



FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN: INICIAL, OCUPACIONAL Y CONTINUA

ESTEVE OROVAL PLANAS (*)
TERESA TORRES SOLÉ (**)

RESUMEN. La formación, en su vertiente inicial, ocupacional y continua se considera un eje fundamental para el correcto funcionamiento del mercado de trabajo, para la promoción personal y profesional de los trabajadores y como factor esencial para la competitividad de las empresas y la calidad de los servicios y los productos. La importancia del argumento anterior nos obliga a analizar las principales características de organización y financiación del sistema español de formación, sin olvidar la función de apoyo y complemento de las políticas comunitarias en este ámbito.

ABSTRACT. Initial, employment, and continuous training is considered to be the core for the smooth running of the labor market and for workers' personal and professional promotion. It is also an essential factor in companies' competitiveness and in the quality of services and products. In this article we analyze the main organization and financing characteristics of the Spanish training system, not forgetting Community policies' supporting and complementary role in this field.

INTRODUCCIÓN

En el acuerdo de Bases para la Política de Formación se indica que la formación constituye un eje fundamental tanto para el buen funcionamiento del mercado de trabajo como para la creación de empleo, la promoción personal y profesional de los trabajadores y el desarrollo efectivo de la

igualdad de oportunidades. Es un factor esencial, también, para la competitividad de las empresas y la calidad de los servicios y de los productos.

La formación, tanto en su aspecto reglado como no reglado, tiene un papel básico en el progreso económico y social de los países. Desde esta perspectiva, actualmente la formación es una de las políticas activas¹

(*) Universidad de Barcelona.

(**) Universidad de Lleida.

(1) Las políticas activas de empleo están destinadas a incrementar las oportunidades de conseguir un empleo de los trabajadores desempleados y mantener el trabajo de los ocupados. Comprenden un amplio conjunto de acciones, entre las más habituales destacan: servicios públicos de ocupación y orientación, formación

que se considera más importante dentro de las políticas de empleo² para la promoción de la ocupación y el acceso al mercado de trabajo, tanto en el ámbito español como europeo. Al mismo tiempo, la formación es un instrumento fundamental para mejorar la competitividad. Si se pretende alcanzar un crecimiento económico sostenido y una mayor competitividad empresarial, es necesario disponer, entre otros factores, de una mano de obra bien formada y perfectamente adaptada a los avances tecnológicos.

Ello explica el que durante los últimos años y desde diferentes ámbitos se hayan creado diversos organismos de promoción de la formación. Sin embargo, a veces existe cierta confusión con relación a este concepto, dado que frecuentemente se habla de formación y educación de manera indistinta, a pesar de que se trata de procesos diferentes. Según Solé Parellada (1995), la formación se define como una metodología sistemática y planificada, destinada a mejorar las competencias técnicas y profesionales de las personas, a enriquecer los conocimientos, a desarrollar las aptitudes y a mejorar las capacidades. En cambio, la educación es un proceso integral que está orientado a capacitar a las personas para que asimilen y desarrollen conocimientos, técnicas y valores, y para que tengan un nivel de comprensión general.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas de formación que se realizan en España desde el punto de vista de los agentes que en ellas participan y de los flujos económicos que se originan entre éstos, y que tienen por finalidad financiar dichas políticas. En este sentido, a lo largo del capítulo se analizan las diferentes

fuentes de financiación de la formación inicial, ocupacional y continua.

La existencia de ciertas características propias y diferenciales del Estado español genera relaciones, hasta cierto punto complejas, entre los diferentes agentes que participan en las políticas de formación y compone un mapa donde los flujos económicos presentan una estructura que puede parecer confusa. En concreto, la existencia de diferentes sistemas de formación, junto a la diversidad de fuentes de financiación, la coexistencia de diferentes administraciones y entes competentes, y la legislación de ámbito nacional, autonómico y comunitario que regula la política de formación son, entre otras, las principales dificultades que ofrece este ámbito de estudio.

En relación con el primer aspecto, la política de formación está diversificada en tres grandes subsistemas: la formación inicial, la formación ocupacional y la formación continua. Como se indica en el segundo apartado, los tres tipos de formación tienen unos objetivos diferentes y cada uno de ellos se centra en unos colectivos concretos.

En segundo lugar, las fuentes de financiación de las políticas de formación también son múltiples, los flujos económicos destinados a los diferentes subsistemas de formación tienen un origen diverso, desde recursos procedentes de la Administración del Estado, de las diferentes Comunidades Autónomas, locales y de la Administración comunitaria, a recursos procedentes del sector privado, bien sean familias, empresas u otras entidades. Estos aspectos son tratados en el tercer apartado.

para personas ocupadas y paradas, medidas a favor de los colectivos más desfavorecidos, subvenciones a la contratación y creación directa de empleo.

(2) Las políticas de empleo están formadas por una combinación de actuaciones públicas que abarcan la normativa laboral y fiscal, la protección social y las acciones para mejorar las oportunidades laborales del mercado de trabajo. Estas políticas se clasifican en políticas activas y políticas pasivas (destinadas a mantener los ingresos de las personas desocupadas).

Por último, el cuarto apartado del artículo analiza los mecanismos que se establecen entre los diferentes agentes que participan en las políticas de formación, a través de los cuales circulan los flujos económicos que financian los diferentes subsistemas de formación.

LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN: INICIAL, OCUPACIONAL Y CONTINUA

Como se ha indicado anteriormente, la formación se concreta en tres sistemas diferentes: la formación inicial, la formación ocupacional y la formación continua. Desde este punto de vista, a continuación se indican las características de cada uno de los tres sistemas.

LA FORMACIÓN INICIAL

Es la que se realiza tras finalizar la escolarización obligatoria, de dedicación completa y que tiene por objetivo la cualificación y titulación de jóvenes y adultos para procurar su inserción en el mercado de trabajo. En este sentido, el actual sistema educativo tiene previsto que después de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), que finaliza a los 16 años, el alumno pueda cursar los ciclos formativos de la Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior. La normativa reconoce la existencia de una red integrada de centros públicos y centros privados, concertados con los poderes públicos, que aseguran la cobertura del derecho a la educación.

Junto a estos niveles educativos, la ley también tiene previsto la realización de Programas de Garantía Social (PGS) para aquellos alumnos que no han superado la ESO. Éstos son programas de formación para jóvenes sin cualificación profesional, destinados a mejorar su formación general y a capacitarles para realizar determinados oficios, trabajos y perfiles profesionales.

Los jóvenes participan en estos programas gratuitamente y tienen derecho a recibir una ayuda económica.

Los Programas de Garantía Social se imparten en centros educativos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) o Comunidades Autónomas, tanto públicos como privados concertados, en entidades locales (Ayuntamientos, Diputaciones provinciales...) en entidades privadas sin ánimo de lucro y Organizaciones No Gubernamentales, así como en otros centros públicos autorizados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o las Comunidades Autónomas.

En el curso 1997-98 el alumnado matriculado en los PGS fue de 30.131 jóvenes. Durante el mismo curso, los alumnos matriculados en los ciclos formativos de la Formación Profesional fueron 635.360, según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Durante el año 2000, el Plan de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene previsto que el número de participantes en los ciclos formativos y los PGS se reduzca hasta alcanzar la cifra de 483.317 alumnos, debido a que la reducción de la natalidad provoca que las cohortes de jóvenes que se incorporan al sistema educativo durante un año sean inferiores a las del curso anterior.

La formación inicial está regulada por la *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE), que dedica los artículos 30 a 35 del capítulo cuarto a la Formación Profesional inicial. El artículo 23.2 de esta Ley también tiene previsto la realización de Programas de Garantía Social (PGS). La LOGSE substituye la *Ley 14/1970 General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa de 6 de agosto de 1970*, que organizaba la enseñanza de carácter profesional en dos grados: Formación Profesional de primer grado y Formación Profesional de segundo grado.

Inicialmente la gestión de la formación inicial dependía del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del gobierno central. Sin embargo, progresivamente, las competencias en materia educativas han sido asumidas plenamente por las Comunidades Autónomas en diferentes años: País Vasco (desde el año 1980), Cataluña (1980), Galicia (1982), Andalucía (1982), Canarias (1983), Comunidad Valenciana (1983), Navarra (1990), Baleares (1997), Aragón (1998), La Rioja (1998), Cantabria (1998), Murcia (1999), Madrid (1999), Asturias (1999), Castilla-La Mancha (1999), Castilla y León (1999) y Extremadura (1999).

LA FORMACIÓN OCUPACIONAL³

Se dirige a los trabajadores desempleados para su reinserción en el mercado de trabajo, mediante unos conocimientos profesionales adecuados para desarrollar un determinado puesto de trabajo, en función de las necesidades del mercado laboral y de las ofertas empresariales. Es gratuita para los trabajadores que participan en ella y en ciertos casos existen becas y ayudas económicas.

La formación ocupacional está regulada por el *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional* (Plan FIP) y el *Programa Público de Empleo-Formación de Escuelas Taller y Casas de Oficios* (ETCO). El Plan FIP está previsto para aquellas personas desempleadas que necesiten una formación de reciclaje, reconversión o perfeccionamiento. Por su parte, las Escuelas Taller y Casas de Oficios son centros de trabajo y formación en los que los jóvenes desempleados reciben formación ocupacional en alternancia con la práctica profesional (trabajo en obra), con el objetivo

de que cuando finalicen la formación estén capacitados para el desempeño del oficio aprendido y sea más fácil su acceso al mundo laboral. El Plan FIP y el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios se crearon en el año 1985 y se vienen desarrollando desde entonces hasta la actualidad.

La gestión del Plan FIP corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el INEM, o a la administración autonómica, en función de las transferencias realizadas a las siguientes Comunidades: País Vasco (1980), Cataluña (1991), Valencia (1992), Galicia (1993), Andalucía (1993), Canarias (1994), Extremadura (1998), Aragón (1998), Baleares (1998), Navarra (1998), Castilla-La Mancha (1998), Madrid (1999) y Cantabria (1999), La Rioja (1999), Castilla y León (1999), Murcia (1999) y Asturias (2000).

Anualmente, el INEM o, en su caso las Comunidades Autónomas con esta competencia, elaboran la programación de los cursos incluidos en el Plan FIP de acuerdo con las necesidades de formación en las diferentes regiones y sectores productivos detectados por el observatorio ocupacional del INEM y a través de las tendencias de contratación de los últimos tres años, así como de la inserción de los trabajadores formados con anterioridad.

Los cursos se imparten en los Centros de formación ocupacional de las propias entidades gestoras del Plan FIP y en los Centros colaboradores. Un Centro colaborador es un centro de formación con capacidad para impartir formación ocupacional reconocida por el INEM o por las Comunidades Autónomas, con indicación de las especialidades formativas homologadas y que recibe una subvención para compensar los costes de desarrollo de los cursos. Durante el año 1998, en el

(3) La formación ocupacional y la formación continua están incluidas dentro de la formación no reglada, mientras que la formación inicial se considera formación reglada.

conjunto del Estado se impartieron 16.947 acciones de formación ocupacional, en las que participaron 210.148 personas, según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En relación con las Escuelas Taller y Casas de Oficios, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del INEM tiene competencias en la regulación y gestión de estas acciones en todo el Estado español, excepto en las Comunidades Autónomas de Cataluña (1997), Galicia (1997), Comunidad Valenciana (1998), Canarias (1999), Navarra (1999) y Madrid (2000).

Las Escuelas Taller y Casas de Oficios se crean a través de las entidades promotoras (instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro) que colaboran con el INEM o Comunidades Autónomas en este programa. Durante el año 1998, las Escuelas Taller y Casas de Oficios formaron a 15.536 jóvenes, según las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Para el año 2000, el Plan de Empleo tenía previsto que participasen en la formación ocupacional (Plan FIP y ETCO) 482.056 personas. A pesar de que la favorable evolución del mercado de trabajo facilita la creación de nuevos puestos de trabajo, las entradas al desempleo no se han reducido; esto se debe a que siguen incorporándose personas al mercado de trabajo en busca de una ocupación, siendo éstos los principales destinatarios de las acciones de formación ocupacional.

LA FORMACIÓN CONTINUA

Se refiere al conjunto de acciones formativas que se desarrollan por parte de las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones. Su objetivo es el de

mejorar las competencias, las cualificaciones y la recualificación de los trabajadores ocupados.

La formación continua está regulada por el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC), firmado en el año 1996 por representantes de la Administración central y diferentes organizaciones sindicales y patronales. Su gestión, en todo el Estado español, corresponde a la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)⁴ creada en el año 1993. El FORCEM publica cada año en el Boletín Oficial del Estado una convocatoria de ayudas económicas para acciones de formación continua, en el ámbito de todo el país. Posteriormente recibe y tramita las solicitudes de ayuda, las valora y realiza la gestión documental, contable y financiera correspondiente. Durante el año 1997, el número de trabajadores que participaron en las acciones formativas del FORCEM fue de 1.385.360, según datos del FORCEM. El Plan de Empleo tenía previsto para el año 2000 un incremento de hasta 2.748.217. Los colectivos desfavorecidos (mujeres, mayores y trabajadores no cualificados) tienen preferencia para participar en las acciones de formación en las empresas.

Junto a los anteriores subsistemas de formación, también existen las *Iniciativas comunitarias*. Estas iniciativas son instrumentos específicos de la política estructural que la Comisión Europea propone a los Estados miembros por iniciativa propia, para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que afectan al desarrollo regional y que revisten una dimensión no estrictamente nacional, sino europea. Tras la adopción de la Agenda 2000, elaborada por la Comisión Europea, se aprobó una reducción del número de las iniciativas comunitarias, pasando de trece a cuatro. De estas cuatro iniciativas, sólo una está

(4) El gobierno central y las organizaciones sindicales y patronales firmantes del ANFC constituyeron el FORCEM como un ente de ámbito nacional que gestiona todos los aspectos relativos a la formación continua.

destinada a la formación y empleo; se trata de la iniciativa EQUAL, que tiene por objetivo fomentar nuevas prácticas de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado de trabajo.

Por último, existe el programa comunitario Leonardo Da Vinci que contribuye al establecimiento de una política de Formación Profesional a nivel comunitario, que apoya y complementa las acciones realizadas por los Estados miembros.

LA FINANCIACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DE FORMACIÓN

La coexistencia de diferentes administraciones y entes competentes en los subsistemas de formación es consecuencia del contexto político que existe en España. El Estado de las Autonomías que surge a partir de la Constitución, permite clasificar las mismas en dos tipos, las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra) junto con las Comunidades del artículo 151 de la Constitución, que tienen competencias en educación y sanidad, y las Comunidades del artículo 143 de la Constitución, que en principio no tenían competencias en educación y sanidad, aunque la mayoría han recibido dichas competencias durante los últimos años. En definitiva, existen diferentes niveles de competencias entre las Comunidades Autónomas y esta característica también condiciona los flujos de financiación de las políticas de formación.

Por otra parte, la entrada de España a la, entonces, Comunidad Económica Europea, provocó la necesidad de adaptar la normativa nacional a las directrices comunitarias para poder acceder a los recursos que ofrecen los fondos estructurales en el ámbito de la formación. En concreto, los aspectos relacionados con la formación están financiados por dos

fondos estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los fondos estructurales aportan a las regiones menos favorecidas ayudas no retornables que se suman a las aportaciones nacionales. Estas ayudas se destinan a las zonas o regiones que han sido declaradas como subvencionables, de acuerdo con los objetivos que tienen fijados los fondos estructurales. En el período 2000-06 los objetivos asignados a los fondos estructurales son tres: primer objetivo, fomentar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas, aquellas cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria; segundo objetivo, fomentar las regiones en proceso de reconversión económica y social; tercer objetivo, se dirige a la adaptación y modernización en todo el territorio de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Con anterioridad, durante los años 1993-99, estos objetivos se ampliaban a cinco.

El importe total de los fondos estructurales previsto para España en el período 2000-06 para las acciones de desarrollo de los recursos humanos asciende a 8,5 billones de pesetas, de los cuales un 57,3% se destinará a las acciones realizadas por la Administración General del Estado, mientras que el 42,7% restante corresponde a las acciones de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debe señalarse la importancia que tienen las aportaciones de los fondos estructurales a las políticas de formación impartidas en España, sin cuya financiación difícilmente podría mantenerse el nivel de recursos existente en la actualidad.

El FSE fue creado en el año 1957 por el Tratado de Roma, para mejorar las posibilidades de empleo de la Comunidad, apoyando las políticas de formación, la reconversión de los trabajadores y el fomento del empleo. Las ayudas del FSE

son acciones de acompañamiento de las políticas nacionales destinadas a compensar la peor situación relativa de algunos Estados miembros, en materia de formación, respecto al nivel medio de la UE. La gestión del FSE en el Estado español corresponde a la Unidad Administradora del FSE, creada dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El FEDER fue creado en el año 1975 para reducir los desequilibrios regionales por medio de ayudas a las inversiones en infraestructuras. El FEDER participa, entre otros, en la financiación de inversiones en el ámbito de la educación. En España la gestión del FEDER corresponde al Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, de la que depende específicamente la Subdirección General de Administración del FEDER.

Durante el bienio 1998-99 la inversión del Fondo Social Europeo en España destinada a las políticas de formación fue de 379.042 millones de pesetas. De éstas, algo más de un 38% se dirigió a la formación inicial, un 42% se destinó a acciones de formación ocupacional y programas combinados de formación y empleo como las Escuelas Taller y Casas de Oficios, el resto, un 19%, son acciones de formación continua (tabla I):

A las anteriores cifras es necesario añadir la financiación del Fondo Social Europeo destinada a las iniciativas comunitarias de formación y empleo que, durante el año 1998, alcanzó la cifra de 24.646 millones de pesetas.

Con relación a la financiación de la formación inicial, ésta se realiza a través de fondos públicos y privados. Los primeros proceden de los presupuestos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las administraciones autonómicas y las corporaciones locales. A la aportación de origen nacional, hay que adicionar los recursos procedentes de los fondos estructurales citados, el FSE y el FEDER; los fondos públicos financian los centros de educación secundaria públicos y parcialmente a los centros privados (mediante ciertos educativos), junto a los Programas de Garantía Social. Por su parte, los fondos privados proceden de instituciones privadas, de las empresas y las familias, que se destinan a la financiación de los centros privados que imparten formación inicial.

Los datos de la tabla II muestran que en conjunto, la Administración (central, autonómica y local) aporta un 73% de la financiación total correspondiente a la formación inicial, la Administración europea el 22% y los recursos conjuntos de las familias, empresas y otros organismos privados un 5%.

TABLA I
Recursos del FSE, 1998-99 (millones pesetas) (%)

Tipo de formación	Importe	%
Formación inicial	146.625,7	38,7
Formación ocupacional	160.321,1	42,3
Formación continua	72.093,3	19
Total	379.042	100

Fuente: Plan de Empleo 2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

TABLA II
Total recursos destinados a la formación inicial, 1999
(millones pesetas) (%)

Entidad financiadora	Importe	%
MECD, CCAA y Administración local	256.000	73
Fondo Social Europeo	77.177	22
Recursos privados	18.236	5
Total	351.413	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Empleo 2000 del MTAS y Oroval y Torres 1999. La tabla incluye los recursos destinados a las PGS.

Respecto a la formación ocupacional, la financiación del Plan FIP tiene su origen en dos fuentes principales, en la cuota de Formación Profesional (cuota FP) y el Fondo Social Europeo. La cuota de FP esta formada por un 0,7% de la masa salarial (de trabajadores y empresas)⁵, de este porcentaje se destina un 0,35% a la formación de los desempleados y un 0,35% a la financiación de la formación continua. Esta cuota se recauda mediante la Tesorería General de la Seguridad Social, junto con las cotizaciones de la Seguridad Social y se integra en el Tesoro Público, consolidando los ingresos del Estado que posteriormente se destinan, vía Presupuestos Generales del Estado, al Ministerio de

Trabajo y Asuntos Sociales y de éste, junto a la financiación de los fondos estructurales, al INEM. Éste transfiere el importe correspondiente a las Comunidades Autónomas que han recibido competencias en el Plan FIP y las ETCO y asigna al FORCEM la parte correspondiente a la formación continua.

De este modo, la financiación de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios tiene su origen en la aportación de la cuota de FP, el FSE y la entidad promotora de la Escuela Taller o Casa de Oficios, según se muestra en la tabla III, que ofrece conjuntamente los recursos destinados a la formación ocupacional, esto es, al Plan FIP y las Escuelas Taller y Casas de Oficios.

TABLA III
Total recursos destinados a la formación ocupacional, 1999 (millones pesetas) (%)

Entidad financiadora	Plan FIP	ETCO
Administración central	88.356	58.419
Comunidades Autónomas	27.641	4.737
Fondo Social Europeo	68.926	9.613
Total	184.923	72.769

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Empleo 2000 del MTAS.

(5) Del 0,7% de la masa salarial, el 0,6% es a cargo de la empresa y el 0,1% a cargo del trabajador.

Los datos del año 1999 muestran que en total se destina a la formación ocupacional de los desempleados 257.692 millones de pesetas, de los que un 57% proceden de la Administración central, un 12,5% de las Administraciones autónomas y el 30,5% del Fondo Social Europeo.

La financiación de la formación continua se realiza mediante una parte (0,35%) de la cuota de FP que pagan empresas y trabajadores. El INEM es el encargado de transferir cada año la parte de la cuota de FP que corresponde al FORCEM. Otra de las fuentes de financiación importante es el Fondo Social Europeo y, en menor cuantía, la financiación privada de las empresas.

Los datos de la tabla IV indican que la financiación de la Administración central (procedente de la cuota de la Formación Profesional) alcanza el 71,5% de los recursos destinados a la formación continua. Las transferencias del Fondo Social Europeo suponen un 27% y la financiación privada de las empresas el 1,5% restante.

De los datos anteriores se observa que en conjunto, la Administración nacional aporta a la formación (inicial, ocupacional y continua) 540.962 millones de pesetas, frente a los 195.573 procedentes del Fondo Social Europeo y los 20.515 procedentes de la financiación privada, cifras que suponen el 71,4%, el 26% y el 2,6% respectivamente, según muestra el gráfico I.

GRÁFICO I

Financiación de la Formación en España

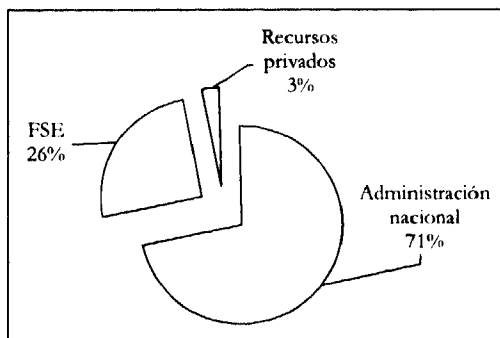


TABLA IV

Total recursos destinados a la formación continua, 1999 (millones pesetas) (%)

Entidad financiadora	Importe	%
Administración central	105.809	71,5
Fondo Social Europeo	39.857	27
Recursos privados	2.279 (*)	1,5
Total	147.945	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Empleo 2000 del MTAS y FORCEM (1999).

(*) datos correspondientes al año 1996.

Después de señalar, en los apartados anteriores, cuáles son los agentes que participan en los diferentes sistemas de formación y el volumen de recursos destinado a esta política, el paso siguiente consiste en determinar la corriente de flujos económicos que se establece entre dichos agentes. Con esta finalidad, y dada la complejidad que ello supone, nos ha parecido oportuna la presentación de un esquema (ver gráfico II) en el que se exponen todos los agentes implicados y el proceso que realiza el flujo económico entre los diversos agentes.

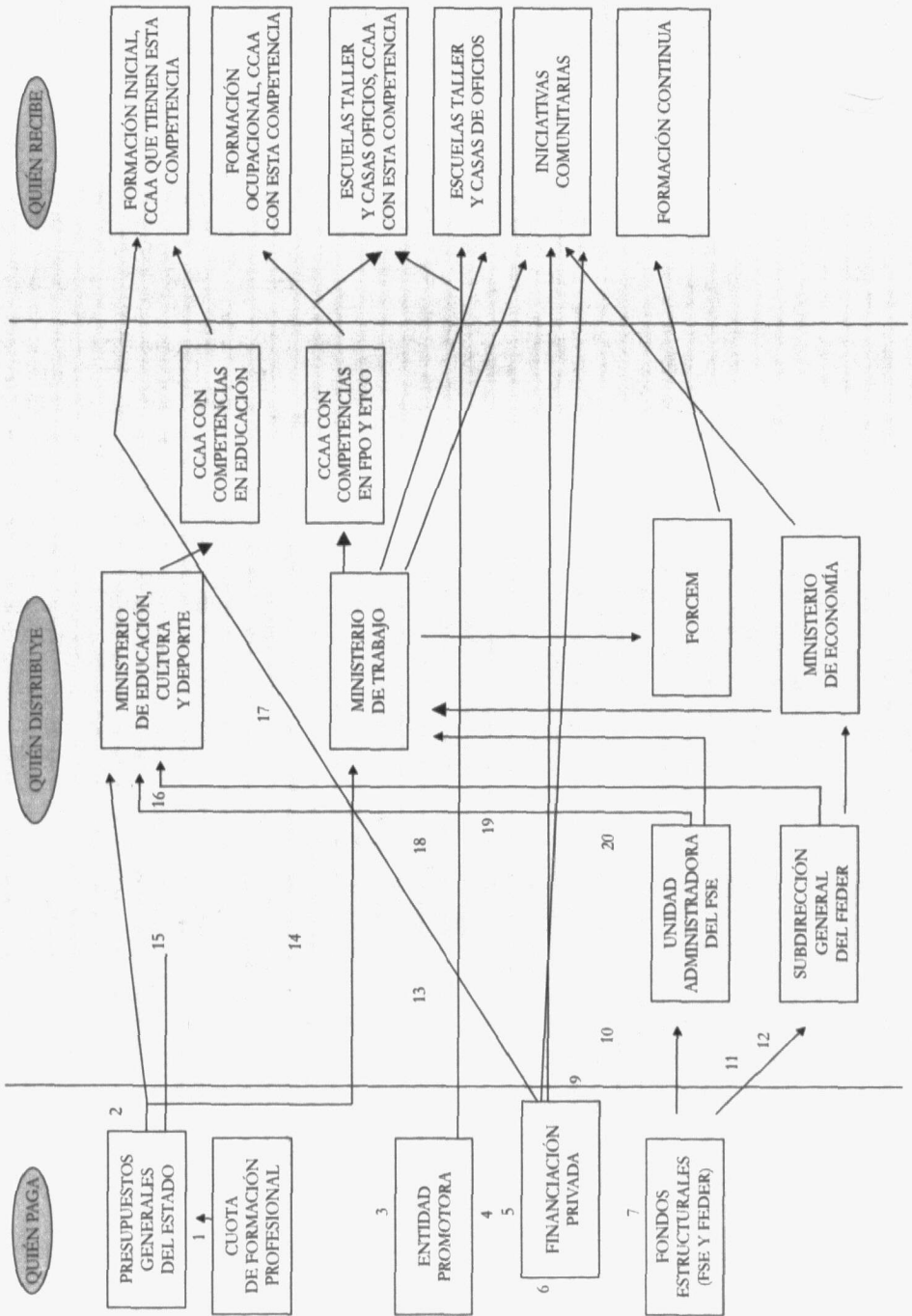
En este sentido, debe tenerse en cuenta que la lectura del gráfico se inicia a partir de la primera columna, en la que se indica quién es el agente que paga, es decir, el agente financiador de los diferentes tipos de formación. Posteriormente, deben seguirse las flechas numeradas, desde el número 1 y continuar hacia la segunda columna en la que se indica cuáles son los agentes que distribuyen los flujos que se originan en la columna anterior, y así sucesivamente hasta llegar a la tercera columna donde se especifica cuáles son los agentes que reciben los flujos destinados a las diferentes políticas formativas. De esta manera, el gráfico muestra esquemáticamente las fuentes de financiación de la formación inicial, ocupacional y continua, el traspaso de estos recursos a los agentes implicados y la manera en que estos agentes destinan las dotaciones económicas correspondientes al sistema de formación. Para ello, en los textos siguientes se explica detalladamente la información correspondiente a la numeración indicada en cada una de las casillas⁶ del gráfico II.

1. Dentro de los ingresos estatales se incluye la Cuota de Formación Profesional que pagan las empresas y trabajadores, esta cuota se recauda junto con las cotizaciones de la Seguridad Social. Su importe total es un 0,7% de la masa salarial, del que 0,6% es a cargo de la empresa y el 0,1% a cargo del trabajador. De este 0,7% un 0,35% se destina a la formación ocupacional y un 0,35% a la formación continua.
2. Una parte de los Presupuestos Generales del Estado se destina al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para financiar simultáneamente la formación inicial y la formación ocupacional.
3. La normativa reguladora de las Escuelas Taller y Casas de Oficios exige que las entidades promotoras de estos programas aporten parte de la financiación necesaria para su funcionamiento.
4. Financiación de carácter privado destinada a la formación inicial; ésta procede en su mayor parte de las familias y, en menor cuantía, de las instituciones de carácter privado o empresas.
5. En algunos casos las acciones que pretenden acogerse a las iniciativas comunitarias deben contar con una parte de financiación privada. Es decir, la entidad que solicita la ayuda debe cofinanciar un porcentaje del importe total.
6. Financiación privada de las empresas destinada a la formación continua de sus trabajadores.

(sigue en pág. 182).

(6) El gráfico II no incluye las Comunidades Forales, dado que éstas gozan de una diferente relación fiscal con el Estado.

GRÁFICO II
Flujos de financiación de la formación



7. En España la gestión del Fondo Social Europeo corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante la Unidad Administradora del FSE (UAFSE), que es el órgano encargado de tramitar las ayudas de este Fondo estructural.
8. El FEDER es el fondo estructural que participa en la financiación de inversiones en el sector de la educación y la formación. Su gestión corresponde a la Subdirección General del FEDER.
9. La Unidad Administradora del FSE transfiere al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la financiación procedente del FSE que está destinada a la formación inicial.
10. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recibe los recursos procedentes del FSE destinados a la formación ocupacional. El criterio que aplica este Ministerio para distribuir los fondos de la formación ocupacional, procedentes del FSE y de la cuota de FP, destinados a las Comunidades Autónomas, tiene en cuenta la participación porcentual de desempleados de cada Comunidad Autónoma respecto al número total nacional de parados.
11. La Subdirección General de Administración del FEDER transfiere la financiación que recibe del FEDER y que está destinada a la formación inicial del Estado español.
12. La gestión del FEDER en España es competencia del Ministerio de Economía mediante la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER.
13. El FORCEM recibe del INEM las cantidades correspondientes a la cuota de FP destinada a la formación continua (0,35%), junto con los recursos de los fondos estructurales destinados a la formación de los trabajadores.
14. El MTAS transfiere la financiación procedente del FSE y de los Presupuestos Generales del Estado destinada a los programas de formación ocupacional y a las Escuelas Taller y Casas de Oficios de aquellas Comunidades con la gestión traspasada.
15. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte transfiere a las Comunidades Autónomas los recursos destinados a la formación inicial. Esta financiación procede de los Presupuestos Generales del Estado junto con las aportaciones del FSE y del FEDER. Como se ha indicado, la formación inicial incluye los Programas de Garantía Social y los ciclos formativos de la Formación Profesional.
16. Financiación de la formación inicial. Ésta procede de las transferencias del Estado, de los fondos estructurales y del presupuesto de la propia Comunidad.
17. La financiación de la formación ocupacional y de las Escuelas Taller y Casas de Oficios procede de la cuota de Formación Profesional y de la aportación del FSE.
18. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social transfiere al INEM las dotaciones presupuestarias destinadas a las entidades promotoras de las Escuelas Taller y Casas de Oficios, de las Comunidades Autónomas que no tienen traspasada esta gestión, que tienen su origen en la cuota de Formación Profesional que pagan empresas y trabajadores, junto con la concesión de las ayudas procedentes del FSE.

- 19 y 20. Financiación de los fondos estructurales destinada a las iniciativas comunitarias.
21. El FORCEM destina sus recursos a la formación continua de los trabajadores ocupados, en el ámbito del Estado español.

REFLEXIONES FINALES

Actualmente existe cierto acuerdo, entre los agentes sociales y políticos, sobre el interés estratégico de la formación como instrumento básico, dentro de las políticas activas, para hacer frente a los problemas de desempleo y la necesidad de favorecer la estabilidad de la ocupación. Es por ello que existe una diversidad de acciones de formación y de agentes que participan en el diseño de estas acciones, procedentes tanto del ámbito local, autonómico, nacional y comunitario, como desde el ámbito público y privado. Este factor explica el que los flujos económicos que se originan entre estos agentes ofrezca un entramado, hasta cierto punto complejo, a pesar de que se ha intentado presentar de una manera esquemática y didáctica.

En este sentido, debería hacerse un esfuerzo por reducir esta complejidad, hecho que sería posible en la medida en que los tres sistemas de formación estén más coordinados entre sí. Esta mejor coordinación de agentes y procesos evitaría parte de las actuales duplicidades y generaría una economía de escala gracias a la reducción de parte de los costes de gestión.

Paralelamente, sería posible incrementar la coordinación entre los diferentes subsistemas de formación, mediante una mayor dotación de competencias formativas a la Administración local. Desde esta perspectiva, el ámbito local es el idóneo para

facilitar el acceso a la información de los diferentes agentes, para mejorar la coherencia de la oferta formativa; al mismo tiempo, ello permitiría un mayor desarrollo local.

A lo largo del artículo se ha puesto de manifiesto el paulatino traspaso de la gestión en materia de formación hacia las Comunidades Autónomas. En este sentido, pues, son diversas las Comunidades que asumen dentro de su ámbito territorial dicha competencia, y su número se ampliará en el futuro, provocando alteraciones en el esquema de flujos presentado, en la medida que la Administración central traspase las competencias de formación hacia aquellas Comunidades.

Otro aspecto que hay que destacar es que, con el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea, el volumen de recursos destinados a la formación ha evolucionado de manera importante, en parte gracias a las aportaciones de los fondos estructurales. En este sentido debe tenerse en cuenta que la normativa que regula los fondos estructurales exige una cofinanciación. En consecuencia, si un país desea recibir un mayor volumen de recursos estructurales, también debe realizar un mayor esfuerzo económico en sus recursos nacionales.

Desde la UE se abren nuevas perspectivas que pueden afectar a los flujos destinados a la formación, mediante la tercera reforma de los reglamentos de los fondos estructurales⁷, que van a regular la actuación de estos fondos durante el período 2000-06. En ellos se proponen cambios que afectan a la política estructural con el objetivo de simplificar las medidas estructurales y aumentar su concentración y eficacia. Entre otras, se produce una reducción de los objetivos asignados a los fondos estructurales. Esto provoca cambios de

(7) Publicados en el Diario Oficial de la Comunidad Europea del 26 de junio de 1999.

cierta magnitud en el territorio español, dado que determinadas zonas dejan de ser elegibles en los nuevos objetivos.

Debemos destacar también que el sistema aplicado en España para financiar la formación ocupacional muestra una elevada dosis de solidaridad por parte de los trabajadores y empresas, ya que son éstos los que mediante la Cuota de Formación Profesional contribuyen a financiar parte de la formación de los desempleados.

Los datos analizados en los apartados anteriores muestran el esfuerzo económico de la administración nacional y comunitaria destinado a la formación, con un volumen de recursos económicos de 540.962 y 195.573 millones de pesetas respectivamente para el año 1999. Sin embargo, es difícil indicar si la financiación de estas acciones es suficiente para conseguir los objetivos que tienen asignados. En este sentido, aunque se incrementa el presupuesto de dichos programas, siempre habrá colectivos a los que se puede destinar más y mejor formación. En consecuencia, se trata de una necesidad difícil de satisfacer plenamente.

Tampoco puede olvidarse la necesidad de revisar los procesos de articulación entre los tres subsistemas de formación, que deben llevarse a cabo desde la lógica de la eficacia de las intervenciones en el mercado de trabajo y en la promoción social de los trabajadores y no desde lógicas electorales.

Finalmente, en el modelo de organización de la formación en España debe evitarse una excesiva burocratización, porque ello significa que los agentes se adaptan a las normas que emanan de los organismos, sin tener en cuenta las necesidades de los trabajadores, de los desempleados y las previsiones del sistema productivo y de los distintos sectores de la actividad económica, criterios que deberían primar en la planificación de las futuras acciones de formación que han de realizarse.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, M.; GONZÁLEZ, M.: «Los acuerdos de formación continua. Un balance», en *Situación*, 4 (1997), pp. 317-335.
- ALCAIDE, M.; GONZÁLEZ, M.; FLÓREZ, I.: *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*. Madrid, Pirámide, 1996.
- CEDEFOOP: *El sistema de formación profesional en España*. Bruselas, CECA-CE-CEEA, 1994.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Acuerdo Marco Comunitario de Apoyo 1994-99*. Luxemburgo, CECA-CE-CEEA, 1994.
- CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL: *II Programa Nacional de Formación Profesional*. Madrid, Secretaría del Consejo General de Formación Profesional, 1998.
- DURÁN, F.; ALCAIDE, M.; GONZÁLEZ, M.; FLÓREZ, I.: *La formación profesional continua en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994.
- FORCEM: *Memoria balance del I ANFC 1993-1996*. Madrid, FORCEM, 1999.
- GOBIERNO DE ESPAÑA: *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2000*, 2000.
- JIMÉNEZ JIMÉNEZ, B.: *Claves para comprender la formación profesional en Europa y España*. Barcelona, EUB, 1996.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Plan de Empleo 2000*. Madrid, Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998*. Madrid, Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.
- ORDOÑEZ, D.: *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*. Madrid, Marcial Pons, 1997.
- OROVAL, E. (dir.): *Estudi del sistema educatiu espanyol amb especial referència a l'organització competencial i al finançament. Una*

- aproximació des de l'àmbit local*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1995.
- OROVAL, E.; TORRES, T.: «Agents i fluxos econòmics de la formació», en *Revista Econòmica de Catalunya*, 37 (1999), pp. 43-51.
- SOLE, F.: «L'empresa i la formació», en E. OROVAL (Ed.): *L'empresa i el seu entorn*. Lleida, Col·lecció Economia i Empresa, Universitat de Lleida, 1995.
- SOLE, F.; MIRAVET, M.: *Guía para la formación en la empresa*. Madrid, Civitas, 1997.

