

ANEXO I: EL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA: DE LOS ACUERDOS NACIONALES AL MODELO DE CRÉDITOS

A.1. LOS ACUERDOS NACIONALES DE FORMACIÓN CONTINUA

A.1.1. Introducción

En el ordenamiento jurídico español la Formación Profesional, y, en concreto, la Formación Continua, se caracteriza por ser fruto del diálogo y la concertación social, y ello como consecuencia, a su vez, de haber dado cumplimiento, como Estado miembro, a los mandatos y recomendaciones de la Unión Europea y de los diversos organismos internacionales sobre la materia.

En palabras de los responsables de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), la situación que llevó a plantear la creación de un subsistema propio de formación continua en España, en el año 1992, estuvo caracterizada por la confluencia de determinadas circunstancias, recogidas en la tabla A.1.

Hasta los años setenta, aproximadamente, la estabilidad en la organización productiva era la tónica en la generalidad de los sectores. La relación empresa-

trabajador se había sustentado, hasta entonces, sobre la base de un intercambio en el que la primera ofrecía al empleado la posibilidad de una carrera profesional durable, progresiva y predecible, y éste respondía con lealtad y una mayor capacidad de trabajo derivada de la cualificación acumulativa dada por la experiencia laboral a lo largo de los años en la misma entidad.

Tabla A.1: Razones para la formación de los trabajadores

MOTIVOS PARA LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA	<p>La progresión tecnológica y el proceso de globalización económica, que sitúan la ventaja competitiva en factores como la innovación, el avance de la tecnología, la capacidad de uso de ésta, el valor añadido de los productos, etc.</p> <p>La aceleración de las innovaciones tecnológicas en el campo de la información implica el hecho de que, prácticamente, cada diez años se hayan de renovar las tecnologías que utilizan las empresas.</p>
	<p>La reestructuración económica experimentada por el sistema productivo en las últimas décadas, con graves efectos para el empleo, debido, sobre todo, a la distancia existente entre las necesidades de cualificaciones emergentes, la propia capacitación de los recursos humanos, y la oferta formativa.</p>
	<p>Una evolución demográfica en la que la población envejece y se ralentiza la entrada de nuevas cualificaciones en el mercado. A ello ha de sumarse el creciente impacto de la llegada de trabajadores de terceros países hacia los países desarrollados, los cuales, por regla general, no disponen de una buena cualificación de base.</p>
	<p>La necesidad de una creciente flexibilización cualitativa de la mano de obra en empresas que son cada vez más horizontales, y precisan personal con capacidad de rápida adaptación.</p>
	<p>Los esfuerzos públicos en formación profesional de la población activa, hasta esas fechas, se concentraban, básicamente, en el más importante de los problemas socioeconómicos de España: el desempleo; es decir, en la formación ocupacional.</p>

Fuente: Ferrer Dufol, J. (2001). Conferencia inaugural del curso “Políticas y prácticas de la formación continua en el marco europeo”, Universidad Complutense. FORCEM; y elaboración propia.

Históricamente en nuestro país, la experiencia ha sido el principal mecanismo cualificador del personal. La formación en la empresa se ha llevado a cabo, básicamente, por el método de aprendizaje en el puesto de trabajo, o “aprender

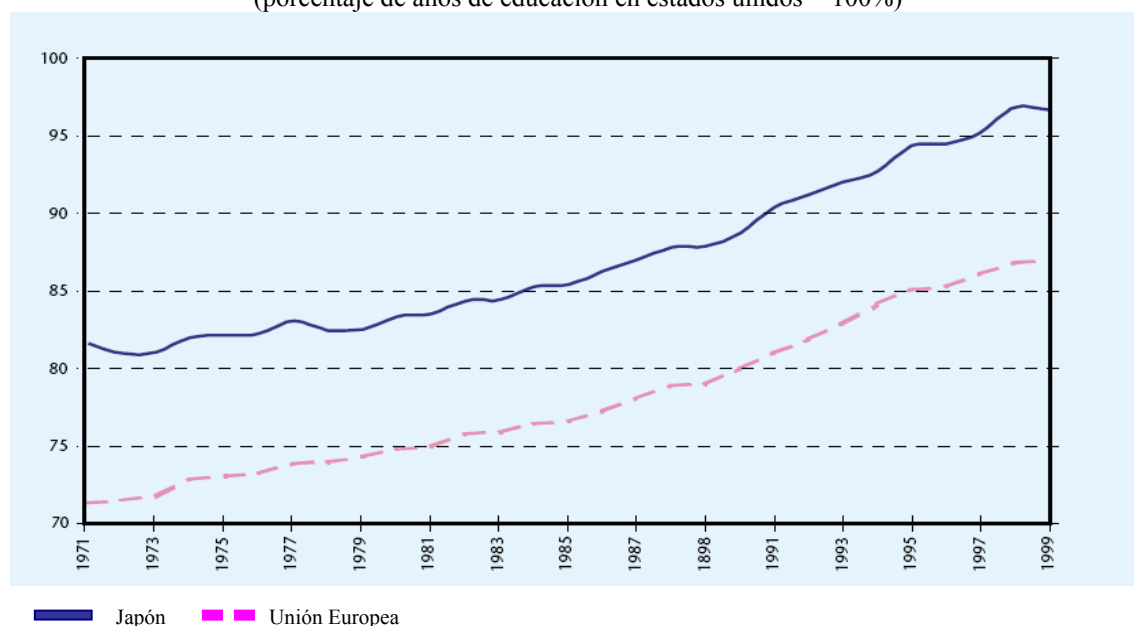
haciendo”. También se ha desarrollado una formación de carácter técnico relacionada con la innovación tecnológica, aunque como servicio complementario postventa a la compra de nuevas tecnologías.

La actividad formativa se concentraba, principalmente, en áreas geográficas de tradición industrial, realizándose, por lo general, en grandes empresas, para ciertos segmentos del personal (cargos directivos) y estructurada en acciones esporádicas en el tiempo. En este contexto, la formación de los trabajadores ocupados en las empresas españolas fue, a nivel de actuaciones públicas, algo realmente residual hasta el inicio de los años noventa.

No obstante, desde las instituciones públicas se consideró urgente ampliar el alcance de la formación e invertir en la competitividad de las empresas a través de las cualificaciones de sus recursos humanos. De esta forma, se les posibilitaría el hacer frente a las nuevas condiciones de competencia que la entrada en la Unión Europea, y la mundialización del mercado, plantean.

Algunos datos relevantes sobre la posición comparada que ha mantenido la Unión Europea en relación a la formación de su población activa, y dentro de ella, de la situación española, se ofrecen en la figura A.1. Aunque ha ido experimentando un progresivo crecimiento, incrementándose en más de 15 puntos porcentuales en 30 años, el nivel formativo de la población activa europea, definido en base a los años de educación recibida, continuaba siendo inferior al que ofrecían sus máximos competidores, Estados Unidos y Japón. La tendencia, no obstante, parece ser la de un paulatino acercamiento.

Figura A.1: Porcentaje de años de educación de la población activa 1971-1999
(porcentaje de años de educación en estados unidos = 100%)



Fuente: Comisión Europea. European Competitiveness Report, 2002. Competitiveness and Benchmarking. Luxemburgo, 2002.

Los resultados de la *Encuesta sobre Formación Profesional Continua en las Empresas (EFPC 1993)*⁷⁰, realizada en 1994 por los doce Estados miembros, dentro del marco del Programa FORCE, y entre empresas de diez o más empleados, reveló datos como los que se exponen en la tabla A.2.

Podemos comprobar que en cuanto a las empresas que dan formación a sus empleados, España se situaba en 1993 entre los puestos inferiores, con una diferencia de 29 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria. Como ya señalamos,

⁷⁰ Esta Encuesta, realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social siguiendo las directrices del Eurostat, presenta ciertas limitaciones en cuanto a la fiabilidad de sus resultados. Entre ellas: aunque se solicitó que se excluyera del estudio la Formación Inicial, ciertos países incluyeron determinadas acciones de formación inicial no oficializada, o informal; no se abarcó al mismo ámbito sectorial en todos los países, y los textos de las encuestas realizadas a las empresas presentaban determinadas diferencias, lo que restó comparabilidad a los datos. No obstante, se considera una de las fuentes principales de estudio comunitario comparativo sobre este tema, llevándose a cabo una encuesta similar con carácter periódico cada seis años (en 2000 se realizó la segunda, sobre datos de 1999, y más recientemente entre 2006 y 2007, sobre datos de 2005). La primera edición de esta encuesta se efectuó en el marco del estudio *"The Continuing Vocational Training Survey"*, dentro del Programa FORCE. Perseguía, básicamente, disponer de una valoración cuantitativa respecto a la cantidad, tipo y coste de la formación realizada por las empresas para sus trabajadores, en los distintos países miembros de la Unión Europea.

El programa FORCE estaba destinado a estimular el desarrollo de la formación continua como medio de adaptación a las modificaciones del mercado de trabajo. Se creó para el período 1991-1994, y fue complementado con la Recomendación del Consejo del 30 de junio de 1993 sobre el acceso a la formación profesional continua.

además esta cifra estaba muy concentrada en grandes empresas industriales, principalmente. La diferencia era superior a los 50 puntos si tomamos como referencia los tres primeros países del ranking: Dinamarca, Alemania y Reino Unido.

Tablas A.2: Resultados comparativos entre países de la Unión Europea, según la Encuesta sobre Formación Continua en las Empresas (EFPC 1993)

PAÍS	% Empresas formadoras	Horas formación/ Mil horas trabajadas	% Coste formación/ Coste laboral	% Personal en formación continua
Dinamarca	87	8,1	1,3	32
Alemania	85	9,9	1,2	24
Reino Unido	82	8,7	2,7	39
Irlanda	77	5,9	1,5	43
Francia	62	11,1	2,0	37
Italia	60	3,6	0,8	15
Luxemburgo	60	5,5	1,3	25
Holanda	56	12,1	1,8	26
Bélgica	46	6,4	1,4	25
España	27	5,9	1,0	20
Grecia	16	-	1,1	13
Portugal	13	-	0,7	13
Media UE	56	-	1,3	28

Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en Green, Andy: "Educación y Formación Continua en el Reino Unido. El Modelo de Colaboración Voluntaria", en FORCEM (2002): Políticas y Prácticas de la Formación Continua en el Marco Europeo; y en Fundación Formación y Empleo "Miguel Escalera" (2000), de FORCEM (2000): Estudio sobre la Dimensión de la Formación Continua en España. Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación. Convocatoria 1999.

En relación al tiempo y coste de formación en el empleo, la media de horas de formación en la Unión se encontraba en 7,7 horas de cada mil trabajadas, situándose España por debajo de la misma en 1,8 horas menos, y a la mitad de lo que revelan los datos holandeses, primer país de este listado. El dato de la inversión en formación sobre la masa salarial bruta colocaba a nuestro país, igualmente, en los puestos inferiores, a una distancia de 0,3 puntos respecto a la media, y en torno a la mitad del esfuerzo inversor realizado por países como Reino Unido, Francia y Holanda.

En lo referente a las tasas de participación de los trabajadores en actividades de formación continua, se puede ver que las más altas, situadas alrededor del 40%, correspondían a Irlanda, Francia y Reino Unido, mientras que las más bajas se dieron en Grecia, Portugal, con el 13%, e Italia, con el 15%. En este punto, nuestro país se situaba en puestos bajos, con una diferencia de ocho puntos con respecto a la media europea.

Resumen de resultados específicos de la empresa española

El Ministerio realizó este estudio con el objetivo de tener una visión general de la política formativa empresarial en nuestro país, con indicación de datos como número de empresas y trabajadores implicados en acciones de formación, características de las empresas formadoras, trabajadores que participaban en ella y modalidades de acciones formativas que se impartían en ese contexto previo a la aplicación de los Acuerdos Nacionales de Formación Continua, a inicios de los noventa.

Las principales conclusiones descubrieron un panorama caracterizado por amplias diferencias, sobre todo en cuanto al tamaño de la empresa, el sector, el sexo y la categoría o nivel ocupacional del trabajador.

a) *Tamaño de la empresa.* De las 12.000 empresas encuestadas en este estudio, sólo el colectivo de las empresas de mayor tamaño era el que realizaba, casi en su totalidad, acciones de formación para sus empleados. De las empresas más pequeñas, aquéllas que constituyen en torno al 90% del tejido empresarial español, sólo una quinta parte de las que empleaban hasta 19 trabajadores ofrecían formación a éstos, y no alcanzaba un tercio de aquéllas que ocupaban entre 20 y 49 personas (pequeñas empresas).

b) *Sectores*. Sin ser significativa en ninguno de los sectores, la formación se hacía más presente entre las empresas del sector terciario, o de Servicios, seguidas de las industriales y las de Construcción. En un análisis más detallado, se señalaba como menos formadores a los subsectores de la Hostelería, Madera, Corcho, Muebles, Textil, Confección, Cuero y Calzado, es decir, actividades tradicionales en la economía española; y como mayores inversoras en este aspecto a las actividades de Informática, de Investigación y Desarrollo, y de Intermediación financiera. En consecuencia, los subsectores que se encontraban en situación más desfavorable, por su obsolescencia y la situación de crisis económica general, eran los de menores niveles de formación, mientras los que tenían como base el desarrollo tecnológico eran los más implicados en las acciones formativas.

c) *Sexo*. De entre los participantes, la gran mayoría, el 78%, eran varones. Sin embargo, si comparamos en términos relativos, según la participación de cada sexo en la población activa, los porcentajes resultantes fueron del 21% para los hombres y del 18% para las mujeres.

d) *Categoría laboral*. Las más altas tasas de formación las presentaban los Profesionales y técnicos, con un 37%, seguidos de los Directivos y técnicos superiores, con un 32% de participación. Por debajo de ellos se encontraban los Empleados de oficina y otros servicios, con un 26%, y bastante más alejados los Obreros de la industria y la construcción, con un 15%, y los Trabajadores no cualificados, con un 8%.

Por otra parte, como causas más destacadas para realizar formación continua fueron indicadas: la mejora de la cualificación profesional de los trabajadores (48%), la

necesidad de reciclaje de los mismos, debido a cambios técnicos y organizativos (27%), la adaptación a nuevos sistemas de producción y la promoción interna, cada una de ellas con un 10%. En sentido contrario, el principal motivo aducido para la no realización de formación fue la suficiente cualificación de los trabajadores. El 65% de las empresas no formadoras señaló esta justificación, mientras que un 10% indicó como razón las dificultades económicas de la empresa para emprender este tipo de acciones.

Sobre la gestión de la formación, o los parámetros que pueden garantizar la calidad de ésta: análisis de necesidades, planificación y presupuestación, y evaluación de resultados, es altamente significativa la diferencia en los datos según el tamaño de las empresas.

Estudiaba las necesidades de formación el 81% de las empresas que formaban, cuya suma de plantillas representaba al 93% de la plantilla total de las empresas formadoras. Planificaba mediante programa o plan de formación sólo un 27% de las empresas formadoras, y un 20% tenía presupuesto específico al efecto. Destacable en este campo es el hecho de que un 23% de empresas formadoras de hasta 100 empleados realizaba plan, mientras que sólo un 16% asignaba fondos presupuestarios concretos al mismo; en cambio, en empresas formadoras de más de 1.000 trabajadores, el 97% planificaba las acciones de formación, y el 91% contaba con presupuesto propio para realizarlas.

La evaluación de resultados se realizaba en el 60% de las empresas formadoras, con un 82% del total de plantilla de las mismas. En empresas de más de 1.000 trabajadores, la tasa se elevaba al 97%.

Por último, únicamente el 7% de las empresas recogía en sus convenios colectivos la obligación de dar formación continua, alcanzando el 45% cuando se trataba de empresas de más de 1.000 empleados.

En definitiva, los datos obtenidos ofrecían un contexto de escasa mentalización del papel estratégico de la formación continua de los trabajadores basada en las verdaderas necesidades de éstos dentro de la empresa; muy baja extensión de la acción formativa como política empresarial, y grandes dificultades para el acceso a ellas tanto para las empresas más pequeñas, como para los colectivos que, precisamente, requerían cualificación o reactualización profesional de forma más acuciante.

Tras el estudio, la Administración laboral deducía tres grandes problemas para la implantación de la política formativa en las empresas españolas:

- La incertidumbre en la definición de los cambios que el futuro originará en los puestos de trabajo, y, por ende, en los perfiles profesionales, dentro de sus estructuras productivas.
- El temor de que el personal formado por la empresa abandone ésta para marchar, con sus nuevas cualificaciones, a otra entidad de la competencia.
- La dificultad de armonizar una oferta de formación generalista con las necesidades reales y concretas de los puestos de trabajo de las empresas. Una formación más generalista interesa al trabajador, puesto que le aporta empleabilidad, mientras que una formación concreta para un puesto de trabajo conviene más a la empresa.

Basándose en esta realidad sociolaboral, se consideró la necesidad de establecer un modelo de formación continua en España que estimulara a las empresas a emprender este tipo de acciones, y que, básicamente, contemplase las necesidades del sistema productivo en las ofertas formativas.

A.1.2. Modelo de Formación Profesional Continua en el marco de los Acuerdos Nacionales

A comienzos de la década de los noventa, en España se vivía una profunda crisis económica, lo cual, unido a todas las circunstancias que se expusieron en la Introducción de este Capítulo (Tabla A.1), y alentados por la iniciativa pública, hicieron que empresarios y trabajadores se erigieran en protagonistas activos del nuevo subsistema de la formación continua.

El tejido empresarial español, principalmente constituido por PYME con una muy escasa, o nula, cultura formativa para su personal, hacía aún más necesaria la creación de esta estructura. Con ella, los propios actores de las relaciones laborales serían los encargados de llevar a cabo y gestionar la posibilidad de formación que a partir de ahora se ofrecía. Esto trajo consigo, además, una progresiva incorporación de la formación en los convenios colectivos. Se pretendía generar, así, una nueva cultura y un nuevo marco para el diálogo y la negociación social, pues, en una empresa las principales políticas de Recursos Humanos están relacionadas, directa o indirectamente, con la cualificación que posea el trabajador, y con el adecuado reconocimiento de la misma por parte de la empresa. En este sentido, el éxito de las relaciones laborales depende de cómo plantee la empresa acciones como las del diseño de puestos de trabajo, selección del personal,

establecimiento de adecuados estándares de rendimiento, evaluación del desempeño del trabajador, capacitación del mismo y desarrollo del potencial de éste (Saavedra, 1998)⁷¹.

La configuración del subsistema de formación continua en España supuso una apertura de las estructuras formativas, al desarrollar una política pública con un esquema propio e innovador para una actividad que se define claramente porque sus gestores serían, a su vez, sus destinatarios: empresas y trabajadores. En este terreno, la actuación pública se ha concretado, a partir del año 1993, en:

- Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua.
- Sus correspondientes Acuerdos Tripartitos.
- La constitución de Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales.
- Los programas del Fondo Social Europeo en la materia.
- La creación de la Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM), posteriormente Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.
- La aprobación del Real Decreto 1046/2003, sobre el subsistema de formación continua en España.
- La firma del Acuerdo Tripartito sobre la formación profesional para el empleo, de 2006, y la aprobación consecuente del Real Decreto 395/2007, sobre el subsistema de la formación profesional para el empleo. Con él se integran en una misma norma las formaciones ocupacional y continua.

De este modo, el fin perseguido crea un subsistema de formación con elementos bien diferenciados: financiación, metodologías, contenidos y medios de ejecución

⁷¹ Saavedra, I. (1998): Motivación y comunicación en las relaciones laborales.

específicos, así como la necesidad de adoptar un modelo que supla, de la forma más eficientemente posible, las demandas del sistema productivo.

A.1.3. El I Acuerdo Nacional de Formación Continua

Ya en el *Acuerdo Económico y Social*, de 1984⁷², se constataba el alejamiento de la formación profesional respecto de las auténticas necesidades de cualificación del personal en nuestro país, y la necesidad, por tanto, de solventar con acciones formativas oportunas tal desequilibrio. En este sentido, la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 5 de junio de 1989, sobre formación profesional permanente, establecía como funciones de la formación continua las siguientes:

1. Conferir adaptabilidad permanente a la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo y, en consecuencia, de mejora de las competencias y cualificaciones indispensables para reforzar la competitividad de las empresas y de su personal.
2. Posibilitar la promoción social del trabajador, que le permita superar el riesgo de estancamiento en su cualificación profesional, y mejorar su situación laboral.
3. Anticipar las posibles consecuencias negativas de la realización del mercado interior, y superar, así, las dificultades a las que han de hacer frente los sectores y empresas en curso de reestructuración tecnológica.

⁷² El AES se firmó en 1984 por el gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y el sindicato UGT. Fue un pacto social nacido con la intención de reactivar la economía del país y de aliviar, sobre todo, el acuciante problema del desempleo, convirtiendo a éste en el objetivo prioritario de la política económica del momento.

Desde esta perspectiva, las medidas que favorecen la inversión en cualificación de los trabajadores son consideradas como políticas activas, en estrecha interdependencia con el empleo.

En 1991, la Comisión Permanente del Consejo General de la Formación Profesional en España, constituyó la *Mesa sobre Formación Profesional* como un grupo de trabajo que trataría específicamente de la formación continua. Su meta: lograr un acuerdo tripartito, sindicatos, agrupaciones empresariales y gobierno, que impulsara la formación para los trabajadores en las empresas españolas.

Ligando las bases normativas y recomendaciones, nacionales, europeas e internacionales, con la situación empresarial en materia de formación continua, los objetivos perseguidos por los integrantes de la Mesa fueron:

- ▲ Crear una cultura de la formación, extendiendo la concepción de la formación continua como factor estratégico de desarrollo, tanto de las personas como de las entidades.
- ▲ Establecer modelos de formación de calidad; apoyada en el estudio de las necesidades, en metodologías adecuadas y en sistemas de evaluación eficientes.
- ▲ Mentalizar en la inversión en formación, mediante modelos de formación de demanda de las propias empresas, que se ajusten a sus objetivos, su situación y perspectivas, y utilicen medios adaptados a sus estructuras.

El 16 de diciembre de 1992 se firma el resultado del consenso de la Mesa, y queda fijada la estructura del subsistema de formación continua en España en dos Acuerdos⁷³:

- 1) Acuerdo Bipartito, *Acuerdo Nacional de Formación Continua*⁷⁴ (en adelante, IANFC): Consensuado por las principales organizaciones empresariales del país, CEOE y CEPYME, y las mayores organizaciones sindicales, UGT y CC.OO., con posterior adhesión del sindicato gallego CIG. Establecía la estructura organizativa y operativa del subsistema. Lo gestionarían los interlocutores sociales, a través de entes paritarios.
- 2) Acuerdo Tripartito (en adelante, IAT): Como complemento al anterior, el 22 de diciembre de 1992 se firma el *I Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados*, entre los agentes sociales y el gobierno (representado por el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social). Se configuraba con él el sistema financiero que sustentaría las acciones del Acuerdo Bipartito.

⁷³ Aunque los Acuerdos estructuran el subsistema de formación continua a nivel estatal, en septiembre de 1995 se firmaron en el País Vasco los Acuerdos Interprofesional y Tripartito sobre formación continua en la Comunidad autónoma del País Vasco, por parte de la Confederación Empresarial Vasca, CONFEBASK, las organizaciones sindicales de ELA, CC.OO., UGT y LAB, y el Gobierno Vasco. El planteamiento de esta estructura era similar al estatal, aunque se adelantó a éste en la implantación de la gestión tripartita, pues desde su creación se siguió este principio. Además de ésta, otras han sido las premisas claves del sistema formativo vasco: creación de un ente para la gestión y dirección de la formación continua (*HOBETUZ, Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua- Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa*); gestión integral de acciones y fondos; formación de demanda; atención especial a PYME y aprovechamiento de los centros de formación profesional para la implantación de la formación continua.

Los fondos con los que cuenta proceden de tres fuentes principales: la cuota de formación profesional de los trabajadores del País Vasco, las partidas destinadas por el Gobierno Vasco y el FSE (del total de la cuantía de la cuota recaudada por la Seguridad Social, y del montante global del FSE destinado a la formación continua en España, el Ministerio de Trabajo detrae cada año las partidas correspondientes a la HOBETUZ).

Las iniciativas formativas fueron, desde el principio, seis: planes de empresa; planes agrupados; planes sectoriales; planes intersectoriales; planes de cooperativas/autónomos (también adelanta la implantación de esta iniciativa con respecto al sistema nacional) y planes individuales.

A pesar de que ambos sistemas, el estatal y el autonómico, resultaban compatibles, de modo tal que un mismo trabajador de una empresa con domicilio en el País Vasco podía indistintamente concurrir a las ayudas de FORCEM o de HOBETUZ, la realidad ha constatado cómo se ha ido produciendo un trasvase progresivo de solicitudes desde la Fundación nacional a la autonómica; y así, se observa que a medida que se iba produciendo un descenso de los participantes del País Vasco en los programas de FORCEM se estaba dando un aumento, de similares dimensiones, de éstos en las convocatorias de HOBETUZ.

⁷⁴ BOE de 10 de marzo de 1993.

Ambos Acuerdos entraron en vigor el 1 de enero de 1993 y finalizaron el 31 de diciembre de 1996.

Con el IANFC articuló en España las previsiones contenidas en la Decisión del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas de 29 de mayo de 1990, mediante la que se establecía el Programa de Acción para el Desarrollo de la Formación Profesional Continua en la Comunidad (FORCE).

A.1.3.1. Iniciativas de formación

Las iniciativas de formación para las que se concedían ayudas, según el IANFC y el IAT, fueron:

- Planes de Formación:
 - Planes de Empresa y Grupo de empresas.
 - Planes Agrupados de ámbito sectorial.
 - Planes Intersectoriales.
- Permisos Individuales de Formación
- Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación

Estas iniciativas se regularon y desarrollaron mediante convocatorias de ayudas, anuales y específicas para cada una de ellas, durante el período de vigencia de los Acuerdos Nacionales de Formación Continua. En ellas se disponían los requisitos que habían de cumplir los proyectos formativos para su financiación.

En términos globales, el IANFC persiguió dos fines principales al diseñar sus iniciativas de formación:

- Hacer posible la igualdad de acceso a las ayudas a la formación continua a todas las empresas y trabajadores⁷⁵.
- Optimizar el aprovechamiento de los recursos financieros disponibles para el sistema.

Planes de formación

Los Planes de Formación del IANFC se destinaron sólo a los empleados fijos de plantilla, asalariados del Régimen General de la Seguridad Social. Podían revestir una de las siguientes modalidades:

- Planes de Empresa y Grupos de Empresas. Se trata de planes presentados por las empresas para cubrir sus particulares necesidades formativas. En un primer momento estaban destinados sólo a empresas con 200 o más trabajadores en plantilla, ya sea en una sola empresa o un conjunto de empresas que conformaran una estructura organizada como grupo (apartado Primero.1.a del AT)⁷⁶. En todos los casos, el solicitante y el beneficiario del plan de formación era la propia empresa, no existiendo para este tipo de iniciativa la figura del promotor.

⁷⁵ No obstante, comprobaremos en la evolución de este Capítulo cómo en un primer momento no fueron contemplados como beneficiarios todos los colectivos de trabajadores, quedando excluidos, en principio, colectivos como los autónomos, los trabajadores agrarios, los del mar, los de la economía social, etc. Progresivamente irían incorporándose en los distintos Acuerdos posteriores.

⁷⁶ También podían considerarse Planes de Empresa a los que fueran solicitados por empresas que, sin alcanzar una plantilla de 200 empleados, justificaran la necesidad de un plan propio por las características especiales de dicho plan o por su dificultad de ejecución en función del lugar geográfico donde estuviese ubicada la empresa. En este caso, el plan de empresa debía contener, como mínimo, quinientas horas totales de formación o afectar, al menos, al 50% de la plantilla.

- Planes Agrupados de ámbito sectorial. Destinados a dos o más empresas y/o colectivos del mismo sector, con necesidades comunes de formación, que conjuntamente alcanzasen 100 o más trabajadores en plantilla. Sus promotores eran las organizaciones empresariales o sindicales más representativas de cada sector (apartado Primero.1.b del AT). El solicitante sería la empresa u organización que representara al conjunto de empresas incluidas en el plan agrupado en concreto⁷⁷.

Con los planes agrupados se cubría el espectro empresarial, facilitando las acciones de formación a un elevado número de empresas que, bien porque no alcanzasen individualmente los 200 empleados, bien porque, alcanzándolos, no dispusieran de estructura formativa adecuada para ejecutar un plan formativo, no hubiesen podido presentar solicitud para planes propios.

- Planes Intersectoriales. También promovidos por los agentes sociales, están destinados a empresas y trabajadores de distintos sectores con necesidades de formación que tengan un componente común a varias ramas de actividad, tratando, por tanto, capacidades horizontales comunes a varias áreas de ocupación o actividad. Podían ser presentados por las organizaciones empresariales o sindicales más representativas.

⁷⁷ Una de las características de estos primeros Acuerdos fue la posibilidad para las empresas de participar en los denominados *Planes Agrupados Abiertos*. Éstos procuraron cubrir el espectro empresarial y facilitar la mayor participación posible. En ellos, empresas de menos de 200 empleados que no hubiesen presentado plan de empresa figuraban en una lista nominal de empresas potencialmente participantes. Tras la aprobación del correspondiente plan agrupado abierto, las empresas identificadas en dicha lista disponían de un plazo determinado para confirmar su participación definitiva en él. De esta forma, se pudo ir mentalizando a las empresas, sobre todo a las de menor plantilla, a pasar de un sistema de oferta formativa, al que la empresa se adhería o no, a un modelo de demanda en el que la entidad se compromete a participar en un plan que cubre sus necesidades de formación, previamente a que se aprobase dicho plan por la Fundación. En 1996 se suprimió esta diferenciación dentro de los planes agrupados, conservándose dos excepciones:

- Para las empresas de 50 o menos empleados, que podían solicitar su participación en cuantos planes agrupados considerasen oportuno sin necesidad de fijar previamente la proporción de participación en cada uno de ellos.
- Para las empresas de 25 o menos trabajadores, que disponían de la posibilidad de incorporarse a planes ya aprobados aunque no figurasen en la solicitud.

De todas estas iniciativas, eran los Planes de Empresa⁷⁸ los que contemplaban las necesidades específicas de formación de una determinada empresa y de sus empleados. Su valor estratégico y su posibilidad de mejorar las relaciones laborales y las negociaciones paritarias, les convirtieron en eje principal del nuevo subsistema, alcanzando los mayores niveles de solicitud y realización del mismo en los primeros años de funcionamiento del sistema. Podríamos decir que constituyeron los auténticos planes de demanda.

Permisos Individuales

Esta iniciativa fue creada por Orden Ministerial de 19 de enero de 1994. Está destinada a permitir que un trabajador que deseara realizar estudios presenciales, conducentes a una titulación oficial, pudiera suscribir con su empresa un Convenio Especial de la Seguridad Social, basándose en el Convenio nº 40 de la OIT sobre licencia de formación. Las ayudas para estos permisos financian el tiempo de la jornada laboral que un trabajador dedica a cursar los citados estudios.

Es el trabajador quien debe solicitar un permiso previo a la empresa, informando a ésta de la planificación temporal de la actividad formativa objeto de su solicitud. Se fomenta así la responsabilidad de cada trabajador en su propia formación, otorgándole la posibilidad de diseñar su propio itinerario formativo y compaginarlo con su trabajo.

⁷⁸ El plan de formación presentado por la empresa o grupo habría de especificar parámetros como:

- Objetivos y contenidos de las acciones a desarrollar.
- Colectivo de trabajadores destinatario, por categorías o grupos profesionales, y número de participantes.
- Calendario de ejecución.
- Desglose del coste estimado de las acciones formativas, por tipo de acción y colectivo beneficiario.
- Estimación del montante anual de la cuota de formación profesional a ingresar por la empresa.
- Lugar de impartición de las acciones formativas.

La empresa también tiene un papel activo en esta modalidad, puesto que debe dar autorización (el “permiso” propiamente dicho) para que su empleado pueda dedicar tiempo de su jornada laboral a su formación para obtener una titulación oficial.

Durante el IANFC disponían de una ayuda máxima equivalente a 150 horas de jornada laboral, ampliada en el IIANFC a 200 horas. Esta cuantía se determina en base al salario real que cada trabajador perciba durante el disfrute de su permiso. Para solicitar dicha ayuda, el trabajador debía tener una antigüedad, según el IANFC de, al menos, un año en el sector, del cual seis meses, como mínimo, hubieran transcurrido en la empresa en la que prestara sus servicios en el momento de la solicitud (exigencia temporal que fue sustituida en el IIANFC por una antigüedad mínima de un año en la empresa).

Además de las señaladas, de titulación oficial y carácter presencial, las acciones formativas para los permisos deben cumplir las siguientes condiciones:

- No estar incluidas en Planes de formación de Empresa, Agrupados o Intersectoriales en los que su empresa participara.
- Estar dirigidas al desarrollo o adaptación de las cualificaciones técnico-profesionales del trabajador solicitante.

Un dato de referencia contextual al respecto es que en 1994, y según información de la EPA, un total de 536.400 trabajadores asalariados en España eran analfabetos o sin estudios, y 2.445.200 poseían tan sólo estudios primarios. Ambos colectivos representaban el 34,25% de la población ocupada asalariada.

Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación

Se pusieron en marcha el 27 de julio de 1995, añadiéndose, en convocatoria específica, al resto de las iniciativas. Su fin es *“desarrollar proyectos de formación que contribuyan a mejorar todos aquellos elementos instrumentales o metodológicos que, aplicados a los planes de formación o a la difusión del sistema, faciliten el acceso, la gestión y la eficacia de la formación continua”*.

Fueron introducidas en el sistema en base a lo que, a este fin, establecía el Objetivo 4 (más tarde, Objetivo 3) del FSE. Los proyectos deben referirse, por tanto, a determinadas categorías de acciones, en concreto han de ser:

- De Orientación, en el desarrollo de los planes formativos, con particular atención a los problemas de las PYME. Se trata de investigar el desarrollo de la formación continua, su evolución y su impacto en el entorno más próximo, con el fin de comprobar en qué nivel de adaptabilidad se encuentra y en qué grado de flexibilidad responde a las necesidades productivas y de los perfiles profesionales de los puestos de trabajo.
- De Anticipación, para la prevención de los cambios en las cualificaciones a requerir por el sistema productivo, mediante la investigación prospectiva. Su objetivo es el de difundir e intercambiar experiencias, con el fin de propiciar la creación de redes de cooperación interempresarial a través de las cuales se profundice y avance en las nuevas exigencias del mercado laboral.

- De Asistencia Técnica, para crear estructuras de apoyo a la formación. Pretende impulsar la innovación mediante la creación y el diseño de nuevas herramientas y metodologías formativas, con el fin de paliar las dificultades de acceso a la formación que las empresas y colectivos puedan tener.

Las solicitudes son presentadas por las empresas, organizaciones y entidades vinculadas a los sectores productivos o a un territorio, que presenten unas expectativas de desarrollo e innovación comunes en su ámbito y cuyas iniciativas puedan ser transferidas hacia otros ámbitos, de características similares en cuanto a empresas y colectivos destinatarios de cada acción. Por lo general, los proyectos presentados tratan campos ligados a las nuevas tecnologías en formación, como: herramientas para el profesorado en formación continua, análisis de situación para la viabilidad de los cursos en sistemas de teletutoría, estudios sobre la evolución del teletrabajo, metodologías para la formación no presencial por vía telemática y modalidades flexibles de formación a distancia, en especial para la PYME.

A.1.3.2. Organización del sistema: la Comisión Tripartita, FORCEM y las Comisiones Paritarias

Órgano Tripartito

▪ Comisión Tripartita Nacional de Formación Continua

Para velar por el cumplimiento del IANFC y para el seguimiento del I Acuerdo Tripartito, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y las organizaciones firmantes crearon la Comisión Tripartita

Nacional de la Formación Continua⁷⁹. Estaría constituida por 27 miembros, 9 en representación de la Administración, 9 representantes de las organizaciones sindicales, y 9 en representación de las organizaciones patronales.

Órganos Bipartitos

▪ **Comisión Mixta Estatal de Formación Continua**

Según el artículo 14 del IANFC “se *constituirá una Comisión Mixta Estatal de Formación Continua, compuesta por 8 representantes de las Organizaciones Sindicales y por 8 representantes de las Organizaciones Empresariales firmantes de este Acuerdo*”. Se crea como órgano principal de seguimiento y control del sistema. Las principales funciones asignadas a esta Comisión fueron, entre otras:

- Administrar y distribuir los fondos disponibles para la financiación de las acciones de formación continua. Se seguirían las prioridades establecidas para la financiación de los planes de formación, teniéndose en cuenta los criterios de proporcionalidad, volumen de empleo, aportación a la Seguridad Social y nivel medio de cualificación de las personas ocupadas en los distintos ámbitos.

⁷⁹ El IAT señalaba, en su apartado sexto, que dicha Comisión debería constituirse en el plazo de un mes, a contar desde la entrada en vigor del Acuerdo, y se dotaría de sus propias normas de funcionamiento. Hacía constar, expresamente, cuáles habrían de ser sus funciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las cláusulas del Acuerdo Tripartito.
- b) Hacer el seguimiento del Acuerdo Nacional, así como de la eficacia de su puesta en marcha en relación a sus objetivos generales.
- c) Concretar los aspectos de colaboración establecidos en el Acuerdo.
- d) Examinar y acordar antes de septiembre de 1993 la continuidad o modificación, para el periodo 1994-1996, de las fórmulas de financiación pactadas.
- e) Recibir para su estudio y consideración el informe anual que elabore FORCEM.
- f) Analizar los resultados de los controles efectuados por la Intervención General del Estado y adoptar las medidas oportunas.
- g) Solicitar al Consejo Económico y Social, en la forma legalmente establecida, estudios o informes en materia de formación profesional continua.
- h) Cualesquiera otras funciones que las partes acuerden por unanimidad.

- Aprobar el volumen de fondos destinados a financiar cada período los permisos que pudieran pactarse en los respectivos convenios colectivos o acuerdos específicos, así como de sus propuestas de financiación correspondientes.
 - Fomentar la consecución de acuerdos entre los interlocutores sociales dentro del marco de los convenios colectivos sectoriales estatales, o convenios específicos, que faciliten criterios orientativos para la elaboración de planes de formación.
 - Aprobar los planes de formación que se promuevan por los agentes sociales de sectores que no dispongan de convenio colectivo estatal o de acuerdo específico a tal fin, y de aquéllos que, auspiciados también por los interlocutores sociales, se extiendan a varios sectores económicos.
 - Acordar la constitución de los órganos territoriales que mejor pudieran contribuir al desarrollo del IANFC.
- **Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM)**

En el apartado tercero del IAT se contemplaba la creación de un Ente Paritario Estatal “*con capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento del presente Acuerdo y del Acuerdo Nacional de Formación Continua*”, bajo “*la forma jurídica que... mejor se adapte a los fines que debe cumplir*”. Las organizaciones firmantes del Acuerdo, en cumplimiento de este mandato, decidieron la constitución de una Fundación privada de carácter benéfico-docente, entendiendo que era ésta la forma que mejor se adaptaba a un modelo de gestión paritaria y concertada, con base en la negociación colectiva.

Así, el 19 de mayo de 1993 nació la denominada *Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM)*, inscrita como Fundación por Orden del Ministerio

de Educación y Cultura de 4 de junio de 1993. Ministerio que, según los Estatutos de la Fundación, pasaría a ejercer su Protectorado. Ello significaba que la Fundación dispondría de plena capacidad para obrar, pero sin perjuicio, eso sí, de las pertinentes autorizaciones del Ministerio⁸⁰. FORCEM se convertiría en un ente instrumental cuya función consistió durante el IANFC en la gestión de las subvenciones otorgadas por el INEM para la financiación de acciones de formación continua destinadas a los trabajadores. Esto es, la Fundación realizaría las convocatorias de ayudas, recibiría las solicitudes de subvenciones, las evaluaría, resolvería la concesión de subvenciones, recibiría las justificaciones y controlaría su aplicación por los beneficiarios, justificando ante el INEM la aplicación de los fondos recibidos de este organismo.

Funciones de la FORCEM

En su apartado tercero, el IAT indicaba que *“todos los aspectos relativos a la organización, gestión, distribución de fondos o, en su caso, ejecución de las acciones formativas y justificación de las mismas, corresponden a los interlocutores sociales a través de los correspondientes entes de composición paritaria”*, y, en consecuencia, para ello se constituía FORCEM⁸¹.

⁸⁰ Según la normativa general reguladora de las subvenciones, que se encontraba integrada por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) y por el RD 2225/1993, de 17 de diciembre que aprobó el Reglamento de Procedimiento de Concesión de Subvenciones, FORCEM se configuraba como una entidad colaboradora de las previstas en el artículo 81.5 del TRLGP, que son entidades que se interponen entre la Administración Pública y los beneficiarios de las subvenciones, actuando siempre en nombre y por cuenta de la Administración Pública concedente (el INEM en este caso) en todo lo relacionado con su gestión.

⁸¹ Para la realización de estas funciones la Fundación se estructuraba básicamente en los siguientes órganos:

- El Patronato (denominado Junta de Gobierno hasta la entrada en vigor de la Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos a la participación privada en actividades de interés general, cuyo artículo 12 cambia la denominación del órgano de gobierno de las Fundaciones). Le correspondería dar cumplimiento a los fines de la misma y administrar los bienes y derechos que integran el patrimonio fundacional. Formado, en un principio, por ocho miembros de las organizaciones sindicales firmantes de los Acuerdos: UGT, CC.OO. y CIG, y por ocho de las organizaciones empresariales también firmantes: CEOE y CEPYME, coincidiendo en su composición con la Comisión Mixta Estatal.
- La Presidencia del Patronato. Se ejercería anualmente por un representante de cada una de las citadas organizaciones que se sucederían en el cargo de forma rotatoria.
- La Comisión Permanente, con idéntico criterio de proporcionalidad en su composición y quorum que el Patronato. Actuaría en nombre del Patronato.

Así, los fines principales de la Fundación, además de los que las organizaciones firmantes le encomendaran de acuerdo con sus Estatutos, se fijaron en los siguientes⁸²:

- ✓ Administrar y gestionar los fondos con destino a la formación continua de los trabajadores ocupados, como ente paritario estatal encargado de la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas contempladas en el Acuerdo Tripartito y en el Acuerdo Nacional de Formación Continua, así como de otros fondos de origen distinto que le pudieran ser atribuidos.
- ✓ Impulsar la elaboración de criterios orientativos para la realización de planes de formación, tanto de empresas como agrupados, en los convenios sectoriales o en los acuerdos específicos de formación.
- ✓ Realizar cuantas actividades decidieran los órganos de gobierno de la Fundación que tuvieran por finalidad la formación continua, su desarrollo y perfeccionamiento y el impulso, promoción y remuneración de los permisos de formación.
- ✓ Elevar a la Comisión Tripartita Nacional un informe anual sobre los resultados de aplicación del ANFC, con indicación del número y tipo de planes de formación realizados, distribuidos por sectores, número de trabajadores formados por familias profesionales y costes financiados, así como de los permisos individuales de formación concedidos.

⁸² Y en otros de carácter técnico-económico, derivadas de su naturaleza de órgano gestor de los fondos:

- Establecer un adecuado sistema de contabilidad de todos los gastos realizados, en el que figuren debidamente separados los correspondientes a gestión y evaluación de las acciones, al que tendrán acceso todos los órganos de la Administración con competencia en el control de los fondos que financian dichos gastos.
- Poner a disposición de la Intervención General del Estado la liquidación de los gastos efectuados con cargo a la subvención recibida para la realización del correspondiente control financiero.
- Recibir recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a formación de ocupados y justificar la debida aplicación de los mismos.

▪ **Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales**⁸³

Las Comisiones Paritarias, tanto sectoriales como territoriales, están integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en cada uno de los sectores y territorios, respectivamente. Su origen es la negociación colectiva, ya sea mediante los convenios colectivos, suscritos en sus entornos correspondientes, ya sea a través de acuerdos específicos.

Por su composición empresarial y sindical, y su conocimiento del sector o territorio, se constituyen como órganos observadores cualificados para proponer los criterios de formación continua en su ámbito, definir los objetivos anuales a alcanzar, realizar estudios y evaluaciones de las cualificaciones requeridas y anticipar la formación

⁸³ Las funciones que el IANFC señalaba para las **Comisiones Paritarias Sectoriales** (art. 15, 11 y 8), son:

- Velar por el cumplimiento del Acuerdo, en su ámbito correspondiente.
Fijar los criterios orientativos para la elaboración de planes de formación, tanto de empresa como agrupados.
Exclusivamente se refieren a:
 - Prioridades con respecto a las acciones formativas continua a desarrollar.
 - Orientación respecto a los colectivos de trabajadores preferentemente afectados por dichas acciones.
 - Enumeración de los centros de impartición de formación disponibles para la ejecución de las actividades, con aprovechamiento óptimo de los ya existentes.
 - Régimen de los permisos individuales.
 - Competencias de la Comisión Paritaria Sectorial.
- Resolver las discrepancias surgidas en la tramitación de los planes formativos de su ámbito.
- Aprobar las solicitudes de planes agrupados sectoriales de formación y elevarlos, para su financiación, a la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua.
- Elaborar estudios e investigaciones en materia de formación de su entorno. A tal efecto, se tendrá en cuenta la información disponible, tanto del Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social como del Ministerio de Educación y Ciencia, así como, especialmente, de los estudios sectoriales que sobre formación profesional se hubiesen realizado.
- Ejecutar los acuerdos de la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua y de la Comisión Tripartita Nacional.
- Realizar una Memoria anual de la aplicación del Acuerdo en su ámbito.

En lo relativo a las **Comisiones Paritarias Territoriales**, y dando cumplimiento a la potestad que el Acuerdo, en su artículo 14, punto h), confería a la Comisión Mixta Estatal para su creación, fueron reguladas por ésta el 22 de diciembre de 1993. Sus cometidos son:

- Velar por el cumplimiento del Acuerdo en el ámbito territorial correspondiente.
- Aprobar planes de formación agrupados, y elevarlos, para su financiación, a la Comisión Mixta Estatal.
- Recibir información de las solicitudes de los planes de formación de empresa presentados en su ámbito.
- Concretar las prioridades marcadas por la FORCEM para los planes de formación promovidos en el ámbito de convenios colectivos de su demarcación y no afectados por un convenio o acuerdo específico sectorial.
- Recibir información de las iniciativas y del desarrollo de los planes sectoriales en su ámbito.
- Hacer estudios y diagnósticos de las necesidades de las empresas y trabajadores en el ámbito correspondiente.
- Ejecutar los acuerdos de la FORCEM y de la Comisión Mixta Estatal, en su ámbito.
- Realizar una Memoria anual de la aplicación del Acuerdo en su ámbito.

necesaria para el desarrollo económico y profesional de los sectores o ámbitos productivos propios.

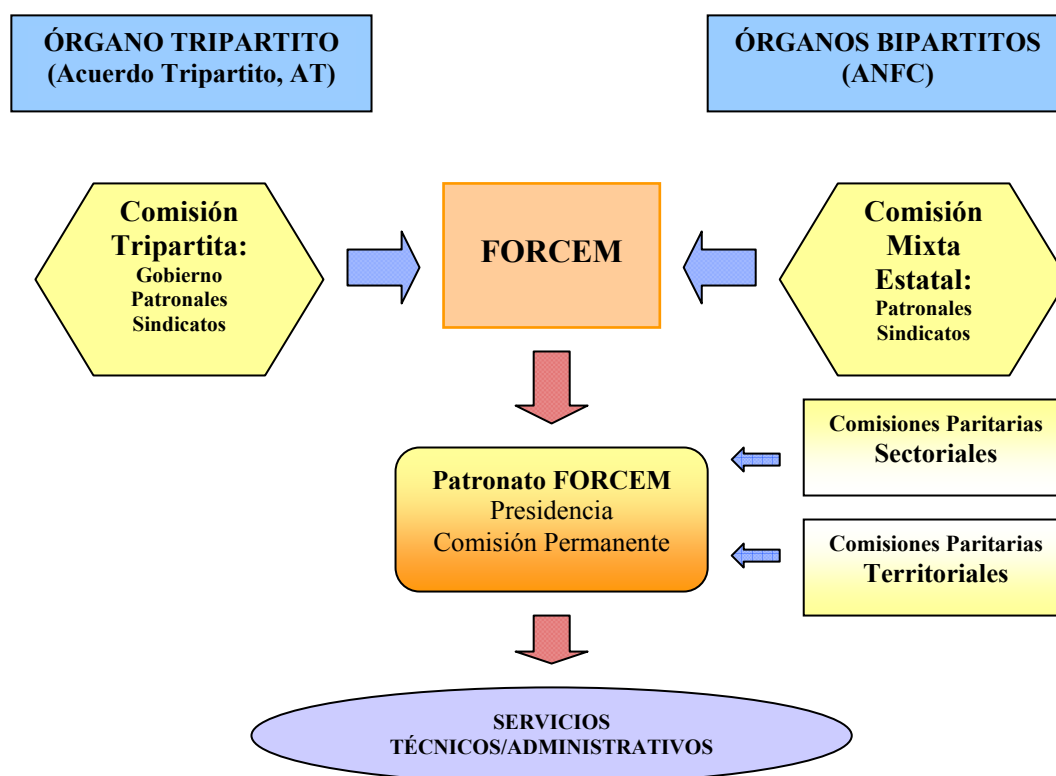
En 1993, al comienzo del IANFC, se crearon 20 comisiones sectoriales. Al término de estos Acuerdos, el total de comisiones paritarias sectoriales fue de 45, llegando a cubrir la práctica totalidad de los sectores de actividad económica. En 2000, al término del IIANFC, se alcanzaron 64 comisiones.

En cuanto a las Comisiones Territoriales, en 1993 se habían creado tres, en 1996 llegaron a ser catorce. No fue hasta el año 2000, al término del IIANFC, cuando el principio de organización territorial llega a su máximo grado al alcanzarse un total de 17 comisiones, una en cada Comunidad autónoma.

Con su doble carácter, sectorial y territorial, el sistema de la formación continua se acerca a las empresas y a sus trabajadores para paliar, con el conocimiento más directo posible, sus deficiencias y necesidades de capacitación. Las Comisiones, además, han ejercido un papel crucial en la difusión del sistema, básicamente mediante dos acciones:

- La mediación entre empresarios y representación legal de trabajadores cuando existieran discrepancias respecto al plan de formación presentado, contribuyendo al acercamiento y acuerdo entre ambas partes.
- La información detallada sobre el funcionamiento del sistema y las tramitaciones necesarias entre las empresas en general, y entre las PYME en particular.

Figura A.2: Órganos del subsistema de formación continua
(IANFC y IAT)



Fuente: FORCEM (1999): Memoria de Actividades, 1997; y elaboración propia.

A.1.3.3. Convocatorias

De planes formativos

FORCEM publicaba anualmente en el Boletín Oficial del Estado las Convocatorias para cada una de las distintas iniciativas, así como los respectivos impresos de solicitud.

En ellas se hacían públicos los requisitos formales que habían de reunir las solicitudes, los plazos de presentación y de resolución, así como los trámites que habría de seguir su gestión. Igualmente, se hacían públicos los Criterios de Prioridad, indicados por las Comisiones Paritarias Sectoriales, que se tendrían en cuenta en la fase de

valoración técnica de las diferentes iniciativas, previa a la resolución definitiva por parte de la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua.

Desde la primera convocatoria de estos planes, que se produjo el 1 de julio de 1993, hasta la última, realizada el 14 de octubre de 1996, en los IANFC tuvieron lugar 15 convocatorias anuales. Con sus distintos plazos, FORCEM persiguió adaptarse en tiempo a la planificación de las empresas, variable según los ciclos productivos y su diferente estacionalidad.

En cuanto a los resultados concretos por año: número de planes de cada iniciativa solicitados, aprobados y certificados, número de participantes, perfiles de éstos, etc., son tratados en el Capítulo V, dedicado a la incidencia de los Acuerdos, y a su comparación a nivel nacional, de la Comunidad andaluza y de la provincia de Cádiz.

De permisos individuales

En relación a los permisos individuales, la primera convocatoria se publicó en el BOE de 17 de noviembre de 1994. Durante los IANFC se realizaron tres convocatorias, siendo el último año, 1996, el que podríamos considerar como de despegue definitivo.

En la primera convocatoria las fechas no se ajustaban a las de inicio del curso académico para las enseñanzas regladas. Para subsanar los problemas generados por ello, al año siguiente, 1995, la convocatoria se abrió el 3 de octubre.

Se introdujeron, igualmente, una serie de mejoras para solventar ciertas dificultades halladas en los primeros años. De esta forma, en 1996 se estableció que con la suficiente antelación, tres meses antes del inicio del curso académico, se negociara con la empresa la concesión del permiso. Por otra parte, y en cuanto a la financiación se refiere, se fijó el final del primer trimestre de cada curso como fecha máxima para la resolución de la solicitudes. También se incluyó como mejora el adelanto de parte de la financiación que hubiese sido concedida a la empresa. Ello suponía eliminar el que ésta descontara al trabajador la parte de la nómina correspondiente al tiempo del permiso utilizado.

Sobre el perfil del solicitante de los permisos individuales, y su evolución, tratamos también en el Capítulo V de nuestro trabajo.

De Acciones Complementarias y de Acompañamiento

En 1995 se pusieron en marcha las convocatorias de estas acciones, siendo la de 30 de septiembre de 1996 la última efectuada dentro del IANFC. Posteriormente, las Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación quedarían formalmente incorporadas a las convocatorias de los IIANFC.

La evolución de estas acciones ha sido analizada en el Capítulo V. Sin embargo, hemos de destacar un hecho relevante, pues si bien en este primer año de vigencia las acciones de asistencia técnica fueron las más numerosas, alcanzando un 36% del total, al siguiente año, se manifestó una clara superioridad de las acciones de anticipación, al cifrarse en torno al 54% de las iniciativas totales, destinándoseles el 40% de la financiación de ese ejercicio. Este cambio resultó muy significativo, pues al margen de

la mejora que cualquiera de las actividades de asesoramiento y asistencia técnica o de orientación pudiera aportar, resultaba obvio que el sistema necesitaba del conocimiento sobre las cualidades profesionales que el mercado iba a demandar a las empresas y a sus trabajadores. Ello fue otra llamada de atención para la pronta aprobación de una Ley de Cualificaciones Profesionales, hecho que ocurriría en el año 2002.

A.1.3.4. Otras acciones subvencionadas

Contratos de Aprendizaje

El Real Decreto 2317/93⁸⁴, puso en marcha este tipo de contrato. Acorde a su artículo 10.4, el cual dispuso que las acciones de formación realizadas fuera del puesto de trabajo se financiaran con cargo al Acuerdo Tripartito de Formación de los Trabajadores Ocupados, y en base a lo señalado en el artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores, el 1 de julio de 1994 INEM y FORCEM suscribieron un Convenio de Colaboración para articular la gestión de la formación teórica anexa a los contratos de aprendizaje.

Las gestiones de FORCEM en relación a este tipo de contratos se referían, por tanto, a la liquidación de las solicitudes de formación teórica de los aprendices, básicamente a las funciones siguientes:

- Revisión de las solicitudes recibidas en soporte informático, comprobando su ajuste a la documentación aportada.
- Verificación de las obligaciones formales de los solicitantes.

- Tramitación del pago de las liquidaciones que cumpliesen todos los requisitos exigidos por la normativa aplicable.
- Comunicación de las incidencias que pudieran impedir dichos pagos.

Iniciativa ADAPT

La iniciativa ADAPT estaba destinada a facilitar líneas de apoyo a la formación profesional que persiguiese la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales, evitando el paso de éstos al desempleo, y mejorando el funcionamiento del mercado laboral. Dada la coincidencia de este propósito con los objetivos de las acciones subvencionadas por la Fundación, se decidió que ésta participara en la financiación, parcial o total, de los proyectos ADAPT.

FORCEM, en tanto que gestora de los Acuerdos de Formación Continua, y como promotor a nivel estatal de las acciones del Objetivo 4, se convirtió en cofinanciadora de los proyectos presentados, asumiendo la responsabilidad sobre los mismos. Éstos debían cumplir una serie de condiciones:

- *Transnacionalidad*: Se requería la participación de al menos dos socios de la Unión Europea, preferiblemente tres o más.
- *Innovación*: Debían tratarse de nuevas ideas o métodos que incitaran al cambio y a la mejora del tejido productivo.
- *Participación local*: Habrían de combinar la mayor variedad posible de servicios de empleo, empresas y organizaciones sindicales y patronales.

⁸⁴ Modificado por el RD 1539/1994 y derogado, en parte, por el RD 488/1998.

- *Efecto Multiplicador*: Se pretendía influir en políticas y acciones a todos los niveles.
- *Complementariedad*: Se procuraban crear sinergias con otros programas europeos, como Leonardo, LEADER, etc.

Tales condicionantes favorecieron la intervención de FORCEM como órgano que canalizara y coordinara todas las ideas, y los fondos, nacionales y comunitarios, aplicables a las mismas, para optimizarlos y rentabilizarlos.

Año Europeo de la Formación Permanente (1996)

Por Decisión 2493/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo se declaró al año 1996 como *Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanentes*⁸⁵. Su objetivo fue el de promover el desarrollo de la persona y el sentido de iniciativa del individuo, su integración en la vida activa, y en la sociedad democrática, así como su capacidad de adaptación a las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. FORCEM recibió y gestionó financiación de la Unión Europea como órgano promotor de tal iniciativa en España.

Iniciativa Leonardo Da Vinci

La primera edición del proyecto *Leonardo* fue aprobada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea mediante Decisión 1994/819/CE, de 6 de diciembre de 1994, como un *Programa de Acción para la Aplicación de una Política de Formación Profesional de la Comunidad Europea*, aplicable durante el período 1995/99.

La iniciativa nació con el objetivo esencial de apoyar y completar las acciones de los Estados miembros, fomentando la asociación transnacional en proyectos y otras actividades que implicasen a diferentes agentes de la formación profesional. Podían presentarse tres tipos de iniciativas: proyectos pilotos y de difusión, programas transnacionales de estancias e intercambios y proyectos de encuestas y análisis.

En los proyectos en que participó España, FORCEM se presentó como socio o promotor principal, ya que era el organismo promotor único del Objetivo 4 en zonas fuera del Objetivo 1, y promotor prioritario en éstas últimas. Posteriormente, en las siguientes ediciones del programa, sería el INEM el que realizara dicha función.

A.1.3.5. Valoración técnica de las solicitudes, seguimiento y certificación de los planes

1) Valoración Técnica de las solicitudes

Dado que el sistema que se quiso establecer tenía, al menos en este primer Acuerdo, una clara orientación a las iniciativas de demanda por parte de las empresas, la Fundación tomó la decisión de no difundir condiciones técnicas, ni módulos de financiación de los planes que configuraran una estructura, digamos, de especialidades financiadas. De ser así, se pensaba, las empresas tratarían de ajustar su demanda a dichas condiciones y no a las necesidades reales de cualificación que tuviese su plantilla.

⁸⁵ DO L 256 de 26.10.1995 y Bol 10-1995, punto 1.3.99

No obstante, ello no significa que no existiesen ciertos requisitos a exigir y determinadas características que sirviesen de orientación a la hora de presentar un plan para solicitar financiación. De hecho, fueron cuatro los bloques de parámetros que, en principio, condicionaron la valoración técnica de los proyectos presentados. Éstos fueron:

1. Cumplimiento de los requisitos previos, documentales, de plazos y de instrucciones para la presentación⁸⁶, fijados por FORCEM y detallados en las distintas convocatorias.

En este sentido, el único límite fijado fue el de la duración de las acciones de formación, estableciéndose un mínimo en 20 horas. Las convocatorias de 1995 y 1996 admitían duraciones inferiores siempre que quedasen justificadas. También se exigía explicación justificativa en aquellas acciones cuya duración fuese superior al 15% de la jornada laboral anual.

2. Adecuación de los proyectos a las prioridades generales establecidas por la Comisión Mixta Estatal, y, posteriormente, también a las que establecieran las Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales.
3. Calidad del plan, medida por los objetivos, así como por los contenidos y medios o metodologías a utilizar, en su conjunto y para cada una de las acciones formativas en concreto.

4. Impacto del plan, valorándose cuestiones como el esfuerzo financiero realizado por la empresa con sus propios fondos, el porcentaje de participación de la plantilla, la dedicación media a la formación por participante, así como los indicadores o modo previsto de certificación de las acciones.

En esta configuración, de carácter tan abierto, el proceso de valoración técnica se hacía realmente complejo, en el momento en que se no fijaban modelos previos con los que comparar los proyectos recibidos. Así, todo plan que cumpliese los parámetros señalados sería aprobado, y, por tanto, objeto de cofinanciación, siempre y cuando existieran fondos para ello. De ahí que, al menos en un primer momento, la valoración técnica no fuese una fase de inclusión o exclusión del sistema en sí, sino más bien de establecimiento de un ranking de proyectos a financiar, según las prioridades a las que satisfacían las acciones en ellos expuestas y el grado de calidad ofrecido en éstas.

El sistema, sin embargo, fue experimentando cambios progresivos en aras a mejorar el rigor y la calidad de los planes y su alcance. El aumento del grado de exigencia llevó en 1996 a excluir directamente a cualquier proyecto que no cumpliese todos los requisitos. Requisitos que fueron, asimismo, aumentando gradualmente, pues llegados a los últimos años de los Acuerdos el sistema estaba tan extendido, y las solicitudes eran tan numerosas, que no se disponía de fondos suficientes para su financiación. Se incrementaron los requisitos formales, exigiéndose el compromiso firme de participación de las empresas, así como el de la comunicación a la representación legal de los trabajadores, en caso de participar en planes agrupados, a la que se añadía la

⁸⁶ Estos tipos de requisitos son comunes a los exigidos para todas las subvenciones públicas, y siguen las recomendaciones que, para el empleo de fondos públicos, fijaron los organismos administrativos implicados en las ayudas: FSE, IGAE, Tribunal de Cuentas e INEM.

necesidad de presentación de un informe favorable por parte de ésta si se trataba de planes de empresa.

En las convocatorias de 1995 se incluyeron para la valoración las prioridades establecidas por las Comisiones Paritarias. En el primer trimestre de este año algunas comisiones sectoriales introdujeron parámetros a valorar acerca de las prioridades formativas de ese sector, posicionamiento y situación de sus empresas, características peculiares del mismo, colectivos, contenidos, medios y soportes metodológicos y materiales, y orientación a los potenciales beneficiarios. A partir de este año, la valoración técnica de las solicitudes se realizaba en base también a cuatro bloques de criterios, pero con ciertas modificaciones sobre el sistema de 1993:

- Bloque I. Adaptación a los criterios de prioridad generales, fijados en la convocatoria pertinente.
- Bloque II. Adaptación a los criterios de prioridad sectorial en el que se enmarca.
- Bloque III. Calidad de los elementos que configuran el plan.
- Bloque IV. Cualificación e idoneidad de las acciones formativas, incluyendo la forma prevista de certificación de las acciones.

Los parámetros relativos al impacto se incorporaron directamente como indicadores de análisis a la hora de decidir la financiación que recibiría el proyecto aprobado.

Por último, entre los criterios generales y sectoriales habrían de incluirse a partir de 1995 aquéllos marcados en el Objetivo 4 del FSE que daban prioridad a la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales, a las empresas con plantillas menores a

250 empleados (PYME), y a los colectivos desfavorecidos (principalmente tres: trabajadores mayores de 45 años, de escasa cualificación, y mujeres).

2) Valoración para fijar la financiación: Liquidación

Una vez aprobado el plan, el paso siguiente era el de determinar el montante de la ayuda financiera que éste iba a recibir para su ejecución, es decir, la liquidación de la ayuda al solicitante.

Desde el principio se estableció un sistema en que se combinaban los criterios “devolucionistas” y “redistributivo” de los fondos, sistema que ha sido recogido en la nueva normativa vigente desde 2004, el Real Decreto 1046/2003, sobre formación continua. Esto es, por un lado los IANFC señalaron como requisito previo de presentación el indicar, por parte de la empresa, una estimación de la cantidad ingresada en la Seguridad Social en concepto de cuota de formación profesional⁸⁷. La ayuda a recibir por la empresa sería proporcional a dicha cantidad, cumpliéndose el objetivo de “devolución” de lo ingresado.

De hecho, el aporte por dicha cuota, y más concretamente, el valor de la cuota anual aportada por la empresa para la formación continua (del 0,1%, en 1993, de la base reguladora de Accidentes en el Trabajo y Enfermedades Profesionales, al 0,35% desde el IANFC), fue un factor clave en todas las convocatorias para la fijación de la ayuda. Con ello se adelantaba lo que sería la base del sistema de créditos para la formación continua, en el nuevo modelo que entró en vigor a partir de 2004

Por otro lado, tal aporte quedó matizado por coeficientes correctores determinados por la mayor valoración técnica de los planes, el menor tamaño de las empresas, el mayor esfuerzo inversor privado en el plan, etc. En este sentido se dio cumplimiento al criterio de la redistribución de los fondos a los planes de mayor valor y a las empresas con mayores dificultades de acceso al sistema y en las que la formación menos arraigo tenía hasta entonces, como en el caso de las PYME.

Según la Orden Ministerial de 4 de junio de 1993⁸⁸, la parte de la cuota de formación profesional con destino a la formación continua, que figuraba en el presupuesto de gastos del INEM, se afectaba anualmente a la financiación de las acciones formativas acogidas al IANFC. El INEM, por tanto, transfería los fondos resultantes a la FORCEM para su aplicación en las ayudas o subvenciones concedidas a los beneficiarios del sistema⁸⁹. Posteriormente, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio económico, el INEM recibía de FORCEM la justificación de los fondos aplicados por ésta. Eran funciones del INEM, según esta misma Orden, el control de la gestión de los fondos realizada por la FORCEM y la exigencia, en su caso, del reintegro de los fondos cuando éstos hubiesen sido indebidamente aplicados y, cuando no habiendo sido aplicados, no hubieran sido reintegrados por la Fundación o por los destinatarios de las ayudas.

⁸⁷ Resultaba imprescindible que la empresa presentara, con carácter previo a cada pago, la documentación certificativa y actualizada que acreditara que el beneficiario de la ayuda estaba al corriente del pago de las obligaciones con la Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

⁸⁸ Orden TAS, de 4 de junio de 1993, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a financiar las acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional de Formación Continua.

⁸⁹ Se daba la posibilidad de realizar anticipos a cuenta hasta un límite máximo del 50% de la ayuda concedida, que podía llegar a un 80%, es decir, con un 30% adicional, cuando se hubiese realizado más de la mitad de la actividad formativa. Por tanto, existían dos tipos de pagos en base a la ayuda: los producidos por anticipado y los propios de la liquidación final con el beneficiario.

3) Seguimiento y certificación de los planes

Una vez que el solicitante conocía la cuantía de la cofinanciación conseguida, tenía libertad para reestructurar su plan, decidiendo qué acciones formativas o qué partes de éstas iba a ejecutar con ella. No obstante, la libertad no era plena, puesto que estaba obligado a ejecutar un conjunto de acciones o una parte proporcional de ellas que, medidos en términos de participantes, horas y costes aprobados para cada acción, implicase unos costes iguales o superiores a la financiación concedida. Esto es, la ayuda tenía un claro carácter finalista, no podía suponer una mera aportación de dinero para la empresa.

En cuanto a la acreditación del compromiso de participación en los correspondientes planes, hasta 1994 consistía en la entrega ante FORCEM del listado donde se registraban las empresas participantes, y un certificado de la veracidad de estos registros. A partir de 1995 se exigió el envío de copias de los documentos originales del compromiso de participación, que debía custodiar el solicitante.

La acreditación del plan de formación, comprometido en todo o en parte suficiente a tenor de la ayuda, se realizaba mediante dos instrumentos: las fichas de inicio y finalización de las acciones, y la certificación final de las acciones desarrolladas. A través de ellas se debía justificar participantes y horas dedicadas que acreditaran unos costes suficientes como para certificar la ejecución del plan y el uso de la financiación dada.

4) Verificación y control de las acciones

La verificación y el control es el procedimiento seguido por FORCEM para comprobar que las iniciativas financiadas con cargo a las ayudas hubiesen cumplido las condiciones que determinaron la concesión de las mismas para su realización⁹⁰. El procedimiento se inició en 1994, fijando como objetivos operativos los siguientes:

- Comprobar el grado de realización de las acciones formativas y el nivel de coherencia entre lo solicitado, lo comprometido y lo ejecutado, de acuerdo con las condiciones señaladas en cada convocatoria, y aceptadas por los beneficiarios en los documentos presentados a FORCEM.
- Verificar la participación de los distintos agentes intervinientes en la realización y ejecución del plan de formación: solicitante, responsable de formación, representación legal de los trabajadores, alumnos participantes y, en el caso de planes agrupados, los gerentes de las empresas.
- En función de los objetivos marcados por cada plan, analizar el resultado cualitativo obtenido a través de la información aportada por los alumnos receptores de la formación.
- Comprobar la justificación y contabilización de los gastos de la ayuda percibida por los beneficiarios.

⁹⁰ Este procedimiento estaba basado en tres preceptos legales, principalmente:

- El propio ANFC, en su artículo 14, señalaba que *“La Comisión Mixta Estatal de Formación Continua velará por el cumplimiento del acuerdo, sin perjuicio de las competencias atribuidas por los órganos de Inspección del Estado”*.
- La Orden ministerial de 4 de junio de 1993 del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, en su artículo 2.1.a) y 2.2: *“Será obligación de FORCEM verificar el cumplimiento y efectividad de las condiciones determinantes del otorgamiento de ayudas concedidas con cargo a los fondos destinados a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional de Formación Continua”* (2.1.a); *“Serán obligaciones de los beneficiarios de las ayudas la realización de la actividad objeto de la ayuda recibida, su acreditación ante FORCEM y someterse a las actuaciones de comprobación que realice la Fundación, el Instituto Nacional de Empleo, y los de control financiero que corresponda a la Intervención General de la Administración del Estado”* (2.2.).
- La Ley General Presupuestaria, en su artículo 81.4.c) y 81.5.b): *“El destinatario de los fondos públicos motivo de la subvención deberá someterse a las actuaciones de comprobación de la Entidad que concede las ayudas”* (81.4.c); *“La Entidad que concede la ayuda, deberá verificar el cumplimiento y efectividad de los condicionantes determinantes para su otorgamiento”* (81.5.b).

La verificación se llevaba a cabo mediante la selección de una muestra entre los planes beneficiarios de las ayudas. Tal muestra se realizaba aleatoriamente o a petición expresa de parte, ya sea ésta un Comité de empresa o una Comisión Paritaria.

En base a los documentos de certificación que constaban en el expediente del plan seleccionado, se elaboraba un informe del que se extraía, en caso de planes de formación:

- a) Un análisis de la gestión del plan, del proceso formativo y de su impacto.
- b) Una valoración económica del grado de realización del plan de formación.

Al concluir los IANFC se habían controlado mediante muestreo más del 30% de los planes aprobados, lo cual suponía un montante superior a 34.000 millones de pesetas (más de 204.000 €) en ayudas financieras.

En caso de Acciones Complementarias, la metodología se aplicaba a cada acción en particular. No obstante, se daba un proceso común a todas ellas consistente en elaborar un informe previo de verificación en el que quedasen detalladas las características propias de la Acción Complementaria, y en la realización de una entrevista al solicitante mediante la cual se constatasen, in situ, los productos logrados con la acción, así como otros aspectos del proyecto. Dada la importancia para el buen desarrollo del sistema de formación continua en su conjunto, los productos finales de estas acciones quedaban publicados a través de sus principales descriptores, en las denominadas fichas resumen, que se incorporaban a un *Catálogo de productos*, que FORCEM puso a disposición de todos los usuarios e interesados en la materia.

También para los permisos individuales se llevaba a cabo una selección aleatoria de los mismos, salvo que existiese otra disposición. El resultado es un informe en el que quedaban comprobados, entre otros, los datos de solicitud, las condiciones de aprobación, el número de horas solicitadas y realizadas y la documentación acreditativa del aprovechamiento o asistencia.

A.1.3.6. I Acuerdo Tripartito: la financiación del sistema de formación continua

Si el ANFC fue fruto del diálogo social, pues implicaba a los agentes sociales, el Acuerdo Tripartito lo fue de la concertación social, entre éstos y el gobierno. En él concurrían las tres bases que la caracterizan:

- Los sujetos que participaban en el consenso eran el poder público, de un lado, y las representaciones profesionales de intereses, de otro.
- Su campo de actuación versaba sobre una materia socioeconómica, como es la formación continua.
- Se trataba de una materia de indudable importancia para la marcha de la economía española. Así lo expresaba el Preámbulo del IANFC, al mantener que la formación continua es *“un valor estratégico para mejorar la competitividad de las empresas en orden a su adaptación flexible a los requerimientos del sistema productivo, así como para mejorar la calidad del empleo de los trabajadores y disminuir el riesgo de paro”*.

Es, por consiguiente, un consenso de carácter político-social de alta importancia, en el que quedan relacionados el sistema político y el sistema de relaciones laborales como consecuencia de la intersección de sus respectivas esferas de actuación.

Financiación: recursos públicos y privados

El Acuerdo Tripartito constituyó el primer instrumento a través del cual se dotaría al sistema de formación continua recién nacido tanto de recursos financieros necesarios para su funcionamiento, como de un ente paritario estatal para su gestión.

La Ley 39/92, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado, en su Disposición 23ª, puso a disposición de dicho ente estatal los fondos para financiar las acciones formativas recogidas en el IANFC.

A partir del 1 de enero de 1993, la Tesorería General de la Seguridad Social recaudaría, de empresas y trabajadores, las cantidades resultantes de aplicar el 0,70 % sobre la base de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en concepto de cuota de formación profesional (las empresas soportarían el 0,60% y los trabajadores el 0,10% restante). El 0,60 % se afectaría a la formación profesional de los desempleados y el 0,10% al sistema de formación continua que ahora nacía, tal como fijaban la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1993 y el I Acuerdo Tripartito.

No obstante, el devenir del propio sistema, con progresivo incremento de las demandas, hizo que dicha parte fuese aumentando con el paso de los años. Así, la evolución de la tasa destinada a la formación continua se plasmó en los siguientes

porcentajes sucesivos, establecidos por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado: el 0,10% en 1993; el 0,20% en 1994; el 0,25% en 1995; y el 0,30% en 1996.

Tabla A.3: Evolución de la cuota de formación profesional destinada a la formación continua. IANFC

(miles de pesetas, o de euros entre paréntesis)

	Parte de la cuota FP	Fondos destinados a la Administración Pública	Financiación teórica procedente de la cuota	Minoración por remanentes de ejercicios anteriores	Financiación neta recibida por FORCEM
1993	18.454,66 (110,91)	-	18.454,66 (110,91)	-	18.454,66 (110,91)
1994	36.425,16 (218,92)	-	36.425,16 (218,92)	7.571,63 (45,51)	28.853,53 (173,41)
1995	51.048,16 (306,81)	5.000,00 (30,05)	46.048,16 (276,76)	2.341,89 (14,08)	43.706,27 (262,68)
1996	59.586,36 (358,12)	6.300,00 (37,86)	53.286,36 (320,26)	6.010,11 (36,12)	47.276,25 (284,14)
TOTAL	165.514,34 (994,76)	11.300,00 (67,91)	154.214,34 (926,85)	15.923,63 (95,70)	138.290,71 (831,14)

Fuente: FORCEM (1999): Memoria Balance IANFC.1993-1996; y elaboración propia.

Utilizando el período del IANFC como ejemplo, puede observarse en la tabla A.3 que de las cantidades asignadas en principio a FORCEM como parte de la cuota de formación profesional afectada a formación continua (columna 1) se dedujeron cada año, a partir de 1995, los importes destinados a la formación de empleados de las Administraciones Públicas (columna 2) que estaban expresamente excluidos del IANFC⁹¹. Por consiguiente, la financiación “teórica” (columna 3) a disposición de FORCEM durante el IANFC, fue de 154.214.350 miles de pesetas (926.846,91 miles de euros).

⁹¹ Anualmente, una parte de las cantidades asignadas al sistema procedentes de la cuota se destina a la formación de los empleados de las Administraciones Públicas, en cuya gestión no participaba la Fundación. El I Acuerdo de Formación Continua para las Administraciones Públicas se firmó el 15 de septiembre de 1994, entre la Administración y los sindicatos principales, destinado a los empleados públicos (Resolución de 28 de mayo de 1995 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública; BOE de 6 de abril de 1995). Se recogían así todas las previsiones establecidas en el art.83.3 del Estatuto de los Trabajadores (sobre la capacidad de los agentes sociales más representativos de realizar acuerdos sobre materia concreta) y el Capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio (sobre órganos de representación de los funcionarios públicos), en cuanto a la formación continua de estos trabajadores. La formación continua de los empleados de las Administraciones Públicas es gestionada desde entonces por el *Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

La financiación neta a disposición de FORCEM (columna 5) se obtiene de deducir de la financiación teórica, las minoraciones de remanentes no aplicados realizadas por el INEM (columna 4) por importe de 15.923.627 miles de pesetas, con lo que resultaría una cuantía neta de 138.290.723 miles de pesetas (831.143,98 miles de euros).

Sin embargo, la financiación real a disposición de la Fundación para la formación continua de trabajadores fue inferior a este último importe, pues de él hubo de restarse el importe que, correspondiente a los recursos procedentes de la cuota de formación profesional, resultaron ser fondos perdidos por diversas razones, alcanzando hasta el 25,99% de la financiación teórica en el período de vigencia del IANFC. En definitiva, la financiación real que aplicó FORCEM durante el I ANFC fue de 114.131.307 miles de pesetas (en torno a 686 millones de euros).

A la cantidad así recaudada se le unieron los fondos comunitarios procedentes, por una parte, de las aplicaciones del FSE destinadas a intervenciones en materia de formación continua en las regiones del Objetivo 1, y de éste y otros Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas para apoyar acciones del Objetivo 4, y por otra, de la Iniciativa ADAPT y de la celebración del Año Europeo de la Formación (1996). Estos fondos constituyen, por el principio de adicionalidad de los Fondos Estructurales europeos, una fuente de financiación complementaria a los fondos nacionales. Están destinados, pues, a sumar con éstos, no a sustituirlos.

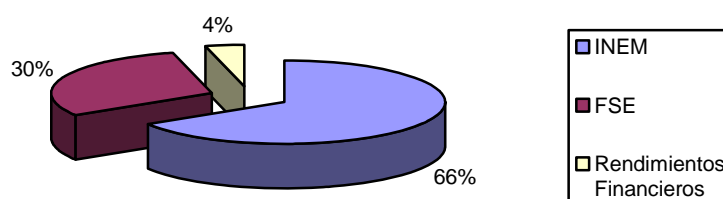
Asimismo, las propias empresas dedicaban presupuestos particulares a dichas actuaciones de formación, lo que constituiría la parte privada de la financiación de la actividad formativa. Tal financiación privada resultaba imprescindible desde el

momento en que la Fundación financiaba sólo los costes directos de las acciones formativas, así como únicamente un pequeño porcentaje de los costes indirectos. No incluían, por ejemplo, los costes por el lucro cesante o los salarios de sustitución durante el tiempo de la actividad, ni las cargas sociales, ni los costes de desplazamiento del empleado cuando los cursos se realizasen fuera de la empresa.

Con todo lo anteriormente expuesto se configura un sistema financiero con cuatro fuentes principales, de distinta naturaleza:

- Financiación pública, con dos orígenes básicos y uno derivado:
 - ✓ Básico procedente de los propios beneficiarios: parte correspondiente de las cuotas sociales de empleados y empresarios.
 - ✓ Básico procedente de la Unión Europea: recursos comunitarios, fundamentalmente FSE.
 - ✓ Derivado: rendimientos financieros de los recursos públicos anteriores.
- Financiación privada de las empresas.

Como puede observarse en la figura A.3, la fuente principal de financiación de la formación continua fue, con un 66%, las transferencias del INEM con origen en la cuota de formación profesional. Los fondos comunitarios constituyeron la segunda fuente de financiación, con un 30% del total. En cuanto a los rendimientos financieros obtenidos, y aplicados, supusieron un 4%.

Figura A.3: Origen de los fondos del IANFC

Fuente: Tribunal de Cuentas del Estado (2001); y elaboración propia.

En los primeros años de vigencia del IANFC, los recursos financieros procedentes de la cuota de formación profesional fueron más que suficientes para abordar las iniciativas de formación aprobadas, pero un progresivo aumento en la demanda hizo que a partir del año 1995 el sistema absorbiera la totalidad tanto de los citados recursos como de los provenientes del FSE.

A.1.3.7. Análisis de la eficiencia del IANFC

Entre las obligaciones que tenía la Fundación FORCEM, la Orden de 4 de junio de 1993, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, le atribuía también la de “*efectuar una evaluación anual de la eficacia y eficiencia de las acciones formativas financiadas con cargo a los fondos percibidos*” (art. 20.20.g).

En base a este análisis, se comprobó que el nivel de cobertura que alcanzó la formación en el marco del IANFC sobre la población asalariada, según determinados parámetros, fue:

- ✓ Según el subsector económico: siguieron siendo subsectores de importante inversión en formación el de Producción y distribución de la energía eléctrica, general y abastecimientos, de Intermediación financiera y de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. Especial atención merece el incremento espectacular de la cobertura sobre la población asalariada (en el sector privado) de Educación. Los de menor cobertura fueron Hogares que emplean personal doméstico y Agricultura, ganadería, caza y silvicultura.
- ✓ Según el tamaño de empresa: fueron los trabajadores de las empresas mayores los que más se beneficiaron en un principio. No obstante, el incremento experimentado por las empresas de 6 a 49 empleados hizo que pasara a situarse en el primer lugar (22,12%) en cuanto a empleados beneficiados en el año 1996. También evolucionó positivamente el fragmento de empresas de 50 a 199, aunque en menor grado.

Dichas apreciaciones nos permiten considerar que el sistema logró uno de sus principales objetivos: expandir la formación continua entre las PYME. Hemos de recordar que a partir del año 1994 se pusieron en marcha las Acciones Complementarias y de Acompañamiento, que pudieron asistir en sus estudios y análisis a las necesidades concretas de este tramo empresarial.

Sin embargo, la satisfacción no fue completa, en tanto que las microempresas, de 1 a 5 empleados, aquéllas que, por lo general, menos formación dan y menos conscientes son de la importancia de tal actividad, tuvieron una participación muy inferior a la media en todos los años del IANFC.

- ✓ Según la edad de los participantes: los más beneficiados fueron los trabajadores con edades comprendidas en el tramo de entre 25 a 45 años; habiendo superado en todos los años el 50% de los participantes. Podríamos considerar esta cifra como razonable, pues el tramo indicado es el de mayor peso, con diferencia, en la población asalariada. No obstante, eran los colectivos de empleados jóvenes, menores de 25 años, y especialmente el de empleados mayores, con edad superior a 45 años, los grupos considerados como prioritarios en el sistema de formación continua creado.

- ✓ Según sexo del participante: el predominio de los hombres es patente en todos los períodos analizados, pero cabe destacar ciertos datos altamente significativos. Por un lado, resaltamos el hecho de que a partir de 1995, la participación femenina en el sistema se fue incrementando progresivamente. Por otro lado, si nos centramos en el porcentaje de cobertura de las respectivas poblaciones asalariadas, en el último año, 1996, la tasa femenina superó a la de los hombres. La población femenina trabajadora fue, igualmente, considerada por el sistema como grupo de especial prioridad.

Todas estas conclusiones sirvieron a los responsables del sistema para realizar las modificaciones necesarias en el mismo de cara a mejorar su eficacia ante la inminente firma del Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua.

A.1.4. II Acuerdo Nacional de Formación Continua

En la Disposición Transitoria del Primer Acuerdo Tripartito se indicaba que dicho Acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 1993 y se extinguiría el 31 de diciembre de 1996, *salvo que las partes acordasen expresamente su prórroga*. El 19 de diciembre de 1996, antes de la extinción de los anteriores, los mismos agentes sociales firmaron el IIANFC⁹². Al igual que en el IANFC, el segundo fue complementado por el II Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua⁹³, suscrito por los interlocutores sociales y el gobierno.

Con ambos textos quedaban consolidados los criterios que sostendrían el nuevo subsistema de la formación continua, a saber:

- Unidad de caja de la cuota de formación profesional.
- Mantenimiento del control estatal de los fondos dedicados al subsistema.
- Paritarismo: protagonismo de los agentes sociales en la gestión.
- Unidad del mercado de trabajo.
- Libre circulación de los trabajadores.

Por otra parte, se reafirmaba la estructura del sistema de formación continua que, en sus ámbitos respectivos, se basa en los acuerdos alcanzados en el marco de la negociación colectiva de carácter estatal sectorial (convenios colectivos sectoriales o acuerdos específicos), y en los propios Acuerdos Nacionales.

⁹² Publicado en el BOE de 11 de abril de 1997, como Anexo a la Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 14 de enero de 1997.

⁹³ BOE de 16 de mayo de 1997.

De este modo, quedaba prorrogada la vigencia del subsistema de formación continua creado en 1992, aunque se incorporaron importantes novedades.

A.1.4.1. Principales novedades del IIANFC

- ☐ Sobre los colectivos destinatarios
 - ☐ Sobre la estructura organizativa del subsistema
 - ☐ Sobre el proceso de gestión
-
- ☐ Sobre los colectivos destinatarios:

Nuevos colectivos de trabajadores⁹⁴

El IIANFC dio acceso a la formación continua subvencionada a los colectivos que habían quedado excluidos del ámbito subjetivo del IANFC por pertenecer a Regímenes de la Seguridad Social en los que no se cotiza por el concepto de formación profesional. Estos son:

- Trabajadores del Régimen Especial de la Seguridad Social de Autónomos (RETA).
- Trabajadores del Régimen Especial Agrario (REASS).
- Trabajadores con contratos de aprendizaje, respecto de su formación teórica.
- Trabajadores que, aún no estando ocupados, se encontraran en algunas de las siguientes situaciones:

- Trabajadores a tiempo parcial o fijos discontinuos, en los períodos de no ocupación.
- Que accediesen a situación de desempleo durante el período formativo⁹⁵.
- Que se hallasen en suspensión de contrato como consecuencia de regulación de empleo por expediente autorizado.
- Todos los que aprobase la Comisión Tripartita de Formación Continua a propuesta de las organizaciones firmantes.

Con ello, los beneficiarios potenciales del sistema se ampliaban en más de tres millones y medio de personas. No sería hasta los IIANFC cuando se incluiría al colectivo de la Economía Social.

En 1998 la cobertura se amplía a los asalariados con relaciones laborales de carácter especial, contemplados en el artículo 2.2 del Estatuto de los Trabajadores, en su mayoría incluidos en regímenes especiales de la Seguridad Social asimilados al Régimen General (artistas, deportistas profesionales, trabajo de penados en instituciones penitenciarias, trabajo en el mar, en centros especiales de empleo, etc.), y otros no asimilados, como es el caso de los trabajadores en el Servicio del Hogar Familiar.

⁹⁴ Si bien los trabajadores de las Administraciones Públicas, comentamos, disponen de una vía propia de financiación de la formación continua, a través de los Acuerdos entre la Administración y los sindicatos, el IIANFC les abrió las puertas a su participación en la Iniciativa de Planes de Formación Intersectoriales con el límite máximo del 10% de los participantes totales.

⁹⁵ Ello ha beneficiado a un numeroso colectivo de trabajadores menores de 30 años, con contratos de duración determinada, que suelen pasar rápidamente de la situación de ocupados a la de parados y que, en cualquier caso, permanecen en la empresa durante un tiempo muy limitado.

Trabajadores con permisos individuales de formación

La experiencia del IANFC sugería que el número de horas se adecuara a las características de las acciones formativas objeto de mayor demanda por parte de los trabajadores beneficiados, que fueron, en su mayoría, titulaciones oficiales de larga duración. Por ello se amplió de 150 a 200 las horas financiadas.

Mejoras para las empresas destinatarias

Se introdujeron mejoras para hacer llegar a las empresas de todos los tamaños el sistema de formación continua. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- 1) Se incrementó la especial atención a las PYME: p.e., se redujo el número de trabajadores a 100 para permitir que muchas de ellas pudieran presentar sus propios planes de empresa. De este modo, el sistema se acercaba a la estructura real del tejido empresarial español.
- 2) Se permitió que la empresa participara en todos los planes que deseara dentro del mismo año, con la única limitación de indicar el número de participantes que destinaba a cada uno de ellos. Esto posibilitó que las microempresas, que carecen por lo general de infraestructura formativa, pudieran satisfacer sus necesidades de formación a través de las acciones formativas que se desarrollan en diferentes planes de uno o varios solicitantes.
- 3) Se flexibilizó el acceso a la formación de las empresas más pequeñas (menos de 45 trabajadores) permitiendo que se incorporaran a un plan de formación en cualquier momento de su ejecución.

□ Sobre la estructura del subsistema: la incorporación de la Administración:

A partir de este nuevo período, la Administración, en concreto el Ministerio de Trabajo, a través del INEM, toma un papel fundamental en el sistema de la formación continua, con una doble vertiente:

- Por un lado, se convierte en garante principal del subsistema de formación continua, pues le confiere mayor transparencia y agilidad al tener en sus manos la responsabilidad de la distribución y gestión de los fondos.
- Por otro lado, asume la compleja misión de la coordinación de este subsistema, recién nacido como tal, con los otros dos subsistemas de la formación profesional, en aras de un sistema formativo integral, según mandato de las normas reguladoras básicas: el Acuerdo de Bases⁹⁶ y el Nuevo Programa Nacional de la Formación Profesional⁹⁷, ante las expectativas de la creación del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales⁹⁸.

Como consecuencia primordial del primer punto señalado, se procedió a la reestructuración de los órganos que hasta ahora habían llevado la gestión completa del sistema, redistribuyéndose sus funciones. En primer lugar, FORCEM dejó de tener la potestad de conceder las subvenciones, pasando ésta al INEM. Por ende, la Fundación

⁹⁶ El Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional fue firmado el 19 de diciembre de 1996 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación y Cultura, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC.OO. y UGT, como fruto del debate desarrollado en la *Mesa Tripartita de Negociación sobre la Formación Profesional*.

⁹⁷ Nos referimos al *II Programa Nacional de Formación Profesional, 1998-2002*, que reconoce el papel de la formación profesional como factor estratégico en las empresas, y para el empleo.

⁹⁸ El *II Programa Nacional de Formación Profesional* creó el *Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales*, como instrumento que permite la transparencia en el mercado laboral español y comunitario, facilitando itinerarios formativos que aseguren la empleabilidad y adaptabilidad del trabajador en cualquier momento de su vida profesional.

dejó de recibir los fondos correspondientes, siendo sustituida por el Instituto, el cual realizaría desde entonces el pago directamente a los beneficiarios. Tal modificación generó un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea, de una parte, y FORCEM e INEM de otra, en cuanto al proceso de justificación de los fondos comunitarios⁹⁹.

El esquema que surge de los nuevos Acuerdos resulta notablemente diferente al que estuvo vigente durante el cuatrienio anterior, no tanto en los órganos que lo componen como en las competencias de éstos. En primer lugar, la titularidad de los fondos que se asignaban a las distintas iniciativas de ayudas, y la propia adjudicación individualizada de las mismas, correspondía a la Administración. La Fundación se limitaba a recibir y tramitar las solicitudes, actuando como un registro público delegado del Ministerio, para proceder a su valoración técnica y formular una propuesta motivada de concesión o denegación que, previa decisión de la Comisión Tripartita, y tras la preventiva fiscalización del gasto, deberá ser resuelta administrativamente por el Director General del INEM.

Sería este Instituto el que efectuaría la tramitación económica-administrativa de los fondos concedidos. De esta forma quedaba normalizado plenamente el procedimiento de ayudas dentro del esquema jurídico público de las subvenciones, que fue regulado por Orden Ministerial de 7 de mayo de 1997. Con ello se garantizaba que las subvenciones se concediesen bajo los principios de concurrencia, publicidad y objetividad.

⁹⁹ En este nuevo marco, el reto para la Fundación fue engarzar sus procedimientos, propios de una gestión privada, dentro del reformado esquema de tramitación, gestión y justificación, procurando evitar que se trasladasen a los solicitantes los inconvenientes derivados del alargamiento del proceso. Para ello, se procedió a la implantación y puesta en marcha de un soporte informático específico propio del INEM, en la generación de toda la documentación. Ello permitió configurar un procedimiento y un sistema de comunicación nuevos que agilizaron la actuación de la Fundación.

En cada convocatoria anual, y para cada iniciativa formativa, se fijaban los requisitos específicos y los criterios de valoración que se tendrían en consideración a la hora de evaluar las solicitudes. Dentro de cada sector, sus respectivas Comisiones Paritarias se encargaban de establecer los criterios de prioridad en las iniciativas de formación, anticipando las necesidades detectadas en dicho sector.

De esta manera, las modificaciones citadas supusieron mejoras en aspectos fundamentales del subsistema, no sólo en las garantías jurídicas de los solicitantes, sino también en la normalización de la actividad y en su mayor facilidad de control.

□ Mejoras en el proceso de gestión:

- En los tiempo de tramitación. Se marcaron los tiempos que FORCEM había de dedicar a la gestión de cada una de las iniciativas de formación¹⁰⁰. Ello hizo necesario reformular la planificación y la organización adecuadas en todas las etapas del proceso, a la par que permitió a los solicitantes conocer en qué momento del proceso se encontraba su expediente.

A las correspondientes Convocatorias se les concedió una vigencia de tres años consecutivos, 1998, 1999 y 2000. En ellas se haría constar el momento en el que se realizaría la publicación y la ejecución cada año para las diversas

¹⁰⁰ Se fijaron los siguientes plazos:

- La resolución de aprobaciones de las ayudas no debía superar los 150 días naturales desde el plazo de presentación de solicitudes.
- El plazo de realización de la propuesta de liquidación de las ayudas se estableció en 45 días desde que se recibiese la documentación de justificación que había de remitir la entidad beneficiaria.
- El plazo previsto para el pago de la ayuda concedida por parte del INEM tenía como límite máximo el de un mes desde la aprobación de la Iniciativa correspondiente.

ayudas. Esto permitió una mejor planificación de los recursos financieros y, adicionalmente, una más eficiente organización de FORCEM.

- En la calidad de la gestión. El proceso de implantación del Sistema de Calidad de FORCEM se inició en 1997, consiguiéndose la certificación de calidad por parte de AENOR, en base a la norma UNE-EN-ISO 9002, en julio de 1999¹⁰¹.
- Mejoras en los procesos de análisis y valoración. Durante la vigencia del IIANFC se fijaron con mayor claridad los criterios de valoración, publicándose el peso específico de cada uno de sus bloques en el conjunto de la valoración¹⁰². La valoración de dichos criterios se hacía a través de unos *Manuales Internos de Análisis y Valoración* elaborados por la Fundación. Con ellos se intentaba buscar la mayor objetividad posible en este proceso, así como la coherencia en todos los ámbitos de la organización implicados en esta actividad.

El nivel de calidad de los proyectos fue elevándose cada año al exigirse progresivamente un mayor grado de adecuación a los citados criterios con unos mínimos a alcanzar para la selección de los proyectos presentados. Así, en la última convocatoria del IIANFC, año 2000, se estableció que cada plan debía

¹⁰¹ El sistema de calidad quedó recogido en el denominado *Manual de Calidad*, que estableció los procedimientos, instrucciones técnicas y definiciones específicas para orientar con claridad la actividad de la Fundación en la aplicación de las diferentes convocatorias e iniciativas de formación. Se basó en la prevención de posibles errores o servicios defectuosos, y en la corrección en las desviaciones detectadas, lo cual otorgó una mayor transparencia y confianza para todos los interesados en el sistema.

En el proceso se fijaron, igualmente, las líneas de actuación para la consecución de sus objetivos, así como los indicadores y controles precisos para el seguimiento de éstos y la evaluación de toda la organización.

¹⁰² En los planes de formación, los criterios de prioridad general (participación de mujeres, mayores de 45 años y no cualificados en función de su proporción en la plantilla de la empresa) tenían un peso del 15% del total de la puntuación que recibía un plan.

Los criterios de calidad, tanto en planes como en acciones complementarias, tenían un peso del 35%. Los criterios de prioridad sectorial y territorial suponían un 40% de la valoración total. Las Comisiones Paritarias incluían en sus criterios de prioridad el referido al tamaño de las empresas, definiendo los intervalos de tamaño medio que, en su ámbito respectivo, habrían de priorizarse por ser considerados de atención preferente; asimismo incluían determinados colectivos prioritarios de trabajadores de su ámbito respectivo. Por último, al esfuerzo inversor le correspondía un peso del 10% en la valoración total del proyecto.

alcanzar un mínimo de puntuación del 12% en el bloque de criterios referidos a la calidad para ser financiado.

Adicionalmente, uno de los factores principales que se tuvieron en cuenta dentro de los criterios de prioridad general fue el carácter innovador del proyecto y de las acciones, así como de los productos resultantes. Esto incentivó el progresivo desarrollo de nuevas formas y nuevas herramientas para la impartición de la formación (p.e., sistemas telemáticos de aprendizaje en el puesto de trabajo, que confieren una mayor flexibilidad y alcance a la formación).

- Mejoras en los procesos de seguimiento y justificación. A partir de 1998, la Dirección de Certificación y Justificación de FORCEM, creada un año antes, comenzó una experiencia piloto consistente en llevar a cabo una serie de visitas in situ para realizar un seguimiento más adecuado. Ello se hacía durante el período de ejecución de las iniciativas de formación.
- Mejoras en la información, difusión y orientación al cliente. Con la finalidad de llegar a todos y cada uno de los beneficiarios potenciales del subsistema, y hacer, por otra parte, las tramitaciones más fáciles y ágiles, se llevaron a cabo una serie de iniciativas. Entre ellas cabe citar: atención directa a través de un Departamento de información del usuario, con implantación de sistemas innovadores de atención telefónica (*Call center*); contacto directo con los beneficiarios por parte del personal técnico, como medida para la solución anticipada de defectos en la documentación aportada, y cumplimentación de los

impresos y guías escritas con aplicaciones informáticas, lo que garantizaba mayor fiabilidad en los datos, y mayor agilidad en la gestión.

A.1.4.2. Recursos financieros en el IIANFC

Al introducir nuevos colectivos en el IIANFC, las ayudas se aumentaron, pues al 0,30% de la cuota de formación profesional se le añadiría el 0,05% adicional procedente de los Presupuestos Generales del Estado.

Los fondos de la cuota serían recaudados por la Tesorería General de la Seguridad Social; su aplicación se realizaría por la Comisión Tripartita, mientras que la gestión y el pago de los mismos lo efectuaría el INEM. A dichas cantidades se le sumaría, como en el período anterior, los fondos procedentes del FSE, y las cuantías privadas invertidas por las empresas en las acciones de formación.

A.1.4.3. Evaluación de los resultados del IIANFC

Al igual que hicimos con respecto a los Primeros Acuerdos, haremos referencia a los resultados más destacados de los Segundos, con el objeto de destacar aquellas circunstancias que motivaron los cambios oportunos en su segunda prórroga.

Como máximos responsables del sistema de formación continua en España, los gestores de los Acuerdos llevaron a cabo un profundo análisis de los resultados y, sobre todo, del impacto logrado en el tejido empresarial y laboral de nuestro país con tan novedoso proceso. En la finalidad de dicho estudio estaba, no podemos olvidar, el dar respuesta al control que la Unión Europea exige a quienes usan sus fondos.

De tal análisis destacaríamos aquellas conclusiones que revelaron puntos fuertes y débiles del subsistema, en aras a realizar las reformas pertinentes de cara a la firma de los III ANFC y III Acuerdo Tripartito.

Puntos débiles:

* *Sobre la cobertura de necesidades de empresas y trabajadores:*

- Reducida cobertura de los vacíos formativos entre la población ocupada de menor cualificación: a nivel cuantitativo los datos confirmaban que quienes más formación profesional de partida poseían, más facilidad encontraban para acceder a las acciones formativas.
- Muy escasa realización de estudios previos de necesidades formativas: en planes agrupados cerca de dos tercios de las empresas no dispusieron de dichos estudios, y aproximadamente el 75% de las empresas así agrupadas no participaron tampoco en la planificación y diseño de los planes. En cuanto a planes de empresa se observó, igualmente, una reducida utilización de los análisis de necesidades efectuados por las Comisiones Sectoriales y Territoriales (recordemos que ésta es una de las funciones claves por las que se crean tales Comisiones).
- Escasa presencia en los convenios colectivos de los aspectos formativos en las relaciones laborales: factor que ha perjudicado especialmente el reconocimiento de la formación recibida, a todos los efectos, entre ellos el de la promoción

laboral. Por lo general, en éstos se reflejaba una mera declaración de principios, una expresa remisión a los Acuerdos, o un traslado de las materias consensuadas por las Confederaciones Estatales hacia los niveles inferiores, pero sin que se adaptasen a las necesidades y particularidades de éstos.

- Existencia de una “cultura de la subvención”: gran parte de los potenciales beneficiarios del sistema creado por los Acuerdos consideraban la posibilidad de realizar formación continua sólo porque ésta podía estar subvencionada con ayudas. Sin embargo, si los defectos de cualificación existen en la empresa, la formación que las palie, esto es, una formación bien definida sobre objetivos claros, bien impartida, captada y aplicada, debería ser planteada como una inversión necesaria, exista o no la posibilidad de que sea apoyada con una subvención.
- Escasa transferibilidad de los conocimientos adquiridos: entre las iniciativas realizadas predominaron los planes de empresa, los cuales, si bien confieren una formación concreta que suple sus deficiencias propias de cualificación, no aporta a sus beneficiarios conocimientos de carácter transversal u horizontal que les sea útil para moverse en un futuro entre empresas y sectores. Ello ha perjudicado el alcance de uno de los objetivos del sistema creado: aumentar la empleabilidad de la población ocupada para evitar el riesgo de desempleo.
- Exceso, aún, de burocratización en el sistema de tramitación de las ayudas: cuestión que ralentizaba el proceso y, lo que es más importante, desanimaba a

las empresas que tenían menor disponibilidad de tiempo y recursos, esto es, a las empresas de tamaño más pequeño.

- Deficiente cobertura informativa sobre la posibilidad de permisos individuales: se han ido utilizando, ante todo, por parte de los integrantes de las plantillas de grandes empresas, y, con diferencia, para titulaciones universitarias, medias o superiores. Así, en torno al 60% se solicitaron para realizar estudios de diplomaturas, ingenierías y licenciaturas, y sólo el 9% estuvieron destinados a la realización de enseñanza obligatoria, bachillerato o formación profesional (la formación que requieren los menos cualificados). El 40% de los permisos fueron peticiones de trabajadores de empresas con plantillas superiores a los 500 efectivos, habiendo sido la participación de los trabajadores de empresas de menos de 50 trabajadores casi insignificante.

* *Sobre el uso de los fondos:*

- Existencia de fraude en la utilización de los fondos: el control llevado a cabo por los organismos comunitarios, por el Tribunal de Cuentas y por la IGAE puso de manifiesto algunos casos de irregularidades graves en el destino de las ayudas, con desviación de los fondos hacia otros fines. También fueron detectadas en los procesos formativos llevados a cabo por los beneficiarios; dándose ciertos casos de acciones formativas inexistentes, no asistencia de los trabajadores a los cursos, incumplimiento de los requisitos para participar en las iniciativas de formación, expedición de diplomas falsos, justificación falsa de costes

subvencionables, subcontratación no autorizada de la ejecución de las acciones, o incumplimiento de las obligaciones documentales exigidas.

* *Sobre la estabilidad del sistema:*

- Inestabilidad del sistema, debido a cuestiones políticas: para un adecuado funcionamiento del subsistema, las convocatorias de planes de formación, permisos individuales y de acciones complementarias deberían estabilizarse tanto en la normativa que las rige como en su temporalización.

* *Sobre la adaptabilidad del sistema:*

- Necesidad de mayor flexibilidad y adaptabilidad de la formación continua: por las características de sus beneficiarios finales, trabajadores y empresas, por sus objetivos formativos, a veces inmediatos y concretos, a veces a largo plazo y de carácter transversal, la formación continua no debe tener carácter academicista. Debe gozar de la adecuada flexibilidad que le permita adaptarse lo más rápido posible a los cambios del entorno productivo, tecnológico, laboral, económico y social. De hecho, “*lo permanente es el cambio*”¹⁰³.

* *Sobre su aportación a un sistema formativo integrado:*

- Apreciación de la formación continua como suma de cursos formativos: siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, la formación

continua debe ser una pieza clave dentro del sistema formativo integral, que permita el acceso a ella sin obstáculos y haga realidad, de este modo, el aprendizaje a lo largo de la vida. El grado de rotación y temporalidad de muchos puestos de trabajo hacen que las personas vayan pasando del empleo al desempleo, y, por tanto, de ser destinataria de la formación continua a serlo de la formación ocupacional. Resultaba necesario, pues, avanzar en el proceso de convalidación de las cualificaciones adquiridas en su seno.

El propósito de lograr que la formación continua adquiriera carácter de subsistema propio, con sus particulares objetivos, no debe reñir con el de estar, a su vez, integrado con los otros subsistemas formativos. Para ello, se debe garantizar, para cada una de las acciones efectuadas:

- ✓ La *certificabilidad*, a efectos de promoción y reclasificación profesional de los trabajadores formados.
- ✓ La *transparencia y homologación* en cualquiera de los otros subsistemas de formación profesional, garantizando el derecho de los trabajadores a completar sus carreras profesionales.
- ✓ La *validación* de las cualificaciones alcanzadas, en el contexto económico-social, a nivel nacional y comunitario, que haga posible una auténtica libertad de circulación al trabajador, en condiciones de igualdad.
- ✓ La *correspondencia* entre el contenido de las certificaciones obtenidas y los perfiles profesionales demandados por el entorno productivo.

¹⁰³ En palabras de Francisco Moreno Chamorro, representante del sindicato Comisiones Obreras, en el Encuentro “*Políticas y práctica de la Formación Continua en el marco europeo*”, celebrado en Madrid, entre los días 30 de julio y 1 de agosto de 2000, dentro del marco de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense.

Aspectos, todos ellos, que constituyen elementos básicos para que un subsistema de formación pueda ser considerado formalmente como tal. Sin éstos, la formación continua quedaría reducida a la acumulación de acciones con escasa o nula utilidad real o reconocida.

Puntos fuertes:

- Expansión del sistema entre los colectivos más interesados: la gestión bipartita ha conseguido llevar al ámbito privado actuaciones públicas que requerían para su eficacia ser apoyadas por quienes son, además de destinatarios, protagonistas primeros del entorno productivo: empresas y trabajadores.
- Gradual concienciación de la formación como inversión: dotándola del valor estratégico que le corresponde, tanto a nivel económico como en el marco de las relaciones laborales.
- Atención a nivel sectorial y local: a pesar de que se trata de una estructura nacida con vocación estatal, su eficiencia exige una proximidad máxima a la idiosincrasia y requerimientos propios de cada sector o territorio, lograda mediante el trabajo de las Comisiones Paritarias.
- Solidaridad interterritorial e intersectorial: gracias al principio de unidad de caja de los fondos ha sido posible redistribuir y coordinar su aplicación entre las diferentes actuaciones a nivel nacional. Redistribución y solidaridad son dos claves del sistema de formación continua español que se fundamentan en una

asignación de recursos no basada en devolver estrictamente a cada empresa lo que ésta y sus trabajadores hayan pagado en concepto de la cuota de formación profesional, sino en el criterio principal de favorecer a los colectivos calificados como de atención prioritaria.

- Estabilidad de las condiciones para el beneficiario: el hecho de disponer de una financiación prefijada y unas condiciones de acceso que se han mantenido estables en sus aspectos principales ha logrado conferir seguridad al usuario del sistema y permitirle planificar con antelación suficiente su formación.
- Predominio de la formación de demanda: con un número de planes de empresas subvencionados muy superior al de otras modalidades formativas. Ello implica un alto grado de cobertura de las necesidades concretas de las empresas, y, por ende, el cumplimiento en alta medida del objetivo de cualificación para la mejora de la competitividad empresarial.

Impacto en los grupos de especial atención

- Trabajadores: mujeres, no cualificados y mayores de 45 años
- PYME

Mujeres, trabajadores no cualificados y mayores de 45 años

La tasa de participación de las mujeres en el sistema FORCEM fue creciendo progresivamente, llegando a alcanzar seis puntos más de la proporción que

representaban en la población ocupada. Puede decirse, por tanto, que en este colectivo se estaba apreciando los efectos del marco formativo instaurado.

Lamentablemente, el peso de los trabajadores no cualificados, y, principalmente, de los trabajadores mayores de 45 años, entre los beneficiados del sistema ha sido muy escaso, produciéndose en una proporción menor a la representación que tenían en la población ocupada.

PYME

En los ocho años de vigencia de los I y II ANFC fue el colectivo de las PYME el que experimentó una mejor evolución en su participación en el sistema, con un incremento del 37% de empresas sobre las empresas formadoras de inicios de 1993. Por primera vez se puso a disposición de este segmento un marco que le asistiera en la suplencia de sus carencias formativas.

A pesar de esto, y en términos relativos, la participación de las empresas en la formación se comprobó directamente proporcional a su tamaño, de forma que, a menor tamaño, menor participación. Las micro y pequeñas empresas fueron, por tanto, las que disfrutaron en menor medida de unas ayudas que se establecieron prioritariamente para ellas: dispersión geográfica y un tamaño que hace difícil compaginar producción y formación por los esfuerzos que exige, tanto a la empresa como al trabajador, parecen ser las causas principales de este efecto.

Es por ello que debía exigirse una reforma del sistema que les permitiese acceder de manera menos gravosa a las iniciativas de formación. La asistencia debería recaer, sobre todo, en aspectos cualitativos que este tipo de empresa no suelen realizar por sí mismas, como son la planificación y elaboración de acciones para sus propias necesidades. Es decir, facilitarles el acceso a una formación de demanda. A la empresa no le beneficia, por lo general, una formación en aspectos generalistas, lo que sí resulta útil para la empleabilidad del trabajador, sino el mejorar sobre la base de paliar deficiencias concretas de cualificación de sus recursos humanos.

Adicionalmente, y dadas las dificultades ya comentadas, las empresas más pequeñas son el colectivo donde menor es el asentamiento de la cultura formativa. Se habría de realizar un mayor esfuerzo por parte de autoridades y agentes sociales para suprimir todos esos obstáculos que impedían tal apreciación de la formación continua.

Los sindicatos, por su parte, criticaron la escasa participación de la representación de los trabajadores en cuestiones de alto valor en la calidad de los resultados, como la elaboración y evaluación de los planes de formación.

A.1.5. III Acuerdos Nacionales de Formación Continua: el período de cambio del subsistema

Con la intención de profundizar en el modelo creado, el 19 de diciembre de 2000 las organizaciones protagonistas de los Acuerdos anteriores firmaron el IIIANFC¹⁰⁴ y su correspondiente Acuerdo Tripartito¹⁰⁵.

¹⁰⁴ BOE de 23 de febrero de 2001.

Aunque el nuevo marco mantuvo los principios claves de los precedentes, presentó importantes novedades que comentamos a continuación. La más significativa de ellas, que lo convirtió en un modelo de carácter plenamente tripartito, fue la inclusión de la Administración también en la gestión.

El eje central siguió siendo su vinculación con la negociación colectiva, y por tanto, su articulación sectorial. Más que nunca la formación continua se entendió como política activa de empleo, pues el funcionamiento de los Acuerdos que se firmaban se vinculó directamente a los objetivos marcados tanto en la Cumbre Europea de Lisboa de 2000, en la nueva normativa de los fondos estructurales europeos y en la Estrategia Europea para el Empleo, que persigue el ambicioso objetivo de lograr una Comunidad Europea para el Empleo, que persigue el ambicioso objetivo de lograr una Comunidad donde los países miembros no superen la tasa del 10% de desempleo en el año 2010.

A.1.5.1. Principales novedades del IIANFC

Prácticamente en paralelo a lo que ocurrió en el IIANFC, las modificaciones que la experiencia instó a realizar en esta Tercera edición de los Acuerdos trataban:

- ☐ Sobre los colectivos destinatarios
- ☐ Sobre las iniciativas de formación
- ☐ Sobre la certificación de la formación
- ☐ Sobre la estructura organizativa del subsistema
- ☐ Sobre el proceso de gestión

¹⁰⁵ BOE de 15 de febrero de 2001.

□ Sobre los colectivos destinatarios:

En el IIIANFC se incluyó una nueva modalidad de destinatarios, las empresas de la Economía Social, caracterizadas por las peculiaridades de su modelo organizativo.

Los Planes de Formación Específicos de la Economía Social¹⁰⁶ podían ser presentados por dos o más cooperativas y/o sociedades laborales que, sin pertenecer al mismo sector, tuviesen necesidades formativas derivadas de la naturaleza jurídica de estas entidades, o bien de carácter transversal. Los solicitantes de tales planes especiales serían las Federaciones y Confederaciones de Cooperativas y Sociedades Laborales con notable implantación en la Economía Social, dentro del ámbito estatal o autonómico al que se dirija el Plan. Los beneficiarios potenciales serían, además de los trabajadores que podían acceder a planes de empresa y grupo de empresas, los trabajadores autónomos vinculados a la empresa por una relación de servicio estable, siempre que pertenecieran a las Cooperativas o Sociedades Laborales que conformaban el plan.

□ Sobre las iniciativas de formación:

La principal novedad al respecto fue que se hizo una distinción entre planes de demanda y planes de oferta, publicándose dos tipos de convocatorias a tal fin: la convocatoria de Demanda y la de Oferta.

El Reglamento 68/2001, de 12 de enero, de la Comisión Europea se tradujo en España, a efectos de la formación continua, en la Orden de 26 de junio de 2001, por la

que se establecieron las bases reguladoras para la concesión de ayudas de formación continua con cargo a la financiación prevista en el III Acuerdo Tripartito. Fue en ella donde se especificaron las iniciativas de formación objeto de ayuda: las **iniciativas de demanda**, llamadas a cubrir necesidades de cualificación en los entornos sectoriales de producción; y las **iniciativas de oferta**, que tratan de mejorar las cualificaciones transversales y horizontales a cualquier sector o rama de actividad, no siendo sus planes objeto de adscripción sectorial.

En ambas convocatorias se establecía quiénes podían solicitar las ayudas a la formación, y se especificaban las diferentes condiciones que debían cumplir las entidades solicitantes. En la tabla A.4 ofrecemos una panorámica, con descripción de los elementos claves: modalidad, ámbito, solicitantes y participantes potenciales, de las distintas iniciativas de formación contenidas en los IIIANFC.

La convocatoria de demanda pretendía reforzar uno de los rasgos más positivos de nuestro modelo de formación continua: responder a las necesidades concretas de cualificación de las empresas y de sus trabajadores, mientras que la convocatoria de oferta perseguía profundizar en la formación de tipo transversal mediante los planes formativos intersectoriales y de la Economía Social.

Innovaciones en las convocatorias de los Permisos Individuales de Formación

Esta iniciativa experimentó importantes novedades, que resumimos a continuación:

¹⁰⁶ Se entiende por Economía Social aquella actividad económica que tiene por objeto trabajar para sus miembros, usuarios y para la sociedad, con el fin de satisfacer necesidades precisas de interés colectivo. Sus señas identificativas son, por tanto, la acción, el objeto social, la forma de organización, y el compromiso con los socios y con los ciudadanos.

- Se cambia la mención de los destinatarios, sustituyendo “*Trabajadores ocupados*” por “*Trabajadores asalariados*”.
- La condición de un año de antigüedad en la empresa para el disfrute del permiso se cambia por la de un año de servicio prestado.
- Las titulaciones oficiales objeto del permiso pueden ser cursadas tanto en centros públicos como privados, siempre que éstos últimos estén homologados y autorizados por el Ministerio competente, en el ámbito de la Administración General del Estado, o por los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas que tengan asumidas dichas competencias.
- Se suprime el párrafo “*La Comisión Paritaria Territorial correspondiente al ámbito territorial del centro de trabajo del solicitante acordará la propuesta de financiación del Permiso Individual de Formación*”, pues ya no es tal Comisión la que posee dicha competencia, limitándose a emitir un informe. Es la Fundación Tripartita la que analiza las solicitudes y elabora las propuestas de aprobación, denegación o archivo de los expedientes presentados. Existe una excepción, y es que en el Convenio Colectivo de Empresa de ámbito estatal aplicable al solicitante se remita esta competencia a la Comisión Paritaria Sectorial correspondiente.

□ Sobre la certificación de la formación:

Se pone de relieve la coordinación entre el subsistema de formación continua y el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. El Tercer Acuerdo Tripartito, en su apartado sexto, establece la necesidad de colaboración entre las organizaciones sociales y el gobierno a fin de que éste último se comprometiera a apoyar la realización de las acciones formativas mediante la firma de convenios de colaboración para el uso de centros públicos de formación, medios didácticos, así como de la información derivada de Estudios Sectoriales del Instituto Nacional de las Cualificaciones Profesionales, del Observatorio Permanente de Evolución de las Ocupaciones y de los Centros Nacionales de Formación Profesional (ver Anexo II).

La Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, de 2002, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, más las posteriores normas sobre certificados, vinieron a cubrir una de las exigencias de los interesados en la formación continua en su afán de dotar de certificabilidad a las acciones realizadas. A través de estos nuevos instrumentos se lograba articular las distintas ofertas formativas, y se contribuía al objetivo de integrar el conjunto de las enseñanzas que componen la Formación Profesional en nuestro país, para posibilitar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Tanto en las convocatorias de demanda como en las de oferta se establecían las condiciones de duración, modalidades de impartición y número de participantes que habrían de presentar los proyectos para ser financiados. En este sentido, los IIIANFC introducen una novedad en cuanto a la duración mínima admitida, al reducirla de 20 a 10 horas, haciéndola más flexible.

Tabla A.4: Tipos de convocatorias del IIANFC, y ámbitos de alcance de éstas

DE DEMANDA	Iniciativa	Ámbito de las Iniciativas	Perfil de Solicitantes	Perfil de los Participantes
	Planes de formación de Empresa	Dirigidos a Empresas de 100 o más trabajadores.	- Empresas que elaboren su propio plan. - Aquéllas que, no alcanzando 100 trabajadores, justifiquen su dificultad de presentarse en un Plan Agrupado.	- Trabajadores asalariados que satisfagan Cuota de F.P del Régimen General; - Trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario (fijos, fijos discontinuos o interinos); Afiliados al Régimen Especial de Autónomos con una relación de servicio estable; Socios trabajadores de Cooperativas; - Trabajadores a tiempo parcial (fijos discontinuos y periódicos) en sus periodos de no ocupación; - Trabajadores que accedan a desempleo cuando estén en período formativo y los que estén en regulación de empleo; - Trabajadores con relaciones laborales de carácter especial (art.2. ET). - También, un 15% de trabajadores de empresas vinculadas a la solicitante.
	Planes de Grupo de Empresas	Grupo de Empresas de 100 o más trabajadores, que acrediten una de estas condiciones: que consoliden sus balances; que estén formadas por filiales de una misma empresa matriz; que tengan una dirección efectiva común.	- Empresa matriz o principal.	
	Planes de formación Agrupados	En ámbitos sectoriales, para dos o más empresas del mismo sector que agrupen un mínimo de 40 trabajadores participantes.	- Empresas que lo soliciten en su nombre y en representación de otras del mismo sector; - Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como las representativas en el sector o territorio igual o superior al que representen las empresas y colectivos que conformen el Plan; Fundaciones bipartitas estatales nacidas o amparadas en la negociación colectiva sectorial; Organizaciones de Cooperativas y/o Soc. Laborales con implantación sectorial notable igual o superior al de las empresas y colectivos que conformen el Plan.	- Los mismos que en Planes de Empresa y Grupo de Empresas, además de Trabajadores Autónomos vinculados a la empresa por una relación de servicio estable.
	Planes de formación Específicos de la Economía Social	Ámbito autonómico o estatal a dos o más Cooperativas y/o Sociedades Laborales que, sin pertenecer al mismo sector, atiendan a demandas formativas derivadas de la naturaleza jurídica de aquéllas o de necesidades transversales.	-Federaciones y Confederaciones de Cooperativas y Sociedades Laborales con notable implantación en la Economía Social, dentro del ámbito estatal o autonómico al que se dirija el Plan.	- Además de los recogidos en Planes de Empresa y Grupo de Empresas, también Trabajadores Autónomos vinculados a la empresa por una relación de servicio estable, siempre que pertenezcan a las Cooperativas o Sociedades Laborales que conforman el Plan.
DE OFERTA	Planes de Oferta General	Dirigidos al ámbito estatal, los contenidos de las Acciones formativas de Oferta y de Planes Intersectoriales han de orientarse a la mejora de competencias y cualificaciones que puedan ser transferibles, transversal y horizontalmente, a varios sectores de actividad.	- Organizaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el territorio correspondiente; Fundaciones bipartitas nacidas o amparadas en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; Federac., Confederac. y Org. de Cooperativas y Soc. Laborales con notable implantación en el ámbito sectorial y/o territorial igual o superior al de los trabajadores que participen en el Plan; Entidades sin ánimo de lucro que formen a mujeres, discapacitados y mayores de 45 años.	- Trabajadores asalariados que satisfagan la Cuota de F.P del Régimen General; Trabajadores afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS); los Trabajadores afiliados al Régimen Especial de Autónomos (RETA); Trabajadores a tiempo parcial (fijos discontinuos y periódicos) en sus periodos de no ocupación; Trabajadores que accedan a desempleo cuando estén en período formativo y los que estén en regulación de empleo; Trabajadores con relaciones laborales de carácter especial (art.2 Estatuto de Trabajadores) y con convenio especial de la Seguridad Social; Trabajadores de las Administraciones Públicas en Planes Intersectoriales con un límite máximo del 10% del total de participantes de cada Plan.
	Planes Intersectoriales		- Organizaciones empresariales y/o sindicales más representativas del ámbito territorial correspondiente.	

Nota: En esta tabla no están incluidos los Permisos Individuales de Formación, cuyas características y condiciones han sido expuestas en este apartado.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2005): Memoria de Actividades 2001.

□ Sobre la estructura organizativa del subsistema:

Las reformas efectuadas en la estructura del modelo, y los cambios correspondientes sobre órganos y competencias, trajeron consigo una configuración basada en:

- Órganos tripartitos: La Comisión Tripartita de Formación Continua, constituida para el seguimiento del III Acuerdo Tripartito, y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (con el Patronato y la Comisión Delegada) sustituta de FORCEM, para la gestión del IIIANFC. En ambas están representadas la Administración, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales firmantes.
- Órganos paritarios: La Comisión Mixta Estatal de Formación y las Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales, que se erigen en órganos de gestión, seguimiento y control del subsistema, dentro de sus ámbitos respectivos.

El nuevo esquema seguía las recomendaciones de los organismos internacionales competentes, como la OIT, y de la propia Unión Europea, en cuanto al valor añadido que provoca en el modelo de formación continua la entrada de la Administración en su gestión. Su intervención garantizaba una mayor coherencia de los objetivos de la formación continua con los fines previstos en el II Plan Nacional de Formación Profesional, y con las medidas de incentivo y estabilidad en el empleo, básicamente el Plan Nacional de Empleo (PNAE), y la Estrategia Europea para el Empleo.

Por otra parte, la presencia de la Administración en el proceso global conllevó la implantación de los controles públicos que han de regir, necesariamente, cuando se trata de la distribución y uso de fondos que tengan también ese carácter.

En este nuevo reparto de competencias, los agentes sociales podrían centrar su trabajo en incentivar la negociación colectiva en materia de formación, relegando a un segundo plano los aspectos de participación en la gestión del sistema. De esta forma se liberaba a los interlocutores de una labor que había venido absorbiendo mucha dedicación y esfuerzo, y se les permitía tratar con mayor profundidad aspectos cualitativos y estructurales del modelo, como la detección de las necesidades formativas, la elaboración de propuestas, las evaluaciones de resultados, etc.

Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

Donde se produce una de las mayores reformas del modelo es, de nuevo, en las competencias que se le atribuyó a partir de entonces a la Fundación.

En el año 2001 se constituyó la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, que se encargaría de gestionar las iniciativas de formación del IIIANFC. Por mandato expreso de los Acuerdos, debía fusionarse con la Fundación FORCEM; mientras, contaría con los recursos humanos y materiales de ésta para llevar a cabo sus tareas.

El IIIANFC exponía en el Apartado 2 de su Preámbulo la razón de la mayor incorporación de la Administración, señalando expresamente que su objetivo era

“simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos, haciéndolos más eficaces y sencillos para las empresas y los trabajadores... A tal efecto, los interlocutores sociales y la Administración constituirán una Fundación Tripartita para gestionar la Formación Continua, con lo que se eliminan trámites y duplicidades burocráticas...que serían necesarios si se mantuviera la dualidad de funciones entre FORCEM (gestionada bipartitamente por los interlocutores sociales) e INEM”.

En la gestión, ahora tripartita, se incorporarían los criterios de eficacia, transparencia y control público, de aplicación a las fundaciones estatales.

Su renovado carácter dotó a la nueva Fundación de mayores competencias, con respecto a FORCEM, sobre todo en lo que a potestad de distribución de las ayudas se refiere. La Fundación volvía a tener el control en la organización, administración y aplicación de los fondos del sistema, como en el IANFC, pero ahora porque la Administración entraba a formar parte de ella. Además, complementariamente, elaboraría los criterios de distribución territorial de los recursos a efectos de su racionalización.

Comisión Mixta Estatal de Formación Continua

Como consecuencia del nuevo reparto de funciones, la Comisión Mixta ve reducida sus competencias. Lo más significativo fue la pérdida del poder de realizar propuestas de aprobación y financiación de las iniciativas de formación, que pasó a la Fundación Tripartita.

Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales

Las Comisiones Paritarias vieron, igualmente, disminuidas sus funciones al dejar de tener la potestad de efectuar propuestas de aprobación y financiación de planes de formación y de Acciones Complementarias y de Acompañamiento. Quedarían con responsabilidades similares a las de la Comisión Mixta, aunque siempre dentro de su ámbito correspondiente: velar por el cumplimiento del Acuerdo en su ámbito, proponer criterios orientativos, resolver discrepancias, emitir informes y realizar estudios e investigaciones sobre formación continua, en los límites de sus competencias.

□ Mejoras en el proceso de gestión:

Modificaciones en los procesos de análisis y valoración

Se realizó una nueva estructura de criterios a aplicar en la valoración de las iniciativas de formación solicitadas. Se diferenciarían en:

1. Criterios referidos a las empresas, que atendían al tamaño de las mismas, al ámbito territorial o a sus especiales circunstancias organizativas y productivas.
2. Criterios referidos a los trabajadores, esto es, a los colectivos destinatarios con mayores necesidades de formación, a la adaptación a los puestos de trabajo según áreas funcionales, o a los procesos de reciclaje o adaptación a nuevas normativas.

3. Criterios referidos a las acciones formativas, con especial atención a los contenidos preferentes, las áreas específicas, la modalidad de impartición de las acciones, así como los soportes y metodologías utilizados.

4. Criterios referidos al sector o territorio, en los que se recogen las prioridades específicas de innovación, la reconversión de puestos de trabajo, las áreas de innovación, así como las zonas preferentes o los subsectores con mayores carencias.

En la formación de Demanda desapareció el bloque del esfuerzo inversor, y apareció otro denominado criterio de Antecedentes de ejecución y cumplimiento, en el que se evaluaba el grado de ejecución y cumplimiento acreditados por el solicitante en la última convocatoria certificada. No añadía peso a la valoración técnica total sino que podía reducirla hasta en un 10%. Esto es, se castigaba la inadecuada utilización de los fondos recibidos, y se premiaba unas mayores cuantías de inversión privadas.

Mejoras en los procesos de seguimiento y justificación

El seguimiento de los expedientes abiertos por las ayudas concedidas se realizaba, al igual que en el período anterior, por una parte, mediante el control y comprobación de los documentos que cada convocatoria exigía a los beneficiarios, por otra, a través de un seguimiento en tiempo real durante el período de ejecución de cada una de las iniciativas de formación, así como un control ex post de una muestra de los usuarios del sistema.

Esta fase se realizaba bajo la dirección de la Comisión Delegada de la Fundación Tripartita, que contaba para ello, en el ámbito territorial, con la participación y coordinación de las Direcciones Provinciales del INEM y con la colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incrementando la eficacia del control.

Calidad en la gestión

El desarrollo del IIIANFC contó, prácticamente desde el primer momento, con la implantación de la aplicación *System 9000* para la gestión informática de la documentación del Sistema de Calidad. Con ello se facilitaron todos los procesos de gestión de la documentación, automatizando su elaboración, revisión y aprobación, y agilizándose de este modo la gestión del sistema.

A.1.5.2. Recursos financieros en el IIIANFC

El Reglamento 68/2001¹⁰⁷, en cumplimiento de los artículo 87 y 88 del Tratado de las Comunidades Europeas, sobre aplicación de la política comunitaria en materia de ayudas estatales, se convierte en el marco regulador para la aplicación de los flujos de financiación por parte del Estado a la formación en todo el sistema productivo. Obliga a las empresas a aportar una cofinanciación de carácter privado cuando perciban dichas ayudas para cubrir sus propias necesidades formativas. Con ello se persigue establecer una política de transparencia, coherencia y equidad que permita velar por el equilibrio de la competencia entre empresas y sectores, estableciendo límites a las intensidades económicas de dichas ayudas.

¹⁰⁷ Y su posterior modificación a través del Reglamento (CE) 363/2004 de la Comisión, de 25 de febrero de 2004, tras la redefinición europea de los conceptos de micro, pequeña, mediana y gran empresa.

Siguiendo las directrices comunitarias, se dará preferencia a una formación más transferible y general, que amplíe la empleabilidad de los ciudadanos, y se hará invertir a las empresas para aquella formación que tenga un carácter más concreto y propio, que sea de utilidad particular para dicha empresa.

En consecuencia, se exigirá la cofinanciación para las iniciativas de demanda, pues se considera que es la empresa la última beneficiaria de ella, y el no obligarla vulneraría la libre competencia. En cambio, en la formación de oferta se entiende que es al trabajador al que se beneficia, y, por tanto, no se exige¹⁰⁸.

Ello ha supuesto algunos problemas. Es cierto que la necesidad de cofinanciar incidirá en el establecimiento de la cultura de la formación entre nuestras empresas, por lo que implica de olvido o huida de la mentalidad de subvención que parecía haberse creado. Pero, teniendo en cuenta lo que ocurre en la realidad, son las PYME las que mayores necesidades de poner al día las cualificaciones de sus empleados tienen, y esas necesidades son específicas de cada empresa, lo cual les llevaría a realizar una formación de demanda, quedando, entonces, obligadas a la cofinanciación.

Por otro lado, en el aspecto financiero se asientan ciertos principios ya establecidos en períodos precedentes. Las pautas básicas al respecto, junto al Reglamento ya tratado, eran la de la adecuación de las ayudas de formación continua a las prioridades marcadas en la Estrategia Europea de Empleo y en el Fondo Social Europeo. En base a ellas, se

¹⁰⁸ Según el Considerando (12) del preámbulo del propio Reglamento 68/01: “La formación general ofrece cualificaciones transferibles y mejora sustancialmente las posibilidades de empleo de los trabajadores formados. Las ayudas concedidas a tal efecto producen menos efectos de falseamiento sobre la competencia, de tal forma que intensidades más altas de ayuda pueden ser consideradas compatibles con el mercado común y quedar exentas de la obligación de notificación previa. Por otra parte, la formación específica, que favorece principalmente a la empresa, implica un riesgo más elevado de falseamiento de la competencia, de tal forma que debe ser mucho más baja la intensidad de la ayuda que pueda considerarse compatible y quedar exenta de la obligación de notificación previa”.

aplica el principio de concentración de las ayudas en torno a lo que se consideran colectivos preferentes de actuación: mujeres, trabajadores de pequeñas y medianas empresas¹⁰⁹; trabajadores mayores de 45 años y no cualificados. Dichos colectivos, que fueron durante los anteriores Marcos de regulación de los Fondos europeos destinatarios preferentes de la formación cofinanciada, resultan en la nueva programación beneficiarios excluyentes. De esta manera sólo se cofinanciará con cargo al FSE la formación a ellos dirigida.

También serían objeto de ayudas del Fondo Social las acciones de mejora de los sistemas de formación y los proyectos encaminados a la detección e identificación de necesidades formativas, así como al desarrollo de herramientas y metodologías de formación. Es decir, lo que en el subsistema de la formación continua en España se han denominado Acciones Complementarias y de Acompañamiento.

Otro de los cambios más significativos es que se hacía depender el volumen de los fondos a recibir para la formación continua de la evolución de los índices de empleo. Por lo cual, a mayor eficacia del sistema, mayores cuantías a invertir en el mismo. De este modo, el reparto de la cuota de formación profesional entre la formación ocupacional y la continua se adecuaba a partir de entonces al devenir del mercado de trabajo español y las necesidades de formación de cada colectivo en él. No obstante, el Acuerdo estipuló que a la formación de trabajadores ocupados se destinaría, como mínimo, el 50% de la cuota vigente, estableciéndose cada año el reparto exacto.

¹⁰⁹ El Reglamento 68/01, en su Considerando (13), indica que “A la vista de los obstáculos a que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas y de los costes relativos más elevados que han de soportar cuando invierten en la formación de sus trabajadores, se deben incrementar para las pequeñas y medianas empresas las intensidades de ayuda que quedan exentas en aplicación del presente Reglamento”.

En función de las recomendaciones que a los responsables del subsistema de formación continua en nuestro país hizo el Tribunal de Cuentas del Estado, se procedió a reanualizar los fondos no utilizados en un determinado ejercicio. Es decir, a disponer en un ejercicio concreto del dinero que no hubiese empleado el sistema formativo en el ejercicio precedente, en línea, igualmente, con lo que la Unión Europea realiza con los Estados miembros en el marco de los Programas Operativos del FSE.

Importante novedad supuso la nivelación de las subvenciones, a la que obligaba el Reglamento 68/01. Tal graduación se realizaría a través de módulos objetivos, en función del número de participantes y de las horas de formación impartidas, en el caso de los planes de formación, o de cualquier otro parámetro objetivable en el supuesto de Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación (la materia a impartir, las instalaciones, el equipo y el material utilizados en el desarrollo de cada acción formativa, la dificultad de contratación del profesorado, el uso de tutorías presenciales o de tutorías “on line”, a través de tecnologías de información y comunicación, o teleformación, etc.)¹¹⁰

En otro orden de cosas, se alcanzó un compromiso financiero para incluir como beneficiarios del sistema a los trabajadores ocupados que no tuviesen la obligación de cotizar por la contingencia de formación profesional. Esto supuso la consolidación del principio de solidaridad entre quienes aportan recursos y quienes se benefician de ellos, y, en consecuencia, la universalización del subsistema de formación continua para la totalidad de los trabajadores ocupados en nuestro país.

¹¹⁰ La razón la aporta el Reglamento 68/01 en su Considerando (11), al señalar que: “Con el fin de tener la certeza de que la ayuda estatal se limita al mínimo necesario para lograr el objetivo de la Comunidad que las fuerzas del mercado no alcanzarían por sí solas, se deben modular las intensidades admisibles de ayudas exentas con arreglo al tipo de formación que se ofrezca, el tamaño de la empresa y su emplazamiento geográfico”.

El Reglamento 68/01 también relaciona cuáles son los costes subvencionables en los proyectos de formación, en su artículo 4.7. Éstos serían los siguientes:

- a) Costes del personal docente.
- b) Gastos de desplazamiento del personal docente y de los beneficiarios de la formación.
- c) Otros gastos corrientes, tales como materiales y suministros.
- d) Amortización de los instrumentos y equipos en proporción a su utilización exclusiva para el proyecto de formación de que se trate.
- e) Costes de servicios de asesoría en relación con la acción de formación.
- f) Costes de personal de los participantes en el proyecto de formación, con un límite.
- e) Las horas en las que los trabajadores han participado realmente en la formación, una vez deducidas de las horas productivas o de su equivalente.

Asimismo, el artículo indica que para cubrir tales costes con subvenciones se deberán presentar pruebas documentales, que deberán ser transparentes y detalladas.

Por último, debemos reseñar el retraso que sufrió el proceso de concesión de ayudas al subsistema debido a las dificultades que conllevó la adaptación del mismo a los preceptos del Reglamento 68/01.

A.2. EL NUEVO MODELO DE FORMACIÓN CONTINUA: RD 1046/2003 Y RD 395/2007

Antes de que concluyese la vigencia de los IIANFC hubo de modificarse sensiblemente el sistema. A finales del año 2003 se aprobó el RD 1046/03, donde quedaba regulado, al menos temporalmente, hasta la entrada en vigor del nuevo RD 395/07, el nuevo subsistema de formación continua en España. Los motivos de esta reconfiguración se encontraban en el Preámbulo del propio Real Decreto.

El texto señalaba que en el transcurso de la ejecución del IIANFC se produjeron una serie de hechos, no tenidos en cuenta en su firma por haberse producido con posterioridad a la misma, y que hicieron necesaria su revisión. Éstos hechos fueron:

- Las Sentencias del Tribunal Constitucional, de 25 de abril y 17 de octubre del año 2002¹¹¹, que obligaban a revisar el modelo al señalar los fundamentos jurídicos que respaldan las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión y ejecución de las acciones formativas. Reconocía, asimismo, el Alto Tribunal que la recaudación de las cuotas de formación continua de las nóminas de los trabajadores no es parte de la caja única de la Seguridad Social y, por tanto, son los diferentes gobiernos autonómicos los que tienen la gestión de la misma. Termina, de este modo, la exclusividad que sobre tal materia poseía la Administración Central en base a que la formación continua se inscribe en el ámbito de la legislación laboral, que es competencia exclusiva del Estado. Por lo

¹¹¹ A consecuencia, la primera de ellas, del conflicto de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña en ese año contra ayudas otorgadas por la Administración Central, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, a la formación continua de los funcionarios. Igualmente, resolviendo el conflicto de competencias en materia de formación continua planteado por el Gobierno Vasco, se pronunciaba el Tribunal en su sentencia de octubre de ese mismo año.

que podríamos decir que el modelo que se estaba siguiendo para la formación continua en España era declarado parcialmente inconstitucional.

- El desarrollo normativo que se venía produciendo en pro de la deseada integración de los tres subsistemas de formación; en particular, la promulgación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. El establecimiento del *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*, con una estructura modular para la formación, y de un sistema de reconocimiento y evaluación de la experiencia profesional, obligaba a determinar mecanismos para la adaptación de las acciones formativas de la formación continua.
- La experiencia acumulada a lo largo de los años de vigencia del subsistema puso de relieve, por una parte, una valoración positiva del mismo, pero por otra, la necesidad de introducir modificaciones para su mejora. Tales mejoras deberían traer consigo una mayor sencillez de comprensión y tramitación, con menos burocracia. Ello contribuirá a la extensión del sistema al mayor número de empresas, y muy especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayor parte de nuestro tejido productivo y son colectivo preferente en las programaciones de las ayudas.

Las graves irregularidades descubiertas en la gestión que de los fondos habían realizado los agentes sociales firmantes de los Acuerdos durante un determinado período hicieron que el gobierno, en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 2002, reflejara la necesidad de intensificar el control sobre la formación

continua. Se mira, en consecuencia, por la eficiencia y la transparencia (“la buena gobernanza”) en el uso de los recursos recibidos por los destinatarios, potenciándose los sistemas de control e instándose a la participación en ellos de las autoridades locales y regionales.

En la elaboración de la nueva configuración del subsistema se consultó a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y al Consejo General de Formación Profesional. El Real Decreto que la regulaba fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de noviembre de 2003, y entró en vigor el 1 de enero de 2004.

A.2.1 Novedades más significativas en el modelo del RD 1046/2003

Sin perseguir profundizar o analizar al detalle la estructura del nuevo modelo de formación continua nacido del RD 1046/03, por no ser el objeto de nuestro estudio, reseñaremos las principales innovaciones introducidas por el mismo.

Planes de Empresa bonificados

Como novedad más destacable hemos de mencionar en primer lugar el que serán las propias empresas, sea cual sea su tamaño, su actividad y ubicación, las que decidirán sobre sus planes formativos a subvencionar¹¹²: su contenido, métodos y momento de realización. sin tener que ajustarse a las convocatorias anuales.

¹¹² “Se excluyen de este tipo de iniciativa las acciones cuyo componente fundamental no sea el desarrollo de un proceso de formación, tales como jornadas, ferias, simposios y congresos” (art.12.a Orden TAS 500/04).

A tal fin, dispondrán de un crédito que resultará de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de formación profesional durante el año anterior un porcentaje de bonificación en función del tamaño de la empresa. De esta manera, cuanto más pequeña sea la empresa formadora, mayor será el porcentaje. El derecho a la bonificación se aplicará de manera automática, sin que medie la intermediación de ningún otro organismo o entidad. Se hará efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social, una vez realizada la formación.

El porcentaje a aplicar por las empresas será establecido anualmente. Para las empresas de 1 a 5 trabajadores, en lugar de un porcentaje, se garantiza un crédito de bonificación, y estarán, a la par, exentas de la obligación de cofinanciar parte alguna de los costes totales de la formación continua.

Se garantiza el diálogo social entre empresarios y trabajadores en el ámbito de la empresa formadora al exigirse el deber de información a la representación legal de los trabajadores sobre los proyectos formativos que se pretenden desarrollar. Ésta emitirá informe al respecto como paso preceptivo a la puesta en marcha de las acciones.

Colectivos beneficiarios

En cuanto a los colectivos destinatarios, en principio, corresponde ser beneficiarios a los trabajadores asalariados que cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional. No obstante, se incluyen a los que habían sido también destinatarios en etapas anteriores; esto es: trabajadores fijos discontinuos en períodos de no ocupación, trabajadores que accedan a la situación de desempleo mientras se

encuentran en período de formación y aquéllos que se acojan a regulación de empleo en períodos de suspensión de empleo autorizados por expediente. Igualmente, podrán beneficiarse del nuevo sistema los trabajadores de los Regímenes Especiales Agrario (REASS), de Autónomos, y del Mar; así como los trabajadores de la Economía Social.

Siguiendo lo establecido por Europa, en la programación del FSE y en normas concretas como el Reglamento 68/01, en la nueva estrategia de formación continua española se reconocen como colectivos de especial atención a los siguientes: trabajadores de pequeñas y medianas empresas (especialmente las de menos de 50 empleados), mujeres, discapacitados, mayores de 45 años, y trabajadores de baja cualificación. Las grandes empresas han de garantizar que el porcentaje de trabajadores formados pertenecientes a los mencionados colectivos prioritarios sea igual o mayor al porcentaje que representan éstos en la plantilla de la empresa.

Otras Iniciativas de Formación

La importancia de la negociación social sectorial en la formación continua española no desaparece. La nueva iniciativa de *Contratos Programas* financiará, con fondos directamente concedidos por el INEM (Servicio Estatal de Empleo), planes de formación para las Confederaciones Empresariales y Sindicales más representativas, siempre y cuando afecten a más de una Comunidad autónoma. Es a través de estos planes donde la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal desarrolla su labor en materia formativa. Por su parte, tanto las Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y Sociedades Laborales como las Asociaciones de trabajadores Autónomos podrán suscribirse a dichos contratos.

Los *Permisos Individuales de Formación* continuarán existiendo como iniciativas bonificables, manteniendo, prácticamente, las mismas características que en el período anterior. Sólo es subvencionable la formación presencial que dé lugar a una titulación oficial. Si la metodología seguida en ésta es mixta (presencial y a distancia u on line), sólo se podrá recibir ayudas en la proporción correspondiente a la parte presencial. No se incluirán en este concepto los permisos para concurrir a exámenes, a los que los trabajadores puedan tener derecho.

El modelo de iniciativas de formación a subvencionar se completa con las *Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación*. Vinculadas al nuevo Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, se destinarán fundamentalmente a realizar prospecciones en el mercado de trabajo para tratar de anticipar cambios en el entorno productivo, en cuanto a que éstos requieran nuevas o renovadas cualificaciones profesionales en la fuerza laboral.

Contenidos de las Iniciativas

Siguiendo lo establecido en el Reglamento 68/01 de la Comisión, se distinguirán dos tipos de formación: la específica, directamente aplicable al puesto de trabajo concreto, y la general, que proporciona cualificaciones transversales, transferibles a otros ámbitos laborales.

Las empresas podrán desarrollar sus acciones formativas directamente, a través de sus propios medios, en centros especializados¹¹³, a través de asociaciones empresariales o sindicales, o mediante agrupaciones constituidas al efecto¹¹⁴.

Modalidades de formación

Se diferencian los siguientes modos de formación: presencial, a distancia convencional, teleformación o mixta. Se tratará de teleformación cuando el proceso de aprendizaje de las acciones formativas se desarrolle con el apoyo de tecnologías de información y comunicación en línea.

Existen determinados límites, en número de participantes y duración, para la realización de las actividades formativas, procurándose con ello la mayor eficiencia y utilidad de las actuaciones de formación.

Así, y en cuanto al número de formandos, las acciones presenciales podrán organizarse en grupos con un máximo de 25 participantes. En las acciones de formación a distancia (incluidas la teleformación) se dispondrá, como mínimo, de un tutor por cada

¹¹³ De conformidad con lo que establecía la Disposición Adicional Quinta del RD 1046/2003, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo elaborará y pondrá a disposición de las empresas una base de datos de centros y entidades proveedoras de formación continua. Hasta tanto no se complete el citado registro, las Administraciones competentes y la Fundación Estatal proporcionarán a las empresas información sobre los centros colaboradores autorizados por el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) y las Comunidades Autónomas para la impartición de formación profesional ocupacional.

Al objeto de mantener permanentemente actualizada la correspondiente base de datos, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo desarrollará los oportunos procesos de convocatoria, inscripción, actualización y cancelación de registros de centros y entidades proveedoras de formación continua.

¹¹⁴ El artículo 19 de la Orden TAS 500/04 indica que “*se entiende por agrupación de empresas la unión de dos o más empresas con el fin de gestionar de forma conjunta su formación continua. La agrupación podrá constituirse sólo por las empresas, en cuyo caso una de ellas habrá de asumir las funciones de entidad organizadora, o con la mediación de una tercera entidad que asuma... las funciones de entidad organizadora*”.

El artículo 20 complementa que “*para tener la condición de entidad organizadora en la agrupación de empresas se requiere ser centro o institución dedicada a la impartición de formación. También podrán tener la condición de entidad organizadora las entidades o empresas que tengan entre su objeto social la formación con anterioridad al 1 de enero de 2003.*

Esta entidad podrá impartir la formación o contratarla con un centro o institución especializada si no reúne los medios suficientes para ello”.

80 participantes. En las acciones mixtas se respetarán los citados límites, según la respectiva modalidad formativa.

En lo que a duración respecta, y para que la acción formativa pueda ser bonificada, no podrá ser inferior a 10 horas (salvo para las acciones de alfabetización informática¹¹⁵). En ningún caso, la participación de un trabajador en acciones formativas podrá superar una duración de 8 horas diarias.

Cuando la acción formativa se imparta de forma modular, cada módulo tendrá la consideración de una acción formativa si tiene objetivos y contenidos propios. Una acción formativa podrá impartirse a uno o varios grupos, según el número de veces que se repita dicha acción.

Certificación de las acciones formativas

Cada acción formativa terminada será constatada por un certificado que se entregará al participante. Dicho certificado deberá incluir el emblema del Fondo Social Europeo.

Cuando la formación a impartir conduzca a la obtención de créditos o certificados de profesionalidad, habrá de adaptarse a los módulos formativos y requisitos que se determinen en los correspondientes certificados, aprobados en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

¹¹⁵ Artículo 5 Orden TAS 500/04: “Con el fin de facilitar a los trabajadores el conocimiento y uso generalizado de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las empresas podrán desarrollar módulos formativos de alfabetización informática de acuerdo con las especificaciones que se establezcan en la página de Internet de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Cada módulo deberá tener una duración de entre 5 y 10 horas, y su impartición podrá desarrollarse dentro de una determinada acción formativa o bien de forma separada”.

Gestión de la formación

Otra significativa modificación es que, en el plano de la ejecución y control de las acciones, serán las Comunidades Autónomas y las propias empresas las que llevarán a cabo la gestión de los fondos de formación, lo cual ha supuesto dar un giro con respecto al sistema anterior, apartando de esta función a patronal y sindicatos (proceso que ya había comenzado en los IIIANFC, con la entrada de la Fundación Tripartita, pero que se acentúa ahora en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional a las que hemos hecho referencia).

Recursos Financieros

- *Planes de Empresa*

Las modalidades de formación continua se financiarán con cargo al Presupuesto General del Estado, en concreto al Presupuesto de Gastos del Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) para el correspondiente ejercicio. Para el cálculo del crédito del que puede disponer una empresa para sus planes formativos se seguirá la fórmula:

Cuantía ingresada por la empresa en el ejercicio anterior en concepto de cuota de formación profesional ¹¹⁵	x	Porcentaje de Bonificación
--	---	----------------------------

Los porcentajes de financiación serán establecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y podrán ser objeto de revisión anual.

En principio, la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 mantuvo los mismos porcentajes que se establecieron para el año anterior, por Ley 61/2003, de 30 de diciembre. Sin embargo, por RD 7/2005¹¹⁶, de 22 de abril, se modifica la Ley 2/2004, con el afán principal de incentivar la realización de formación continua, en especial en las empresas más pequeñas, de entre 1 a 9 trabajadores. Para ello, entre otras medidas, se aumentan los porcentajes de bonificación (tabla A.5).

Tabla A.5: Porcentaje de bonificación para la formación continua según tamaño de la empresa

TAMAÑO EMPRESA ¹¹⁷	% BONIFICACIÓN 2004	% BONIFICACIÓN 2005, 2006 y 2007
Entre 1 y 5 empleados	350 euros	420 euros
Entre 6 y 9 empleados	90%	100%
Entre 10 y 49 empleados	65%	75%
Entre 50 y 249 empleados	52,5%	60%
De 250 o más empleados	42,5%	50%

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto-Ley 7/2005 y Orden TAS/2307/2007.

En el caso de empresas de entre 1 y 5 empleados se fija un crédito máximo de formación, consistente en una cantidad concreta de euros por empresa, con el siguiente alcance temporal: si las entidades son de 1 ó 2 trabajadores, el crédito se asignará para un período de tres y dos años, respectivamente; si se trata de empresas de 3 a 5 trabajadores, el crédito se asignará con carácter anual.

Si se trata de empresas de nueva creación, o empresas que abran nuevos centros de trabajo, la determinación del crédito se realizará, por lo general, aplicando una cuantía en concepto de bonificación media del trabajador por cada empleado de nueva incorporación. Esta cuantía fue en 2004 de 62 euros, mientras que para 2005 el RD

¹¹⁶ Real Decreto-Ley 7/2005, de 22 de abril, por el que modifica la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, en materia de financiación de la formación continua.

7/2005 la incrementó hasta 65 euros, cantidad que se mantendría en el ejercicio 2006. Si se trata de nuevas microempresas, de 1 a 5 empleados, la regla general es que se dispondrá de la cuantía determinada para las empresas del mismo tamaño ya establecidas, según las condiciones ya comentadas.

- *Permisos Individuales*

Las empresas que concedan permisos individuales de formación para sus trabajadores dispondrán de un crédito adicional de hasta un 5% respecto de su crédito anual para formación continua. Este porcentaje de crédito adicional podía haber sido revisado a partir del 1 de enero de 2005, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, permaneció constante incluso en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

Los costes de los permisos individuales serán financiados con cargo a esta bonificación, y se calculará como el equivalente a una cantidad igual al salario del trabajador y a las cotizaciones devengadas a la Seguridad Social durante un período no superior a 200 horas laborales por persona durante el curso académico. Dicho salario estará constituido por el salario base, antigüedad y complementos fijos, así como por la parte correspondiente de pagas extraordinarias, de acuerdo con lo establecido en el correspondiente convenio colectivo o en el contrato de trabajo.

Las bonificaciones en las cotizaciones podrán aplicarse a medida que las empresas abonen a sus trabajadores los salarios correspondientes a los permisos concedidos.

¹¹⁷ El número de empleados se corresponde con la plantilla media de las empresas en el período comprendido entre diciembre y noviembre inmediatamente anterior, de acuerdo con los datos que obren en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Los requisitos para que un trabajador, ya sea del sector privado o público, disfrute de un permiso individual de formación son básicamente dos: que cotice a la Seguridad Social en concepto de formación profesional, y que haya obtenido de la empresa la concesión de dicho permiso.

▪ *Contratos Programas y Acciones Complementarias o de Acompañamiento*

Para este tipo de iniciativas de formación, las ayudas financieras públicas se otorgarán siguiendo lo señalado en las respectivas Órdenes Ministeriales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que regularán las distintas convocatorias correspondientes a una u otra iniciativa.

Cofinanciación

En la asignación de recursos financieros a la formación continua se ha de tener en cuenta, por una parte, lo indicado en el Reglamento 68/01 de la Comisión Europea, en aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado; y por otra, la necesidad de incentivar a los empresarios en la consideración de la formación del personal como una inversión rentable. Es por esto, principalmente, por lo que la normativa exige a las empresas realizar un determinado *esfuerzo inversor*¹¹⁸, consistente en aportar una cofinanciación privada, distinta según la capacidad de las empresas. Las excepciones a esta obligación son dos: empresas de 1 a 5 empleados y permisos individuales de formación.

¹¹⁸ La Orden 500/2004, en su artículo 15, establecía los porcentajes mínimos que, sobre los costes de formación, habrían de financiar privadamente las empresas. Éstos eran:

- Empresas de 1 a 5 trabajadores: 0 %.
- Empresas de 6 a 9 trabajadores: 5 %.
- Empresas de 10 a 49 trabajadores: 10 %.
- Empresas de 50 a 249 trabajadores: 20 %.
- Empresas de 250 ó más trabajadores: 40 %.

Costes de formación

El coste total de la formación¹¹⁹ se determinará para cada grupo, con independencia del número de grupos en que se imparta la acción formativa. Es el artículo 15 de la Orden TAS 500/04 el que establece qué podrá ser considerado coste bonificable, cuáles podrán ser sus integrantes, y cuánta su cuantía máxima por acción formativa.

Los costes integrantes del coste bonificable son los costes directos y los asociados o los de organización (indirectos). Sobre ellos las empresas podrán aplicarse las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. Los costes de personal no se considerarán costes bonificables, pero se computarán con el único fin de calcular la cofinanciación privada necesaria para cada acción.

Para cada acción formativa, la bonificación máxima final que pueda aplicarse la empresa está sujeta a unos límites máximos fijados mediante módulos. Dichos módulos

¹¹⁹ A) Los costes directos incluyen:

- La retribución de los formadores, internos y externos.
- Los gastos de amortización de equipos didácticos y plataformas tecnológicas, así como el alquiler o arrendamiento financiero de los mismos.
- Gastos de medios didácticos y/o adquisición de materiales didácticos, así como los gastos en bienes consumibles. En el caso de la teleformación, los costes imputables a los medios de comunicación utilizados entre formadores y participantes.
- Los gastos de alquiler, arrendamiento financiero o amortización de las aulas, talleres y demás superficies utilizadas en el desarrollo de la formación.
- Seguro de accidente de los participantes.
- Gastos de transporte, manutención y alojamiento para los participantes y formadores.

B) Se entienden por costes asociados:

- Costes de organización, personal, instalaciones y equipos de apoyo para el desarrollo de la formación.
- Costes de luz, agua, calefacción, mensajería, correo, limpieza, vigilancia y otros costes asociados a la gestión de la actividad formativa.

La imputación de estos costes a la acción/grupo de formación se realizará teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad de la actividad formativa respecto de la actividad general de la empresa. La suma de los costes asociados no podrá superar el 25 % de los costes directos.

C) Costes de personal:

Se entienden incluidos en los mismos los costes salariales de los trabajadores que reciben formación en jornada laboral. A estos efectos, sólo podrán tenerse en cuenta las horas de dicha jornada en las que realmente los trabajadores participan en la formación.

Agrupaciones de Empresa para la formación: En el supuesto de empresas que se agrupan voluntariamente, y conciertan la organización y gestión de su programa de formación con una entidad organizadora, el coste de formación estará constituido por los costes de organización y los costes de impartición de la formación. En la correspondiente factura deberá figurar el desglose de ambos tipos de costes cuando su facturación no se realice por separado. A estos costes se sumarán también los de personal de los trabajadores formados durante la jornada laboral. Los costes de organización, a que se refiere el presente apartado, no podrán superar el 25 % de los costes de impartición.

se determinan según la modalidad formativa elegida para la acción (presencial, a distancia, teleformación o mixta) y el nivel formativo de los contenidos; y se aplicarán en función del número de participantes y de las horas de formación de la acción.

Tabla A.6: Módulos económicos máximos en el modelo de créditos para la Formación Continua

MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	NIVEL DE FORMACIÓN	
	BÁSICO	MEDIO-SUPERIOR
PRESENCIAL	8 euros	12 euros
A DISTANCIA	5 euros	
TELEFORMACIÓN	6,75 euros	
MIXTA	Se aplicarán los módulos anteriores en función de las horas de formación presencial y a distancia o teleformación que tenga la acción formativa.	

Fuente: Elaboración propia a partir del RD 1046/2003.

En la formación presencial, el módulo de *nivel básico* se aplicará cuando se trate de materias transversales o genéricas, que capaciten para desarrollar competencias y cualificaciones básicas. El módulo de *nivel medio-superior*, por su parte, será aplicado cuando la formación incorpore materias que impliquen especialización y/o capacite para desarrollar competencias de programación y/o dirección.

El número de horas lectivas se obtiene de multiplicar el número de horas de duración de la acción formativa por el número de participantes en el grupo. La diferencia entre el coste total de la formación y la bonificación aplicada por la empresa (coste bonificable) será la aportación privada realizada por ésta a efectos de calcular el porcentaje mínimo de cofinanciación exigido. No podrá aplicarse, en ningún caso, una bonificación superior al coste máximo bonificable que resulta de la siguiente fórmula:

$$\boxed{\text{COSTE MÁXIMO BONIFICABLE}} = \boxed{\text{Módulo Máximo} \times \text{N}^{\circ} \text{ Horas grupo/acción} \times \text{N}^{\circ} \text{ Participantes}}$$

Para comprobar si se ha cumplido con la obligación de cofinanciar, una vez finalizada la formación de todo el ejercicio será cuando se halle la diferencia entre la suma acumulada de todos los costes de formación en que ha incurrido la empresa durante todo el ejercicio y la suma acumulada de todas las bonificaciones aplicadas por la empresa.

Requisitos para la bonificación

Las empresas podrán aplicar sus bonificaciones siempre que cumplan las condiciones que se exponen a continuación:

- ✓ Haber informado a la representación legal de los trabajadores.
- ✓ Haber comunicado el inicio del grupo o grupos de formación a la Fundación Estatal (actualmente, Fundación Tripartita).
- ✓ Haber realizado la formación.
- ✓ Comunicar la finalización del grupo o grupos de formación a la Fundación Estatal.
- ✓ Estar al corriente de los pagos en sus obligaciones de cotización a la Seguridad Social.

Las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social podrán aplicarse en la forma que determine la Tesorería General de la Seguridad Social, a partir del boletín de cotización correspondiente al mes en que haya finalizado la formación del grupo o grupos, y, en todo caso, con anterioridad a la fecha en que finaliza el plazo de

presentación del boletín de cotización correspondiente al mes de diciembre del mismo ejercicio económico.

La Fundación Estatal, sin perjuicio de los controles periódicos que realiza durante el proceso, procederá al final del ejercicio económico a la conciliación de los créditos asignados a la empresa con las bonificaciones realizadas por ésta. Si se detectaran diferencias, se requerirá de la empresa una aclaración al respecto, y, en su caso, el reintegro de lo indebidamente bonificado, con aplicación de las sanciones que pudieran corresponder.

Origen de los Fondos

Debemos diferenciar la financiación de los planes de empresa, que procede de lo aportado por éstas mediante la cuota de formación profesional a la Seguridad Social; la financiación pública destinada a los Contratos Programas y a las Acciones Complementarias y de Acompañamiento; y la financiación privada que los entes formadores puedan, o deban, aplicar.

- *Cuota de formación profesional*

Durante los años 2004 y 2005, lo destinado a la formación continua se mantuvo en el 0,35% de lo recaudado bajo este concepto. No obstante, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, la tasa se incrementó al 0,42%. Ello implica una positiva evolución de la tasa de empleo, pues comentamos cómo los fondos se

aplicarían bajo el principio del reparto, entre formación ocupacional y continua, según la evolución del mercado de trabajo.

- *Contratos Programas y Acciones Complementarias y de Acompañamiento*

La financiación de las citadas iniciativas se encuentran reguladas respectivamente por la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa, de ámbito estatal, para la formación de trabajadores ocupados; y la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, y sus modificaciones posteriores. En ambos casos:

- Los contratos programa y las acciones complementarias y de acompañamiento cuya gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal se financiarán con cargo a su Presupuesto de Gastos.
- Los contratos programa y las acciones complementarias o de acompañamiento de ámbito autonómico se realizarán con cargo a los créditos asignados a cada una de las Comunidades Autónomas¹²⁰.

¹²⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (vigente hasta el 31 de diciembre de 2004), y, a partir del 1 de enero de 2005, con el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Tanto en uno como en otro ámbito, se incluirá la parte cofinanciada por el FSE, de acuerdo con las decisiones de la Comisión Europea por la que se aprueban los correspondientes Programas Operativos.

Por otra parte, anualmente se podrá establecer una financiación específica para la formación de trabajadores ocupados que no cotizan por la contingencia de formación profesional, y que puedan, de este modo, beneficiarse de las citadas iniciativas de formación. Las subvenciones estarán reguladas por las respectivas convocatorias que, bien la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, previo informe de la Comisión Estatal de Formación Continua, bien los órganos competentes de las Comunidades Autónomas aprueben en sus respectivos ámbitos. Tales convocatorias se publicarán en los respectivos diarios oficiales.

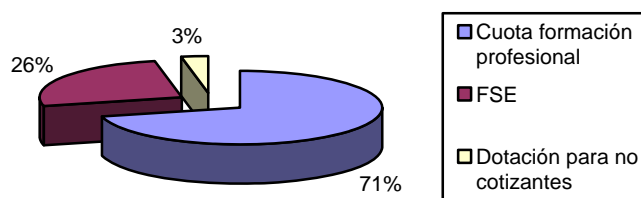
Adicionalmente, y teniendo en cuenta lo establecido en la disposición adicional cuarta del RD 1046/03, relativa a la vinculación de acciones formativas con el Catálogo Nacional de Cualificaciones que anualmente podrá determinar la Comisión Estatal de Formación Continua, las convocatorias anuales de contratos programa podrán establecer el porcentaje que, de sus respectivos presupuestos, deberá destinarse a la financiación de dichas acciones formativas.

A través de Órdenes TAS se distribuyen anualmente los fondos complementarios para formación continua gestionados por las Comunidades Autónomas, entre ellos los destinados a Contratos Programas. El reparto se realiza en función del número de trabajadores ocupados, según EPA, descontados los empleados del Sector Público.

Fondos procedentes del FSE

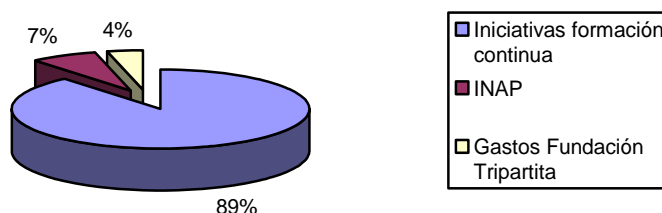
El Real Decreto 1046/2003, en su artículo 5, recogía los colectivos prioritarios para la formación continua señalados por el Fondo Social Europeo. Posteriormente, la Orden TAS/500/2004 indicaba expresamente que *“las acciones formativas dirigidas a trabajadores de PYME, así como a los trabajadores de grandes empresas calificados de colectivos prioritarios, estarán cofinanciados por el Fondo Social Europeo en la cuantía que establezca la Resolución anual de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal (INEM)”* (art. 5.2.b). Por su parte, el artículo 6.1 señala que dicha resolución *“identificará la cuantía cofinanciada por el Fondo Social Europeo, desglosada por colectivos prioritarios y zonas de programación”*.

Figura A.4: Origen de los fondos para la formación continua en España, 2004



NOTA: Total Recursos Financieros: 966,6 millones de euros. Dotación específica en los Presupuestos Generales del Estado para no cotizantes por Formación Profesional: 30 millones de euros/año
Fuente: UAFSE (2005), MTAS; y elaboración propia.

Figura A.5: Aplicación de los fondos para la formación continua en España, 2004



NOTA: INAP: Instituto Nacional de las Administraciones Públicas
Fuente: UAFSE (2005), MTAS; y elaboración propia.

Los créditos destinados a cofinanciación del Fondo Social Europeo de acciones de formación continua para el ejercicio 2005, por zonas según Objetivo, figuran en la tabla A.7. Observamos que continuaron siendo las regiones de Objetivo 1 (las más necesitadas de esfuerzos inversores para la aproximación progresiva a la renta media europea) las que mayor cuantía recibieron.

Tabla A.7: Dotación del FSE a la formación continua en las regiones españolas, 2005

ZONAS POR OBJETIVO FSE	FONDOS (euros)
REGIONES OBJETIVO 1	213.901.912
CANTABRIA	2.645.092
REGIONES OBJETIVO 3	105.429.492
TOTAL	321.976.495

Fuente: Resolución, de 11 de mayo de 2005, del SPEE; y elaboración propia.

De dichas cantidades, se aplicarían hasta un máximo de 209.284.722 euros a cofinanciar la formación de trabajadores pertenecientes a PYME, destinándose el importe restante a cofinanciar la formación de trabajadores de grandes empresas definidos como prioritarios: mujeres, personas con discapacidad, mayores de 45 años y trabajadores no cualificados.

Evaluación en el nuevo modelo de la formación continua en España, RD 1046/2003

▪ *Evaluación por parte de las empresas formadoras*

El Real Decreto 1046/2003, obliga a que los participantes evalúen la calidad de las acciones de formación continua, a través de un *Cuestionario de evaluación de calidad*¹²¹.

¹²¹ Dicho cuestionario deberá contener, al menos, los siguientes apartados:

- Valoración general de la acción formativa.
- Contenidos: adecuación a las expectativas y necesidades de formación, utilidad y aplicabilidad al puesto de trabajo.
- Formadores: nivel de preparación, de especialización y de comunicación.
- Medios didácticos: valoración de los medios utilizados y adecuación a los contenidos.

Para facilitar el cumplimiento de este mandato, la Fundación Estatal (Tripartita) ha puesto a disposición de las empresas un modelo de cuestionario de evaluación de calidad, que figura en la página web de aquella.

Tanto las Administraciones competentes (Servicio Público Estatal de Empleo y Comunidades Autónomas), como la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo podrán requerir de las empresas los correspondientes cuestionarios como apoyo en su función de analizar la calidad de las acciones de formación continua desarrolladas en el ámbito de las empresas, y la adecuación de los recursos técnicos, estructurales y humanos utilizados en su realización, atendiendo para ello a su encuadramiento en las distintas familias profesionales.

Los resultados de los estudios serán difundidos entre las empresas y los responsables de la organización de la formación, así como entre las Administraciones competentes en la ordenación de la formación profesional.

▪ *Evaluación de la eficacia e impacto de la formación continua*¹²²

Siguiendo las normas y recomendaciones europeas, el Servicio Público de Empleo Estatal deberá efectuar una evaluación de las acciones de formación continua

-
- Medios técnicos: disponibilidad, adecuación y estado de funcionamiento.
 - Instalaciones: adecuación a la formación impartida y condiciones generales (luminosidad, amplitud, ventilación, condiciones climáticas y accesibilidad de las mismas).
 - Organización: composición y homogeneidad del grupo de formación, número de participantes, información previa recibida, horarios y duración.

¹²² Serán objetivos específicos de la citada evaluación comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. La adecuación de las acciones formativas a las necesidades del mercado.
- b. La incidencia e impacto de la formación continua en el mantenimiento del empleo y la mejora de la competitividad de las empresas.
- c. El acceso a la formación continua, especialmente de los trabajadores de PYME y de los restantes colectivos prioritarios.
- d. La eficacia y eficiencia de los recursos económicos y medios empleados.
- e. Los niveles de aprendizaje y su aplicación en el puesto de trabajo.

desarrolladas por las empresas, en lo referente a su planificación (detección de necesidades, definición de objetivos y organización de las acciones) como a su ejecución (eficacia, eficiencia e impacto de la formación), con el fin de obtener conclusiones que puedan servir para introducir mejoras en el funcionamiento del subsistema de formación profesional continua.

Seguimiento y control de la formación continua

- Por parte de las empresas formadoras:

Las empresas han de cumplir una serie de obligaciones, que tienen que ver, sobre todo, con la presentación y tenencia de la correspondiente documentación justificativa; sometimiento a las actuaciones de comprobación, seguimiento y control a realizar por los órganos competentes; control de la asistencia de los participantes en las acciones formativas; y cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social en la fecha de aplicación de las bonificaciones.

Las empresas serán directamente responsables de los incumplimientos de estas obligaciones, aun cuando los mismos se deban a la actuación de las entidades con las que contraten la impartición de la formación o de las entidades organizadoras de la formación. En el caso de que la empresa haya utilizado recursos procedentes del FSE, los órganos comunitarios de control correspondientes podrán recabar a ésta la documentación que estimen oportuna.

- Por parte de la Administración Pública:

Anualmente, el Servicio Público de Empleo Estatal, con el apoyo técnico de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, elaborará y ejecutará un plan de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua en las empresas. Deberá alcanzar el 5% de los recursos públicos destinados a las distintas iniciativas de formación, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España en relación con los programas operativos y disposiciones establecidas en la normativa europea. Contendrá las siguientes actuaciones:

a. *Actuaciones en tiempo real*

Se llevará a cabo en el lugar de su impartición y durante la realización de la misma, mediante entrevistas a los responsables de formación, trabajadores y formadores, con el fin de realizar una comprobación técnica sobre la ejecución de la acción formativa, contenidos de la misma, número real de participantes, instalaciones y medios pedagógicos.

Si se tratase de formación a distancia o teleformación, las empresas o las entidades con las que concierten la impartición de la formación deberán facilitar la información y los instrumentos técnicos necesarios para el ejercicio de la función de control, entre ellos el acceso telemático a las herramientas utilizadas en la ejecución de las acciones formativas.

b. Actuaciones *ex post*¹²³

Se realizarán una vez finalizada la ejecución de las acciones formativas bonificadas, mediante entrevistas a los responsables de las empresas, los responsables de formación, los trabajadores y/o formadores.

En las acciones a distancia o mixtas se realizará una comprobación adicional de las entregas de material, de los controles de seguimiento y pruebas que conlleve la enseñanza programada, verificación de los soportes didácticos y de la asistencia tutorial.

- Por parte de órganos de control externos:

Las actuaciones de formación continua estarán sujetas a los organismos de control que indica el artículo 23.2, último párrafo, del RD1046/03, que son:

- El Tribunal de Cuentas del Estado
- La Intervención General de la Administración del Estado
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social
- La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), en cuanto autoridad de gestión y pago de dicho Fondo.

¹²³ Se analizarán, entre otros, los siguientes aspectos:

- Ejecución de la acción formativa.
- Número real de participantes.
- Entrega a los participantes del diploma o certificado de formación y la identificación en el mismo del emblema del Fondo Social Europeo.
- Cumplimiento del porcentaje de trabajadores pertenecientes a colectivos prioritarios.
- Cumplimiento del porcentaje de cofinanciación privada exigible.
- Crédito de bonificación asignado y bonificaciones aplicadas.
- Justificación de los costes de formación: documentación justificativa, su contabilización y pago, teniendo en cuenta los requisitos establecidos por la normativa española y la comunitaria respecto de la cofinanciación del Fondo Social Europeo.

- Los órganos de la Unión Europea, en razón a la cofinanciación comunitaria, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo.

A.2.2. El sistema de formación profesional para el empleo: RD 395/2007

Actualmente, el nuevo modelo de formación continua ha quedado recogido en el RD 395/2007, donde se integra con la formación ocupacional para constituir el sistema de formación para el empleo. El RD 1046/2003 ha quedado, por tanto, derogado por la nueva norma, aunque su filosofía se mantiene en ésta.

El Consejo Europeo de junio de 2005 planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, y aprobó las directrices para el crecimiento y el empleo para el período 2005-2008. Entre éstas se incluía la adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencias. Por otra parte, se reconocía la estrecha vinculación de la formación tanto con el empleo como con las políticas macroeconómicas y microeconómicas. A ello contribuyen los agentes sociales en el desarrollo de estrategias comunes para los diferentes sectores productivos en el marco de la unidad de mercado, previendo la existencia de acciones formativas que garanticen la adquisición de competencias por parte de los trabajadores, o que les permita formarse en otros sectores económicos distintos de aquél en el que se desarrolla su actividad, anticipándose o reaccionando de este modo a eventuales situaciones de crisis que puedan darse en un determinado sector, y contribuyendo a impulsar la libre circulación de trabajadores.

En este sentido, el 7 de febrero de 2006, el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT, suscribieron el *Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo*, que da contenido a este nuevo Real Decreto.

La principal novedad, además de la propia integración de los dos subsistemas formativos, es el mayor esfuerzo de coordinación con las distintas administraciones que intervienen, dada la progresiva descentralización en la gestión del nuevo sistema a favor de las Comunidades Autónomas. Además de ésta, las novedades más importantes que presenta este Real Decreto respecto al anterior, son:

- Se distinguen las siguientes Iniciativas de formación:
 - Formación de demanda (planes de empresas y permisos individuales¹²⁴): acciones formativas de las empresas para sus trabajadores, y permisos individuales de formación. Su objetivo es cubrir las necesidades específicas de empresas y trabajadores. Seguirá realizándose a través de créditos de bonificación en las cuotas de la Seguridad Social¹²⁵.
 - Formación de oferta: planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (sectoriales o intersectoriales), y acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados. Su fin

¹²⁴ Los permisos individuales de formación están regulados por la Orden TAS/2307/2007.

¹²⁵ En los Presupuestos para el ejercicio 2007 se mantuvieron las condiciones, en cuantías fijas y porcentajes en los distintos tamaños de empresas, que las vigentes en 2006 para el crédito de bonificación a la formación de los trabajadores y permisos individuales de formación.

es cualificar de cara a otorgar empleabilidad, tanto para el mantenimiento del empleo como para el acceso a él.

- Formación en alternancia con el empleo: acciones formativas de los contratos de formación y programas públicos de empleo-formación.
 - Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación: aquéllas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo.
- ☐ En el ámbito de los colectivos preferentes se incluyen los afectados y víctimas del terrorismo y de la violencia de género.
- ☐ En referencia a los fondos con que contará el sistema para financiarse, se añaden los fondos propios de las Comunidades Autónomas que éstas, en el ejercicio de su competencia, puedan aplicar al mismo. En este sentido, se distingue en qué casos se aplicarán subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, y cuáles son las de gestión autonómica¹²⁶.
- ☐ En cuanto a las modalidades de formación, se mantienen las cuatro que contenía el RD 1046/03, aunque se añaden ciertas condiciones: para la formación a distancia se exige asistencia tutorial; para la teleformación, el que se posibilite la

¹²⁶ En la Disposición adicional primera del RD 395/07 se trata la distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, señalando que:

- Será el SPEE el que realice la evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que se aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.
- Serán las Comunidades Autónomas las que realicen estas labores cuando las empresas tengan todos sus centros de trabajo dentro de su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en cuanto al régimen económico de la Seguridad Social.

interactividad entre formandos y formadores, y para la actividad presencial en grupo, un máximo de participantes que podrán fijar las Administraciones competentes por debajo de los 25 formandos que disponía la norma anterior.

- Se apoya especialmente a las PYME, al instar la norma al SPEE, y a los órganos autonómicos correspondientes, a que promuevan las iniciativas necesarias para facilitar y generalizar el acceso de éstas a la formación de sus trabajadores, prestándoles asesoramiento técnico e información sobre iniciativas y centros de formación. Posibilitarán, cuando sea necesario, la agrupación voluntaria de empresas para la realización de dicha formación.

- En la estructura organizativa del sistema intervendrán la Administración estatal, a través esencialmente del SPEE con el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, para programar, gestionar y controlar la formación profesional en el empleo de competencia estatal; y los órganos competentes de las Administraciones autonómicas (en Andalucía, el Servicio Público Andaluz de Empleo) para la programación, gestión y control de sus competencias respectivas en este sistema. Las Comisiones Paritarias serán de índole sectorial, pues los territorios quedan ya representados en los órganos autonómicos.

A.2.3. III Encuesta de Formación Profesional Continua (EFPC 2005)

Durante los años 2006 y 2007 el MTAS ha llevado a cabo la *III Encuesta de Formación Profesional Continua (EFPC 2005)*, siguiendo, como en las anteriores

ediciones, las premisas metodológicas de EUROSTAT¹²⁷. El marco geográfico, sectorial y poblacional (empresas de cinco o más empleados) se ha mantenido con respecto a la II Encuesta.

Hemos de señalar, sin embargo, que en esta edición no se recogen resultados sobre el sistema de los Acuerdos Nacionales, pues en el año 2005 llevaba dos años en vigor la nueva regulación sobre el subsistema de formación continua. No obstante, resulta de interés recabar sus principales resultados, como medida de la evolución de la formación para trabajadores en nuestro país.

Resultados concretos de las empresas españolas, 2005

El número de empresas que han realizado alguna actividad considerada de formación profesional continua creció, respecto a 1999, superando sensiblemente el tercio de las empresas consultadas.

Por tamaños, continúa dándose el hecho de que a medida que crece el tamaño mayor es el número de empresas formadoras. Así, forman el 95,4% de las entidades de 1.000 o más empleados, mientras que sólo lo hace el 27,5% de las pequeñas empresas de 5 a 9 trabajadores. No obstante, llama la atención el hecho de que hayan sido los tramos de tamaños menores los que han visto incrementar su porcentaje de formadoras, y los tramos mayores los que han sufrido una reducción de dicho porcentaje. Son, sobre todo, las empresas de 5 a 49 empleados, esto es, las pequeñas, las que más han crecido en este sentido, mientras que son las de 500 a más empleados las que han variado negativamente en estos seis años. Este hecho puede recoger los frutos del nuevo

¹²⁷ Reglamento 1552/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo.

subsistema, que hace más fácil y ágil la participación de las empresas de menor dimensión.

El sector Servicios continúa siendo el que más forma, seguido, por orden decreciente, de Construcción e Industria, aunque comienzan a acercarse.

Con respecto al número de trabajadores beneficiados, la evolución también presenta signo positivo, de forma tal que el 66,1% pertenecen a empresas que proporcionan formación, superando los dos tercios del total de trabajadores.

Se detecta, igualmente, un aumento de la participación femenina en mayor medida que el experimentado entre los hombres, resultando que en 2005 el 29,7% de los trabajadores y el 31,8% de las trabajadoras participaron en cursos formativos.

En cuanto al tiempo dedicado a formación continua, se incrementó el número de horas destinadas a la misma, concretamente a cursos formativos, con un total de 109,4 millones de horas. El aumento fue superior al 50% en relación al año 1999. Sin embargo, la media de horas de formación por trabajador se redujo, entre otras cuestiones debido a que se experimentó un aumento mayor del número de participantes en acciones formativas que del tiempo dedicado a ellas.

Las principales materias sobre las que han versado los cursos han sido: Gestión comercial y marketing (12,9%), Protección del medio ambiente y seguridad e higiene en el trabajo (12,5%) e Idiomas (10,9%). Se observa el valor que va adquiriendo en la sociedad, y, por tanto, en el tejido productivo, la atención al medio ambiente.

El coste neto de los cursos de formación continua ha resultado ser el 1,7% del coste laboral total, por lo que ha disminuido un tanto respecto a 1999, cuando fue del 1,8%. Los conceptos de mayor peso en dicho coste han sido: coste laboral por las horas no trabajadas (47,5%), pagos de provisión a cursos y servicios (19,4%) y cotizaciones a la Seguridad Social por cuota de la Formación Profesional (17,7%). Mientras que las partidas primera y tercera se han incrementado, la segunda ha permanecido prácticamente igual que en la Encuesta anterior.

A pesar del avance que manifiestan estos datos, aún más de la mitad de las empresas continúan sin formar a sus trabajadores (el 53,3% del total de empresas encuestadas). La principal razón alegada por las no formadoras es que consideran que el nivel de cualificación y competencia de sus empleados se corresponde con las necesidades de la empresa.

A.3. MODELO ACTUAL VERSUS ACUERDOS NACIONALES DE FORMACIÓN CONTINUA

Sobre el modelo de la formación continua seguido en periodos anteriores podría señalarse como uno de sus inconvenientes principales la excesiva y compleja tramitación y ejecución de las ayudas, que dificultaba enormemente a las empresas el planificar y realizar su formación específica requerida. Formación a la que la mayoría de las pequeñas empresas ni siquiera podía acceder.

Con el nuevo sistema, toda empresa podrá realizar sus propios proyectos, conociendo, además, de antemano la cantidad que puede recibir como subvención para

las acciones formativas de un ejercicio determinado. No obstante, se le puede criticar el que, aunque deja libertad a las empresas para el planteamiento de sus propias acciones formativas, parece no haber considerado el hecho de que, por falta de cultura planificadora y de recursos y tiempo disponibles, las PYME no poseen, en general, suficiente capacidad para planificar, organizar y gestionar sus planes de formación.

Al hilo de lo señalado, a pesar de que los tres Acuerdos de Formación Continua han contribuido a extender la mentalidad inversora en formación, como elemento competitivo y estratégico, aún existe un alto porcentaje de pequeñas empresas que presentan escaso interés en formar a sus empleados (y seguramente pocos empleados de las mismas se plantean esta necesidad). Según datos de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo, en las empresas de 1 a 5 trabajadores la tasa de participación se sitúa en algo más del 5 %; en cambio, la tasa media de participación de las empresas de más de 1.000 trabajadores es del 74 %. Difícilmente, por tanto, aquéllas desarrollarán proyectos formativos, aun siendo subvencionados. Tampoco parece ser alta la proporción de pequeñas empresas que tienen conocimiento de las oportunidades que brinda el nuevo subsistema.

Los debates entre los protagonistas del sistema fueron muy intensos a la hora de reformar éste. La patronal estuvo de acuerdo con la modificación del sistema prácticamente desde su planteamiento por parte del gobierno. Y aunque los sindicatos mayoritarios, CC.OO. y UGT, firmaron finalmente la misma, mantuvieron su convicción de que los III Acuerdos de Formación Continua deberían haber continuado vigentes, con la incorporación de mayores medidas de control. Temían éstos que el nuevo sistema de bonificaciones a las empresas supondría contravenir el principio de

solidaridad en el empleo de la cuota de formación profesional. No obstante, reconocieron positivamente el refuerzo de las ayudas para las empresas de menor tamaño y el mantenimiento de la necesidad de la cofinanciación privada por parte de las mayores.

Por otra parte, la parálisis e incertidumbre de los usuarios del sistema de formación continua a las que estaba avocando el largo proceso de negociación para la redacción definitiva del nuevo texto, hizo que para el año 2003 se consensuase entre los interlocutores sociales y el gobierno la prórroga del Acuerdo vigente, por decisión de la Comisión Tripartita para la Formación Continua, a propuesta del INEM. De esta forma, se impedía que empresarios y empleados perdieran la financiación prevista para ese año en materia de formación, tanto en planes como en permisos individuales. Así quedó señalado en la Exposición de Motivos de la Resolución de la Dirección General del INEM, de 25 de julio de 2003¹²⁸.

Los objetivos que persigue el nuevo sistema, según señala la propia Fundación Tripartita, son:

- ✓ Adaptar el subsistema de formación continua a la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- ✓ Implantar un modelo de gestión ágil, sencillo y transparente.
- ✓ Facilitar el acceso de las PYME a la formación continua.
- ✓ Fomentar la idea de que la formación del personal es una inversión rentable.

¹²⁸ También contra esta resolución se presentó recurso por parte de la Generalitat de Cataluña ante el Tribunal Constitucional. No obstante, la sentencia de éste no anulaba dicha resolución, por lo que se mantuvieron los efectos de la misma sobre los usuarios del

- ✓ Garantizar el diálogo social entre empresarios y trabajadores.
- ✓ Articular una oferta formativa, vía contratos programa, como mecanismo corrector de la formación de demanda.
- ✓ Posibilitar el acceso universal al conocimiento de todos los trabajadores.
- ✓ Mejorar la eficacia del subsistema a través de las acciones complementarias.
- ✓ Reforzar el principio de responsabilidad compartida.
- ✓ Mantener el equilibrio financiero del sistema.
- ✓ Garantizar el control y la calidad de la formación.