión eficaz del conocimiento tiene un gran interés estratégico para las organizaciones, y la FC es una herramienta clave en dicha gestión. De hecho, hoy en día está ampliamente aceptada

---

<sup>1)</sup> Tradicionalmente la competitividad se obtiene a través de la combinación de tres elementos clave: la eficiencia financiera, la capacidad de penetración en el mercado y la innovación tecnológica. Estos elementos pueden ser imitados por la competencia, mientras el capital intelectual de la organización es de difícil imitación.

la ventaja competitiva que aporta el desarrollar y mantener unos recursos humanos formados y en aprendizaje continuo.

Este reconocimiento se ha plasmado en la creación de políticas públicas que potencien y apoyen las iniciativas de las organizaciones vinculadas con la formación de sus trabajadores. En la última década se han aplicado varias políticas en este sentido que, con aciertos y errores, han permitido un desarrollo considerable de la formación continua en España, pasando de ser una estrategia sólo de las grandes empresas a convertirse en una realidad para todo el tejido empresarial. En este artículo se describe la evolución que dichas políticas han experimentado, sus resultados y sus limitaciones, para centrarse en la nueva política en vigor liderada por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y en sus perspectivas de futuro.

## Diseño de la investigación

El presente artículo se sitúa en el marco de una investigación más amplia, financiada por la *Fundació La Caixa* y realizada por un grupo de profesores del Departamento de Pedagogía Sistemática y Social de la Universidad Autónoma de Barcelona<sup>2</sup>. El objetivo de la investigación fue describir la situación de la formación profesional en España, en un momento complejo de aplicación de reformas educativas y de cambios socioeconómicos y políticos decisivos. Se analizarán los tres ámbitos de la formación profesional (FP): la FP inicial, la FP ocupacional y la FP continua.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativo, integrada por las siguientes estrategias:

- Revisión bibliográfica y análisis de los estudios existentes sobre la formación profesional en España desde la década de los años noventa<sup>3</sup>.
- Análisis en profundidad de la legislación vigente y de los principales cambios que introduce en el sistema educativo y de formación.

<sup>2)</sup> Concretamente se trata de los profesores Margarita Hernández, Ferran Ferrer, Josep Montaner y Pilar Pineda, bajo la dirección de Jaume Sarramona.

<sup>3)</sup> De los estudios analizados destacamos los de Planas (2001), CEDEFOP (2002), OCDE (2002), Pérez y Rodríguez (2002), entre otros.

■ Realización de entrevistas semiestructuradas a los agentes clave de la formación profesional, como instrumento de recogida de información<sup>4</sup>. Para ello se seleccionaron a los agentes claves de cada ámbito de la FP:

- Participantes: Estudiantes y trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales.
- Profesionales de la educación: profesores, formadores, directores de centros, consultores.
- Organizaciones empresariales: patronales, gremios, asociaciones empresariales.
- Administración educativa.

Se entrevistaron a un total de 20 agentes clave. Para la selección de la muestra se han utilizado dos criterios:

- Ser experto en la formación profesional de uno de los colectivos indicados.
- Estar vinculado con una de las tres entidades más importantes representativas de cada colectivo.

Así, para cada colectivo se seleccionaron las tres entidades o asociaciones más importantes, y dentro de cada una de ellas a uno o dos expertos en la formación profesional del colectivo en cuestión.

Como ya hemos indicado, en este artículo nos centramos exclusivamente en la formación continua financiada con recursos públicos. Por ello detallaremos las fases de la investigación y la temporización sólo de esta parte del estudio. Sin embargo, puesto que con posterioridad al estudio, se han introducido cambios legislativos importantes, mostramos el desarrollo de la investigación en dos etapas claramente diferenciadas, tanto a nivel temporal como metodológico<sup>5</sup>. Son las siguientes

Fase de investigación	Etapas 1: FORCEM	Etapas 2: FTFE
Revisión bibliográfica	Marzo a mayo 2002	Octubre a noviembre 2004
Diseño de los instrumentos	Junio 2002	Diciembre 2004
Recogida de información cualitativa	Septiembre 2002 a febrero 2003	Enero a febrero 2005
Interpretación de los resultados	Marzo a mayo 2003	Marzo 2005
Informe final	Junio 2003	Marzo 2005

<sup>4)</sup> En el anexo 1 aparece el modelo de entrevista, del que se han seleccionado sólo aquellas preguntas que hacen referencia a la formación continua, dado que es el objeto del presente artículo.

<sup>5)</sup> Señalar que las fases y temporización de la etapa 1 coinciden plenamente con las de los otros subsistemas de la FP analizados en la investigación

En la temporización de las fases de la investigación se puede observar una pausa de 14 meses. Esto es debido a que, aunque la parte más importante de la investigación ya se había concluido, al introducirse cambios importantes en el modelo de financiación pública de la formación continua, se consideró oportuno retomar el estudio para analizar la dimensión, amplitud e impacto de dichos cambios tras el primer año de su implantación. Estas dos etapas de la investigación conllevan también cambios metodológicos: el enfoque y la tipología de instrumentos de recogida de información se mantiene, pero se crea un nuevo modelo de entrevista semiestructurada<sup>6</sup> en función de las nuevas variables objeto de estudio. Todo ello aparece detallado en los apartados siguientes.

Para dar más claridad y coherencia al artículo, presentamos la revisión teórica y los resultados por separado para cada etapa del estudio. Así describimos cada modelo de financiación, detallamos la metodología de investigación utilizada y presentamos los resultados. Al final del artículo presentamos las conclusiones del estudio, identificando los retos que debe afrontar la formación profesional continua con financiación pública y avanzando propuestas que ayuden a afrontar dichos retos de forma efectiva.

## **Etapas I: Los acuerdos nacionales de formación continua**

### **I Acuerdo Nacional de Formación Continua**

Si se analiza la evolución que la FC ha experimentado en España en las últimas décadas, se observan claramente dos etapas separadas por un hecho decisivo: la firma del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) a finales de 1992. Antes de esta fecha la FC era una realidad marginal en el tejido empresarial español, ya que existía sólo en las multinacionales y en las grandes empresas. El reconocimiento de esta situación, acentuado por la necesidad de convergencia con Europa y por el acuciante problema del desempleo, generó a inicios de los años noventa el clima propicio para que los responsables políticos y los interlocutores sociales reclamasen conjuntamente la

---

<sup>(6)</sup> Ver anexo 2.

necesidad de desarrollar la FC y de extenderla a todas las empresas y trabajadores, dado su valor estratégico para la organización.

Estas reclamaciones se materializan con la firma del ANFC entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El acuerdo pretende potenciar la FC en las empresas facilitando ayudas económicas para realizar acciones formativas que respondan a las necesidades. Se basa en un modelo paritario y sectorial: los órganos de decisión son las comisiones paritarias, que también tienen carácter sectorial y territorial.

El ANFC se complementa con el Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, suscrito entre las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del ANFC y el gobierno. El Acuerdo Tripartito establece los mecanismos de financiación del ANFC y las vías de colaboración entre el Gobierno y los agentes sociales. Se establece que la financiación procederá de la cuota de formación profesional recaudada por la Seguridad Social entre empresas y trabajadores: el 0,7% sobre la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La asignación de la cuota será progresiva, pasando del 0,1% el primer año al 0,3% el último año de vigencia del acuerdo. El Fondo Social Europeo también contribuye a la financiación del acuerdo, aportando un 25% del monto total.

Ambos acuerdos entran en vigor en enero de 1993 con una duración de cuatro años. Paralelamente se crea la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), como ente paritario de ámbito estatal encargado de la organización, la gestión, el apoyo técnico y el seguimiento de la formación que se desarrolle en el marco de los acuerdos nacionales.

El ANFC pretende convertir la FC en herramienta estratégica real para las organizaciones. Por ello se plantean los siguientes objetivos:

- Estimular la inversión en formación, como estrategia para aumentar la competitividad de las organizaciones.
- Aumentar los niveles de cualificación de los trabajadores, para optimizar sus oportunidades de promoción profesional y social.
- Promover el desarrollo de modelos que garanticen una formación de calidad, que responda a las necesidades de las organizaciones.

El acuerdo contempla la financiación de varias actuaciones en materia de formación:

- Planes de formación de empresa: las empresas con 200 o más trabajadores pueden solicitar ayudas para realizar su plan de formación.
- Planes agrupados: las empresas del mismo sector pueden solicitar, a través de las asociaciones empresariales o sindicales, ayudas para desarrollar planes de formación conjuntos.
- Planes Intersectoriales: las asociaciones empresariales o sindicales pueden promover el desarrollo de actividades formativas comunes para varios sectores de actividad.
- Permisos individuales de formación: los trabajadores pueden solicitar ayudas para realizar acciones de formación reconocidas con una titulación oficial y de una duración de más de 150 horas.

Desde 1995 estas actuaciones se complementan con la introducción de iniciativas específicas del Fondo Social Europeo, como las «medidas complementarias y de acompañamiento a la formación», la iniciativa ADAPT y las ayudas a planes de formación. Como puede observarse, los beneficiarios del acuerdo pueden ser tanto las empresas y las organizaciones empresariales como los sindicatos y los trabajadores a título individual, con la condición que desarrollen actividades de formación en los términos establecidos por el acuerdo.

El ANFC, creado principalmente para la empresa privada, se complementa en 1996 con la firma del Acuerdo para la Formación Continua en las Administraciones Públicas (AFCAP), que establece el marco para la gestión de los fondos destinados a la formación de los trabajadores públicos. Este acuerdo se renueva cada cuatro años junto con el ANFC.

El desarrollo del IANFC ha representado un fuerte impulso para potenciar y extender la FC en nuestro tejido empresarial, y para crear una cultura de formación que va penetrando tanto en las organizaciones como en los trabajadores. La formación se introduce en las PYMES donde apenas existía<sup>7</sup>, y se consolida en las empresas grandes, extendiéndose a todos los trabajadores independientemente de su categoría y profesión. El balance realizado por FORCEM sobre los primeros cuatro años del ANFC muestra el incremento progresivo y notable tanto en el número de trabajadores que se han beneficiado del acuerdo<sup>8</sup> -de 294.219 en 1993 a 1.266.984 en 1996-, como en núme-

<sup>7</sup> Las PYMES integran el 99% del tejido empresarial y ocupan al 64% de los trabajadores. (FORCEM, 1998: 23)

<sup>8</sup> El porcentaje de población asalariada del sector privado que participa en acciones formativas pasó del 4,47% en 1993 al 16% en 1996.

ro de planes de formación que las empresas han realizado en su marco -de 747 en 1993 a 1.841 en 1996-, y en el montante de financiación otorgada por FORCEM a las empresas -de 65.480.000 euros en 1993 a 417.440.000 euros en 1996- (FORCEM, 1999, 2004).

## II Acuerdo Nacional de Formación Continua

Los resultados positivos obtenidos con el IANFC conducen a la renovación del acuerdo con la firma del IIANFC, con una vigencia de cuatro años (1997-2000). El II Acuerdo parte de una visión más amplia de la FC de la población ocupada y la concibe como factor de integración y cohesión social, y como estrategia para aumentar la competitividad de las empresas. Por ello, se establecen los mecanismos para extender la formación a nuevos colectivos de trabajadores (autónomos, fijos discontinuos, relaciones laborales de carácter especial...), y se facilita el acceso de las empresas a los planes de formación poniendo el límite de trabajadores en 100 en lugar de en 200.

El II Acuerdo se plantea como objetivo mejorar la calidad de las acciones formativas y optimizar la gestión. Con este fin se inicia la descentralización del sistema y se potencia la participación de los interlocutores sociales, creando nuevas comisiones sectoriales y paritarias. Otro cambio importante es un aumento en la financiación, que pasa del 0,3% de la cuota de formación profesional al 0,35%. Este acuerdo consolida el sistema de FC, con su extensión a todos los colectivos y el énfasis puesto en la mejora de la gestión y la calidad.

La valoración realizada por FORCEM sobre los resultados del IIANFC muestra claramente la tendencia de incremento progresivo de las ayudas a la FC, observable en los tres indicadores anteriores (FORCEM, 2001, 2004):

- El número de planes de formación realizados por las empresas, que pasan de 3.598 en 1997 a 4.739 en el 2000.
- El número de trabajadores beneficiarios de esta formación, que aumentan en más de 250.000, alcanzando la cifra de 1.568.121 participantes en el 2000.
- El volumen de financiación concedida, que pasa de 386.920.000 euros en 1997 a 534.410.000 euros en el año 2000.

El Cuadro II, que aparece más adelante, muestra los principales resultados de la aplicación de los acuerdos.

Dado que uno de los objetivos del II ANFC es extender la formación a nuevos colectivos de trabajadores y a las PYMES, es interesante analizar un nuevo indicador que aparece en la memoria de actividades de Forcem: el tamaño de las empresas<sup>9</sup> que reciben formación. El siguiente cuadro muestra los resultados:

Los resultados muestran que durante la aplicación del II ANFC se dio un notable aumento del número de empresas que se benefician de las ayudas públicas a la formación (45.000 empresas más aprox.). Este aumento se sitúa preferentemente en las micro empresas (30.000 empresas más aprox.) y en las PYMES (14.000 empresas más aprox.), siendo marginal en las grandes empresas. Por tanto, se puede afirmar que se está avanzando en el objetivo de lograr que la formación llegue también a las empresas pequeñas.

Por otro lado, la Encuesta sobre Formación Profesional Continua realizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) en el 2001 también ofrece datos sobre la incidencia de los dos acuerdos en el conjunto de las empresas del territorio español. Se observa que el 66,8% de las empresas que proporcionan formación a sus empleados conoce el FORCEM, pero solo el 24,3% de éstas habían solicitado financiación alguna vez y únicamente el 20,4% la había recibido; no obstante, estas empresas emplean al 62,2% del total de trabajadores, por lo que se trata de empresas grandes. Estos datos muestran que, a pesar de la tendencia a incrementar las ayudas a la formación, éstas llegaron a una parte reducida del tejido empresarial, que coincide con las empresas de mayor tamaño, las cuales suelen realizar formación sin recurrir a ayudas públicas. Por ello, aunque en el

CUADRO I. Tamaño de las organizaciones beneficiarias del II ANFC

Tamaño organizaciones	1997	2000
1 a 5 trabajadores	31.732	51.133
6 a 9 trabajadores	9.528	18.460
10 a 49 trabajadores	22.251	36.752
50 a 249 trabajadores	5.819	7.512
250 a 999 trabajadores	1.265	1.511
1000 y más trabajadores	286	356
Total empresas	71.561	115.760

Fuente: Elaboración propia a partir de FORCEM, Memoria de actividades 2004

<sup>9)</sup> Clasificación de las organizaciones por su tamaño (CEOE, 2001:2)  
 - Microempresas: 1 a 9 empleados  
 - Empresas pequeñas: entre 10 y 49 empleados  
 - Empresas medianas: entre 50 y 249 empleados  
 - Empresas grandes: a partir de 250 empleados

conjunto de empresas que se benefician de las ayudas públicas haya aumentado el número de pequeñas empresas, su relevancia en el conjunto de las que realizan formación es poco significativa, y aún queda mucho por hacer para equiparar la inversión pública en formación en el conjunto del tejido empresarial.

### III Acuerdo Nacional de Formación Continua

Se renovó el IIIANFC para el periodo de 2001-2004, y se introdujeron novedades importantes, tanto en el concepto de la formación como en aspectos políticos y de gestión. Se acentúa el rol de la formación como factor de cohesión social y de integración, y se reconoce la importancia de la formación en la ciudadanía, como formación integral que incluye la dimensión laboral.

Este enfoque complementa la función de la formación como motor de desarrollo de las organizaciones y de crecimiento de la economía. Las principales novedades a nivel político y de gestión son (Pineda, 2002a:60):

- La creación de una nueva Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, que sustituye a FORCEM. Se crea para llevar a cabo los procesos de gestión de la formación y está integrada por la administración, patronales y sindicatos, bajo la dirección del INEM. En sus inicios establece un convenio de colaboración con FORCEM para que ésta gestione las convocatorias de formación hasta que la fundación sea operativa.
- La reanualización de los fondos obtenidos de las cuotas de formación profesional satisfechas por los trabajadores.
- La diferenciación entre planes de oferta y demanda. Los primeros con oferta formativa sectorial e intersectorial, dirigidos directamente a los trabajadores y los segundos gestionados por las empresas.
- La obligatoriedad de «cofinanciación» por parte de las empresas de los planes de demanda.
- La creación de planes específicos para las empresas de economía social.
- La desaparición de la figura del promotor en los planes agrupados

Con estas modificaciones el nuevo ANFC pretende dar una respuesta más adecuada a las necesidades formativas de los trabajadores, de las empresas y de la sociedad en un contexto económico globalizado. Como puede observarse, las condiciones de

las convocatorias han cambiado sustancialmente con respecto a los acuerdos anteriores, lo que hace que algunos resultados, en concreto sobre participantes y empresas, no sean comparables

La memoria de resultados muestra el aumento progresivo en los indicadores económicos y de volumen:

- Los planes de formación aprobados pasan de 5.182 en el 2001 a 7.796 en el 2003.
- Los recursos económicos aumentan muy poco, pasando de 641.200.000 euros a 642.74.000 euros en el trienio. Sin embargo, sí se da un notable aumento con relación al previo acuerdo del 2000.
- En relación al número de participantes y de empresas existen datos sólo del 2001, por lo que no puede analizarse su evolución durante el III ANFC. Sin embargo, se mantiene la tendencia a aumentar los participantes y a que las PYMES integren el volumen más importante de empresas beneficiarias -el 85% del total-.

### Valoración de los acuerdos por los agentes clave.

Como se indicaba en el apartado 1, en la investigación realizada sobre la situación de la formación profesional en España se utilizó la entrevista semiestructurada como principal instrumento de recogida de información. Así, en el primer trimestre del 2003 se entrevistaron a los agentes clave de la formación continua en España, para recoger sus percepciones y valoraciones sobre los ANFC. El siguiente cuadro muestra la relación de agentes clave entrevistados<sup>10</sup>, indicando el colectivo al que representan y la institución en la que se ubican.

CUADRO II. Resultados de los tres ANFC

Indicador	1993	1996	2000	2003
Trabajadores formados	249.219	1.266.049	1.568.121	1.802.435*
Planes de formación realizados	747	1.841	4.739	7.796
Financiación (en euros)	65.480.000	417.440.000	534.410.000	642.74.000

\* Datos del 2001

Fuente: Elaboración propia a partir de FORCEM, Memoria de actividades 2004

<sup>(10)</sup> Se entrevistaron un total de 10 agentes clave. Su selección se realizó en base a los criterios fijados para toda la investigación, que ya se han presentado en apartados anteriores.

### CUADRO III. Colectivos entrevistados

Colectivo	Institución
Participantes, trabajadores	Unión General de Trabajadores - UGT
	Comisiones Obreras -CCOO
	ELA Sindicato Docente
Profesionales de la formación	Asociación de Directores de Personal - AEDIPE
	Asociación para la formación y el Desarrollo Empresarial - AFYDE
	Asociación de Directores de Andalucía - ADIAN
Organizaciones empresariales	Fomento del Trabajo
	Confederación Española de Organizaciones Empresariales - CEOE
	Confederación de Empresarios de Andalucía - CEA
Administración	FORCEM

En la valoración que realizan los diferentes agentes sociales entrevistados de los ANFC y de la gestión realizada por FORCEM, se detecta una coincidencia mayoritaria en denunciar el carácter excesivamente burocrático de la gestión, que en muchos casos dificulta el logro de los objetivos de los acuerdos –especialmente en las PYMES que no tienen recursos para responder a tantas exigencias administrativas– que pone en entredicho la eficiencia real de las ayudas. Esta limitación es reconocida y asumida por el mismo FORCEM.

En cuanto a la evaluación de los resultados, organizaciones empresariales (CEOE y *Foment del Treball* de Cataluña) y directores de recursos humanos (RRHH) coinciden en que la evaluación que se realiza desde FORCEM es meramente de control administrativo, ya que la evaluación propiamente dicha debe ser competencia de la empresa. En este sentido, desde el mismo FORCEM se anuncia una futura ampliación del sistema de evaluación de la calidad, mediante el diseño de cuadros de indicadores y la participación de evaluadores independientes.

En cuanto a la financiación, a pesar del considerable aumento que ha experimentado desde 1992, todos los agentes entrevistados consideran que todavía es insuficiente para responder a las necesidades formativas del mundo del trabajo. También coinciden en reclamar la necesidad de mayor control por parte de la administración para evitar abusos e irregularidades en la gestión de los fondos, especialmente por parte de los intermediarios –centros colaboradores, consultorías...<sup>11</sup>–. Sobre la contribución

<sup>(11)</sup> El Tribunal de Cuentas detectó en aquellos momentos múltiples irregularidades en la gestión de los fondos públicos para la formación continua. Destaca el escándalo por irregularidades en la gestión los recursos provenientes del Fondo Social Europeo realizada por patronal y sindicatos que salió a la luz en octubre del 2002.

de los diferentes agentes al modelo de financiación hay opiniones para todos los gustos:

- Las organizaciones empresariales consideran que la aportación de la administración debería ser mayor, por ejemplo, destinando toda la cuota de trabajadores y empresas exclusivamente a la FC.
- Desde el FORCEM se considera que se debería incrementar la aportación de los ciudadanos, aumentando los impuestos generales.
- Los sindicatos consideran que la aportación económica por parte de las empresas debería ser mayor, dedicando una parte de sus beneficios a la formación de los trabajadores.
- Los directores de recursos humanos consideran que se debería potenciar la inversión por parte de las empresas a través de incentivos, desgravaciones, etc.

En general, la valoración que sobre los ANFC realizan los agentes entrevistados es positiva, ya que reconocen el enorme impulso que ha experimentado la FC desde que se firmaron. Como ilustra el estudio realizado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE, 2001), el 41% de las empresas entrevistadas y todas las organizaciones empresariales consideran que los ANFC han contribuido mucho al desarrollo de la FC, y el 47% de las empresas afirman que han contribuido moderadamente; además todos coinciden en valorar como fundamental la contribución de FORCEM para que las PYMES accedan a la FC. Pero, junto a esta valoración positiva, los agentes también afirman que la gestión podría ser más eficaz y ágil para responder realmente a los fines que inspiraron los acuerdos, y para hacer de la FC una realidad accesible a todas empresas y a todos los trabajadores.

## **Etapas 2: La fundación estatal para la formación en el empleo**

La realidad descrita ha variado considerablemente desde enero del 2004, cuando entra en vigor el Real Decreto 1046/2003 del 1 de agosto, que regula las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua. El Real Decreto introduce cambios significativos en la organización y la gestión de la formación con res-

pecto al sistema anterior. Justifica la necesidad de modificar el III Acuerdo de Formación Continua con dos argumentos clave:

- Las Sentencias del Tribunal Constitucional de abril y octubre del 2002 que aconsejan revisar el reparto de competencias en materia de formación continua entre el estado y las Comunidades Autónomas.
- La promulgación de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones de la Formación Profesional, que obliga a crear mecanismos para que el subsistema de formación continua se vaya adaptando a este nuevo marco jurídico.

La Orden Ministerial (TAS/500/2004) desarrolla el Real Decreto 1046/2003. En ella se recogen los principios del nuevo modelo de formación continua, entre los que destacan:

- La formación continua como garante de formación a lo largo de la vida.
- La unidad de mercado y la libertad de circulación de los trabajadores.
- La consideración de la Ley de Cualificaciones como referente del subsistema de formación continua y la necesidad de vinculación con los otros dos subsistemas de formación profesional.
- El protagonismo de los agentes sociales en la formación y la importancia de la negociación colectiva.
- La incorporación de las comunidades autónomas a la gestión de la formación continua.

Se crea la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, como organismo encargado de organizar, gestionar y evaluar las nuevas políticas de formación continua. El patronato de la Fundación está integrado por el INEM, las administraciones autonómicas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo aún no está constituida, por lo que sus funciones en la gestión del nuevo modelo de formación las asume de manera transitoria la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE).

El nuevo modelo organiza la formación continua en tres bloques de «iniciativas»: las acciones de formación continua en empresas, los contratos-programa para la formación de los trabajadores y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación. A continuación nos ocupamos de cada una de estas iniciativas.

## **Acciones de formación continua en empresas.**

Son aquellas acciones que las organizaciones planifican, organizan y gestionan para sus trabajadores. Se incluyen los permisos individuales de formación, destinados a facilitar la formación reconocida con una titulación oficial que realizan los trabajadores.

Para realizar esta formación las organizaciones pueden optar por varias modalidades:

- organizar y gestionar ellas mismas las acciones de formación propias,
- contratar la organización y gestión con un centro especializado,
- agruparse con otras empresas para gestionar de forma conjunta la formación.

Se aplica un sistema de financiación nuevo para estas acciones de formación, denominado sistema de bonificación: las empresas dispondrán de un crédito para formación continua «...que resultará de aplicar la cuantía ingresada por la empresa en concepto de formación profesional durante el año anterior al porcentaje de bonificación que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos del Estado» (BOE, 219, pp 33.945). Las empresas deberán 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 aplicará la bonificación correspondiente en los boletines de cotización a la Seguridad Social.

Con el objetivo de impulsar la formación en las PYMES y de realizar una distribución más equitativa de los recursos públicos, el porcentaje de bonificación varía en función del tamaño de la empresa; de este modo, a menor tamaño de empresa corresponde mayor porcentaje de bonificación.

Se introduce también el sistema de «cofinanciación» de la formación, de manera que las organizaciones participan con sus propios recursos en la financiación de la formación continua que realizan. El porcentaje de «cofinanciación» se determina también en función del tamaño de la empresa, como medida que persigue el objetivo anterior de impulsar la formación en las PYMES. El siguiente cuadro presenta los porcentajes de bonificación y «cofinanciación» por parte de las empresas:

Posteriormente, la mesa del diálogo social sobre formación continua firmó un acuerdo para aumentar las bonificaciones de las empresas que cotizan por formación profesional a lo largo del 2005. El acuerdo estableció la siguiente bonificación:

**CUADRO IV.** Porcentajes de bonificación y cofinanciación de la FC

Tamaño de la empresa	% Bonificación	% «Cofinanciación»
De 1 a 5 trabajadores	100 %	0%
De 6 a 9 trabajadores	90%	5%
De 10 a 49 trabajadores	65%	10%
De 50 a 249 trabajadores	52,5%	20%
De 250 a más trabajadores	42,5%	40%

Elaboración propia. Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE), web 12-1-2005

**CUADRO V.** Porcentajes de bonificación acordados para el 2005

Tamaño de la empresa	% Bonificación 2005	Aumento
De 1 a 5 trabajadores	100 %	20%
De 6 a 9 trabajadores	100%	10%
De 10 a 49 trabajadores	75%	10%
De 50 a 249 trabajadores	60%	7,5%
De 250 a más trabajadores	50%	7,5%

Elaboración propia. Fuente: <http://www.fundaciontripartita.org/> (30-3-2005)

Las empresas de menos de cinco trabajadores pasan a disponer de un crédito anual de 420 euros, frente a los 350 anteriores, lo que supone un aumento del 20% en la bonificación. Como puede observarse, este aumento afecta a todas las empresas pero se orienta a favorecer a las PYMES y especialmente a las microempresas en su esfuerzo formativo.

Para recibir las bonificaciones, la organización debe comunicar a la FTFE, en un plazo de 15 días antes del inicio de la formación, la acción que quiere bonificar, especificando las fechas, el lugar de impartición, el horario, el profesorado y la relación de participantes. Esta medida, que pretende controlar algunos abusos que se daban en el modelo anterior, ha suscitado inquietud en las organizaciones por la dificultad que comporta a veces asegurar la relación de participantes con esa antelación.

## **Contratos Programa para la Formación de los Trabajadores**

Consisten en ayudas para realizar planes de formación de ámbito superior a una Comunidad Autónoma. Los contratos programa se establecen entre el INEM y las

confederaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal que afectan a más de una CCAA o que son de interés general para un sector de actividad. Los planes de formación que se contemplan en esta iniciativa son:

- Planes intersectoriales
- Planes sectoriales amparados en la negociación colectiva sectorial.
- Planes para la economía social.
- Planes para los trabajadores autónomos

Las entidades que pueden optar por estas subvenciones son:

- Las confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas, confederaciones intersectoriales y entidades creadas al amparo de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal.
- Confederaciones y federaciones de cooperativas y sociedades laborales de ámbito estatal.
- Asociaciones de trabajadores autónomos de carácter intersectorial.

### **Acciones complementarias y de acompañamiento a la formación**

Estas acciones se orientan a la realización de estudios sectoriales y multisectoriales sobre la formación continua y a la creación de materiales y herramientas de apoyo para la formación. Los objetos prioritarios de estas acciones son:

- Investigación y prospección del mercado de trabajo.
- Análisis de las repercusiones de la formación continua en la competitividad de las organizaciones y la cualificación de los trabajadores.
- Identificación de necesidades formativas para el progreso económico de los sectores productivos.
- La elaboración de productos y herramientas innovadoras que mejoren la calidad de la formación continua.

La gestión de las acciones complementarias la realiza el INEM junto con la FTFE. Las CCAA que tienen transferidas competencias de formación continua han asumido la gestión de esta iniciativa de formación.

Como puede observarse, el nuevo modelo comporta novedades importantes, entre las que destacan la substitución del modelo de subvención por el de bonificación, la introducción de una herramienta telemática para facilitar la gestión, la comunicación en un plazo de 15 días de las acciones que se quieren bonificar y la incorporación de la CCAA en las políticas de formación. A continuación profundizamos en este último aspecto, para analizar el nivel de implicación real que se ha alcanzado en las CCAA.

### **El papel de las Comunidades Autónomas: los casos del País Vasco y Cataluña**

Como se indicaba arriba, una de las novedades del actual modelo de FC es la incorporación de las Comunidades Autónomas a la gestión de la formación. El Real Decreto no especifica la manera cómo dicha incorporación se llevará a cabo, y únicamente indica que el control y seguimiento de la formación se realizará por el INEM y las CC.AA. según sus respectivas competencias. Analizamos los casos de dos CC.AA. que se hallan en una situación muy diferente, con el ánimo de ilustrar los avances que se han dado en la descentralización de la formación continua en España.

El País Vasco tiene transferidas las competencias en materia de FC desde los inicios de los ANFC. En el año 1995 se crea HOBETUZ, como fundación tripartita que aplicará el acuerdo suscrito entre la patronal, los sindicatos y la administración para gestionar la FC de los trabajadores de este territorio. Este acuerdo tiene un carácter integral, es decir, abarca la totalidad de la FC que se da en el País Vasco con independencia de quien la promueva, con la intención de evitar los solapamientos que se dan entre sistemas y proyectos de formación. Por ello, una de sus finalidades es potenciar los centros de FP integrales, que aparecen como una innovación de la nueva ley de FP cuando allí son ya una realidad que cuenta con varios años de experiencia positiva.

En Cataluña la gestión de la formación continua es más reciente y está mucho menos desarrollada que en el País Vasco. El gobierno catalán ha llevado en varias ocasiones la cuestión de las competencias sobre formación continua al Tribunal Constitucional y éste falló a su favor en el año 2002. En cumplimiento de esta sentencia se creó el *Consorti per a la Formació Continua de Catalunya*, como órgano responsable de organizar y gestionar la formación continua que se realice en esta CC.AA.

El *Consorti* es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, e integrada por la *Generalitat de Catalunya* y los agentes sociales más representativos

de la CC.AA.: los sindicatos UGT y CC.OO. y las patronales *Foment del Treball Nacional y Pimec*. La finalidad del *Consorti* es: «Garantizar el ejercicio efectivo de la competencia de la *Generalitat de Catalunya* en lo que se refiere a la organización y la gestión de la formación continua, con independencia de su forma de financiación y origen de los fondos.» (*Departament de Treball*, 2003:9). Para ello se plantea los siguientes objetivos ([www.gencat.net](http://www.gencat.net), febrero 2005):

- Desarrollar la formación profesional como instrumento esencial para garantizar la formación a lo largo de la vida.
- Impulsar y difundir entre empresarios y trabajadores la formación profesional continua en el conjunto del territorio catalán.
- Garantizar el ejercicio efectivo de la competencia de la *Generalitat de Catalunya*.

El *Consorti* se constituye en septiembre de 2003 (*Diari Oficial de Catalunya* 3961). La Orden 376 del 28 de octubre del 2003 (DOC 4249) establece sus bases reguladoras y sus ámbitos de actuación. De las tres iniciativas de formación que establece la FTFE el *Consorti* gestiona dos: los contratos programa para la formación y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación. Las acciones de formación continua en las empresas catalanas, que suponen el volumen más importante de actividad, lo sigue gestionando la FTFE, por lo que las empresas solicitan a la Fundación Tripartita la formación que quieren bonificar sin que el *Consorti* intervenga en el proceso.

## **Valoración del nuevo modelo de formación continua por las empresas**

El nuevo modelo de formación continua lleva en funcionamiento desde enero de 2004, por lo que es relativamente pronto para hacer un balance de resultados. De hecho, en el momento de redactar este artículo, no existen datos oficiales ya que la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo aún no ha publicado resultados sobre el primer año de implantación del nuevo modelo.

La ausencia de datos oficiales es una limitación muy importante para realizar un balance riguroso, por lo que aplazamos esta tarea para más adelante. Sin embargo, no queríamos renunciar a realizar una primera valoración de los efectos que el nuevo modelo está generando y del logro de los objetivos que persigue. Hemos considerado que las organizaciones, como primeras afectadas por los cambios

introducidos en la formación continua, eran el principal interlocutor a considerar. Por ello, hemos optado por entrevistar a un pequeño grupo de organizaciones, con el ánimo de analizar la vivencia que éstas han tenido durante el primer año de aplicación del nuevo modelo y de detectar los aspectos positivos y negativos de los cambios introducidos. Nuestro objetivo no es identificar resultados concretos del nuevo modelo, sino sólo captar las impresiones de algunas organizaciones sobre éste para empezar a perfilar las fortalezas y debilidades de la formación financiada con recursos públicos.

Siguiendo la línea del estudio sobre la FP en el que se sitúa el artículo, se ha optado por la metodología cualitativa utilizando la entrevista semiestructurada como instrumento de recogida de información. Las variables identificadas para la recogida de información son los cambios que introduce el nuevo modelo respecto al anterior y los aspectos que se valoraban como negativos del FORCEM y que identificamos en el estudio previo. Así, los ejes centrales de la entrevista son:

- Cambios que implica el nuevo modelo de formación continua.
- Repercusiones del sistema de bonificaciones.
- Trámites para solicitar la bonificación.
- Variaciones en los elementos negativos del modelo anterior -FORCEM-.

El modelo de entrevista puede consultarse en el Anexo II. La selección de la muestra de empresas a entrevistar, que asciende a diez, se ha realizado a partir de dos criterios: tamaño de la empresa y ámbito de actividad. El siguiente cuadro muestra cómo se articulan dichos criterios:

En las empresas se ha entrevistado bien al responsable de formación, bien al técnico de formación que gestiona las ayudas públicas a la formación continua. Entre las empresas entrevistadas destacan la Corporación Sanitaria Parc Tauí, Nissan Motor Ibérica, Grupo Generali, entre otras.

Presentamos los resultados obtenidos en cada uno de los ejes que integran la entrevista:

CUADRO VI. Criterios de selección de las empresas a entrevistar

Tamaño	Producción	Servicios
Grande: más de 100 trabajadores	2	3
PYME: menos de 50 trabajadores	3	2

■ *Cambios que implica el nuevo modelo de formación continua.*

Las organizaciones entrevistadas consideran que uno de los cambios más importantes del nuevo modelo es la herramienta telemática, que permite solicitar la bonificación vía internet y acceder en todo momento a la información necesaria. La herramienta no disminuye la burocracia, que sigue siendo alta, pero facilita la gestión y ofrece mayor transparencia en la información, lo que optimiza la comunicación con la Fundación Tripartita, evitando así confusiones y clarificando todo el proceso de solicitud.

Otro cambio importante que manifiestan los entrevistados es el paso de mecanismo de subvención al sistema de bonificaciones, que implica cambios importantes en la gestión, los plazos y los recursos económicos. En ellos profundizamos a continuación.

■ *Repercusiones del sistema de bonificaciones.*

Los entrevistados valoran positivamente el sistema de bonificaciones, ya que les permite saber en todo momento los recursos de los que disponen, el esfuerzo inversor o la «cofinanciación» que han de aportar, sin tener que esperar, como antes, a que les aprueben el plan solicitado con los problemas de tiempo que ello implicaba.

Las grandes empresas consideran que el sistema de bonificaciones ha supuesto una reducción de los recursos disponibles, ya que para ellas se disminuye el porcentaje de bonificación. Esta disminución debería beneficiar a las PYMES, para las que se eleva considerablemente el porcentaje de bonificación; sin embargo se considera que para la pequeña empresa la cantidad total de bonificación sigue siendo pequeña, por lo que a veces resulta insuficiente para financiar la formación que necesita, a no ser que se agrupen con otras empresas.

En general se considera que sería positivo aumentar los recursos públicos disponibles, tanto para la pequeña como para la gran empresa, especialmente cuando quedan recursos en las arcas de la Fundación sin utilizar. Sin embargo, una empresa manifiesta que los recursos que reciben son suficientes y que no utilizan todo el crédito que tienen disponible porque deberían «cofinanciarlo» con recursos propios, lo que supondría un esfuerzo inversor muy grande.

Los entrevistados manifiestan que el sistema de bonificaciones no aumenta el control por parte de la Fundación Tripartita ni permite evitar abusos con más eficacia que el sistema anterior. Manifiestan que hay inspecciones, pero que es demasiado pronto para valorar si ha aumentado el rigor en los controles realizados. Sin embargo, todos apuntan a la reducción en el control de la calidad de

la formación bonificada; el nuevo modelo no analiza la calidad de la formación y su adecuación en el plan de formación de la empresa, como se hacía anteriormente. Ello comporta el peligro de que se realice formación no necesaria, sólo por el hecho de recibir una bonificación.

Las organizaciones entrevistadas valoran positivamente la fórmula de «cofinanciación». Consideran que la formación es necesaria y que es positivo que todas las empresas realicen un esfuerzo inversor en este sentido; manifiestan que las grandes empresas realizarían la misma inversión aunque no recibieran recursos públicos, y que la medida puede impulsar el esfuerzo inversor de las PYMES.

■ *Trámites para solicitar la bonificación.*

Todas las organizaciones coinciden en que precisamente es un aspecto de los trámites el elemento más negativo del nuevo modelo: el plazo de 15 días para comunicar las acciones de formación que se quieren bonificar. Hay un acuerdo general en que este plazo dificulta enormemente la gestión, sobre todo en lo que se refiere a la comunicación de los participantes; manifiestan que es imposible cerrar el grupo con 15 días de antelación y que en una empresa siempre hay cambios de última hora que implican variaciones en los participantes.

También manifiestan que el trámite de las bonificaciones supone un esfuerzo de gestión muy grande y constante, sobre todo para organizaciones con un gran volumen de formación. Consideran que en el modelo anterior se daban dos momentos de gestión muy intensa: la solicitud y la valoración del plan de formación. Ahora estos momentos se diluyen a lo largo del ejercicio, pero aumentan los trámites de gestión para cada acción concreta, lo que supone un esfuerzo mayor y constante por parte de los gestores. Esto obliga a muchas organizaciones a recurrir a los servicios de consultoras que les apoyen en la gestión de las bonificaciones, y hace desistir a otras organizaciones que consideran que la bonificación no compensa el esfuerzo requerido.

■ *Variaciones en los elementos negativos del modelo anterior -FORCEM-.*

Los resultados presentados anteriormente sobre los ANFC, mostraban una serie de elementos negativos en el modelo de formación gestionado por FORCEM. El nuevo modelo se presenta como una vía para superar las limitaciones del modelo anterior. Por ello, y con el ánimo de valorar las mejoras introducidas por el nuevo modelo de formación, hemos introducido en la entrevista ítems sobre las variaciones que se detectan en dichos elementos negativos. El siguiente cuadro resume las valoraciones realizadas por los entrevistados:

CUADRO VII. Resumen de las valoraciones de los entrevistados sobre la FEFE

Negativos	Cambios
Gestión burocrática	Hay más transparencia. Empeora en la justificación de los participantes.
Evaluación ausente, sólo control económico	No se evalúa la calidad de la formación, sólo hay un control económico
Poca financiación	No mejora; para las empresas grandes disminuyen los recursos
Abusos, poco control	No varía, los sistemas de control son similares La herramienta informática facilita el control.
No participación de las CCAA	No se observan cambios. No se percibe la participación de las CCAA

Los resultados muestran que no se han detectado grandes mejoras en el nuevo modelo de formación continua con respecto al anterior. El aspecto que mejora notablemente es la gestión gracias a la herramienta telemática, pero las nuevas exigencias en determinados trámites hacen que, paradójicamente, se perciba un aumento de la burocracia. La evaluación de la formación no mejora, ya que la intervención de la Fundación se sigue limitando al control económico. El control para evitar abusos es similar: se centra en las inspecciones, aunque la propia herramienta informática al dar más transparencia dificulta algunos abusos que antes se podían dar con más facilidad. Por último, aunque la mayor participación de las CC.AA. es una realidad, las organizaciones no lo perciben, porque el tipo de iniciativa a la que se acogen con más frecuencia no ha sido transferida y su interlocutor sigue siendo un organismo central.

## Conclusiones

La formación continua es hoy una herramienta imprescindible para el desarrollo de las personas, las organizaciones y la economía. Por ello, toda política que se oriente a potenciar y expandir la formación en las organizaciones es ya de por sí positiva. No caben dudas sobre la importante contribución que los ANFC han tenido en el desarrollo de la formación continua en España en la última década.

Sin embargo, en la gestión de estos acuerdos realizada por el FORCEM se han dado ciertas disfunciones, como las dificultades para llevar la formación a las PYMES, los abusos practicados que han generado escándalos, la centralización y burocratización

del sistema que le resta accesibilidad para las organizaciones más pequeñas... La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo se planteó introducir cambios para superar éstos y otros problemas, creando un nuevo modelo de financiación de la formación. El modelo pretende introducir mejoras importantes:

- Una herramienta telemática que agiliza y facilita la gestión.
- El sistema de bonificaciones, de modo que la propia organización gestiona sus recursos sin tener que esperar a que le concedan las ayudas solicitadas.
- Permite la participación de las CC.AA.

Los resultados de nuestro estudio ponen de manifiesto las limitaciones del primer modelo de formación y los logros del segundo modelo para superarlas. Presentamos los ejes centrales de dichos resultados, que pautan las propuestas de mejora que después formularemos.

El modelo del FORCEM conllevaba un proceso de solicitud y tramitación de las ayudas excesivamente burocrático y lento, que a menudo condicionaba a las organizaciones a realizar la formación de forma apresurada para encajarla en el breve período que va desde la aprobación de la ayuda a la finalización del año. El nuevo modelo, gracias a la aplicación telemática, agiliza enormemente los trámites y, sobre todo, ofrece información en todo momento de la fase en que se hallan los trámites y los gestiona con mayor rapidez. Sin embargo, el nuevo modelo no ha reducido el trabajo de gestión por parte de las empresas, sino que lo ha extendido en el tiempo; dicho esfuerzo de gestión hace que algunas empresas, especialmente las pequeñas, abandonen y no soliciten las ayudas públicas, ya que los recursos que obtendrán no les compensan el tiempo de dedicación exigido para su gestión

Otra importante limitación del anterior modelo de formación era el poco acceso de las PYMES a la formación continua. Los datos muestran claramente que, a pesar de las acciones realizadas, los principales beneficiarios de los recursos públicos para la formación siguen siendo las empresas grandes, que son las que menos los necesitan. El modelo de la FTFE introduce medidas específicas para corregir esta disfunción, como aumentar los porcentajes de bonificación para las empresas pequeñas. Aún es pronto para valorar los efectos reales de dichas medidas, pero los resultados del estudio apuntan que éstas, si no van acompañadas de otras medidas más orientadas hacia la sensibilización, pueden ser insuficientes.

Los resultados del estudio muestran que los recursos públicos destinados a la formación continua son insuficientes para cubrir las necesidades de formación de los

trabajadores. El nuevo modelo cambia el mecanismo de financiación, pasando del sistema de ayudas al sistema de bonificaciones. Este cambio es positivo, ya que mejora la gestión haciéndola más rápida, efectiva y transparente, e introduce la «cofinanciación» como medida para impulsar la inversión en formación por parte de las organizaciones. Sin embargo estos cambios no suponen un aumento significativo de los recursos que reciben las empresas, que en el caso de las PYMES siguen siendo insuficientes.

El modelo del FORCEM había sido cuestionado por los abusos detectados en el uso de los recursos públicos por diversas organizaciones, abusos que han generado escándalos notorios. El nuevo modelo se plantea erradicar los abusos introduciendo más inspecciones y supervisando con más rigor el uso de las ayudas por las empresas. Sin embargo, dicha supervisión se centra en la gestión de las ayudas, y no en la calidad de la formación que se realiza con ellas. Sería necesario introducir mecanismos que evalúen también la calidad de la formación, ya que una formación de poca calidad es inefectiva, y entonces puede considerarse una malversación de los recursos públicos.

El nuevo modelo de formación continua introduce cambios importantes para mejorar este subsistema de la FP. Sin embargo, los resultados de nuestro estudio muestran que hay aspectos del modelo mejorables, bien porque no se alcanzan los objetivos pretendidos, bien porque dificultan el acceso a la formación o porque no garantizan su calidad. En este sentido queremos formular algunas *propuestas* que pueden ayudar a mejorar el sistema.

Uno de los cambios introducidos tiene repercusiones claramente negativas para las organizaciones: los plazos para comunicar las acciones de formación son muy estrictos y no se adaptan a las necesidades de las empresas. Sería necesario flexibilizar los plazos para comunicar las acciones, sobre todo en lo referente al grupo de participantes; puede hacerse de dos maneras:

- Reducir el plazo de comunicación de los participantes, de los 15 días naturales actuales, a una semana.
- Dejar un porcentaje del grupo abierto, sin concretar, para poder introducir los cambios de última hora en los participantes que inevitablemente siempre se producen; el porcentaje podría ser de un 5% del grupo, es decir de dos a cuatro plazas que se podrían concretar pocos días antes de realizar la formación.

Estas medidas podrían flexibilizar mucho los trámites, que se adecuarían mucho más a las necesidades actuales de las organizaciones, y evitarían presiones a veces innecesarias que complican las funciones de los gestores de formación.

Consideramos que es necesario flexibilizar los plazos y facilitar los trámites, aunque la herramienta telemática ya ha supuesto una mejora importante. Toda mejora que reduzca la burocracia en la gestión actúa a favor de las PYMES, que son las que tienen menos recursos para afrontar la complejidad burocrática y que pueden con más facilidad renunciar a la formación. Y son precisamente las PYMES las que realmente necesitan los recursos públicos para formar a sus empleados. La formación se convierte en la clave de su competitividad y por lo tanto, de su «sostenibilidad» en un mercado globalizado y altamente competitivo.

En este sentido, también sería necesario introducir medidas que potencien el acceso de la PYMES a la formación. Más allá de las medidas económicas, que ya contempla el nuevo modelo, se podrían introducir otro tipo de medidas más orientadas a la sensibilización, al apoyo técnico y al apoyo con recursos compartidos; por ejemplo:

- Acciones de difusión y de marketing de la formación, dirigidas a toda la sociedad y en especial a las PYMES. Estas acciones pueden informar sobre las ayudas que ofrece la FTFE, sus resultados, sus principales destinatarios y los canales de acceso creados para las PYMES.
- Crear la figura del asesor en formación continua que, como agente de la FTFE ayude a las empresas pequeñas en el complejo proceso de solicitud y gestión de las ayudas a la formación. También puede actuar como agente dinamizador de la formación en determinados sectores.
- Organizar estrategias y mecanismos para compartir recursos relacionados con la formación: espacios, materiales, formadores, expertos, incluso trabajadores para cubrir las vacantes por formación. Los gremios y asociaciones empresariales pueden jugar un papel central en la creación e implantación de estas estrategias, y la administración también puede introducir acciones para impulsarlas.
- Acciones orientadas a detectar las barreras para la formación de las PYMES en sectores clave de la economía y potenciar estrategias que las eliminen. Las acciones complementarias para la formación que impulsa la FTFE van por esta línea, pero quizás sería necesario dedicar más esfuerzos a implementar las medidas concretas que de ellas se derivan y que pueden impulsar la formación en sectores deficitarios.

La propuesta anterior también podría dirigirse a la formación de colectivos desfavorecidos, como los jóvenes, las mujeres, los mayores de 45 años... El FORCEM y

ahora la FTFE han introducido algunas medidas para conocer el acceso a la formación por parte de estos colectivos, pero las acciones para dinamizar dicho acceso han tenido poco efecto. Sería necesario, como indicábamos antes, detectar las barreras para la formación de estos colectivos especiales e implementar estrategias que las eliminen, para hacer de la formación continua una herramienta que garantice su permanencia y mejore su posición en el mercado de trabajo.

Nuestra última propuesta se orienta a mejorar la calidad de la formación financiada con fondos públicos. Numerosos estudios<sup>12</sup> muestran que la calidad de la formación viene determinada por su eficacia; entendemos por formación eficaz aquella que responde a las necesidades de la organización y de los trabajadores, y que mejora las ejecuciones laborales de quienes la reciben. Para determinar la eficacia de la formación es necesario evaluarla a varios niveles: la satisfacción de los participantes, el aprendizaje logrado, la adecuación pedagógica, la transferencia o aplicaciones en el puesto de trabajo, el impacto y la rentabilidad de la inversión. Como puede observarse, el tipo de evaluación que planteamos va mucho más allá del mero control de la gestión de la formación. La FTFE está desarrollando un sistema de evaluación que permita mejorar la calidad de la formación. Esperamos que ese sistema contemple la evaluación de la eficacia de la formación en los niveles mencionados, y que dote de mecanismos a las organizaciones para tomar decisiones sobre qué formación es la más eficaz para cubrir sus necesidades.

Las políticas públicas de formación continua en España han permitido en la última década un desarrollo espectacular en este subsistema de la FP, y así lo demuestran los resultados de nuestro estudio y de estudios anteriores. La FTFE retoma la gestión de la formación con un nuevo ímpetu y con estrategias dirigidas a mejorar el acceso y la calidad de la formación continua. Toda esta energía es necesaria para hacer de la formación una herramienta estratégica en las organizaciones.

En el mercado globalizado actual, donde la competitividad es la clave del éxito, la formación y el desarrollo son las principales estrategias que pueden aportar valor añadido a nuestros recursos humanos, y a los productos y servicios que generamos. Si no es con valor añadido no podremos competir en una economía globalizada. Por ello, todos los esfuerzos que se realicen en este sentido, tanto desde esferas públicas como privadas, son cruciales en el desarrollo de nuestra economía y en la mejora de nuestra sociedad.

---

<sup>12</sup> Destacan los estudios de Córdova (2002), Epise (2000), Esade (2000), Pineda (2000 y 2002b), Sarramona (2002)

## Referencias bibliográficas

- CEDEFOP (2002): *Initiatives nationales en faveur de l'éducation et de la formation tout à long de la vie en Europe*. Bruxelles, Cedefop/Eurydice.
- CEOE (2001): *La formación en las empresas españolas y su relación con el empleo. Estudio 2000-2001*. Madrid, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- CIDEM (1998): *La nova cultura empresarial*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- CÓRDOVA, P. (2002): «La formació a les empreses espanyoles. Claus i referències empíriques per a incrementar-ne el valor i l'eficàcia», en *Revista Econòmica de Catalunya*, 44, pp. 57-69.
- DEPARTAMENT DE TREBALL (2003): *Catalunya Innovació*, septiembre. Generalitat de Catalunya.
- EPISE (2000): *Evaluación de la formación en las empresas españolas*. Barcelona, Epise.
- ESADE (2000): *Estudio Cranfield-Esade. Gestión Estratégica de Recursos Humanos. Informe 2000*. Barcelona, Esade.
- FORCEM (1998): *II Acuerdos de Formación Continua*. Madrid, Forcem.
- (1999): *Memoria Balance. I Acuerdo Nacional de Formación Continua*. Madrid, Forcem.
- (2000): *Memoria de Actividades 1999*. Madrid, Forcem.
- (2001): *Memoria de Actividades 2000*. Madrid, Forcem.
- (2004): *Memoria de Actividades 2003*. Madrid, Forcem.
- GOBIERNO VASCO (2002): *Modelo EFQM de excelencia*. Vitoria, Publicaciones del Gobierno Vasco.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2001): *Encuesta de Formación Profesional Continua*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OCDE (2002): *Analyse des politiques d'éducation 2002*. París, Ocede/Ceri.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; RODRÍGUEZ, J. C. (2002): *La educación profesional en España*. Madrid, Santillana.
- PINEDA, P. (2000): «Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones», en *Educación*, 27, pp. 119-133.
- PINEDA, P. (COORD.) (2002 a): *Pedagogía Laboral*. Barcelona, Ariel.
- (2002 b): *Gestión de la formación en las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
- SARRAMONA, J. (2002): *La formación continua laboral*. Madrid, Biblioteca Nueva.

## Páginas web

- [http:// www.fundaciontripartita.es](http://www.fundaciontripartita.es) (enero 2005)
- [http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/publicaciones/documentos/8885\\_8686200594819.pdf#search=%22PLANAS](http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/publicaciones/documentos/8885_8686200594819.pdf#search=%22PLANAS)
- <http://www.gencat.net/treballiindustria/> (febrero 2005)

## **ANEXO I**

### **Cuestionario «la situación de la formación profesional en España»**

Nombre entrevistado: .....

Institución/Organismo: .....

Fecha: .....

#### **Finalidades: Objetivos de los participantes**

¿Considera que la FP actual responde a las necesidades e intereses de los participantes? (Alumnos, familias, trabajadores) (En el caso de la FO, valorar aspectos relacionados con la inserción laboral, mejora ocupacional,...)

#### **Finalidades: Objetivos de las organizaciones**

¿Cree que la FP actual se adecua a las necesidades y exigencias (presentes y futuras) de las organizaciones?

#### **Finalidades: Objetivos de la sociedad**

¿Considera que la FP responde a las exigencias de la SIC y de la globalización? (valorar aspectos relacionados con la reducción del paro, movilidad laboral, freno a la despoblación en zonas rurales...)

#### **Participación de los empresarios: Estrategia de empresa**

¿Considera que la Formación Continua está integrada en los planes estratégicos de las organizaciones? Justificar.

#### **Papel de la administración: Líneas prioritarias y programas**

¿Considera idóneos las líneas y programas desarrollados por la Administración en materia de FP?

#### **Papel de la administración: Evaluación de resultados**

¿Cree que la evaluación que realiza la Administración sobre la FP es suficiente y adecuada? (sistemas y estrategias de evaluación, ámbitos evaluados...)

### **Financiación: Suficiencia**

¿Considera que los recursos destinados a la FP por la Administración son suficientes? (matizar por ámbitos de formación)

### **Financiación: Sistema de organización**

¿Considera que el sistema de financiación es el adecuado? (información, distribución, acceso)

### **Financiación: Agentes**

Sin duda el financiamiento de la FP corresponde a distintos agentes. ¿Como valora la implicación de cada uno de ellos? (Administración, empresas, familias, trabajadores)

### **Financiación: Utilización de recursos económicos**

Desde su punto de vista, ¿se utilizan adecuadamente los fondos destinados a la FP? En caso contrario, ¿qué sugerencias haría para su optimización?

### **Tipos de centro: Centros Integrados**

¿Qué opinión le merece la posibilidad de realizar diferentes modalidades de FP en Centros Integrados?

### **Perfil docente: Formación pedagógica**

¿Considera que los docentes de FP deben tener formación pedagógica específica? ¿Qué tipo de formación? ¿Cree que los docentes actuales cuentan con esta formación?

### **Uso de las tic: Recurso Formación Presencial**

Las TIC se utilizan como recurso para la formación presencial. ¿Su utilización es adecuada y suficiente? (valorar su utilización en los procesos de inserción laboral)

### **Uso de las tic: Autoformación multimedia**

Las TIC se utilizan como recurso para la autoformación multimedia. ¿Su utilización es adecuada y suficiente?

### **Uso de las tic: Autoformación en red**

Las TIC se utilizan como recurso para la autoformación en red. ¿Su utilización es adecuada y suficiente?

### **Organización y gestión: Nivel de descentralización**

¿Cómo valora el nivel actual de descentralización de la FPC en el seno de las organizaciones? (implicación de los mandos intermedios, participación de los trabajadores)

### **Organización y gestión: Horario Formación**

¿Cómo valora la realización de la formación continua en horario laboral? ¿Y fuera del horario laboral? ¿Cómo podría optimizarse la situación actual?

### **Valoración de la FP: Imagen Social**

Desde su punto de vista, ¿que valoración hace la sociedad de la FP actual?

### **Valoración de la FP: Utilidad**

¿Cree que la sociedad considera útil la FP que se imparte actualmente? (inserción laboral, adecuación a necesidades laborales, capacidad de adaptación al cambio...).

### **Valoración de la FP: Valoración general**

¿Cómo valora globalmente la FP? (diferenciar por modalidades ) (Dar una puntuación de uno a diez) (valorar lo mejor y lo peor de la FP actual)

## **ANEXO II: ENTREVISTA**

### **Nuevo modelo de formación de la FTFE**

#### **1. ¿Qué cambios ha observado en el nuevo modelo?**

#### **2. ¿Qué repercusiones tiene el sistema de bonificaciones?**

¿Facilita el acceso de la PYME a la formación?

¿Aumenta los recursos?

¿Hay más control -de abusos-?

### **3. Valore la «cofinanciación» de las empresas**

### **4. Valore el proceso/trámite para solicitar la bonificación.**

### **5. Valore la posibilidad de agruparse con otras empresas o contratar la formación**

### **6. Han mejorado los elementos negativos de FORCEM**

#### **Negativos**

#### **Cambios**

Gestión burocrática .....

Evaluación ausente, solo control económico .....

Poca financiación .....

Abusos, poco control .....

No participación de la CCAA .....

### **7. Otros comentarios.**