

CEDEFOP



Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional

PANORAMA

La financiación

de la

formación

profesional

en España

**Retrato descriptivo
de la financiación**

La financiación de la formación profesional en España

Retrato descriptivo de la financiación

Autores:

Dr. Esteve Oroval Planas
Universidad de Barcelona
Departamento de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario
Avenida Diagonal 690
E - 08034 Barcelona
España

Dra. Teresa Torres Solé
Universidad de Lleida
Departamento de Economía Aplicada
Plaza de Víctor Siurana, 1
E - 25003 Lleida
España

Con la colaboración de Francesc Colomer, Area de Educación, Diputación de Barcelona,
Urgell 187, E - 08036 Barcelona, España

Diciembre 1999

Por encargo del
CEDEFOP – Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional

Edición a cargo de Sarah Elson-Rogers bajo la responsabilidad de
Stavros Stavrou, Subdirector – CEDEFOP

Thessaloniki, 2000

Publicado por:
CEDEFOP – Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
Europe 123, GR-57001 THESSALONIKI (Pylea)

Dirección postal:
PO Box 22427, GR-55102 THESSALONIKI

Tel. (30-31) 490 111
Fax (30-31) 490 020
Correo electrónico: info@cedefop.eu.int
Espacio internet de presentación: www.cedefop.eu.int
Espacio internet interactivo: www.trainingvillage.gr

El Centro fue creado por Reglamento (CEE) No. 337/75 del Consejo de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento del Consejo (CE) N° 251/95 de 6 de febrero de 1995 y el Reglamento del Consejo (CE) N° 354/95 de 20 de febrero de 1995.

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000

ISBN 92-896-0008-X

© Comunidades Europeas, 2000

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

Preámbulo

A finales de 1997, el Cedefop puso en marcha su proyecto de elaborar descripciones sobre la financiación de los sistemas de formación profesional (FP) en cada Estado miembro de la Unión Europea. Estas descripciones debían contener una información cualitativa sobre el flujo de financiaciones a través de la estructura de FP, exponer las fuentes de financiación y los mecanismos de asignación y ofrecer datos cuantitativos sobre los gastos para los diversos tipos de formación. Los informes se estructuraron en torno a tres tipos formativos: FP inicial, formación continua y formación para desocupados. Como una forma de admitir la interrelación cada vez mayor entre estos tipos formativos, algunos de los informes incluyen una sección adicional sobre tipos de formación combinada.

Como punto de partida del proyecto, el Cedefop solicitó a los autores que adoptasen una estructura uniforme para la presentación del sistema de financiación de la formación. Dicha estructura debía ceñirse a los siguientes elementos:

- presentación de los contextos económico, político, legal y administrativo de la financiación del sistema de FP;
- definición de los diferentes tipos formativos operantes en el contexto nacional;
- exposición de las fuentes de financiación (p.e. administración central, administración regional o local, empresarios, ciudadanos, etc.);
- explicación de los mecanismos de distribución de financiaciones;
- exposición de los niveles de gastos en un periodo de diez años (1986-96 o incluso años más recientes, cuando ello sea viable);
- conclusión y análisis de tendencias y perspectivas para el sistema de financiación de la FP.

Se pidió a los autores que distinguieran, siempre que fuera posible, entre fuentes de financiación públicas o privadas, directas e indirectas, y que diferenciaban las inversiones de los gastos corrientes. También era obligatorio presentar un desglose del volumen total de financiación entre las diferentes fuentes, para cada tipo formativo y durante un periodo de diez años.

Si bien la definición de una estructura común para cada informe permite comparar *grosso modo* los diferentes sistemas entre sí facilita la consulta de referencias comunes entre los informes, no basta para efectuar comparaciones internacionales en detalle. Ya desde el inicio del proyecto se reconoció la imposibilidad de generar informes perfectamente comparables, debido entre otros a los motivos siguientes:

- las definiciones de la formación: la FP inicial, la formación continua y la formación para desocupados tienen significados diferentes en los diversos contextos nacionales. Una definición 'estándar' de cada uno de estos tipos formativos hubiera facilitado la comparabilidad, pero habría complicado por otro lado el proceso de recopilar y

presentar los datos nacionales. Se pidió por ello a cada autor que partiera de la definición utilizada en su propio país.

- los datos: existe una serie de obstáculos de carácter general para obtener datos comparables, por ejemplo la falta de definiciones comunes, los diferentes métodos nacionales de registro y los problemas para detectar los gastos en los casos en que las fuentes de financiación son variadas y los cálculos se basan en estadísticas. Otros obstáculos más específicos son: la dificultad de reunir los datos cuando la financiación está descentralizada, y la de estimar las fuentes indirectas.

Conforme fueron avanzando los trabajos surgieron también una serie de barreras para producir incluso parámetros comunes de naturaleza básica. Entre ellas, podemos citar:

- la interrelación cada vez mayor entre las categorías formativas tradicionales. En algunos países, la división entre los diferentes tipos de formación no resulta tan estricta como en otros. Ello tuvo por consecuencia que algunos autores hubieran de trazar determinadas líneas divisorias relativamente artificiales en su país, por ejemplo, entre la formación académica y la formación profesional. Si bien dicha interrelación puede ser en parte resultado de una política general dirigida a equilibrar el prestigio de las carreras profesionales, ocasiona problemas para desagrupar los datos y detectar el gasto en el elemento exclusivamente profesional. También la noción de formación permanente tiene implicaciones, al crear unas estructuras formativas más integradas, que incluyen una gama mayor de actividades de aprendizaje. A menudo resulta difícil detectar y medir los datos referentes al gasto formativo que tiene lugar fuera de las estructuras formales.
- la complejidad de las estructuras de financiación de la FP, debido al número de diferentes fuentes de fondos y de mecanismos. Por ejemplo, son con frecuencia difíciles de detectar los niveles de gasto de los mecanismos indirectos de apoyo a la demanda, como los incentivos fiscales. A escala más básica, esta complejidad general es superior en los países donde no existe una estructura formativa nacional, esto es, donde las administraciones locales tienen autonomía para financiar la formación.
- el número de reformas recientes en los sistemas de financiación de la FP dificulta al cabo del tiempo la comparabilidad incluso dentro de los propios Estados miembros individuales. La breve historia de muchas de estas reformas implica frecuentemente la carencia de una evaluación rigurosa basada en criterios de eficacia, rentabilidad y equidad.

No existía un método ideal de elaboración de criterios comunes para la estructura de esta serie de informes. En esta serie de informes subyace una cierta contradicción entre el hecho de aceptar una estructura común y la obligación de describir en detalle los sistemas formativos nacionales concretos. Con todo, esta primera tanda de descripciones ha servido para poner de relieve en buena parte la compleja diversidad que adoptan los métodos de financiación de la FP dentro de la Unión Europea.

Esperamos que las descripciones resulten de valor informativo para el lector, y agradeceremos todo comentario recibido al respecto.

Deseamos manifestar nuestro agradecimiento al Dr. Esteve Oroval (Universidad de Barcelona) y a la Dra. Teresa Torres Sole (Universidad de Lleida), quienes han preparado esta descripción sobre la financiación de la formación profesional en España. Es nuestro deber reconocer que se ha producido un retraso en su publicación, debido a problemas surgidos en la traducción del texto a otros idiomas, aun cuando la mayor parte del texto definitivo para el informe español se hallaba ya terminada a finales de 1998*.

Sarah Elson-Rogers / Sven-Åge Westphalen
Project Managers
ser@cedefop.gr / saw@cedefop.gr

Stavros Stavrou
Deputy Director, Cedefop

* El presente texto es traducción en castellano del original reescrito en inglés.

Índice

Preámbulo.....	4
Índice	7
Índice de cuadros y diagramas	9
Prefacio de los autores	11
Sección 1. Informaciones sobre el contexto.....	13
1.1. Contexto económico	13
1.2. Contexto político	17
1.3. Contexto legal	18
1.4. Contexto institucional y administrativo.....	21
1.4.1. El sistema educativo y de formación profesional inicial.....	21
1.4.2. La formación continua para personas con empleo	21
1.4.3. La formación ocupacional para desempleados.....	22
1.4.4. Esquema de la estructura institucional, administrativa y de financiación	23
1.5. Los fondos estructurales y las iniciativas de la UE.....	23
1.5.1. Los fondos estructurales en España: contexto	23
1.5.2. La gestión del Fondo Social Europeo (FSE) en España	25
1.5.3. La gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en España	25
1.5.4. La distribución de los fondos estructurales en España	26
1.5.5. Iniciativas comunitarias.....	28
Sección 2. La formación profesional inicial.....	30
2.1. Contexto.....	30
2.1.1. La formación profesional reglada.....	30
2.1.2. Los programas de garantía social.....	33
2.2. Fuentes de financiación de la formación profesional inicial	34
2.2.1. Fuentes de financiación de la formación profesional reglada.....	34
2.2.2. Fuentes de financiación de los programas de garantía social.....	37
2.3. Mecanismos de distribución de los fondos que financian la formación profesional inicial	39
2.3.1. La formación profesional reglada.....	40
2.3.1.1. La formación profesional reglada impartida en centros públicos (IES)	40
2.3.1.2. La formación profesional reglada impartida en centros privados..	41
2.3.1.3. La financiación procedente del FSE.....	42
2.3.2. Los programas de garantía social.....	42
2.3.3. Desglose de la financiación de la formación profesional inicial por fuentes	43

2.4.	Conclusiones generales	44
2.4.1.	La formación profesional reglada.....	45
2.4.2.	Los programas de garantía social.....	45
Sección 3.	La formación continua.....	46
3.1.	Contexto.....	46
3.2.	Operación y financiación de los acuerdos	48
3.3.	Fuentes de financiación de la formación continua.....	50
3.3.1.	La cuota de formación profesional.....	50
3.3.2.	El Fondo Social Europeo	52
3.3.3.	Contribuciones privadas	52
3.4.	Mecanismos de distribución de los fondos que financian la formación continua ...	53
3.5.	Conclusiones generales	55
Sección 4.	La formación para desocupados.....	57
4.1.	Contexto.....	57
4.1.1.	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP).....	58
4.1.2.	Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios.....	60
4.1.3.	Iniciativas de empleo de la UE.....	61
4.2.	Fuentes de financiación y mecanismos de distribución en la formación ocupacional	61
4.2.1.	El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP).....	63
4.2.2.	Las Escuelas Taller y Casas de Oficios.....	65
4.3.	Importes de financiación en la formación para desocupados.....	68
4.3.1.	El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional	68
4.3.2.	Las Escuelas Taller y Casas de Oficios.....	69
4.3.3.	Las iniciativas de empleo de la UE	70
4.4.	Conclusiones generales	70
Sección 5.	El futuro de la financiación de la formación profesional: tendencias y perspectivas	72
Anexo 1	Disposiciones legales	81
Anexo 2	Glosario de abreviaturas, siglas y términos.....	83
Anexo 3	Bibliografía.....	84

Índice de cuadros y diagramas

Cuadros

Cuadro 1	Producto Interior Bruto c.f., 1986-1997 (millones PTA, actuales) y a precio del mercado, 1988-97 (% de variación)	13
Cuadro 2	PIB por ramas productivas (miles de millones PTA, de 1986)	14
Cuadro 3	Agregados macroeconómicos (%)	14
Cuadro 4	Tasas de crecimiento anual de precios, 1986-97	15
Cuadro 5	Deuda pública (1988-97, como % del PIB)	15
Cuadro 6	Evolución del mercado laboral (miles de personas)	16
Cuadro 7	Tasa de paro y tasa de actividad, 1986-97	16
Cuadro 8	Clasificación de las comunidades autónomas (CCAA)	17
Cuadro 9	Administraciones y organismos españoles con competencias en formación profesional	23
Cuadro 10	Desglose temático de la intervención de los Fondos estructurales	28
Cuadro 11	Sistema educativo según la LOGSE 1/1990	30
Cuadro 12	Vínculos entre la FP inicial según las leyes de 1970 y 1990	31
Cuadro 13	Participación total en la FP inicial (número de personas)	39
Cuadro 14	Financiación de la FP reglada pública (millones PTA)	41
Cuadro 15	Financiación de la FP reglada en el sector privado / ES (millones PTA)	42
Cuadro 16	Ayudas concedidas por el FSE para la FP reglada (millones PTA)	42
Cuadro 17	Fondos de financiación de los programas de garantía social (millones PTA)	43
Cuadro 18	Afectación de la cuota de FP a programas de formación continua	51
Cuadro 19	Participación en la formación continua (número de personas)	53
Cuadro 20	Fondos de financiación de la formación continua procedentes de la cuota de FP (millones PTA)	53
Cuadro 21	Importe concedido por el FSE a la formación continua (millones PTA)	54
Cuadro 22	Financiación de la iniciativa ADAPT, 1996 (millones PTA)	54
Cuadro 23	Participación en la formación para personas en paro (número de personas)	62
Cuadro 24	Asignación de la cuota de FP a programas formativos ocupacionales	62
Cuadro 25	Financiación del Plan FIP (millones PTA)	68
Cuadro 26	Cuantías presupuestarias transferidas a las CCAA (millones PTA)	69
Cuadro 27	Fondos de financiación de las Escuelas Taller y Casas de oficios (millones PTA)	69

Cuadro 28	Fondos estructurales de financiación de las iniciativas de empleo de la UE (millones ECU).....	70
Cuadro 29	Participantes en la FP inicial, continua y ocupacional (número de personas).....	72
Cuadro 30	Total recursos públicos asignados a la FP (millones PTA)	72
Cuadro 31	Total recursos de los fondos estructurales asignados a la FP en 1997 (millones PTA)	73
Cuadro 32	Total recursos privados asignados a la FP en 1997 (millones PTA)	73

Gráficos

Gráfico 1	Estructura de la financiación para las diversas instituciones formativas.....	32
Gráfico 2	Estructura de la financiación para la FP inicial reglada.....	33
Gráfico 3	Estructura de la financiación para los programas de garantía social	34
Gráfico 4	Oferta y financiación de la FP inicial	39
Gráfico 5	Distribución de los fondos para la FP reglada a los institutos públicos de enseñanza secundaria.....	40
Gráfico 6	Desglose de las fuentes de financiación para la FP inicial	44
Gráfico 7	Financiación de la formación continua	50
Gráfico 8	Desglose de las fuentes de financiación para la formación continua.....	55
Gráfico 9	Financiación del plan FIP	60
Gráfico 10	Financiación del las Escuelas Taller y las Casas de Oficios.....	61
Gráfico 11	La estructura de financiación de la formación ocupacional.....	63
Gráfico 12	Desglose de la financiación de la formación ocupacional en 1997	70
Gráfico 13	Distribución total de la financiación de la FP en 1997.....	73
Gráfico 14	Diagrama de flujos de financiación de la FP	77

Prefacio de los autores

A lo largo de esta monografía se describe la estructura que presenta el sistema de financiación de la formación profesional en sus diversos ámbitos: inicial, continua y ocupacional. Para ello se analizan y determinan las diversas fuentes de financiación, los métodos y mecanismos de asignación de fondos y se ofrecen también algunas cifras sobre los importes destinados a la formación profesional en España.

La existencia de diferentes sistemas de formación, junto a la diversidad de fuentes de financiación, coexistencia de Administraciones y agentes competentes, legislación de ámbito nacional, autónomo y comunitario, es lo que ha supuesto mayor dificultad a lo largo del periodo de trabajo; sin embargo, se ha realizado un esfuerzo para presentar la información de forma clara y entendible.

En la interpretación de la información y los datos que se ofrecen a lo largo de las páginas siguientes no deben olvidarse las definiciones de formación que se han utilizado:

- formación profesional inicial: entendemos por ella la formación emprendida una vez alcanzada la edad a la que finaliza la escolaridad obligatoria de dedicación completa y que tiene como finalidad la preparación del alumnado para la actividad de un campo profesional.
- formación profesional continua: se entiende por ella el conjunto de acciones formativas que se desarrollan por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados.
- formación profesional ocupacional: se entiende por ella la formación para las personas actualmente excluidas del mercado laboral, con el objetivo de lograr unas capacidades y conocimientos profesionales suficientes y adecuados para el desempeño de puestos de trabajo concretos, en función de las necesidades del mercado de trabajo y de las ofertas empresariales.

El tipo de cambio PTA-ECU utilizado en todo el texto del informe es el de 1 ECU = 167 PTA. Dado que una buena parte de los datos ofrecidos es anterior a la introducción del euro, se decidió emplear el valor del ECU. A partir de enero de 1999, el tipo de cambio PTA-EURO ha quedado fijado en 1 EURO = 166.386 PTA.

La redacción de este estudio ha finalizado en julio de 1998 y en su realización ha participado un equipo de especialistas, a través de una amplia revisión bibliográfica y mediante consultas a las diversas entidades implicadas y relacionadas con la

financiación de la formación profesional: Ministerio de Educación y Cultura¹ (MEC)²; Instituto Nacional de Empleo; Agentes sociales; Fundación para la Formación Continua; el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Por último, expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones y personas que han hecho posible la realización de esta monografía, y entre ellas a Sarah Elson-Rogers, quien ha revisado y corregido algunos borradores de la misma.

Dr. Esteve Oroval y Dra. Teresa Torres
Con la colaboración de Francesc Colomer
Barcelona, julio de 1999.

¹ Antes de 1986, el Ministerio de Educación y Cultura tenía por nombre Ministerio de Educación y Ciencia. A finde no confundir al lector emplearemos en el texto únicamente la denominación moderna.

² El Anexo 1 de este informe ofrece una relación completa de siglas y términos, en inglés y español.

Sección 1. Contexto

1.1. Contexto económico

En los últimos diez años el PIB español ha manifestado una tendencia alcista. Los mayores incrementos tuvieron lugar, en términos porcentuales, entre 1988 y 1991. Entre 1992 y 1994 el ritmo de crecimiento del PIB sufrió una deceleración. El crecimiento fue algo menor durante 1996 y 1997, para aumentar a continuación en un 3.7% en el primer trimestre de 1998.

Cuadro 1 PIB c.f., 1986-97 (millones PTA actuales), y a precios de mercado, 1988-97 (% de variación)

	PIB c.f. ¹	PIB a precios de mercado (% de variación) ²
1986	29 506 288	
1987	33 013 278	
1988	36 875 242	5.65
1989	41 282 631	7.09
1990	46 058 391	7.31
1991	50 490 851	7.11
1992	53 974,202	6.87
1993	56 498 017	4.34
1994	59 753 236	3.98
1995	64 459 409	4.81
1996	67 684 334	3.12
1997	71 215 000	2.25

¹ Fuente: Estadísticas nacionales, Instituto Nacional de Estadística.

² Fuente: Banco Bilbao Vizcaya.

La rama más dinámica durante 1997 fue la industria, con un aumento del valor añadido bruto (VAB) del 5,1% - tasa de crecimiento que no se observaba desde los inicios de la década de los setenta - seguido de los servicios, con un incremento del 3,1%, y ello a pesar de que el peso del sector servicios en el PIB es del 55%. El sector de la construcción aportó un 1% al crecimiento del PIB, mientras que el sector primario registró una reducción de -1,3% en su crecimiento real.

Durante el primer trimestre de 1998, el PIB de la economía española intensificó su ritmo de crecimiento hasta el 3,7%. La industria continuó mostrando un crecimiento intenso, con un incremento trimestral de su VAB en un 5,3%, junto al dinamismo del sector de la construcción. El sector de servicios registró durante el primer trimestre una moderada senda de desaceleración, con una aportación de 2,9 décimas. El sector primario mantiene su ritmo descendente, con una contribución negativa en el crecimiento del PIB del -2,5%.

Cuadro 2 PIB por ramas productivas (miles de millones de PTA de 1986)

Sectores	1996	1997	Tasa de variación real (%)	
			1997	1er trim.1998
Agricultura	1 932.7	1 908.4	-1.3	-2.5
Industria	11 732.3	12 328.6	5.1	5.3
Construcción	3 033.3	3 064.8	1.0	4.5
Servicios	23 524.1	24 257.1	3.1	2.9
IVA + impuestos importación	2 423.7	2 538.4	4.7	3.4
PIB p.m.	42 646.2	44 097.2	3.4	3.7
MECUS	255.35	264	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. 1 ECU = 167 pesetas, según cotización oficial del Banco de España correspondiente a Julio de 1998.

La demanda interior se convirtió en el principal motor del crecimiento, incrementándose un 2,7% durante 1997 y un 4,1% durante el primer trimestre de 1998, compensando con ello la reducción del sector exterior. La mayor parte de la demanda nacional se basa en el dinamismo de la inversión (con un aumento del 4,7% a lo largo de 1997 y del 8,8% durante el primer trimestre de 1998).

Cuadro 3 Agregados macroeconómicos (%)

	1997	1er trimestre 1998
Consumo privado nacional	3.1	3.5
Consumo público	0.7	0.0
Formación Bruta Capital Fijo	4.7	8.8
Variación existencias	-0.4	0.0
Demanda interna	2.7	4.1
Exportaciones de bienes y servicios	12.9	14.1
Importaciones de bienes y servicios	10.1	14.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La valoración positiva de la economía española en términos de crecimiento queda oscurecida por ciertos desequilibrios económicos, como la inflación, la deuda pública, la deuda exterior y la elevada tasa de paro.

La inflación registrada en 1997, del 2,2%, fue la menor de los últimos treinta y cinco años. El proceso de desinflación se generó a partir de 1996, gracias a la intensa desaceleración registrada en los precios industriales y agrícolas. Durante el primer trimestre de 1998 el índice de precios al consumo mantuvo una variación anual del 1,8%.

Cuadro 4 Tasas de crecimiento anual de precios 1986-1997

Año	Tasa de crecimiento	Año	Tasa de crecimiento
1986	8.8	1992	5.9
1987	5.2	1993	4.6
1988	4.8	1994	5
1989	6.8	1995	4.4
1990	6.7	1996	3.3
1991	5.9	1997	2

Fuente: INE.

Sin embargo, pese a la reducción de la inflación, España mantiene el diferencial de precios respecto a la UE. En concreto, el índice de precios al consumo armonizado del mes de Abril de 1998 se situaba en el 1,6%, tres décimas inferior al índice armonizado correspondiente a nuestro país.

El segundo desequilibrio corresponde a la deuda pública, que durante el año 1997 se situó en un 2,6% del PIB, frente al 4,4% del PIB registrado durante 1996. De ahí que pueda afirmarse la progresiva corrección de este desequilibrio.

Cuadro 5 Deuda pública (1988-97 como % del PIB)

	España	EUR-11		España	EUR-11
1988	41.4	57.0	1993	60.0	67.5
1989	42.9	57.3	1994	62.6	69.7
1990	44.8	58.8	1995	65.5	72.8
1991	45.5	59.1	1996	70.1	75.2
1992	48.0	62.5	1997	68.8	75.2

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, No. 62.

En lo que se refiere al sector exterior, durante el año 1997 y por tercer año consecutivo, el conjunto de balanzas por cuenta corriente y de capital arrojó un saldo positivo. Sin embargo durante los cuatro primeros meses del año 1998 se observó una cierta desaceleración en el comercio exterior, más acentuado en el caso de las exportaciones que en el de las importaciones, que provocó una reducción del superávit corriente. Pese a lo anterior, durante el mes de abril de 1998 la cuenta de capital registró un crecimiento del 5,8% respecto al mismo periodo del año anterior.

Con relación al mercado laboral, la creación de empleo favorece la reducción de la tasa de paro, que sin embargo, se mantiene en un nivel elevado. Según la Encuesta de Población Activa (EPA), en 1997 la población con empleo aumentó en 368.000 personas, lo que supone un incremento anual del 3%. El nivel medio de desempleo se estimó en 3.350.000 parados, reduciéndose en un 5,7% respecto al año anterior. La reducción del

paro registrada por el INEM³ fue superior, situándose en un 6,9% para el mismo año, lo que implica una tasa de paro del 12,8%.

A lo largo del primer trimestre de 1998 se mantuvo la creación de empleo, generándose una creación neta de 415.000 puestos de trabajo durante el último año. La mejora de los niveles de empleo es específicamente notable en la población asalariada y básicamente en el sector privado, acompañada de un retroceso en el trabajo por cuenta propia.

Cuadro 6 Evolución del mercado laboral (miles de personas)

	1997	1er. trimestre 1998
EPA		
Activos	16 121.2	16 164.1
Ocupados	12 764.6	12 991.6
Desocupados	3 356.5	3 172.5
Índice de paro*	20.8%	19.6%
INEM		
Desocupados	2 075.7	1 967.9
Índice de paro	12.8%	12.1%

Fuente: INEM e Instituto Nacional de Estadística.

* La diferencia entre los índices o tasas de la EPA y el INEM se debe a que emplean métodos distintos en sus recogidas de datos. La tasa EPA parte de una encuesta por muestreo que se efectúa cada tres meses, y el índice del INEM se basa en el número de personas registradas como desocupados.

Cuadro 7 Tasa de Paro y tasa de Actividad, 1986-1997

Año	Tasa de paro	Tasa de actividad
1986	20.49	58.86
1987	19.97	59.72
1988	18.96	60.15
1989	16.78	60.52
1990	15.77	61.25
1991	15.84	60.99
1992	17.85	60.78
1993	22.07	60.91
1994	23.48	61.10
1995	22.54	60.72
1996	22.19	60.71
1997	20.82	61.18

Tasa de paro sobre población de 16 a 64 años y tasa de actividad sobre población activa.

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya (1998). *Informe Económico 1997*.

³ El Instituto Nacional de Empleo es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que gestiona la política de empleo establecida por el Gobierno Central, Fomento del Empleo, Formación Profesional Ocupacional y Prestaciones por Desempleo. Fue creado por el Real Decreto 36/1978 de 16 de noviembre y su estructura orgánica quedó determinada por el Real Decreto 1458/1986 de 6 de junio.

1.2. Contexto político

Con la aprobación de la *Constitución española*, el 31 de octubre de 1978, se produjo un proceso de descentralización del sector público que ha dado lugar al Estado de las autonomías. De ahí que el sector público conste de tres niveles de gobierno: el nivel central, el nivel autonómico y el nivel local. En consecuencia, el gobierno central ha perdido peso en el conjunto del sector público, en beneficio de los gobiernos subcentrales: autonómico y local⁴.

En segundo lugar, es importante señalar que las comunidades autónomas (CCAA) pueden clasificarse en tres tipos: las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra) y las de régimen común (Artículo 151 de la Constitución) con competencias en educación y sanidad⁵, y las comunidades del Artículo 143 de la Constitución, que no tienen competencias en educación⁶ y sanidad. Se observa, pues, que existen diferentes niveles de competencias y esta característica condiciona los flujos de financiación. Las CCAA del Artículo 151 destinan una buena parte de su presupuesto a la enseñanza y formación, a diferencia de las CCAA del Artículo 143, en las que esta competencia corresponde al Ministerio de Educación y Cultura.

Cuadro 8 Clasificación de las Comunidades Autónomas (CCAA)

CCAA de Régimen Común:		CCAA de Régimen Foral
Artículo 143:	Artículo 151:	
Asturias	Andalucía	Navarra
Cantabria	Canarias	País Vasco
Madrid	Cataluña	
Murcia	Galicia	
La Rioja	Valencia	
Aragón		
Baleares		
Extremadura		
Castilla-León		
Castilla - La Mancha		

Fuente: Elaboración propia.

Las comunidades autónomas incluidas en el Artículo 151 y las comunidades de Régimen Foral tienen competencias en formación profesional inicial y formación para desocupados, pero no tienen competencias en la formación continua. Por otra parte, la

⁴ El gobierno central representaba aproximadamente el 90% del sector público durante los años 1977-78, al inicio de la transición democrática, actualmente tiene un peso del 63-65%, porcentaje que varía porque el proceso aun esta en marcha y cada año se transfiere competencias a las Comunidades Autónomas. Sin embargo este proceso de descentralización ha sido menos intenso en el nivel local.

⁵ En estas CCAA se ha producido un proceso de descentralización importante y tienen un elevado peso presupuestario.

⁶ En estas CCAA los aspectos relacionados con la educación están gestionados de manera directa por el Ministerio de Educación y Cultura (Administración Central). Por ello, muchas veces se identifica como territorio MEC.

Administración Central tiene competencias en formación inicial y formación ocupacional de las comunidades del Artículo 143 y competencias para la formación continua de todas las comunidades autónomas, si bien ha traspasado sus competencias en formación continua a los agentes sociales.

1.3. Contexto legal

En España la formación profesional esta regulada por un conjunto de Leyes y de acuerdos entre el gobierno y los agentes sociales, que se relacionan a continuación por orden cronológico desde 1978. La Constitución, en el capítulo III del título I, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, formula en su Artículo 40.2 el mandato dirigido a los poderes públicos de fomentar una política que garantice la formación profesional y readaptación profesional para todos los ciudadanos.

- **INEM – Instituto Nacional de Empleo**

El Instituto Nacional de Empleo fue creado por el Real Decreto 36/1978, pero su estructura organizativa no quedó establecida hasta la promulgación del Real Decreto 1458/1986. El INEM es un organismo autónomo dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y tiene la labor de gestionar la política de empleo fijada por el gobierno central. Es responsable del fomento del empleo, de la formación para desocupados y del subsidio de paro. Todas las provincias españolas poseen una Dirección Regional del INEM.

- **Estatuto de los Trabajadores**

El Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo) reconoce entre los derechos laborales básicos, capítulo I del título I, el derecho a la promoción y formación profesional en el trabajo (artículo 4.2.b). En los mismos términos se expresa el Real Decreto Legislativo 1/1995 por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores.

- **Ley Básica de Ocupación**

Desde 1980, la Ley Básica de Ocupación (Ley 51/80, de 8 de octubre), compromete al Instituto Nacional de Empleo (INEM) a crear un programa de formación profesional, tanto para parados como para aquellos que buscan su primer empleo. La Ley, en su artículo 14, dice: “En relación con los programas de promoción de empleo, el INEM establecerá un programa anual de formación profesional ocupacional que, con carácter gratuito, asegure la adecuada formación profesional de los que pretendan incorporarse al mundo laboral o pretendan reciclarse o alcanzar una mayor especialización profesional”.

- **Plan Nacional de Formación y Inserción Profesional - Plan FIP**

Con el fin de coordinar la formación profesional ocupacional se estableció por Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de Abril de 1985 el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). En principio, el Plan FIP también

incluye actividades de formación continua, pero a partir de 1992, al firmarse el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) (ver párrafos siguientes) este Plan sólo regula la formación ocupacional.

En 1985, año en que se aprueba el Plan FIP, la Administración central tenía competencias en formación ocupacional en todo el territorio español, excepto las Comunidades de Régimen Foral, pero paulatinamente ha traspasado dichas competencias a las comunidades del Artículo 151. En consecuencia, actualmente el gobierno central sólo tiene competencias sobre la formación ocupacional de las comunidades del artículo 143.

- **El Acuerdo Económico y Social (AES) y el Programa Nacional de Formación Profesional**

En octubre de 1984 se firma el Acuerdo Económico y Social (AES), de ámbito nacional, entre el Gobierno, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y la Unión General de Trabajadores (UGT). En dicho acuerdo, se adoptan puntos de vista comunes y compromisos tripartitos entre los agentes sociales y el gobierno sobre la necesidad de adaptar las enseñanzas profesionales a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, coincidiendo las partes firmantes en el papel primordial de la formación profesional para superar la deficiente situación del mercado de trabajo en España.

Dentro del AES se considera, también, la creación de *un Consejo General de Formación Profesional*, de ámbito nacional y de carácter tripartito, constituido a comienzos de 1986 por la Ley 1/ 1986 (véase más adelante). Con la constitución de dicho Consejo como órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno se crea por primera vez una entidad de participación institucional de los agentes sociales, reconociendo de esta forma el carácter participativo y de responsabilidad conjunta en la formación profesional. A su vez, se acuerda la aprobación por el Gobierno de un *Programa Nacional de Formación Profesional*, elaborado y propuesto por el citado Consejo General de Formación Profesional.

- **Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)**

Con la Ley Orgánica de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), se aprueba la reforma del sistema educativo y de la formación profesional inicial en España, por considerarse que la ley de 1970 no había generado un sistema conveniente de FPI.

- **Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)**

En diciembre de 1992 se suscribieron los Acuerdos de Formación Continua (ANFC) por UGT, Comisiones Obreras (CCOO) y Confederación Intersindical Gallega (CIG) con CEOE y CEPYME y con el Gobierno, con el objetivo de iniciar una nueva etapa en la formación continua en las empresas de todo el Estado español.

El 19 de diciembre de 1996, al finalizar la vigencia del primer ANFC, el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT, CCOO y la Confederación Intersindical Galega suscribieron el segundo Acuerdo Nacional sobre Formación Continua que tiene vigencia en todo el Estado español. Este acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1997 y se extinguirá el 31 de diciembre del año 2000.

Las partes firmantes del II ANFC acordaron poner la organización, gestión, distribución de fondos y realización de actividades formativas en manos de los agentes sociales, actuantes a través de un organismo conjunto. Crearon con este fin un órgano reconocido jurídicamente a escala nacional, denominado Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Se creó también la llamada Comisión Mixta Estatal de Formación Continua para supervisar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias del ANFC y para evaluar la eficacia de la formación impartida.

- **Consejo General de Formación Profesional**

Creado por la Ley 1/1986. Posteriormente, la Ley 19/1997 modifica parcialmente la composición del Consejo General de Formación Profesional, propiciando la participación en el mismo de las CCAA. La nueva composición del Consejo permite articular en un todo coherente las acciones de programación y ejecución de los tres subsistemas de formación profesional (FP inicial, formación continua y formación para desocupados u ocupacional) con las Administraciones competentes en esta materia.

- **Programa Nacional de Formación Profesional**

El primer Programa fue aprobado por el Consejo General de la Formación Profesional el 3 de febrero de 1993 y posteriormente, a propuesta de los ministros de Educación y Ciencia y de Trabajo y Seguridad Social, por el Consejo de Ministros el 5 de marzo de 1993. Tras finalizar la vigencia del primer Programa Nacional de Formación Profesional, el 18 de febrero de 1998, el Consejo General de la Formación Profesional aprobó y propuso al Gobierno el segundo Programa Nacional de Formación Profesional. El primer programa comenzó por impulsar la integración de los distintos subsistemas, la formación profesional inicial, la ocupacional y la continua, tarea que debe continuar y completar el segundo programa.

- **Plan de Empleo**

El 2 de abril de 1998, el Consejo de Ministros del gobierno central aprobó el Plan de Empleo, como instrumento para crear ocupación. Uno de los objetivos de este plan es un mayor esfuerzo presupuestario en formación profesional. De los 995.000 millones de pesetas destinados para 1998 (5.958,08 millones ECU), las mayores partidas se destinan a formación (759.400 millones PTA – 4.547,3 millones ECU). Con ello se quiere dar cumplimiento a los acuerdos de la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo (20-21 de noviembre de 1997), que acordó facilitar, en un plazo de cinco años, oportunidades de empleo a los jóvenes menores de 25 años antes de que estén seis meses en paro, y al resto de los desempleados, antes de un año.

El Plan prevé incrementar el total de las acciones formativas, de orientación y de apoyo al empleo. Entre sus objetivos se cuentan formar y orientar a cerca de 40.000 discapacitados, 360.000 jóvenes y 592.000 adultos en situación de paro de larga duración todos los años, hasta un total de 992.000 beneficiarios.

1.4. Contexto institucional y administrativo

1.4.1. El sistema educativo y de la formación profesional inicial

Se rige por la Ley 1/1990 (LOGSE) y está administrado y financiado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y las comunidades autónomas con competencias transferidas (las CCAA acogidas al Artículo 151 y las de régimen foral). El sistema educativo y de la formación inicial recibe su financiación de dichos entes, de los fondos estructurales de la UE y de fondos procedentes del sector privado.

La formación profesional inicial comprende:

- la FP reglada para jóvenes y adultos (incluyendo formación profesional para quienes buscan empleo por primera vez y no disponen de cualificaciones académicas o profesionales, y la formación general básica para la población activa, con empleo o sin él, como complemento a otros programas formativos);
- los programas de garantía (PGS) para personas en edad escolar sin cualificaciones académicas o profesionales.

1.4.2. Formación continua para personas con empleo

Se rige por el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) y está administrada por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Los agentes sociales españoles son responsables de aplicar el ANFC a través de la FORCEM.

La formación continua se financia a través de una cuota de formación profesional impuesta a empresas y trabajadores (0.7% de la masa salarial de una empresa), destinándose dicho importe en parte a la formación continua y en parte a la formación ocupacional para parados (véase más adelante). Esta cuota se recauda junto con las cotizaciones a la Seguridad Social y va a parar al Tesoro Público, donde queda consolidada con los ingresos estatales, asignándose después a través del Presupuesto General del Estado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), quien a su vez la transfiere al INEM. El INEM tiene la obligación de transferir anualmente la proporción correspondiente para la formación continua a la FORCEM. Una fuente adicional de financiación son los fondos estructurales de la UE (véase el apartado 1.5 siguiente).

La formación continua para personas con empleo esta vinculada a las actividades de formación dentro de la empresa, como bien de inversión y estrategias de ordenación de

recursos humanos. Es también un medio para fomentar el empleo y desarrollar oportunidades personales.

1.4.3. La formación ocupacional para desempleados

Está regulada por el Plan Nacional de Formación y Inserción Profesional (Plan FIP) y el Programa Público de Empleo-Formación de Escuelas Taller y Casas de Oficio (véase contexto legal). La gestión de la formación ocupacional corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁷ a través del INEM en las comunidades autónomas del artículo 143. El resto de comunidades autónomas (Forales y Art. 151) tienen competencias en esta materia.

La financiación del Plan FIP procede de dos fuentes principales: la cuota de formación profesional (cuota de FP) y el Fondo Social Europeo (FSE). Como se ha descrito en el punto 1.4.2, se destina en una parte a la formación profesional de los desocupados y en otra parte a la formación profesional continua. Dicha cuota se recauda junto con las cotizaciones de la Seguridad Social y posteriormente se destina, vía Presupuestos Generales del Estado, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y de éste al INEM.

Por su parte la financiación de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio tiene su origen en una parte de la cuota de FP destinada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del INEM, con fondos del FSE y de la entidad promotora de la Escuela Taller o Casa de Oficio

La estructura del Plan FIP permite ofrecer los siguientes tipos de formación:

- formación profesional para desocupados perceptores del subsidio de paro;
- formación profesional para desocupados que hayan trabajado anteriormente (jóvenes o personas de más de 25 años en situación de paro de larga duración);
- formación profesional para personas con dificultades especiales para acceder al empleo (discapacitados, migrantes y otros grupos desfavorecidos).

La estructura de los programas de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios permite impartir:

- formación profesional para personas menores de 25 años que buscan empleo por vez primera, sin cualificaciones profesionales y no acogidas a los programas de garantía social (PGS).

⁷ Hasta 1986, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tenía por nombre Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social. Para evitar confusiones, usaremos en todo el informe el nombre actual.

1.4.4. Esquema de la estructura institucional, administrativa y de financiación

Cuadro 9 *Administraciones y organismos españoles con competencias en formación profesional*

	Formación inicial	Formación ocupacional	Formación continua
Competencia			
CCAA Art. 143	Administración central	Administración central	Agentes sociales
CCAA Art. 151	Administración autonómica	Administración autonómica	
Gestión administrativa			
CCAA Art. 143	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM)	Fundación para la Formación Continua (FORCEM)
CCAA Art. 143	Departamento/Consejería de Educación en cada CA	Departamento/Consejería de Trabajo en cada CA	

Fuente: elaborado por los autores.

Por otro lado, el Consejo General de la Formación Profesional (véase el apartado sobre contexto legal) alberga a representantes de los diferentes organismos administrativos tanto centrales como regionales, de los agentes sociales y de los diversos tipos de formación, a fin de coordinar las diversas actividades. Esta coordinación queda plasmada formalmente en el Programa Nacional de Formación Profesional.

1.5. Los fondos estructurales y las iniciativas de la UE

1.5.1. Los fondos estructurales en España: contexto

El Tratado de Maastricht deja patente su preocupación por la formación profesional en varios de sus artículos:

- el Fondo Social Europeo tiene por misión fomentar dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales (art. 123);
- la Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complemente las acciones de los estados miembros (art. 127).

El año 1986, España participa por primera vez en las ayudas concedidas por los Fondos estructurales. Su aportación ha supuesto para España un importante aumento de los recursos destinados a la formación profesional.

Los Fondos estructurales aportan a las regiones menos favorecidas ayudas no reembolsables que se suman a las modalidades nacionales o regionales de financiación. Estas ayudas sólo se conceden a las zonas y regiones que han sido declaradas subvencionables conforme a los objetivos regionales de los Fondos estructurales. En España estas regiones pertenecen a 3 categorías:

- las regiones menos desarrolladas (Objetivo 1)⁸, que ocupan el 75% del territorio nacional: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia, así como las ciudades de Ceuta y Melilla. Las prioridades guardan relación con inversiones directas en la producción, en la mejora de infraestructuras básicas, los servicios a las pequeñas y medianas empresas, la investigación y desarrollo, las infraestructuras educativas y sanitarias, la formación e integración profesional, así como el desarrollo rural.
- las zonas en declive industrial (Objetivo 2), repartidas entre el País Vasco, la Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña, Madrid, Baleares (y Cantabria hasta 1993). La intervención se centra en el apoyo a las nuevas actividades productivas, saneamiento y rehabilitación de asentamientos industriales y urbanos deteriorados, servicios a las PYMEs, formación e integración, e I+D.
- las zonas rurales vulnerables (Objetivo 5b), ubicadas en las mismas regiones que las acogidas al Objetivo 2. Se trata básicamente de fomentar el desarrollo rural mediante ayudas a la creación de empleos no agrarios, servicios a las PYMEs, formación y mejora de la actividad agrícola.

El conjunto de estas regiones supone el 83% de la población española. Concretamente, en las zonas del Objetivo 1 habita el 59% de la población de España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997). Además, los Fondos estructurales brindan apoyo a las siguientes medidas, extensibles a la totalidad del territorio nacional⁹:

- Objetivo 3: la lucha contra el desempleo
- Objetivo 4: prevención de los efectos de las mutaciones industriales en el empleo
- Objetivo 5a: ayuda a la reestructuración de la agricultura y de la pesca

Los aspectos relacionados con la formación profesional están financiados por los siguientes Fondos estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

⁸ Son seleccionadas como regiones del Objetivo 1 aquellas cuyo Producto Interior Bruto (PIB) por habitante, calculado en términos de paridades de poder de compra y según los datos de los tres últimos años, sea inferior al 75% de la media comunitaria, así como aquellas otras regiones cuyo PIB por habitante se aproxime al de las regiones mencionadas y existan razones específicas para su inclusión.

⁹ En las regiones del Objetivo 1, la financiación de estas acciones se inscribe en el presupuesto de los programas de desarrollo regional.

1.5.2. La gestión del Fondo Social Europeo (FSE) en España

Mediante el Real Decreto 2404/1985 de 27 de diciembre (BOE núm. 312 de 30 de diciembre) se creó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la correspondiente Unidad Administrativa, encargada de la tramitación de las solicitudes de ayudas al FSE, fijando los criterios de actuación que posibilitan el acceso a dichos fondos¹⁰.

Las solicitudes de ayudas para acciones a realizar se presentan en la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la provincia donde se lleve a cabo la acción o del domicilio de la entidad solicitante, en la que se facilita el modelo oficial de la Comisión de la UE. A su vez, la Dirección Provincial remite a la Unidad Administradora del FSE las solicitudes presentadas. El plazo de presentación para cada ejercicio es antes del 31 de julio del año anterior a la realización de la acción prevista.

Las ayudas del FSE son a fondo perdido y no pueden dar lugar a una sobrefinanciación del proyecto. En este sentido, las ayudas del FSE son acciones de acompañamiento de las políticas nacionales¹¹ y un instrumento destinado a compensar la peor situación relativa que muestran algunos Estados miembros, respecto al nivel medio de la Unión. Los programas operativos que desarrollan los Marcos Comunitarios de Apoyo responden a un Plan de Desarrollo que presenta el Estado miembro para cada objetivo. Los aprueba la Comisión Europea, de acuerdo con el Estado miembro. Definen los ejes prioritarios de actuación, los medios financieros y las formas de intervención para cada uno de los objetivos estructurales de la UE.

1.5.3. La gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en España

El FEDER es el fondo que tiene asignadas reglamentariamente funciones de contribuir y apoyar las inversiones necesarias para posibilitar el desarrollo en aquellas regiones más atrasadas. En España, la gestión del FEDER está encomendada 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 y Gestión del FEDER

Las solicitudes de ayuda para el FSE y el FEDER se presentan conjuntamente, en formularios separados para cada fondo, ante la Unidad Administradora del FSE, quien traslada a la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER los proyectos que contienen peticiones para este fondo y coordina la selección de los mismos. Una vez aprobados los proyectos, la gestión financiera se realiza separadamente para cada

¹⁰ Posteriormente, el Real Decreto 1492/1987 de 25 de noviembre regula las funciones de la Unidad Administradora del FSE y dicta las normas para la tramitación de la solicitud de ayudas. Dicho Real Decreto, a su vez, ha sido modificado por el Real Decreto 695/1996 de 26 de abril (BOE de 10 de mayo).

¹¹ Esto significa que el FSE no subvenciona la totalidad de las acciones, sino una parte de ellas, siendo responsabilidad de la autoridad, designada en el Estado miembro, velar porque entidades, tanto públicas como privadas, aporten la cofinanciación nacional correspondiente. Este aspecto conlleva la necesidad de adaptar la legislación nacional a las orientaciones que determina la UE.

fondo, coordinándose el seguimiento de los proyectos a través del Comité de Seguimiento.

Todos los pagos del FEDER se canalizan a través del Tesoro Público y es la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda la que determina las cantidades que se deben hacer llegar a los distintos beneficiarios de las ayudas.

De los 5 objetivos prioritarios a los que contribuyen las ayudas de los Fondos estructurales, el FEDER tiene asignados: el Objetivo 1, el Objetivo 2 y subsidiariamente el 5b. Con este fin, participa en la financiación, entre otras, de inversiones en el sector de la educación.

La forma de intervención de estos programas es la siguiente: los Estados presentan sus planes de Desarrollo Regional (elaborados al nivel administrativo pertinente, ya sea por las CCAA o por la Administración central) a la Comisión, indicando en ellos las necesidades así como los medios necesarios para subsanarlas; las ayudas concedidas a través del FEDER son complementarias a las ayudas nacionales, cofinanciando el Fondo entre un 50% y un 75% del total del coste público, según el objetivo de que se trate, y pudiendo alcanzar excepcionalmente el 80% o el 85%.

1.5.4. La distribución de los fondos estructurales en España

Tras la concesión de la ayuda, los pagos se remiten a la administración nacional, regional o local, designada en la solicitud por el Estado miembro. Así, cuando se aprueba una solicitud de cofinanciación correspondiente a un programa proyecto, etc. se genera un crédito de compromiso en el Presupuesto de la Comunidad y, paralelamente, en la gestión nacional, este compromiso se inscribe, según su destinatario, en las cuotas que se asignan a los distintos órganos y agentes inversores.

En cuanto al apoyo financiero que estos Fondos estructurales prestaron a España para la formación profesional durante el periodo 1989-93, y al previsto para el periodo 1994-99, se observa lo siguiente:

- *Objetivo 1: Regiones menos desarrolladas*

Los resultados del periodo 1989-93 muestran que los recursos humanos absorbieron el 20% del gasto público total; 1,4 millones de personas se beneficiaron de las acciones cofinanciadas durante estos años en las regiones acogidas al objetivo 1, repartidas entre un 87% a título de acciones formativas y un 13% en concepto de ayudas al empleo. Las actividades más importantes fueron las de formación profesional ocupacional, seguidas por medidas de apoyo a los programas de formación profesional y por las ayudas a la formación para colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo (mujeres, minusválidos y migrantes). Los objetivos para el actual periodo 1994-99 incluyen una serie de objetivos cuantificados en distintos ámbitos. Por ejemplo, está previsto que el

porcentaje de jóvenes que cursan estudios secundarios¹² ascienda del 66,2% en 1994 al 97,9% en 1999, y que el de desocupados que reciben una formación se eleve del 8,4% en 1992 al 10,6% en 1999.

- *Objetivo 2: zonas en declive industrial*

Entre 1990 y 1993, la ayuda a los recursos humanos en las zonas acogidas al objetivo 2 benefició a 530.000 personas que participaron en acciones de formación profesional para ocupados en PYMEs y en empresas en reestructuración, así como para activos en sectores profesionales vinculados a la creación y desarrollo de actividades productivas en la zona. El objetivo 2 comprende, también, toda una serie de intervenciones de apoyo a la I+D y a los equipamientos de formación.

Para el periodo 1994-99 se imprimió a los objetivos una mayor orientación centrada en la reducción de la tasa de paro y en la mejora de la competitividad empresarial. Sin embargo, se sigue asignando el grueso del gasto a las infraestructuras de transporte y equipamientos medioambientales.

- *Objetivo 5b: Zonas rurales vulnerables*

Durante el periodo 1989-93, las acciones de formación prestaron mayor atención a la innovación para fomentar la renovación del entramado rural, en concreto las actividades de formación se dirigen a los activos y ocupados en pequeñas y medianas empresas de familias profesionales vinculadas al sector agrario. Para el periodo 1994-99, el objetivo consiste en ajustar mejor los programas a los diferentes tipos de zonas rurales afectadas.

- *Objetivo 3: Lucha contra el desempleo y Objetivo 4: Prevención de los efectos de las mutaciones industriales en el empleo*

En España, dos millones de personas, lo que significa un porcentaje anual del 20% de los desocupados, participaron entre 1989 y 1993 en una acción de formación secundada por el FSE. Éstas incluyen acciones de formación tecnológica, formación de base, cualificación y reciclaje, cuyo objetivo es facilitar a aquellas personas en situación de paro de larga duración y a los jóvenes formación profesional en nuevas tecnologías y en nuevas técnicas de gestión y organización en las empresas, particularmente para favorecer la creación de PYMEs y fomentar la economía social, así como formación en familias profesionales que correspondan a necesidades del mercado de trabajo. En segundo lugar, se incluyen las acciones de formación en favor de las mujeres y de las categorías menos favorecidas en el mercado de trabajo.

Atendiendo al importante índice de paro y a las deficiencias del sistema de formación técnica y profesional en España, la ayuda de los Fondos estructurales en favor del

¹² Los estudios secundarios incluyen las enseñanzas de formación profesional y BUP, siendo el peso de la formación profesional, aproximadamente, el 45% del total.

empleo para 1994-99 se ha destinado principalmente a la formación de los jóvenes. Se ha hecho mayor hincapié a las fórmulas de integración profesional de los jóvenes (formación alternada, prácticas), a los itinerarios de integración para personas en paro de larga duración y aquellas amenazadas con quedar excluidas del mercado de trabajo, así como a la actualización de las cualificaciones tecnológicas. Un 60% de las personas beneficiadas durante este periodo fueron mujeres. Por otra parte, las medidas más preventivas se concentraron en la creación de un sistema de formación continua abierto al mayor número posible de empresas. Los trabajadores de las PYME se beneficiaron del 80% de las medidas de financiación.

Por su parte, un desglose temático de la intervención de los Fondos estructurales muestra que las ayudas comunitarias destinadas en España a los recursos humanos, para el conjunto de los objetivos (en los que se incluye la formación profesional), han disminuido del 26.8% durante el periodo 1989-93 hasta el 25.3% para el periodo 1994-99.

Cuadro 10 Desglose temático de la intervención de los Fondos estructurales

	1989-93	1994-99
Infraestructura	39.5%	31.2%
Inversiones productivas	19.5%	24%
Recursos humanos	26.8%	25.3%
Medio ambiente	14.1%	19%
Asistencia técnica	-	0.5%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997).

1.5.5. Iniciativas comunitarias

Estas iniciativas son instrumentos específicos de la política estructural comunitaria, propuestas directamente por la Comisión Europea: NOW (igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres), HORIZON (integración de minusválidos y personas desfavorecidas en el mercado laboral), INTEGRA (integración en el mercado laboral de grupos con riesgo de marginación o exclusión social), YOUTHSTART (integración en el mercado laboral de personas sin cualificación), ADAPT (facilitar la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y a la evolución de los sistemas productivos).

La dotación financiera asignada a España para dichas iniciativas a través del FSE y el FEDER en el periodo 1994-99 ha sido, en datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997):

- iniciativas de Empleo (NOW, HORIZON, YOUTHSTART, INTEGRA): 62.000 millones de pesetas (386,6 millones ECU)
- iniciativa ADAPT: 41.000 millones de pesetas (256,4 millones ECU)

Una dotación indicativa de, aproximadamente, el 10% del presupuesto va destinada a financiar actuaciones FEDER. La tasa de cofinanciación comunitaria es del 75% del coste total en las regiones del Objetivo 1 y del 50% fuera del Objetivo 1. Sin embargo, debe existir una parte (sin que se fije un porcentaje) de cofinanciación pública, aportada total o parcialmente por el organismo público responsable del proyecto¹³. Se admite la cofinanciación privada de proyectos, que no podrá ser superior al 50% de la cofinanciación nacional, aunque se estima que la cofinanciación privada puede representar como mínimo el 5% del coste total del programa. Cuando la acción de formación beneficia a trabajadores de una empresa, ésta debe aportar la cofinanciación adecuada.

La coordinación de las iniciativas Comunitarias EMPLEO y ADAPT se lleva a cabo desde la Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). España presenta a la Comisión un programa operativo para cada iniciativa, que sirve de marco de actuación; el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realiza a partir de éste la selección de los proyectos que presenten las entidades públicas responsables dentro de los plazos y condiciones establecidos en el programa.

En este sentido, FORCEM, como entidad gestora de los Acuerdos de Formación Continua y promotora a escala estatal del Objetivo 4, ayuda a presentar y cofinanciar total o parcialmente los proyectos.

¹³ Obligatoriamente, cada proyecto debe estar encabezado por una Entidad de Derecho Público que será responsable del mismo a los efectos de solicitar la ayuda, certificar los gastos, solicitar los pagos y efectuar el seguimiento, control financiero y evaluación.

Sección 2. Formación profesional inicial

2.1. Contexto

La formación profesional (FP) inicial comprende: la FP reglada (formación profesional de nivel medio y superior) y los programas de garantía social. Los centros de formación profesional que imparten formación inicial pueden estar en manos públicas o privadas y se acogen a la denominación de Instituto de Educación Secundaria (IES).

2.1.1. La formación profesional reglada

La Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), de 3 de octubre de 1990, constituye el pilar en el que se fundamenta la formación profesional inicial. Esta ley sustituyó a la Ley 14/1970 General de Educación y financiación de la Reforma Educativa, de 6 de agosto de 1970¹⁴. La LOGSE dedica los artículos 30 a 35 de su capítulo cuarto a la formación profesional inicial, señalando que ésta tiene como finalidad preparar a los alumnos para una actividad profesional, proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a los cambios laborales que pueden producirse a lo largo de su vida. La ley postula la necesidad de dar correcta solución a disfuncionalidades que se han venido manifestando o agudizando con el transcurso del tiempo y que han configurado la formación profesional inicial como una vía secundaria, demasiado académica y excesivamente desvinculada y alejada del mundo productivo.

Respecto a la estructura del sistema educativo, la LOGSE produce una reorganización con respecto a la Ley 14/1970; al elevar la edad de escolarización obligatoria de los 14 a los 16 años para toda la población y realizar una profunda reforma de la formación profesional reglada, el sistema educativo español queda ordenado del modo siguiente:

Cuadro 11 Sistema Educativo según la LOGSE 1/1990

Educación preescolar	de 0 a 6 años
Educación primaria	de 6 a 12 años
Educación secundaria:	
Educación Secundaria Obligatoria	de 12 a 16 años
Bachillerato	
Formación Profesional de Grado Medio	
Formación Profesional de Grado Superior	

Fuente: LOGSE 1/1990.

¹⁴ Con la Ley General de Educación de 1970 se aborda la extensión de la Educación General Básica (EGB) a toda la población en edades comprendidas entre los 6 y los 14 años. Con relación a la formación profesional inicial, esta Ley organiza este tipo de formación en dos grados: Formación Profesional de Primer Grado (FP1), de 14 a 16 años, y Formación Profesional de Segundo Grado (FP2), de 16 a 18 años.

Con la puesta en marcha de la reforma educativa, los jóvenes que terminan los estudios de Secundaria o de Bachillerato pueden elegir entre una amplia variedad de ciclos formativos de grado medio (al final de la ESO) o de grado superior (al terminar el Bachillerato). La duración de los ciclos va de 1.400 horas a 2.000 horas. En éstos no hay asignaturas sino módulos, que comprenden tanto enseñanzas teóricas como prácticas. Uno de los módulos es el de Formación en Centros de Trabajo, ya que el alumno cursa alrededor del 20% de las horas totales de formación (entre 440 y 740, según los ciclos) en una empresa. La colaboración con las empresas se desarrolla a través de convenios. Estas prácticas no tienen ninguna remuneración para el alumno, aunque las empresas reciben una aportación simbólica (200 PTA alumno/hora) por su colaboración. La formación obligatoria en centros de trabajo constituye el elemento de la FP inicial española más próximo al sistema de formación por aprendizaje. Es necesario observar que han surgido una serie de problemas en la aplicación de estos módulos¹⁵.

En el curso 97-98, 138.000 alumnos se hallaban matriculados en las enseñanzas de carácter profesional dentro del área de gestión del MEC (quedan excluidos los alumnos de FP en las CCAA con competencias educativas); de éstos, unos 58.000 lo hacen en estos nuevos ciclos formativos señalados (FP Grado Medio o Grado Superior), mientras otros 80.000 estudiantes siguen las enseñanzas de FP1 y FP2 de la Ley General de Educación (véase la nota 14), debido a la coexistencia de ambos sistemas hasta tanto no finalice el calendario de implantación de la reforma, previsto para el año 2002. El cuadro siguiente ilustra las relaciones entre los dos sistemas para la FP reglada:

Cuadro 12 Relaciones entre las vías de FP inicial según las Leyes de 1970 y 1990

Ley de 1970		Ley de 1990 (LOGSE)	
Nivel	Edad	Nivel	Edad
Formación profesional de Primer Grado (FP1)	14-15	Formación profesional de Grado Medio	16-17
Formación profesional de Segundo Grado (FP2)	16-17-18	Formación profesional de Grado Superior	18-19

El Ministerio de Educación y Cultura, a través de la LOGSE, emite disposiciones sobre la estructura de la formación profesional inicial, sobre las enseñanzas mínimas prescriptivas en el ámbito del Estado, y sobre el currículo básico prescriptivo en su ámbito de gestión (las comunidades del Artículo 143)¹⁶. Las comunidades autónomas con competencias

¹⁵ Según una orden ministerial promulgada el 14 de febrero de 1998, las empresas estarán obligadas a tributar a Hacienda por los alumnos de formación profesional que acojan en prácticas. En este sentido, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio ha alertado que no admitirán alumnos en prácticas en caso de que la orden prospere y ha pedido aclaración de esta normativa a los ministerios de Educación y Economía porque interpreta que se ha producido un error. Si las empresas se niegan a acoger a los alumnos el desarrollo de la FP se verá totalmente imposibilitado, ya que son imprescindibles las prácticas para obtener el título.

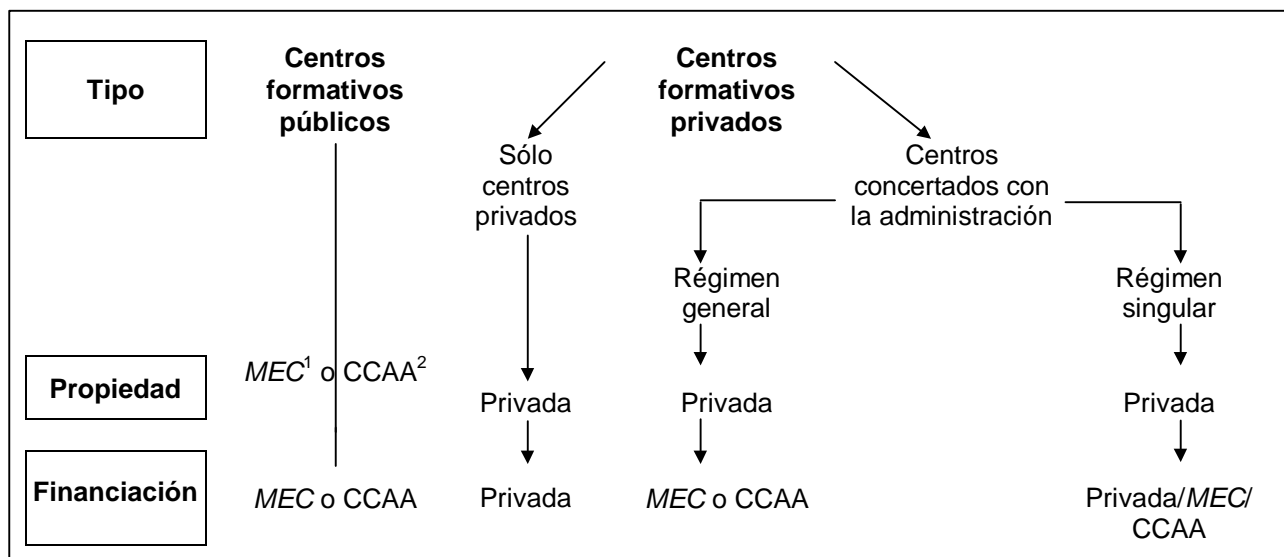
¹⁶ En lo que se refiere a las comunidades del Artículo 143 de la Constitución, éstas no tienen competencias en materia de educación, aunque está previsto que las reciban próximamente. En 1998 se confirió dicha competencia a las comunidades de Aragón, La Rioja y Baleares, y en un futuro se transferirá asimismo a Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cantabria, Murcia y Extremadura.

educativas¹⁷, partiendo de la norma sobre enseñanzas mínimas prescriptivas en el ámbito del Estado, emiten para su territorio el currículo básico y el desarrollo curricular del mismo, teniendo en cuenta las peculiaridades de su entorno cultural, político y socioeconómico.

Con relación a la organización de la formación profesional reglada (de grado medio y grado superior), la Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del derecho a la Educación (LODE), reconoce la existencia de una red integrada de centros públicos y centros privados de enseñanza secundaria (IES). Puede dividirse a los centros formativos privados en dos categorías: aquellos de carácter totalmente privado y aquellos que han acordado ‘conciertos’ con la administración (*centros concertados*). La cuantía de los fondos públicos asignados a conciertos educativos con este último tipo de centros se establece cada año en los Presupuestos Generales del Estado y de la correspondiente CA.

Existen dos modalidades en el régimen de conciertos (excluyendo a los centros formativos totalmente privados): los centros que suscriben el *régimen general*, que están financiados en su totalidad con fondos públicos y deben impartir gratuitamente la enseñanza, y los centros acogidos al *régimen singular*, en los cuales los fondos públicos cubren parcialmente los gastos, por lo que pueden recaudar fondos de los alumnos. En función de la región respectiva, el Ministerio de Educación y Cultura o la administración autonómica fijan la cuota máxima que puede recabarse de cada alumno.

Gráfico 1 Estructura de la financiación para los diferentes centros formativos



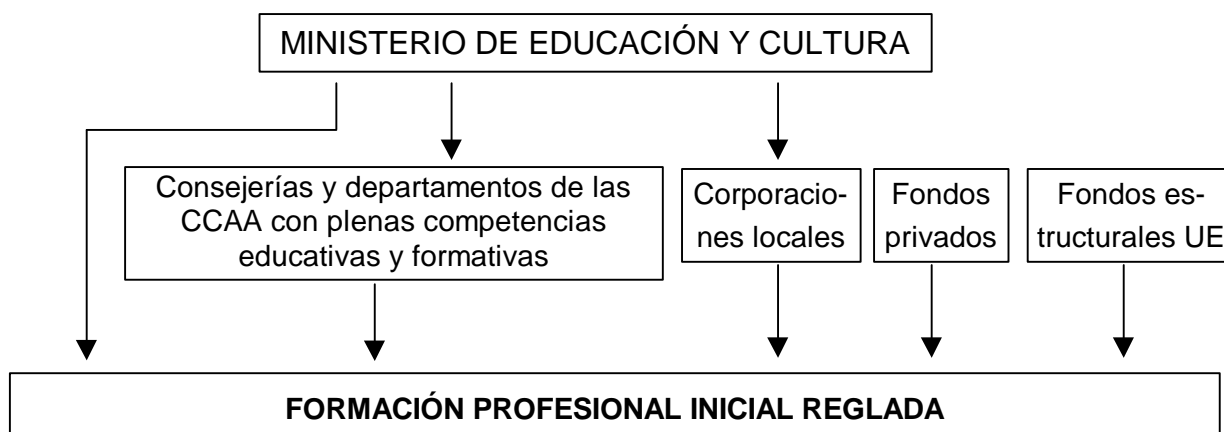
¹ Ministerio de Educación y Cultura.

² Comunidades autónomas.

¹⁷ La Constitución establece en el Artículo 151 las CCAA con competencias en educación: Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra. Estas tienen competencias plenas, pero no exclusivas, y pueden ejercer una gestión directa de la educación en su territorio.

La financiación de la formación profesional reglada (de grado medio y grado superior) se realiza por tanto a través de fondos públicos y privados. Los primeros proceden del Ministerio de Educación y Cultura, las administraciones autónomas y las corporaciones locales (que desempeñan tan sólo algunas funciones)¹⁸. Por su parte, los fondos privados proceden de instituciones privadas y de los ciudadanos. Sin embargo, a la aportación de origen nacional, hay que adicionar los recursos procedentes de los Fondos estructurales.

Gráfico 2 Estructura de la financiación en la formación profesional inicial reglada



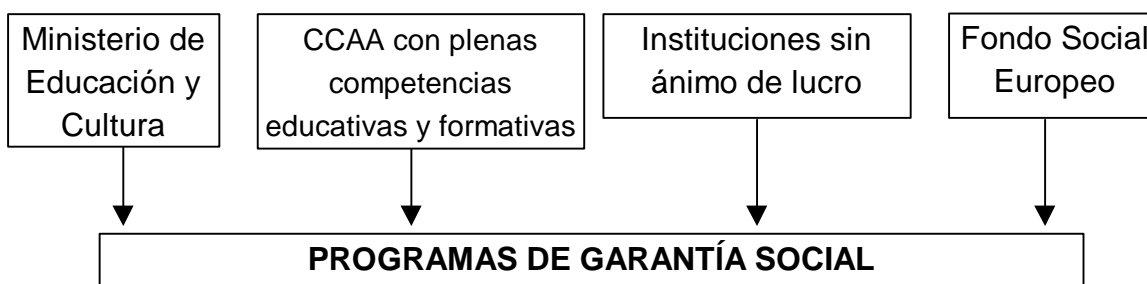
2.1.2. Programas de Garantía Social

Además de formalizar los niveles educativos, el artículo 23(2) de la LOGSE 1/1990 estipula el desarrollo de los Programas de Garantía Social (PGS), concebidos para proporcionar una formación profesional básica a los jóvenes que no han superado la educación secundaria. Los jóvenes pueden asistir a ellos gratuitamente y percibir además una ayuda económica.

Los Programas de Garantía Social se llevan a cabo en centros formativos públicos, centros formativos autorizados de carácter privado o en otros centros formativos (p.e. academias, empresas) aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura o por los departamentos/consejerías educativas de las respectivas CCAA.

¹⁸ La legislación vigente sólo confiere algunas competencias limitadas en cuanto a educación y formación inicial a las corporaciones locales; éstas no disfrutan de responsabilidad administrativa. Desempeñan funciones relacionadas con el mantenimiento y reforma de los centros públicos de enseñanza y formación, la contratación de personal no docente, el transporte escolar y las actividades extracurriculares.

Gráfico 3 La financiación de los Programas de Garantía Social



2.2. Fuentes de financiación de la formación profesional inicial

La financiación de ambos tipos de formación es totalmente directa. Además, las infraestructuras, profesorado, centros etc. de la formación inicial se destinan exclusivamente a ella. La formación ocupacional y continua tienen una infraestructura y organización diferente.

2.2.1. Fuentes de financiación de la formación profesional reglada

La financiación de la formación profesional reglada tiene su origen en:

- (i) Ministerio de Educación y Cultura (MEC);
- (ii) consejerías/departamentos de las CCAA con plenas competencias en educación;
- (iii) corporaciones locales;
- (iv) fondos privados;
- (v) fondos estructurales.

(i) Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

En el territorio de las CCAA que no tienen competencia en educación, las unidades de financiación de la formación profesional inicial son, esencialmente, el Ministerio de Educación y Cultura y los organismos dependientes de dicho Ministerio.

El MEC presenta anualmente ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados y ante la Comisión de Educación del Senado un informe con el fin de que éstas conozcan, debatan y evalúen el proceso de desarrollo de la reforma educativa, así como la aplicación de los medios humanos y materiales precisos para la consecución de sus objetivos

Los fondos no se destinan únicamente a las instituciones de enseñanza pública sino que pueden revertir también en subvenciones para centros privados y en becas y ayudas a

los estudiantes. Los institutos de enseñanza secundaria (IES) gozan de gratuidad total de matrícula, debiendo las familias costear la utilización de los servicios complementarios de comedor y transporte. Los programas de becas y ayudas al estudio son de aplicación estatal, con excepción del País Vasco, que ha asumido dicha competencia para su comunidad.

(ii) Consejerías/Departamentos de las CCAA con plenas competencias en educación

La estructura del gasto educativo ha cambiado en los últimos años, incrementándose mucho la participación de las CCAA, al tiempo que disminuye la intervención de la administración central. Así, las administraciones autonómicas, al ejercer sus competencias en materia educativa, son las que más han incrementado su participación en la financiación de la enseñanza durante los últimos años, ya que al asumir las funciones educativas también asumen los gastos que representan¹⁹, mientras que el Estado renuncia a su cargo. Es previsible que este mayor peso de las Comunidades en el gasto de la formación profesional inicial aumente más aún conforme se traspasen competencias educativas al resto de las CCAA.

En las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en educación (CCAA del Artículo 151), la financiación pública destinada a la formación profesional se realiza a través de las Consejerías o Departamentos de Educación o de organismos específicos de estas CCAA. Los recursos que las comunidades con competencias destinan a la formación profesional inicial proceden de las siguientes fuentes de financiación:

- (a) Presupuestos Generales del Estado;
- (b) Transferencias del Ministerio de Educación y Cultura;
- (c) Recursos propios.

(a) Presupuestos Generales del Estado

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas establece que estas recibirán una participación en la recaudación global de los impuestos estatales no cedidos, llamada "Participación de los Ingresos del Estado" (PIE). Dicha participación se calcula en función de una serie de criterios: habitantes, extensión territorial, unidades administrativas, pobreza, esfuerzo fiscal e insularidad.

(b) Transferencias del Ministerio de Educación y Cultura

Los recursos que reciben las comunidades procedentes del MEC se calculan bajo el concepto de "Gasto Equivalente", ello implica que las partidas transferibles a las comunidades se incrementen en la misma proporción que se incrementa el importe que gasta el MEC.

¹⁹ He aquí los periodos en que éstas iniciaron su aportación a la financiación de la formación profesional inicial: País Vasco (1981), Cataluña (1982), Galicia (1983), Andalucía (1984), Canarias (1984), Comunidad Valenciana (1984) y Navarra (1990).

En la liquidación del presupuesto del Ministerio se incluyen todas las transferencias a centros privados concertados, inclusive los libramientos a las Comunidades otorgados por la Subdirección General de Régimen de Concursos Educativos. Por lo tanto, las Comunidades con competencias plenas en educación incluyen a su vez en sus liquidaciones las transferencias a los centros concertados y los gestionan autónomamente.

(c) Recursos propios

Otra parte de la financiación de las comunidades procede de los tributos cedidos por el Estado a las comunidades y de la participación del 30% sobre las cuotas líquidas del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (el impuesto directo más importante) declarado por los residentes de cada comunidad

(iii) Corporaciones locales

Las corporaciones locales desempeñan una función limitada en términos educativos. El gasto en educación que realizan las corporaciones locales en formación profesional reglada sólo representa entre el 5% y el 6% del gasto educativo total en España (Oroval et al., 1995). Es necesario señalar que las fuentes estadísticas que registran el gasto local en educación no ofrecen desagregación por niveles educativos. Sin embargo, Uriel et al. (1997) han estimado que el 90% del gasto educativo local corresponde a la educación infantil y primaria y el 10% restante a otras enseñanzas (incluida la formación profesional). Por otra parte, las corporaciones locales pueden recibir también fondos del Ministerio de Educación y Cultura a través de convenios firmados con éste.

(iv) Fondos privados

La financiación privada de la formación profesional reglada corresponde a la parte del gasto financiado con fondos de carácter privado que provienen de las familias y de instituciones de carácter privado o empresas. Estos recursos suelen destinarse a cubrir los gastos que generan los centros (IES) acogidos al "régimen singular" o los IES fuera del régimen "concertado".

En la estructura de financiación de los IES privados acogidos al régimen concertado hay que señalar el peso que tienen las subvenciones públicas, que en el caso de la formación profesional reglada supone entre el 60% y 70% del total, con tendencia al alza. Por otra parte, las aportaciones privadas de las familias han contribuido a reducir la contribución de empresas e instituciones privadas a la financiación de los IES privados: si en el año 1981 ésta representaba el 20% del total, en 1991 se había ya reducido a la mitad, según Uriel et al. (1997). El mismo estudio muestra cómo se ha incrementado la financiación por alumno escolarizado en un IES privado, en pesetas constantes, y que dicho crecimiento se ha basado en el aumento de las subvenciones públicas.

En los IES públicos, el gasto privado se destina a financiar los aspectos no cubiertos por la Administración. Este es el caso de los libros, transporte, material escolar, etc.

(v) Fondos estructurales

A los fondos nacionales, públicos y privados, destinados a la financiación de la FP inicial hay que añadir la aportación comunitaria procedente de los Fondos estructurales, en concreto del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, destinada a las zonas declaradas subvencionables conforme a los objetivos estructurales. La aportación comunitaria de mayor peso corresponde al FSE.

2.2.2. Fuentes de financiación de los Programas de Garantía Social

Al igual que en el caso de la FP reglada, las fuentes de financiación de los Programas de Garantía Social dependen de quién tenga jurisdicción sobre la FP inicial (el Ministerio de Educación y Cultura o las CCAA) en las diferentes regiones. Las fuentes pueden ser:

- (i) Ministerio de Educación y Cultura;
- (ii) Comunidades Autónomas con competencias en materia de educación;
- (iii) Otras administraciones o instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que desarrollan dichos programas;
- (iv) Fondo Social Europeo.

(i) Ministerio de Educación y Cultura

Para desarrollar los Programas de Garantía Social, el Ministerio de Educación y Cultura convoca subvenciones a aquellas entidades incluidas en su ámbito territorial de gestión (ya sean Institutos de Educación Secundaria - IES - u otros centros, empresas, etc.). Para tener acceso a dicha subvención, la entidad local debe presentar la solicitud, formalizada en un modelo que facilita dicho Ministerio, acompañada de la siguiente documentación:

- certificado del ofertor formativo por el que se aprueba el desarrollo del programa en caso de ser subvencionado;
- un plan de actuación con datos sobre personas participantes en el programa, lugar de la formación, número de profesores, etc.

La documentación anterior debe ser presentada en la Dirección Provincial de Educación y Cultura de la correspondiente CA dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria de subvenciones en el BOE. Para cada solicitud, las Direcciones Provinciales adjuntan un informe en el que se indica la conveniencia de otorgar la subvención solicitada y se hace referencia a la coherencia entre las actividades propuestas en la solicitud y las recomendaciones de la Comisión Provincial de Formación Profesional Reglada. Finalmente, las solicitudes son relacionadas por orden de prioridad y, en el caso de que alguna no se ajuste a la convocatoria, se relaciona aparte.

Tras recibir las solicitudes, una comisión²⁰ elabora una propuesta de concesión o denegación de subvenciones, teniendo en cuenta los siguientes criterios preferenciales: informe favorable de la Dirección Provincial, mayor adecuación del proyecto a los objetivos previstos, carencia de otros PGS en la zona, grado de implicación de las empresas del sector profesional, número de jóvenes beneficiarios, recursos disponibles. Por último, se dicta la concesión o denegación de subvenciones mediante orden que se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

En el caso de que el dictamen de la comisión sea favorable, para poder percibir la subvención es necesaria la formalización de un convenio entre cada entidad local y la correspondiente Dirección Provincial de Educación y Cultura dentro del mes siguiente a la publicación en el BOE de la orden de concesión. Dicha cantidad, que corresponde a la formación indicada en su proyecto, se abona de una sola vez a la entidad formadora a través de las respectivas Direcciones Provinciales de Educación y Cultura. En el plazo de un mes a partir de la expiración del convenio anterior, las entidades locales beneficiarias de la subvención deben presentar ante la Dirección Provincial de Educación y Cultura la documentación justificativa de la subvención. La no justificación del importe recibido, por parte de la entidad local, conlleva el reintegro de las cantidades no justificadas y la exigencia de intereses de demora

(ii) Comunidades Autónomas con competencias en materia de educación

Las CCAA que detentan la competencia en materia de educación garantizan la oferta de Programas de Garantía Social. Para llevar a cabo estos programas, estas CCAA perciben del Ministerio de Educación y Cultura fondos que pasan con este destino específico al presupuesto de la CA.

Para acceder a los fondos que las comunidades autónomas destinan a los PGS, los ofertores formativos en el territorio de cada CCAA (IES, academias, empresas, etc.) deben seguir el proceso que regula la normativa aprobada por las distintas administraciones autonómicas, proceso no muy diferente al descrito para el ámbito de la Administración Central (territorio MEC).

(iii) Instituciones sin ánimo de lucro que desarrollan PGS

Las instituciones que desarrollan los programas de Garantía Social, normalmente, disponen de la estructura suficiente para llevar a cabo las actividades por las que se solicita la subvención. En consecuencia, su aportación, la mayoría de las veces, consiste en la cesión de dichos bienes e infraestructuras.

²⁰ Esta comisión se compone de los siguientes miembros: Presidente (el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa); Vicepresidente (el Subdirector General de Educación Compensatoria); Vocales (un representante de la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, tres representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, y dos representantes de la Subdirección General de Educación Compensatoria).

(iv) Fondo Social Europeo

Las acciones formativas desarrolladas dentro de los PGS están cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en virtud del Objetivo 1 de este organismo, para el periodo 1994-1999. En este sentido los programas de garantía social deben corresponderse con el programa de actuaciones previstas y financiadas por el Fondo. Las ayudas procedentes de este organismo suponen el 75% del presupuesto previsto para llevar a cabo estos programas (el 80% en el caso del programa regional de Extremadura y el 85% en el del programa regional de Canarias). Para los Programas de Garantía Social incluidos dentro del Objetivo 3, el FSE aporta el 45% del coste total.

2.3. Mecanismos de distribución de los fondos que financian la formación profesional inicial

En esta sección se examinan los mecanismos de distribución de fondos y el volumen de recursos destinados a la formación profesional inicial, procedentes de las distintas fuentes de financiación.

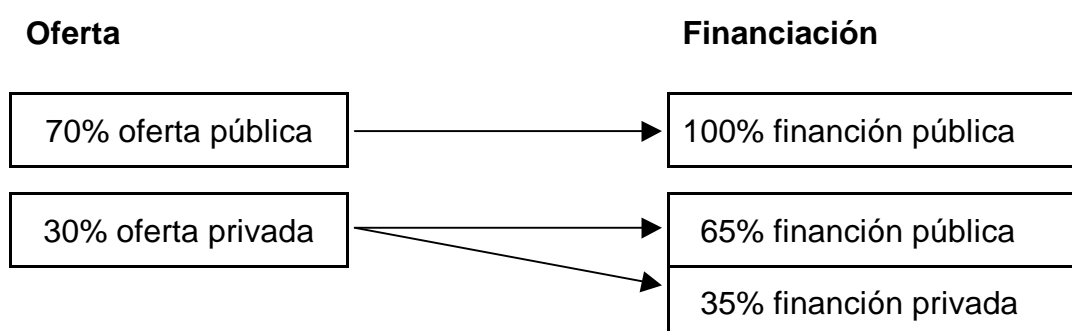
Cuadro 13 Participación total en la formación inicial* (número de personas)

1990	1993	1994	1995
857 246	878 183	836 239	782 870

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.

* El descenso en el número de participantes es consecuencia del menor índice de natalidad. En la cifra se incluye la participación tanto en la FP reglada como en los PGS para el conjunto del Estado español.

Gráfico 4 Oferta y financiación de la FP inicial

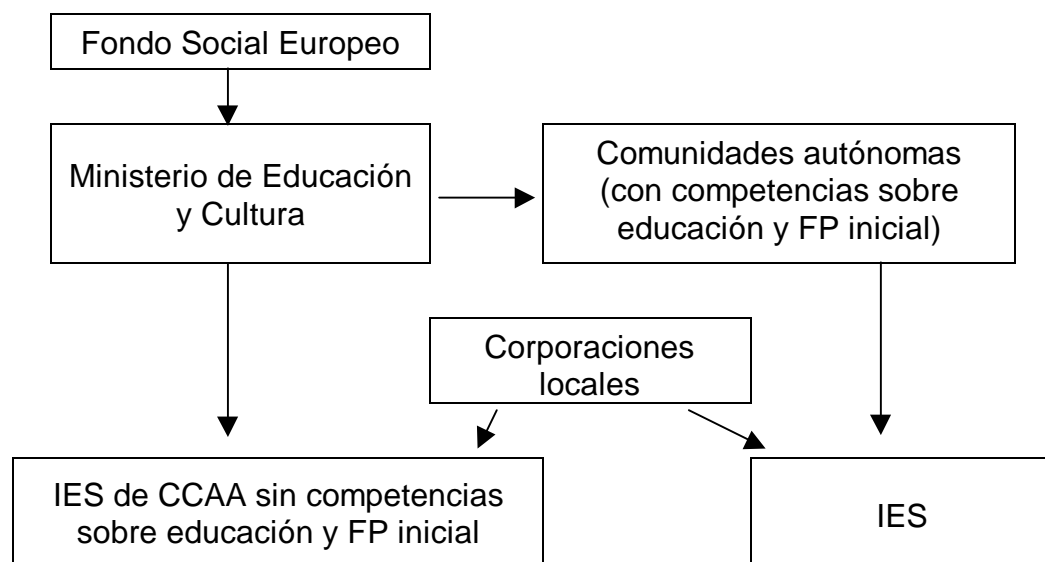


2.3.1. Formación profesional reglada

2.3.1.1. Formación profesional reglada impartida en IES públicos

La financiación de la formación profesional reglada impartida en IES públicos pertenecientes a una comunidad autónoma sin competencias educativas es responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura. Cuando la comunidad autónoma sí es responsable de impartir educación y FP inicial, corresponde a ella la distribución de recursos. Tanto el Ministerio de Educación y Cultura como las CCAA conceden asignaciones presupuestarias directas a los institutos públicos de enseñanza secundaria. El importe asignado depende del número de alumnos, número de profesores, materia enseñada y del nivel de mantenimiento por parte del centro de maquinaria y equipos.

Gráfico 5 *Distribución de fondos a los IES públicos para la formación profesional reglada*



Para analizar la financiación de la FP reglada que se imparte dentro de los IES públicos se han empleado dos fuentes distintas de información: la primera, correspondiente a los años 1985, 1990 y 1992 es el estudio realizado por Uriel et al. (1997), en el cual se distingue entre financiación de gastos corrientes y de capital; la segunda, para el periodo 1997-98, corresponde al nuevo Programa Nacional de Formación Profesional, y no distingue el empleo de los recursos.

Cuadro 14 Financiación de la formación profesional reglada pública (millones PTA)

	1985	1990	1992	1997	1998
Admón. central	35 856	78 937	99 034	-	-
CCAA	38 395	93 595	114 501	-	-
Fondos privados	90	140	158	-	-
Total financiación de gastos corrientes	74 341	172 672	213 693	-	-
Admón. central	4 322	12 882	11 440	-	-
CCAA	5 040	12 454	11 962	-	-
Total financiación de gastos de capital	9 362	25 336	23 402	-	-
Total financiación Admón. central	40 178 48%	91 819 46.3%	110 474 46%	87 917 40%	93 957 40%
Total financiación CCAA	43 435 51.9%	106 049 53.5%	126 463 53.3%	129 903 60%	139 335 60%
Total financiación privada	90 0.1%	140 0.2%	158 0.7%	-	-
Total financiación	83 703 100%	198 008 100%	237 095 100%	217 820 100%	233 292 100%
millones ECU	501.2	1 185.6	1 419.7	1 304.3	1 396.9

1 ECU = 167 PTA.

Fuente: Elaboración propia a partir de Uriel et al., 1997, y del segundo Programa Nacional de Formación Profesional. La información contenida en Uriel et al., 1997, muestra las cuentas de la educación pública en enseñanza media. En consecuencia, ha sido necesario estimar el importe que corresponde a la FP a partir del número de alumnos por niveles educativos en BUP+COU y FP.

2.3.1.2. Formación profesional reglada impartida en centros privados

En el caso de los IES privados, es necesario establecer una distinción entre los centros totalmente privados y aquellos que operan bajo conciertos con el Ministerio de Educación y Cultura o las CCAA (pudiendo a su vez subdividirse esta última categoría entre los de régimen general y los de régimen singular - véase el gráfico 1 del apartado 2.1.1). Los IES totalmente privados se financian mediante las mensualidades que pagan los alumnos. Cada instituto o centro es libre de fijar sus tarifas de acuerdo con sus propios requisitos y gastos.

Los institutos privados que operan bajo el régimen general perciben una asignación directa del Ministerio de Educación y Cultura (en las CCAA sin competencias educativas) y también de su comunidad, en el caso de las CCAA con competencias. El monto de dicha asignación depende del número de alumnos, profesores, materia enseñada y maquinaria o equipos necesarios.

Los institutos privados bajo concierto de régimen singular están financiados por el Ministerio de Educación y Cultura o por su CA correspondiente (según quién tenga la competencia). Pero los fondos asignados no cubren todos los costes de la formación impartida, por lo que se recauda una contribución de los alumnos en forma de cuota.

El cuadro 15 muestra la financiación de la formación profesional reglada impartida en IES privados, a partir del estudio de Uriel et al. (1997), que se basa en la información proporcionada por las Encuestas de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada publicadas por el INE; estas últimas sólo ofrecen dicha información hasta el año 1991, por lo cual los datos de 1997 se han extraído de los indicadores publicados por la OCDE.

Cuadro 15 Financiación de la formación profesional reglada privada (millones PTA)

	1985		1990		1991		1997	
Administraciones públicas	15 954	67%	29 460	69%	33 937	69%	32 430	65%
Familias	6 356	27%	10 808	25%	12 308	25%	17 490	35%
Empresas	1 455	6%	2 458	6%	2 817	6%	*	-
Total	23 765	100%	42 727	100%	49 061	100%	49 920	100%
Millones ECU	142.3	-	255.8	-	293.7	-	298.9	-

Fuente: Uriel et al., 1997 y elaboración propia a partir de OCDE (1997). 1 ECU = 167 PTA.

* Incluido bajo "Familias".

2.3.1.3. Financiación del FSE

El cuadro 16 muestra el importe de las ayudas concedidas por el FSE a la formación profesional reglada según los marcos comunitarios de apoyo correspondientes a 1996.

Cuadro 16 Ayudas concedidas por el FSE a la formación profesional reglada (millones PTA)

Año	Regiones Objetivo 1	Objetivo 3	Total
1995	31 923.4	7 396.9	39 320.3
1996	36 295.3	8 771.4	45 066.7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 y 1997). 1 ECU = 167 PTA.

2.3.2. Programas de Garantía Social

Los ofertores formativos de Programas de Garantía Social reciben la financiación o bien del Ministerio de Educación y Cultura o bien de su CA (según quién sea responsable). El importe de la financiación se calcula conforme a las horas de formación por curso, número de alumnos y materia impartida. Tanto el Ministerio de Educación y Cultura como las CCAA asignan importes fijos (costes por hora y alumno) para cada materia.

Cuadro 17 Financiación de los Programas de Garantía Social (millones PTA)

Fuentes	1995 ¹	%	1996	%	1997 ⁶	%
MEC ²	1 863	90	2 874	90	5 191	70
CCAA ³	no disponible	-	no disponible	-	1 523	20
Instituciones públicas o privadas ⁴	207	10	319	10	746	10
FSE ⁵						
Total	2 070	100	3 193	100	7 460	100
Millones ECU	12.3	-	19.1	-	44.6	-

¹ 1992 fue el primer año en el que se convocaron subvenciones para estos programas.

² Las cifras que constan en el BOE incluyen la aportación del MEC y del FSE.

³ Las CCAA que con fecha de 1996 tienen transferida la competencia en educación son el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad de Valencia, Canarias y Navarra.

⁴ La aportación de la institución suele ser en especie (la infraestructura, el mobiliario, etc.). En este caso hemos estimado que supone un 10% del coste total.

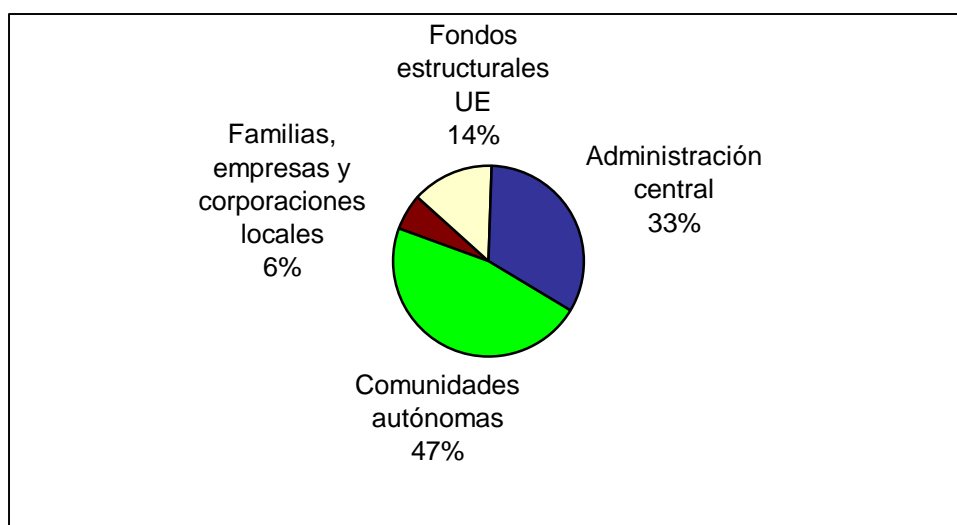
⁵ Su importe está incluido dentro de los presupuestos del MEC y CCAA.

⁶ Según consta en el II Plan Nacional de Formación Profesional.

2.3.3. Desglose por fuentes de la financiación de la formación profesional inicial

El gráfico siguiente muestra las aportaciones porcentuales de las diversas fuentes en la financiación de la formación profesional inicial (incluyendo la FP reglada y los Programas de Garantía Social) para 1997. Se observa que la mayor proporción corresponde a las administraciones públicas de las CCAA; si se le suma el porcentaje aportado por la administración central, ambos componen un 80% del total; los fondos estructurales contribuyen en un 14%, y los fondos procedentes de familias, corporaciones locales y empresas suponen el 6% del total.

Gráfico 6 Desglose de la financiación* de la formación profesional inicial por fuentes en 1997



* El gráfico se ha elaborado partiendo de estimaciones aproximadas efectuadas a partir de los cuadros anteriores. Si bien los porcentajes son bastante precisos, no resulta posible indicar cifras totales correctas debido a la compleja estructura de la financiación en España. Los porcentajes se refieren a un volumen total de financiación de unos 320.270 millones PTA (1.918 millones ECU).

2.4. Conclusiones generales

Con relación a la formación profesional inicial cabe distinguir dos tipos de formación, la formación profesional reglada (formación profesional de grado medio y grado superior) y los Programas de Garantía Social. Ambos tipos están regulados por la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, que es el marco legal de referencia para todas las comunidades autónomas.

En España cabe distinguir dos tipos de Comunidades Autónomas: aquellas que tienen competencias en educación, como es el caso de Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, La Rioja y Baleares, comunidades que tienen competencias plenas pero no exclusivas, y que gestionan directamente la educación en su territorio; y aquellas incluidas en el Artículo 143 de la Constitución y que en su mayor parte no tienen competencias en materia de educación, si bien está previsto transferírselas en un próximo futuro.

Existe además, una diversidad en las fuentes de financiación de la formación profesional inicial: éstas pueden consistir en fondos públicos (por ejemplo del MEC, administraciones autonómicas, corporaciones locales, etc.) o en fondos privados (empresas, familias, etc.); también pueden ser fondos de procedencia nacional o bien comunitaria (Fondos estructurales). La existencia de fuentes de financiación muy diversas, de origen europeo, nacional, autonómico, local, etc. genera dificultades y solapamientos en la labor de determinar el volumen de recursos destinados a la formación profesional. También es

importante indicar que la financiación es totalmente directa. No existe, en consecuencia, una financiación indirecta.

2.4.1. Formación profesional reglada

La naturaleza pública o privada del agente financiador de origen es lo que determina el carácter público o privado del gasto en formación profesional reglada, y no la del receptor o destinatario. Por consiguiente, los centros públicos son los financiados por fondos públicos y los centros privados los financiados a través de recursos de carácter privado, aunque también pueden recibir subvenciones públicas.

En los últimos años se observa un cambio en la estructura del gasto en formación profesional reglada. Se ha incrementado mucho la participación de las CCAA, que aportaban el 51% de la financiación total durante el año 1985 y casi el 60% en 1998, al tiempo que disminuye la participación financiera de la Administración Central (esencialmente, el MEC y los organismos regionales de él dependientes u “organismos autónomos”), cuya aportación ha pasado del 48% al 40% entre 1985 y 1998 (véase el Cuadro 14). Esta transformación se debe al progresivo traspaso de competencias educativas hacia las CCAA, ya que éstas asumen el gasto correspondiente.

Con relación a la financiación de los centros privados de formación profesional reglada, es significativo el peso que tienen las subvenciones públicas: un 65% de la aportación total para el año 1997 según los datos del Cuadro 15. Por último, los fondos nacionales se complementan con la contribución de los fondos estructurales de la UE, es decir FSE y el FEDER, para las denominadas regiones subvencionables (con derecho a percibir ayuda).

2.4.2. Programas de Garantía Social

En los Programas de Garantía Social el peso de la administración central es del 70%, frente a un 20% de financiación autónoma y un 10% de financiación privada (véase Cuadro 17).

Sección 3. La formación continua

3.1. Contexto

El 16 de diciembre de 1992 fue firmado, por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las organizaciones sindicales UGT y CCOO²¹ y posteriormente CIG, el primer Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)²², al que siguió el Acuerdo Tripartito de Formación Profesional Continua, firmado por las organizaciones indicadas y por representantes de la Administración y que establece los acuerdos financieros a desarrollar durante los cuatro años de vigencia (1993-1996). El 19 de diciembre de 1996, al haber expirado el primer acuerdo, se procedió a firmar un segundo Acuerdo Nacional, que entró en vigor el 1 de enero de 1997 y expirará el 31 de diciembre del año 2000. Los acuerdos son aplicables al conjunto del Estado español (exceptuando al País Vasco).

Antes de que el primer ANFC entrase en vigor, la formación continua se hallaba regulada por el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), que se extendía también a la formación para desocupados u ocupacional²³. Es decir, antes de 1992, aquellas comunidades que tenían transferidas las competencias en formación ocupacional, también tenían competencias en formación continua, porque ambos tipos de formación estaban regulados por el Plan FIP. Sin embargo, después de 1992, con la firma del primer ANFC, que regula la formación continua en el ámbito nacional, la gestión de la formación continua pasó a los Agentes sociales²⁴. Ello ha ocasionado algunos problemas en cuanto a la división de responsabilidades entre la formación ocupacional y la formación continua²⁵.

²¹ Se trata del primer pacto bilateral sindicatos-patronal logrado desde 1983, cuando se firmó el último acuerdo interconfederal para la negociación colectiva.

²² Este Acuerdo viene a dar cumplimiento a la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 29 de mayo de 1990 que establecía el programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continua en la Comunidad Europea (FORCE).

²³ Los datos correspondientes al Plan FIP anteriores a 1992 abarcan tanto la formación continua como la formación ocupacional.

²⁴ La gestión de la formación se basa en un modelo bipartito (sindicatos y patronal) y sustentado en la concertación social.

²⁵ La Generalitat de Cataluña ha interpuesto un recurso al Acuerdo Tripartito por el conflicto de competencias, siendo dicho recurso aceptado por el Tribunal Constitucional. La Generalitat considera que este Acuerdo invade sus competencias en materia de formación continua. Cuando el año 1992 se transfiere la gestión de la formación ocupacional a Cataluña, ésta interpreta que la transferencia incluye la planificación, el seguimiento y la gestión de la formación dirigida a la población desocupada, pero también la acción de la Administración sobre la formación continua a las empresas. En Euskadi, ELA-STV plantea un modelo diferente al reclamar la transferencia de las competencias de formación para esta comunidad. El País Vasco reclama la gestión de los fondos para la formación continua, junto a la capacidad de recaudarlos directamente, en virtud del concierto económico de que dispone.

El primer ANFC definía como beneficiarios exclusivos a los trabajadores por cuenta ajena (con exclusión de los del sector público), los autónomos y los trabajadores del Régimen Especial Agrario. Tras firmarse un acuerdo administración-sindicatos sobre condiciones laborales en la administración pública para el periodo 1995-97, una parte de los fondos del acuerdo tripartito se destinó a la formación para el personal de la administración pública. El 21 de marzo de 1995 se firmó el Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas²⁶. En el segundo ANFC se integraron ya todos los grupos excluidos en el primer acuerdo, abriéndose así el acceso a la formación continua para todos los trabajadores.

Durante el año 1995 también se aprueba el Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, junto con el Acuerdo Tripartito para la Formación Continua en la CCAA del País Vasco. Posteriormente, en noviembre de 1997, dicha Comunidad consigue que la formación continua se gestione de manera autónoma a través de las cuotas de trabajadores y empresarios recaudadas en el País Vasco. Este logro autonómico, exclusivo de esta Comunidad, confiere a ésta la gestión de dichas cuotas a través de una fundación, denominada Hobetuz, integrada por las centrales sindicales y empresariales vascas²⁷.

Según el ANFC se entiende por formación profesional continua el conjunto de acciones formativas que se desarrollen por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto al perfeccionamiento de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas. Las actividades de formación recogidas en el ANFC se financian mediante la cuota de formación profesional, recaudada por la Seguridad Social a empresas y trabajadores, junto con la aportación procedente de los fondos estructurales de la UE y otras contribuciones privadas. La cuota de formación se paga al INEM, quien transfiere la parte del importe correspondiente a la formación continua a la FORCEM (véase el apartado 3.2), destinándose el resto a la formación ocupacional (véase la Sección 4).

Hay toda una variedad de ofertores formativos que mantienen convenios de colaboración con la FORCEM: centros públicos, centros pertenecientes a empresas y centros privados o asociados; estos últimos están patrocinados conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales, con participación de la administración pública respectiva.

²⁶ Este Acuerdo afecta, por tanto, a los empleados públicos dependientes de todas las Administraciones Públicas. Posteriormente, reunida la Comisión General para la Formación Continua, se aprueba el II ANFC en las Administraciones Públicas, de fecha 23 de diciembre de 1996, para el periodo 1997-2000. La financiación de las acciones formativas acogidas al Acuerdo proviene de las cotizaciones por Formación Profesional que la Comisión Tripartita de Formación Continua acuerde destinar. El crédito correspondiente es transferido desde el INEM al Instituto Nacional de Administración Pública.

²⁷ Según el Acuerdo, a partir del año 1998 las cuotas de formación continua recaudadas a los trabajadores y empresarios del País Vasco se gestionarán desde esa Comunidad, y en consecuencia el INEM cederá esas cantidades a la fundación Hobetuz en el País Vasco.

3.2. Operación y financiación de los acuerdos

Para la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas previstas en ambos Acuerdos, las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional de Formación Continua crearon, el 19 de mayo de 1993, la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). FORCEM es un organismo conjunto, privado y sin ánimo de lucro, de alcance nacional y con las siguientes funciones, entre otras:

- impulsar y difundir entre empresarios y trabajadores la formación profesional continua
- asumir el control de los Planes de formación en todo el Estado
- publicar cada año en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la convocatoria de ayudas financieras para acciones de formación continua, en el ámbito de todo el país
- recibir y tramitar las solicitudes de ayuda de las distintas iniciativas de formación, valorarlas técnicamente y realizar la gestión documental, contable y financiera pertinente
- organizar y administrar los recursos de la formación continua de conformidad con lo previsto en los estatutos del ANFC.

La FORCEM publica en el BOE los criterios para la concesión de ayudas a las empresas para actividades formativas, con cargo a la financiación prevista en el II ANFC. Estos criterios incluyen que la formación ha de mejorar la competitividad de la empresa y sus perspectivas de generar empleo, ha de estar dirigida a quienes más la necesiten y debe coincidir con las prioridades y necesidades del sector.

Las solicitudes de ayudas se presentan, en modelo oficial y en los plazos establecidos en la correspondiente convocatoria, ante la FORCEM²⁸. Una vez presentadas las solicitudes, esta fundación efectúa su estudio y valoración técnica. La FORCEM no exige como condición indispensable una aportación privada, si bien puntúa favorablemente aquellas propuestas que incluyen ésta. Las propuestas se trasladan al INEM junto con la documentación que procede. Previa la correspondiente fiscalización, el Director General del INEM resuelve y da traslado de la resolución a la FORCEM para su notificación a los interesados.

Las iniciativas de formación contempladas en el II ANFC son:

- (a) los Planes de Formación,
- (b) los Permisos Individuales de Formación, y
- (c) las Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la Formación.

(a) Planes de Formación

Las empresas que desean financiar sus acciones formativas con cargo al Acuerdo deben elaborar un Plan de Empresa propio (aquellas que cuentan con 100 o más trabajadores) o adscribirse a un Plan Agrupado (dicho plan debe agrupar empresas que ocupen conjuntamente al menos 100 trabajadores, y ser promovido por Organizaciones

²⁸ El solicitante debe comunicar a la FORCEM si está obligado por ley, convenio colectivo o cualquier otra disposición normativa a dedicar recursos económicos a la realización de formación en su empresa.

Empresariales y/o Sindicales representativas en el ámbito sectorial y/o territorial correspondiente). Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a través de la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua (véase el apartado “Contexto legal”), pueden presentar Planes de Formación que trasciendan el ámbito sectorial y que afecten a actividades formativas que, por su naturaleza, tengan un componente común a varias ramas de actividad.

Los Planes de Formación deben especificar los aspectos siguientes:

- Objetivo y contenido del Plan de Formación y de las acciones a desarrollar;
- Colectivo destinatario por categorías o grupos profesionales y número de participantes;
- Coste estimado de las acciones formativas desglosado por tipo de acciones y colectivos;
- Estimación del importe anual de contribución a la formación por parte de la o las empresas;
- Lugar de impartición de las acciones formativas.

Dichos Planes deben presentarse a la FORCEM durante el periodo de vigencia de la convocatoria de Ayudas que dicho organismo publica en el BOE.

(b) Permisos individuales de formación

El Acuerdo establece un régimen de Permisos individuales de Formación para los trabajadores asalariados. Los trabajadores que desean acceder a estas ayudas deben tener una antigüedad en la empresa superior a un año y presentar por escrito ante la Dirección de la empresa la solicitud de Permiso, con una antelación mínima de tres meses antes de la fecha de inicio de éste. El trabajador que disfruta de un Permiso de formación retribuido percibe durante el mismo una cantidad igual a su salario, así como las cotizaciones devengadas a la Seguridad Social durante el periodo correspondiente. Dicha cantidad, así como las cotizaciones devengadas por el trabajador y la empresa durante el periodo correspondiente, se financian a través de la Comisión Paritaria Territorial correspondiente.

(c) Medidas Complementarias de Acompañamiento a la Formación

También puede financiarse con cargo al Acuerdo las denominadas Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la Formación, que contribuyen a la detección de necesidades formativas en los distintos ámbitos, a la elaboración de herramientas y metodologías aplicables a los Planes de Formación, a la difusión de la formación continua y todas aquellas otras que mejoren la eficiencia del sistema de formación continua.

Con fecha 1 de julio de 1994 se suscribió un Convenio de Colaboración entre el INEM y la FORCEM con la finalidad de definir elementos operativos para la gestión de la formación teórica aneja a los contratos de aprendizaje, relacionados con la formación continua y regulados por las Medidas de Fomento del Empleo, artículo 3 de la Ley

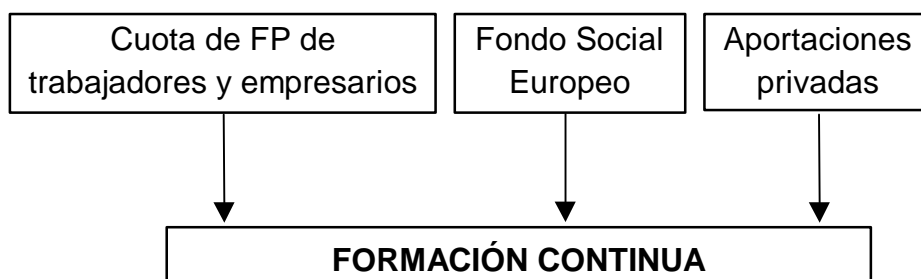
10/1994, que establece la obligatoriedad de efectuar al menos un 15% de la formación fuera del puesto del trabajo. Al considerarse formación continua, esta formación se financia con cargo al Acuerdo Tripartito de Formación Continua.

A modo de resumen, es importante indicar que la responsabilidad de la formación continua se ha depositado en manos de los Agentes Sociales. Estos crearon la FORCEM, fundación que lleva a cabo la gestión de la formación continua. Las empresas presentan a la FORCEM las acciones de formación continua que tienen previstas para sus trabajadores, y es la FORCEM quien aprueba y financia dichas acciones, que pueden impartirse en centros de formación de diferente tipo.

3.3. Fuentes de financiación de la formación continua

La financiación de todas las actividades de formación recogidas en el ANFC es directa y procede de la cuota de formación profesional, recaudada por la Seguridad Social a empresas y trabajadores, junto a la financiación procedente del FSE de acuerdo con los Marcos Comunitarios de Apoyo, atendiendo las convocatorias que se publican al efecto y en las condiciones establecidas por la autoridad comunitaria, y a la aportación privada de empresas y entidades.

Gráfico 7 Financiación de la formación continua



3.3.1. La cuota de Formación Profesional

Las actividades formativas previstas en el ANFC se financian, por una parte, a través de la cuota de formación profesional (cuota de FP) que pagan las empresas y trabajadores²⁹.

²⁹ La base de cotización para FP, en todos los regímenes de la Seguridad Social que tienen cubierta esta contingencia, es la correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Para determinar la base de cotización correspondiente a cada mes por las contingencias anteriores se computan las retribuciones devengadas en el mes a que se refiere la cotización. A la cuantía anterior se añade la parte proporcional de las gratificaciones extraordinarias y de aquellos otros conceptos retributivos que tienen una periodicidad en su devengo superior a la mensual o que no tengan carácter periódico y se satisfacen dentro del ejercicio económico. En este caso el importe anual estimado de las gratificaciones extraordinarias y otros conceptos retributivos se divide por 365 y el cociente que resulta se multiplica por el número de días que comprende el periodo de cotización de cada mes. Por otra parte, el importe de la base diaria de cotización se normaliza ajustándose al múltiplo de 10 más próximo por defecto o por exceso. El resultado normalizado se multiplica por el número de días que comprende el periodo de cotización de cada mes. En este caso, la cantidad que así resulta no puede ser superior al tope máximo ni inferior al tope mínimo aprobado legalmente. La cotización para

Desde 1986, originariamente bajo el Plan FIP, la cuota de FP se cifra en un 0,7% de la masa salarial, correspondiendo 0,6% a la empresa y el 0,1% restante al trabajador. La Tesorería General de la Seguridad Social recaudada las cantidades resultantes de aplicar el tipo vigente del 0,7%³⁰. El INEM recibe dichos recursos, y transfiere a la FORCEM las cantidades correspondientes de la cuota de FP destinada a las acciones formativas establecidas en el ANFC.

En el I ANFC se acordó que, a partir del 1 de enero de 1993, de la cuota vigente de FP se afectara un 0,6% a la formación de los desempleados y un 0,1% a la financiación directa de las acciones formativas de los trabajadores asalariados. En años posteriores, la afectación de la cuota de FP a actividades de formación continua ha ido variando, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 18 Afectación de la cuota de FP a programas de formación continua

Años	Porcentaje
1993	0.1
1994	0.2
1995	0.25
1996	0.3

Fuente: 1er. Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Posteriormente, con la firma del II ANFC (1997-2000), el Gobierno y las Organizaciones Empresariales y Sindicales firmantes convienen en que a partir del 1 de enero de 1997 se afecte un 0,35% de la cuota vigente de FP a la formación para desocupados, y el 0,35% restante a la financiación directa de iniciativas de formación dirigidas a los trabajadores ocupados, tanto del sector público como privado, que se desarrollen en el marco del Acuerdo. Las partes firmantes acordaron asimismo mantener la cuota en el 0.7% hasta que expire el II ANFC en el año 2000.

Si bien todos los trabajadores en activo y las empresas afiliadas a la Seguridad Social pagan la cuota de Formación Profesional, estos recursos sólo benefician a los trabajadores de las empresas que participan en las convocatorias publicadas por la FORCEM y a los desocupados que participan en las acciones de formación ocupacional (según se verá en la Sección 4). Es decir, los trabajadores que no participan en acciones del ANFC no reciben ninguna contraprestación, a pesar de cotizar la cuota de FP. En

Formación Profesional procedente de los contratos de trabajo a tiempo parcial se efectúa en razón de las horas o días realmente trabajados en el mes correspondiente.

³⁰ En lo referente a los datos normativos, el Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, crea el INEM, asignándole como recursos, entre otros, la cuota de desempleo y la participación en la cuota de FP, a la vez que autoriza al Gobierno a redistribuir la recaudación de dicha cuota en proporción a la función formativa profesional que realice cada Organismo o Ministerio receptor. Por otra parte, el Real Decreto 2318/1978, de 17 de septiembre, por el que se constituye la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) confiere a este organismo competencia sobre la recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquella se efectúe conjuntamente con las cuotas de la Seguridad Social.

términos generales, suelen ser las compañías de mayor tamaño quienes presentan más propuestas para la financiación de actividades de formación continua a la FORCEM.

Del total del 0,35% destinado a la formación de los trabajadores ocupados se afecta hasta un 0,05% de la cuota de FP, a cuya cifra se adiciona una cantidad equivalente procedente de otras partidas de los Presupuestos Generales del Estado, a la financiación directa de las iniciativas de formación de los trabajadores acogidos al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), de los autónomos y de aquellos que aún no estando ocupados, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones³¹:

- Trabajadores a tiempo parcial (fijos discontinuos) en sus periodos de desocupación
- Trabajadores que pasen a la situación de paro durante un periodo formativo
- Trabajadores acogidos a regulación de empleo en sus periodos de suspensión de empleo, con los requisitos y características que determine en cada caso el INEM
- Otros supuestos que pueda acordar la Comisión Tripartita

Los fondos restantes para la formación continua se utilizan para planes de formación, permisos individuales retribuidos y medidas complementarias y de seguimiento (véase el apartado 3.2).

3.3.2. Fondo Social Europeo

Se aplican a la financiación de las iniciativas de formación continua previstas en el ANFC las cantidades destinadas a tal fin por el Fondo Social Europeo de conformidad con los Marcos Comunitarios de Apoyo. Parte de los fondos previstos por el segundo acuerdo tripartito sobre la formación continua procede de recursos aprobados por la Comisión Europea para el periodo 1994-99, que abarcan los dos Programas Operativos dentro del Objetivo 4 de los fondos estructurales, junto con la iniciativa ADAPT de apoyo a la formación continua en sectores sometidos a cambios y con riesgo de reducción de empleo.

En el marco del Objetivo 4, el FSE exige una cofinanciación pública nacional junto a una financiación privada; por su parte, el FSE aporta el 45% del gasto público, en el caso de las regiones no incluidas en el Objetivo 1, y el 75% del coste total en el caso de las regiones menos desarrolladas.

La FORCEM recibe del INEM las cantidades correspondientes a la cuota de FP destinadas a la formación continua, junto a los recursos de los Fondos estructurales destinados a la formación de los ocupados.

³¹ Estos colectivos, junto con los trabajadores afiliados al Régimen Especial Agrario y de Autónomos, pueden acceder a las iniciativas de formación contempladas en el II Acuerdo mediante el establecimiento de Contratos Programa u otras fórmulas, en los términos que se fijan en la Comisión Tripartita.

3.3.3. Aportación privada

La FORCEM, al efectuar el estudio y valoración técnica de las solicitudes de ayuda presentadas por las empresas en la convocatoria publicada en el BOE, no exige pero puntúa favorablemente aquellas propuestas en las que se incluye una aportación privada. Por otra parte, ciertas empresas están obligadas a dedicar recursos económicos para la realización de formación continua por Ley, Convenio Colectivo u otras disposiciones. Por otra parte, como se ha indicado anteriormente, el FSE exige en el marco del Objetivo 4 una contribución privada. Las iniciativas comunitarias también requieren, por último, que cuando una acción beneficie a los trabajadores de una empresa - como es el caso de la iniciativa ADAPT - ésta aporte una cofinanciación adecuada.

3.4. Mecanismos de distribución de los fondos que financian la formación continua

Los fondos para la formación continua a disposición de FORCEM se distribuyen con arreglo a una combinación de cálculos fijos según el número de participantes, número de horas de formación y costes del tipo de actividad formativa. Los fondos asignados pueden financiar una parte o bien el total de los costes de la formación.

Cuadro 19 Participación en la formación Continua (número de personas)

1990	1993	1994	1995
1	364 361	693 729	828 399

Fuente: Fundación para la Formación Continua - FORCEM.

¹ Para 1990 la cifra de participantes en la formación continua está integrada dentro de la cifra de personas en formación ocupacional, ya que ambas dependían del Plan FIP. A partir de 1993, FORCEM se hace responsable de la formación ofrecida a los empleados según el ANFC.

Cuadro 20 Fondos de financiación de la formación continua procedentes de la cuota de FP (millones de pesetas)

Fuente	1985	1990	1995	1996
Cuota de FP	1	1	46 048	65 271
Millones ECU ²	-	-	275.7	390.8

Fuente: FORCEM (1996 Y 1997).

¹ Durante este periodo los recursos de la cuota de FP se destinan a la formación ocupacional dirigida a trabajadores ocupados y desocupados. Véase cuadro 23.

² 1 ECU = 167 PTA

Parte de los recursos que el FSE asigna para la formación continua en España se destinan a las siguientes regiones:

Cuadro 21 Importe de las ayudas concedidas por el FSE a la formación continua (millones pesetas)

Año	Regiones Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 4	Objetivo 5b	Total	Millones ECU
1995	13 494.1	7 161.6	8 348.2	222.4	29 226.2	175
1996	14 438.3	7 459.6	9 280.2	249	31 427	188.17

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 y 1997). 1 ECU = 167 PTA.

El FSE exige una aportación privada a la financiación de proyectos del Objetivo 4. Alcaide y González han calculado (1997) que durante el periodo 1994-97 se obtendrán cincuenta y dos mil millones (PTA) en concepto de aportaciones de carácter privado.

También existen otros programas externos a estos Objetivos que reciben recursos de los Fondos estructurales, como es el caso de la iniciativa comunitaria ADAPT.

Cuadro 22 Financiación de la Iniciativa ADAPT, 1996 (millones de pesetas)

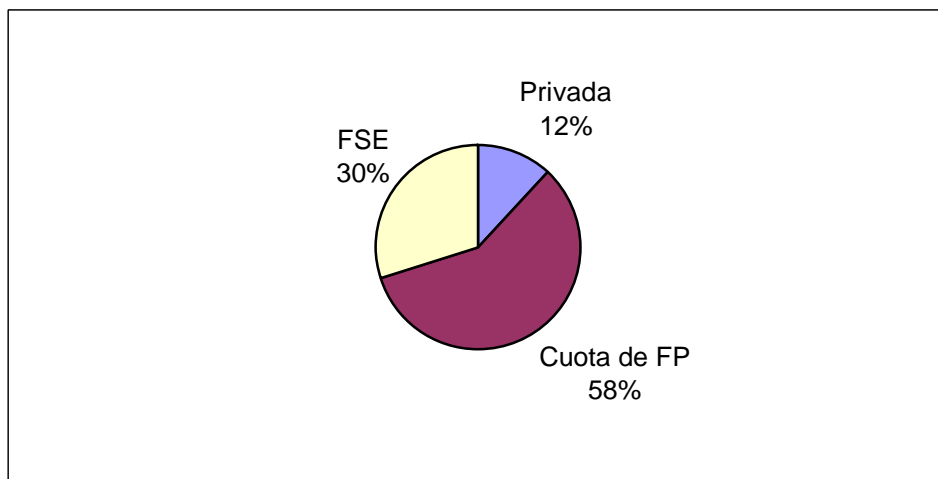
		Millones ECU
FSE	2 592	15.5
Pública (FORCEM)*	662	3.9
Privada	511	3
Total	3 765	22.5

Fuente: FORCEM (1997). 1 ECU = 167 PTA.

* Una parte de los fondos procedentes de la cuota de formación profesional (véase Cuadro 18) transferidos por el INEM a la FORCEM se emplea asimismo para la iniciativa ADAPT.

El gráfico siguiente desglosa la financiación de la formación profesional continua entre las distintas fuentes de financiación en 1996. Se observa que la mayor aportación procede de la cuota de FP (58%), seguida por el FSE (30%) y por la financiación privada de empresas y entidades (12%).

Gráfico 8 Desglose de la financiación* de la formación continua por fuentes en 1996



* Estos porcentajes se han calculado a partir de los cuadros anteriores. Si bien algunas de las cifras son estimaciones, la suma total de los fondos de financiación de la formación continua arroja un volumen de 113 470 millones PTA (679 millones ECU). En dicha cifra se incluye una estimación de las aportaciones privadas a los proyectos con financiación FSE en 1996.

3.5. Conclusiones generales

Los países industrializados debaten en la actualidad la conveniencia de desarrollar políticas que tengan como objetivo estimular y mejorar la inversión empresarial en formación. Según Alcaide y González (1997), es posible diferenciar dos alternativas:

- por un lado, se hallan los que opinan que en esta y otras materias no hay que interferir en el libre juego de las fuerzas del mercado
- por otro lado, existe la opinión que proclama la necesidad de desarrollar políticas que estimulen los esfuerzos formativos realizados por las empresas en el marco de una gestión paritaria y concertada, basada en la negociación colectiva.

Esta es la tendencia impulsada actualmente en España. Tras la firma en 1992 del primer Acuerdo Nacional de Formación Continua, los Agentes Sociales han asumido la responsabilidad de la formación continua, lo que ha configurado de manera concreta muchos aspectos de la formación impartida: duración de las intervenciones formativas, tipos de impartición, metodologías, lugares, etc. Según Del Castillo (1997) la formación en España se caracteriza por la oferta más que por la demanda: las empresas en general no solicitan una formación definida de un modo concreto, sino que eligen entre las acciones formativas que les presentan quienes gestionan la formación y los acuerdos.

Según este autor, también incide en el resultado de la formación continua la necesidad de consensuar las acciones entre los diferentes interlocutores sociales. En este sentido, la distorsión que produce ese modo de negociar mejora en unas ocasiones y dificulta en otras la formación.

A pesar de la gestión paritaria y concertada de la formación en España, que garantiza un acceso a la formación continua para todos los trabajadores, resulta difícil evaluar el volumen de la formación y el de los gastos. Si bien es posible determinar lo gastado a partir de la cuota de formación profesional, es difícil detectar la cuantía de los gastos privados, lo que en buena parte se debe a la exigencia del FSE de aportar una cofinanciación privada junto a la del sector público y los recursos del ANFC.

Otro debate vigente en España es el concerniente a la división de competencias entre la administración central y las CCAA en cuanto a la formación continua. Muchas son las CCAA que desean tener jurisdicción sobre la gestión de la formación continua, pero tan sólo el País Vasco ha conseguido adjudicarse la responsabilidad fáctica de recaudar la cuota de formación profesional³². Por otro lado, se argumenta que la recaudación de la cuota de formación profesional es de titularidad estatal y que su recaudación por parte de las CCAA quiebra los principios de unidad y solidaridad, a la vez que limita la posibilidad de introducir mecanismos de compensación económica.

En definitiva, pues, el actual debate español a este respecto gira en torno a dirimir si la cuota de formación profesional forma parte del listado de competencias reservadas al Estado, o bien si debe transferirse su recaudación a las CCAA.

³² Cataluña no consiguió extender sus competencias a la recaudación de la cuota de FP, al sentenciar el Tribunal Constitucional que ésta configura un recurso del INEM y no de la Comunidad de Cataluña. El País Vasco consiguió imponer su jurisdicción para recaudar la cuota, partiendo de su particular Estatuto de Autonomía.

Sección 4. La formación para desocupados

4.1. Contexto

El sistema de formación profesional en España facilita la participación de las personas sin ocupación³³ en las siguientes acciones formativas:

- los Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios;
- el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), y
- las iniciativas comunitarias de empleo.

La Administración Central regula las características del Plan FIP para todo el ámbito territorial del Estado. De las 17 comunidades, 12 (Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, la Comunidad Valenciana, Navarra, el País Vasco, Extremadura, Castilla-La Mancha, Madrid, Aragón y Baleares) gestionan sus propios programas formativos dentro del Plan FIP, si bien dicha gestión está supeditada a las características fijadas por la Administración Central. En el resto de comunidades autónomas (las incluidas en el Artículo 143) las competencias de gestión corresponden a los órganos del Estado, en concreto al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) a través del INEM, aunque se ha previsto una transferencia gradual de esta competencia al resto de comunidades.

Si bien las CCAA con competencias en formación para desocupados (formación ocupacional) pueden crear sus propios programas y cursos, la formación se financia a través de los importes transferidos por el INEM, que dicho organismo percibe a su vez de la cuota de formación profesional y de los fondos recibidos del FSE.

Con respecto a las Escuelas Taller y Casas de Oficios, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del INEM, es responsable de la regulación y gestión de dicha oferta formativa en todo el territorio del país, excepto en Galicia y Cataluña. Estas dos comunidades tienen conferidas la gestión y control de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios³⁴ desde 1997.

La competencia sobre la gestión de las iniciativas comunitarias corresponde a la Administración Central; no obstante, se favorece la participación de las comunidades

³³ Se considera desocupada toda persona que no trabaja, incluyendo a los parados sin empleo anterior y parados con empleo anterior; éstos pueden ser perceptores de prestaciones de desocupados o no perceptores de prestaciones.

³⁴ El Real Decreto 1050/1997 de 27 de junio (BOE núm. 180 de 29 de julio) sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de la gestión realizada por el INEM, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, confiere a dicha comunidad la gestión y control de los programas nacionales de Escuelas Taller y Casas de Oficios. En consecuencia, la Generalitat asume, dentro de su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes a dicha gestión, así como el control de las subvenciones que otorga la Administración del Estado a través del INEM. Por su parte, el Real Decreto 1375/1997, de 29 de agosto, regula el traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia.

autónomas en todos los aspectos que contribuyan a alcanzar el logro de unos mejores resultados y en el seguimiento y la evaluación de las distintas actividades.

Los participantes en estos tres tipos de acciones formativas son:

- Personas que se encuentran en el sistema educativo universitario, con el fin de conseguir un puesto de trabajo o adquirir una preparación complementaria acorde con las exigencias del mundo laboral. Estas personas pueden participar en las acciones formativas del Plan FIP, las iniciativas comunitarias o los programas de las Escuelas Taller y Casas de Oficios (en este último caso, deben ser menores de 25 años y sin titulación profesional).
- Personas que han abandonado el sistema educativo en cualquier momento. Estas personas pueden participar en cualquiera de los tres mecanismos indicados, aunque su falta de titulación profesional los sitúa como idóneos para participar en las Escuelas Taller y Casas de Oficios.
- Personas en situación de desempleo para quienes es necesaria una formación en términos de reciclaje, reconversión o perfeccionamiento. Para estas personas se ha previsto el Plan FIP y las iniciativas comunitarias.

A continuación se describen con mayor detalle los puntos de particular importancia referentes a los diferentes tipos formativos.

4.1.1. Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP)

A partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1985 se establecieron las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Este Plan comprende un conjunto de acciones de Formación Profesional Ocupacional (FPO) dirigidas a los trabajadores desocupados, a fin de proporcionarles cualificaciones requeridas por el sistema productivo y de insertarles laboralmente, cuando carezcan de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada. Desde su creación hasta 1992, el Plan FIP también potenciaba la formación continua de los trabajadores ocupados, pero a partir de 1993, con la firma del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, se centra sólo en el colectivo de desocupados. Dentro del Plan FIP se han llevado a cabo la mayoría de las acciones de formación para desempleados realizadas en España a partir de 1985.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ostenta la competencia administrativa en materia de FPO de carácter público a pesar de haber transferido las competencias a ciertas Comunidades Autónomas como Cataluña³⁵, Valencia³⁶, Galicia³⁷, Canarias³⁸,

³⁵ Real Decreto 1577/91 (BOE de 8 de noviembre) y Resolución de 9 de octubre de 1991 (BOE de 8 de noviembre).

Andalucía³⁹, Navarra⁴⁰, el País Vasco, Extremadura⁴¹, Aragón⁴², Baleares⁴³, Castilla-La Mancha⁴⁴ y Madrid⁴⁵. El traspaso de estas competencias se refiere a las funciones y servicios en materia de gestión, ya que las acciones formativas deben desarrollarse según el Plan FIP aprobado por el Gobierno Central. En consecuencia, las comunidades autónomas con competencias en este ámbito elaboran anualmente la programación de los cursos, siguiendo objetivos previamente establecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con las necesidades de formación en las diferentes regiones y sectores productivos.

Los cursos de formación profesional que se incluyen en el Plan FIP se llevan a cabo por las propias entidades gestoras del Plan FIP, es decir el INEM o las Comunidades Autónomas que han asumido el traspaso de la gestión. En este caso el lugar de impartición son los centros de formación propiedad del INEM o de la comunidad, en los que se realizan cursos de formación con medios materiales y humanos propios.

Por otra parte, los centros colaboradores también pueden impartir acciones de formación incluidas dentro del Plan FIP. Un centro colaborador es cualquier centro de formación (de carácter público o privado) cuya capacidad para impartir formación ocupacional se reconoce por parte del INEM o por las Comunidades autónomas que tienen competencias, mediante su homologación. Se trata por tanto de personas físicas, entidades jurídicas o instituciones que disponen de centros de formación, que desean colaborar en las acciones del Plan FIP, cuyos centros reúnen los requisitos establecidos⁴⁶ y que solicitan al INEM - o a la Comunidad que ha asumido la competencia - la homologación del centro y especialidades formativas que vaya a desarrollar. Los centros colaboradores reciben una subvención de las entidades gestoras (INEM o CCAA) para realizar los cursos de formación profesional ocupacional.

³⁶ Real Decreto 1371/92 (BOE de 22 de diciembre) y Resolución de 22 de diciembre de 1992 (BOE de 22 de enero de 1993).

³⁷ Real Decreto 146/93 (BOE de 4 de marzo) y Resolución de 1 de febrero de 1993 (BOE de 19 de marzo).

³⁸ Real Decreto 0447/94.

³⁹ Real Decreto 427/93 (BOE de 16 de abril) y Resolución de 1 de febrero de 1993 (BOE de 19 de marzo).

⁴⁰ Real Decreto 1319/1997 (BOE de 1 de octubre).

⁴¹ Real Decreto 2042/97 (BOE de 22 de enero de 1998).

⁴² Real Decreto 300/98 (BOE de 16 de marzo de 1998).

⁴³ Real Decreto 621/98 (BOE de 29 de mayo de 1998).

⁴⁴ Real Decreto 1661/98 (BOE de 14 de agosto de 1998).

⁴⁵ Real Decreto 2534/98 (BOE de 27 de noviembre de 1998).

⁴⁶ Estos requisitos comprenden determinadas normas en cuanto al estado de los locales (p.e. tamaño, salud, criterios de seguridad, etc.), las competencias profesionales de que dispone el centro y la existencia de los materiales y equipos necesarios para impartir la formación. La inspección de las instituciones que solicitan convertirse en centro colaborador corresponde al INEM o la CA respectiva.

Las personas participantes en las acciones formativas del Plan FIP gozan de la gratuidad de la formación, tienen cubierto el riesgo de accidentes derivado de la asistencia a los cursos y tienen derecho a las siguientes ayudas:

- transporte, manutención y alojamiento
- becas, cuando se trate de desempleados minusválidos⁴⁷.

Gráfico 9 Financiación del Plan FIP



4.1.2. Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios

Las Escuelas Talleres y Casas de Oficios son programas públicos de empleo-formación, creados en el año 1985, que tienen como finalidad cualificar a jóvenes menores de 25 años demandantes de primer empleo y sin titulación profesional, en alternancia con el trabajo y la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio, del medio ambiente y del entorno urbano y la recuperación de oficios artesanales⁴⁸.

Pueden ser promotores de las Escuelas Taller y Casas de Oficios los Órganos de la Administración del Estado, corporaciones locales, Comunidades Autónomas, Organismos autónomos, Sociedades estatales, otros entes del sector público estatal, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. De esta forma dichas instituciones se consideran entidades promotoras, pudiendo ser de carácter público o privado. La promoción y gestión de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios se lleva a cabo de manera compartida entre las entidades promotoras y el INEM⁴⁹ (excepto en las Comunidades autónomas de Cataluña y Galicia, donde se ha traspasado dicha competencia y en consecuencia la gestión de estos programas se realiza entre las

⁴⁷ Antes de la entrada en vigencia del Real Decreto-Ley de 3 de abril de 1992, los participantes del Plan FIP recibían una ayuda económica. Este hecho provocó la existencia de fraude en la recepción de las becas y situaciones de ocupación encubierta, razón por la que el Real Decreto indicado suprimió las ayudas económicas para los participantes, excepto para minusválidos.

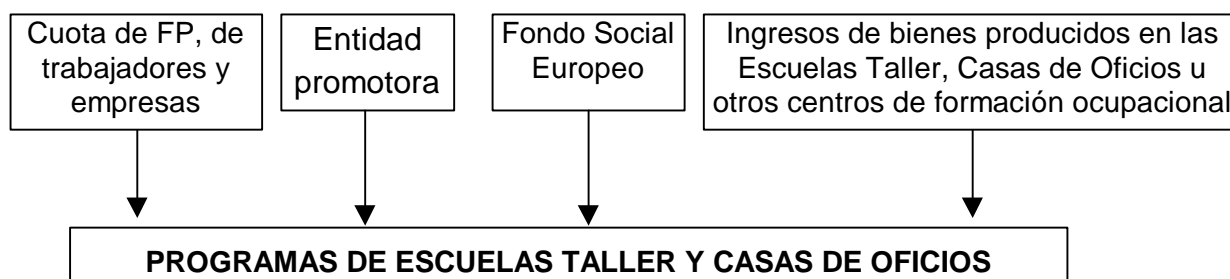
⁴⁸ Los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios constan de dos fases: una primera etapa de formación y otra etapa de formación en alternancia con el trabajo, en la que los participantes tienen un contrato laboral. Para un desarrollo más amplio, véase: CEDEFOP (1994). El sistema de formación profesional en España. Bruselas: CECA-CE-CEEA.

⁴⁹ Ver Resolución de 7 de julio de 1995 (BOE núm. 179 de 28 de julio) del INEM, de aplicación y desarrollo de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 3 de agosto de 1994.

entidades promotoras y la Administración Autónoma). El INEM tiene asignada la programación, supervisión, coordinación, seguimiento, control y valoración de resultados, financiando parte de los proyectos mediante la concesión de las subvenciones correspondientes a las entidades promotoras (dichas subvenciones tienen su origen en la cuota de FP y el FSE). En Cataluña y Galicia dichas funciones las realiza el gobierno autónomo, y es éste el que recibe las subvenciones del INEM. Por su parte, las entidades promotoras plantean la iniciativa de crear una Escuela Taller o Casa de Oficios, desarrollan su realización, procuran la inserción final de sus participantes y aportan parte de la financiación.

Los alumnos participan en estas acciones formativas gratuitamente y tienen derecho a las mismas ayudas que los participantes en el Plan FIP.

Gráfico 10 Financiación de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios



4.1.3. Iniciativas de la UE

Las iniciativas de la UE destinadas a fomentar la integración en el mercado laboral de los grupos sociales con dificultades de acceso a éste comprenden los siguientes programas: NOW, HORIZON, INTEGRA y YOUTHSTART. Ya se ha indicado (apartado 1.5, Sección 1) que los importes asignados por el FSE y el FEDER a estas Iniciativas de Empleo en el periodo 1994-99 ascienden a 62.000 millones PTA (256.4 millones ECU).

4.2. Fuentes de financiación y mecanismos de distribución en la formación ocupacional

Describiremos a continuación en detalle las fuentes de financiación para las actividades formativas destinadas a desocupados (p.e. Escuelas Taller y Casas de Oficios y Plan FIP); las iniciativas de la UE no se incluirán en esta parte del informe, al haberse incluido en el apartado 1.5 de la Sección 1.

Cuadro 23 Participación en la formación para desocupados (número de personas)

1990	1993	1994	1995
303 729 ¹	196 010	124 499	139 314

Fuente: INEM.

¹ En 1990 la cifra de participantes también incluye la formación continua, ya el Plan FIP reunía formación continua y ocupacional; por esta razón, las cifras en 1993 reflejan un fuerte descenso en la participación en formación ocupacional.

La fuente más importante de financiación es la cuota de FP impuesta a empresas y trabajadores (véase el apartado 3.3, con datos en detalle sobre la recaudación de la cuota). La firma del ANFC obligó a separar los convenios sobre formación continua del Plan FIP, que se dedicó a partir de entonces específicamente a la formación ocupacional. Como consecuencia, los importes recaudados con la cuota de FP se dividen entre asignaciones a la formación continua (bajo el ANFC) y a la formación para desocupados (Plan FIP y Escuelas Taller/Casas de Oficios), como refleja el cuadro siguiente:

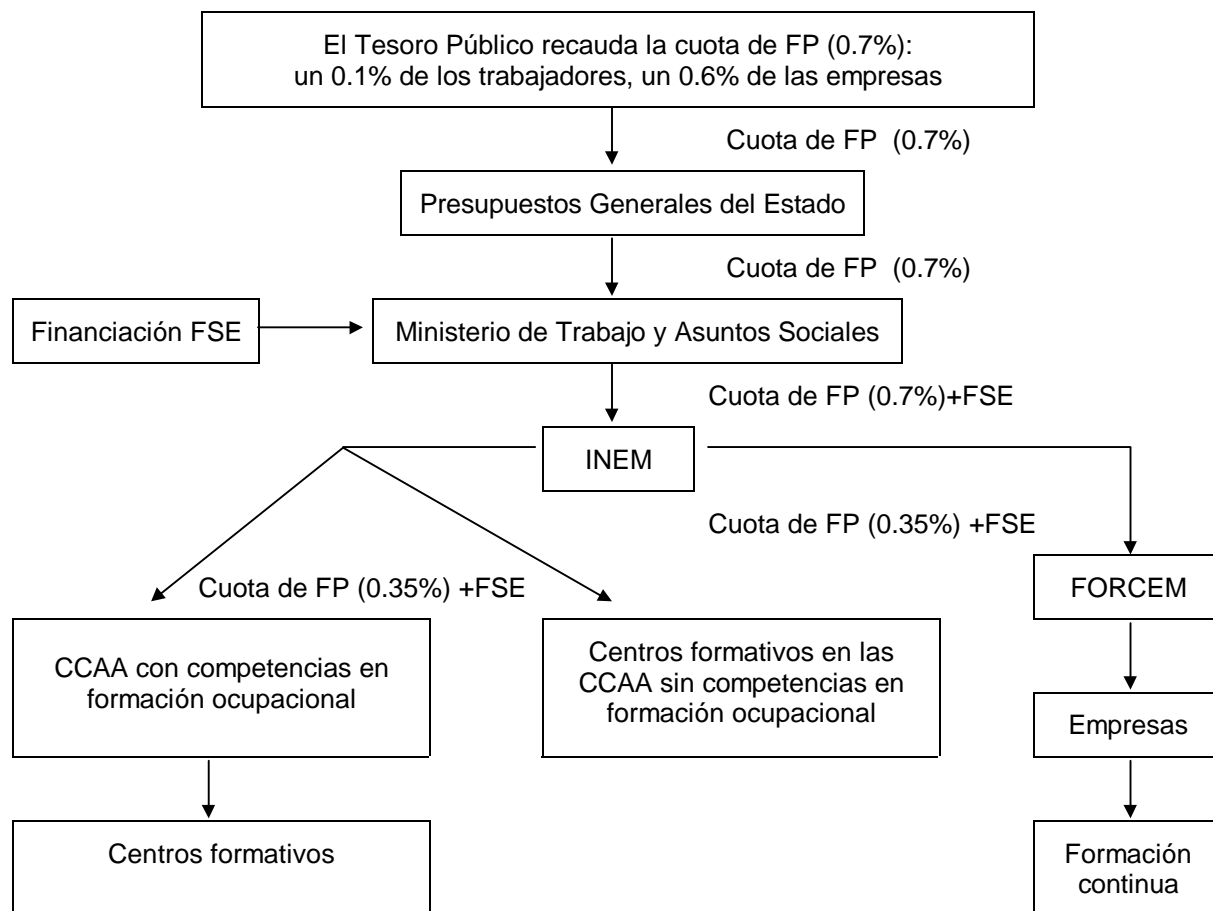
Cuadro 24 Asignación de la cuota de FP a programas formativos ocupacionales

Años	Porcentaje	Años	Porcentaje
1993	0.6%	1997	0.35%
1994	0.5%	1998	0.35%
1995	0.45%	1999	0.35%
1996	0.4%	2000	0.35%

Fuente: I y II Acuerdo Nacional sobre la Formación Continua.

Como puede apreciarse, la asignación de la cuota de FP a la formación ocupacional ha disminuido a lo largo de los años.

Gráfico 11 La estructura de financiación de la formación ocupacional



4.2.1. El Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP)

El Plan FIP se financia a través de:

- (i) la cuota de Formación Profesional procedente de empresas y trabajadores, que se recauda junto con las cotizaciones de la Seguridad Social;
- (ii) el Fondo Social Europeo.

(i) La cuota de Formación Profesional

Los criterios para distribuir los fondos correspondientes al Plan FIP gestionados por las comunidades autónomas con las competencias correspondientes se basan⁵⁰ en la participación porcentual de cada CCAA respecto al número total nacional de perceptores de prestaciones por desempleo (índice A) y respecto al número total de desocupados que no son perceptores de prestaciones por desempleo (índice B). El índice final (índice C) es una combinación ponderada de los índices A y B, según el peso que en la programación general tenga el número de alumnos perceptores y los no perceptores por prestaciones de desempleo, que en 1997 componen un 61.54% y un 38.16%,

⁵⁰ Según Orden de 22 de mayo de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE núm. 133 de 4 de junio), en el Artículo 153 de la Ley General Presupuestaria se establece que la Conferencia Sectorial correspondiente acuerde los criterios objetivos de distribución de los créditos destinados al cumplimiento de programas de las CCAA y que el Consejo de Ministros conceda los compromisos financieros.

respectivamente. Este factor de ponderación se establece de acuerdo con el Plan FIP, y los datos utilizados proceden de las estadísticas del INEM sobre paro registrado y perceptores de prestaciones por desempleo en cada territorio, abarcando un año completo.

Finalizado el ejercicio económico, las CCAA deben remitir a la Secretaria General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un estado comprensivo de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados hasta el cierre del ejercicio económico, por las subvenciones gestionadas. Los remanentes de fondos resultantes al finalizar cada ejercicio, que continúan dentro del presupuesto de cada CA, siguen manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y puede utilizarse en el siguiente ejercicio, pero únicamente para programas formativos previstos por el Plan FIP.

Tras aprobar los criterios de distribución, porcentajes y cantidades correspondientes a las comunidades autónomas con competencias, los organismos reguladores de éstas aprueban el procedimiento administrativo para la programación y financiación de cursos de FPO en el ámbito de gestión de su territorio. El procedimiento administrativo para la aprobación de las subvenciones destinadas a los centros colaboradores de formación se inicia mediante una convocatoria específica del órgano competente en dicha comunidad, quien indica los requisitos establecidos. Una vez cerrado el plazo de solicitudes, el órgano emisor de la convocatoria realiza una selección entre las propuestas de formación presentadas por los centros colaboradores, atendiendo a la idoneidad en cuanto a colectivos y especialidades formativas.

Por otro lado, cuando las competencias de gestión de la formación ocupacional no han sido transferidas a las CCAA, es decir, para la formación ocupacional gestionada por el INEM, el procedimiento administrativo para la aprobación de la programación se inicia mediante la convocatoria del Director General del INEM⁵¹. Las programaciones se establecen con carácter de propuesta y son presentadas por los centros de formación (centros propios del INEM o centros colaboradores) dentro del plazo de solicitud fijado en la convocatoria del INEM. Cada propuesta de programación presentada por los centros de formación debe estar acompañada de una memoria. El Director general del INEM es quien aprueba, con o sin modificaciones, las programaciones en el plazo de un año desde la correspondiente convocatoria. Sin embargo, la aprobación de la programación no implica la concesión automática de la subvención correspondiente.

El importe de la subvención relativa a los cursos impartidos por centros colaboradores se fija a través de módulos por alumno/hora de curso, que tienen en cuenta la especialidad a impartir, el nivel formativo del curso y el grado de dificultad de la técnica utilizada, así como el carácter presencial o a distancia de las acciones formativas. También se

⁵¹ Los Directores Provinciales del INEM, dentro de su ámbito territorial, tienen competencia para autorizar el gasto y ordenar el pago, en su caso, de las becas y ayudas a los alumnos participantes en cursos de formación profesional ocupacional incluidos en los programas del Plan FIP, así como para autorizar el gasto y ordenar el pago, en su caso, de las subvenciones solicitadas por los centros colaboradores.

computan como alumnos que han finalizado el curso aquellos que lo han abandonado por haber encontrado empleo.

La subvención compensa los costes de profesorado, seguro de accidentes de los alumnos, medios y materiales didácticos, amortización de instalaciones y equipos y gastos generales efectivamente realizados y justificados. A esta cantidad resultante se puede añadir un 10% para compensar gastos de difícil justificación, sin que en ningún caso la cuantía de la subvención pueda superar la del módulo correspondiente. Después de aprobada la subvención y antes del comienzo del curso, los centros colaboradores pueden recibir en concepto de anticipo hasta el 75% de la subvención total; el resto se transfiere al término de los cursos.

(ii) El Fondo Social Europeo

Las acciones desarrolladas en el seno del Plan FIP se incluyen dentro de los objetivos 1, 2, 3 y 5b del Fondo Social Europeo, y en consecuencia estas actividades cuentan con la cofinanciación de dicho organismo, en los siguientes porcentajes:

En regiones del Objetivo 1, un máximo del 75% del coste total, y como norma general, un mínimo del 50% del gasto público para las medidas aplicadas; sin embargo, la participación comunitaria puede ascender hasta el 80% como máximo del coste total de programas en Extremadura y al 85% en Canarias. En regiones fuera del Objetivo 1, la cofinanciación del FSE supone un mínimo del 25% del gasto público, con máximos del 50% en las regiones del objetivo 2 y del 45% para las del objetivo 3 y 5b.

El INEM recibe de la Unidad Administradora del FSE los recursos procedentes del FSE. Éstos, junto a la aportación de la parte de la cuota de FP destinada a formación ocupacional, se transfieren a los centros colaboradores dentro del territorio en el que las comunidades autónomas no tienen competencias, atendiendo a los criterios fijados en la convocatoria publicada por el INEM. En aquellas comunidades con competencias para la gestión del Plan FIP, el INEM transfiere los recursos procedentes del FSE y la cuota de FP al órgano competente encargado de fijar los requisitos que los centros colaboradores deben cumplir para tener acceso a dichos fondos.

4.2.2. Las Escuelas Taller y Casas de Oficios

La financiación de las Escuelas Taller y Casas de Oficios procede de las fuentes que a continuación detallamos; el volumen de la financiación no podrá rebasar en caso alguno el coste del proyecto formativo concreto en las Escuelas Taller / Casas de Oficios.

(i) Cuota de FP, de trabajadores y empresas

Una parte de los recursos recaudados en concepto de cuota de FP se destina a las Escuelas Taller y Casas de Oficios. Por tanto, el INEM (que recibe dichas cuotas de la Tesorería General de la Seguridad Social - TGSS) destina una dotación económica de su presupuesto a las Escuelas Taller y Casas de Oficios, en el ámbito territorial de su

competencia. En el caso de las comunidades de Cataluña y Galicia, el INEM transfiere los recursos a dichas comunidades.

Las entidades promotoras que deseen crear una Escuela Taller o Casa de Oficios y solicitar las subvenciones correspondientes deben presentar ante la Dirección Provincial del INEM o el órgano respectivo de una CA con competencia la documentación siguiente:

- solicitud de aprobación del proyecto de Escuela Taller o Casa de oficios y de las subvenciones correspondientes;
- memoria del proyecto, en la que constará la denominación de la Escuela Taller o la Casa de Oficios y de la entidad promotora; los objetivos del proyecto, el plan formativo, los costes previstos, la subvención que se solicita y la aportación económica que efectuará la entidad promotora, la fecha prevista para el comienzo y la duración, junto con un informe sobre las perspectivas de empleo de los beneficiarios del proyecto;
- certificación que acredite que el ente promotor está al corriente de sus obligaciones contributivas y de la Seguridad Social;
- acreditación de que la entidad promotora no tiene ánimo de lucro.

La Dirección Provincial del INEM, en el plazo de 15 días, remite la documentación anterior a la Dirección General del INEM para que este organismo dictamine sobre la viabilidad del proyecto en el plazo máximo de 12 meses. Si transcurrido este plazo la entidad promotora no recibe resolución de la Dirección General del INEM se entiende que la solicitud ha sido desestimada. En caso contrario, el ente promotor recibe notificación de la subvención otorgada. La aportación económica del INEM a cada Escuela Taller o Casa de Oficios sólo puede destinarse a sufragar los costes siguientes:

- (a) los derivados de la formación profesional ocupacional y educación básica durante todas las etapas del proyecto; éstos incluyen: contratación del Director, profesorado y personal de apoyo, compensación del gasto por primas de seguro de accidentes de los alumnos durante la primera etapa, medios didácticos, material escolar y de consumo para la formación, amortización de instalaciones y equipos, viajes para la formación, material de oficina y alquiler de equipos (excluido el *leasing*).

El cálculo de la subvención se efectúa por hora de formación /alumno, por módulos y por fases (etapa inicial y etapa alterna): con el módulo A se compensan los costes salariales del profesorado y Director contratados, incluidas las cuotas de la Seguridad Social a cargo del empleador. Con el módulo B se compensa el resto de los gastos originados por la formación. Para el año 1994, la Orden de 3 de agosto de 1994 (BOE núm. 191 de 11 de agosto), establece los siguientes importes, indicando que para los años sucesivos éstos se incrementarán en un 2%, mientras no se dicte disposición en contra:

- Primera etapa de formación inicial:
 - Módulo A: 325 PTA/hora-alumno
 - Módulo B: 198 PTA/hora-alumno
- Segunda etapa de formación en alternancia:
 - Módulo A: 462 PTA/hora-alumno
 - Módulo B: 198 PTA/hora-alumno

El importe de la subvención prevista en la primera etapa es equivalente al resultado de multiplicar el valor de los módulos A y B por el número de alumnos y por el total de horas a impartir, considerando la jornada completa. Para la segunda etapa, la cuantía de la subvención se calcula de la misma manera, pero el número de horas que se considera es el correspondiente a media jornada.

- (b) los costes que ocasionen el intercambio realizado por los participantes de Escuelas Taller o Casas de Oficios con otros países, como consecuencia de programas europeos;
- (c) las becas de los alumnos durante la primera etapa de formación profesional, previstas en la normativa reguladora del Plan FIP;
- (d) los costes salariales que ocasionen los contratos que se suscriben con los alumnos trabajadores, en la segunda etapa. El INEM subvenciona durante el primer año de contratación el 70% del salario mínimo interprofesional establecido para mayores de 18 años y para el segundo año, el 80% de dicho salario. También subvenciona las cuotas de la Seguridad Social, a cargo del empresario, por contingencias comunes y profesionales y al Fondo de Garantía Social.

(ii) Apoyo del Fondo Social Europeo

La contribución del FSE para los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios incluidas en el Objetivo 1 supone el 75% del coste total (el 80% en programa regional de Extremadura y 85% en programa regional de Canarias). Para los comprendidos dentro del objetivo 3 la tasa de cofinanciación del FSE es del 45% sobre el coste total. Dichos recursos son transferidos por la Unidad Administradora del FSE al INEM. A su vez, el INEM transfiere a las entidades promotoras o comunidades con competencias los recursos del FSE, junto a la parte correspondiente de la cuota de FP.

(iii) La contribución económica de la entidad promotora o de otras instituciones u organizaciones

La entidad promotora aporta parte de la financiación correspondiente a la Escuela Taller o Casa de Oficios. Dicha aportación debe estar detallada en la solicitud que se presenta ante la Dirección Provincial del INEM o el órgano de la comunidad autónoma con competencias, e incluye bienes (instalaciones y equipos), gastos financieros generados

por avales, anticipos bancarios o similares y en general todos los no sufragados por los organismos detallados en los apartados anteriores.

- (iv) Ingresos obtenidos de la venta de bienes producidos en el curso de actividades formativas de las Escuelas Taller o Casas de Oficios

En ciertos casos, las Escuelas Taller o Casas de Oficios producen bienes, derivados del desarrollo de su actividad, que son susceptibles de comercialización. Estos bienes pueden enajenarse, siempre que no se incurra en competencia desleal (si se venden a un precio inferior al de los costes de producción). En este caso, los ingresos procedentes de dicha enajenación deben registrarse en los libros de contabilidad y ser utilizados para actividades de la Escuela Taller o Casa de Oficios.

4.3. Importes de financiación en la formación para desocupados

Los siguientes cuadros muestran las fuentes y niveles de financiación para los diferentes programas de formación ocupacional. Se ha desglosado la financiación por programas y para los años 1985, 1990 y los últimos tres años con datos disponibles.

4.3.1. El Plan de Formación e Inserción Profesional

Cuadro 25 Financiación del Plan FIP (millones PTA)

Fuente	1985 ²	1990 ²	1995	1996	1997
Cuota de FP	560	78 445	68 089	68 089	68 038
FSE	-	51 385	53 615	54 712	54 800
Total¹	560	129 830	121 704	122 801	122 838
Millones ECU ³	3.3	777.3	728.7	735.3	735.5

Fuente: Oficina Presupuestaria.

¹ En el año 1985, España aun no recibía las ayudas de los Fondos estructurales.

² Durante este periodo, el Plan FIP incluía la formación de ocupados y desocupados

³ 1 ECU = 167 PTA.

De estos totales, una parte de transfiere a las CCAA con competencias en formación ocupacional.

Cuadro 26 Cuantías presupuestarias transferidas a las CCAA con traspaso de la gestión de FPO (millones PTA)

CCAA	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cataluña	11 521	5 737	7 656	9 423	9 903	9 548
Andalucía	no transfer.	13 021	15 972	14 802	14 272	14 750
Valencia	no transfer.	5 902	7 767	7 783	7 595	7 352
Galicia	no transfer.	4 357	5 363	5 108	5 059	5 276
Canarias	no transfer.	no transfer.	3 032	3 427	3 371	3 503
Navarra*	no transfer.	no transfer.	no transfer.	no transfer.	no transfer.	no transfer.
Total	11 521	29 018	39 792	40 545	40 201	40 430
Millones ECU	68.9	173.7	238.2	242.7	240.7	242.08

Fuente: INEM, 1 ECU = 167 PTA.

* La transferencia de competencias entró en efecto a partir de 1 de enero de 1998.

4.3.2. Las Escuelas Taller y Casas de Oficios

Cuadro 27 Fuentes de financiación de las Escuelas Taller y Casas de Oficios (millones PTA)

Fuente	1985	%	1990	%	1995	%	1996	%	1997	%
INEM ¹	1 295	90	51 388	90	41 545	90	41 688	90	47 441	90
FSE ²	-	-								
Entidad promotora ³	144	10	5 709	10	4 616	10	4 635	10	5 271	10
Bienes producidos ⁴										
Total	1 439	100	57 097	100	46 161	100	46 320	100	52 712	100
Millones ECU ⁵	8.6	-	341.8	-	276.4	-	277.3	-	315.6	-

¹ Liquidación del Presupuesto General del Estado. Este incluye los fondos procedentes de la cuota de FP y del FSE que recibe el INEM. Excepto para el año 1985 en el que España aun no recibía las ayudas del FSE.

² Su importe se halla incluido en el apartado anterior.

³ La aportación de la entidad promotora acostumbra a ser en especie (la infraestructura, el mobiliario, etc.). En este caso hemos estimado que supone un 10% del coste total. Este es el porcentaje exigido por el FSE a las entidades con fines lucrativos que desean sufragar los costes de las actividades de formación profesional con fondos procedentes de dicho organismo.

⁴ La normativa reguladora indica que los ingresos procedentes de la comercialización de los bienes producidos deben registrarse en los libros de contabilidad, así pues su importe pasa a formar parte de la aportación que realiza la entidad promotora. En consecuencia, para evitar una doble contabilización, dado que la línea anterior incluye este volumen de recursos, no se ha desglosado la aportación procedente de los bienes producidos y comercializados.

⁵ 1 ECU = 167 PTA.

4.3.3. Iniciativas de empleo de la UE

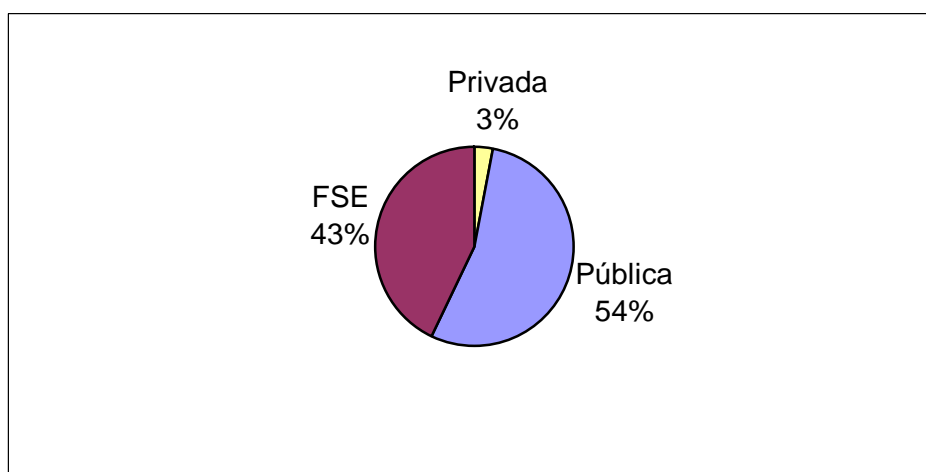
Cuadro 28 Fondos estructurales de financiación de las iniciativas de empleo de la UE (millones ECUS)

Iniciativa	Periodo	Presupuesto previsto
NOW	1994-99	370
HORIZON	1994-99	730
INTEGRA	1998-99	1
YOUTHSTART	1994-99	300

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹ El presupuesto previsto para la iniciativa INTEGRA está incluido en la iniciativa HORIZON.

Gráfico 12 Desglose de la financiación de la formación ocupacional por fuentes en 1997



El gráfico se ha elaborado por estimaciones aproximadas efectuadas a partir de los cuadros anteriores. Si bien los porcentajes son bastante precisos, no resulta posible indicar cifras totales correctas debido a la compleja estructura de la financiación en España. Los porcentajes se refieren a un volumen total de financiación de unos 175.830 millones PTA (1.053 millones ECU).

4.4. Conclusiones generales

En primer lugar cabe destacar el paulatino traspaso de la gestión, en materia de formación para desocupados, hacia las comunidades autónomas. Diversas CCAA han asumido ya dentro de su ámbito territorial dichas competencias.

Otro aspecto a destacar es que el volumen de recursos destinados a este tipo de formación ha evolucionado de manera creciente desde la década de los años ochenta hasta la actualidad. Sin embargo, no se puede olvidar que la aportación del FSE ha facilitado este aumento positivo. Este incremento ha permitido el acceso a la formación de ciertos colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo, como las mujeres, jóvenes, minusválidos y migrantes. Del mismo modo, se ha destinado un volumen de

fondos importante a financiar las acciones de FP en aquellas regiones españolas menos desarrolladas. A su vez, la exigencia de cofinanciación de las acciones formativas, por parte del FSE, ha supuesto la necesidad de adaptar la legislación nacional a las consideraciones y requisitos que determina la UE para poder acceder a los recursos procedentes de los Fondos Estructurales.

Por otro lado, la existencia de fuentes de financiación muy diversas (de origen europeo, nacional, autonómico, local, privado, etc.) genera dificultades y solapamientos para determinar el volumen de recursos destinado a la formación ocupacional. Resulta también difícil juzgar si la financiación de estas acciones es suficiente para conseguir los objetivos que tienen asignados, pues aunque aumente el presupuesto de dichos programas, siempre habrá colectivos a los que se pueda destinar más y mejor formación. En consecuencia, se trata de una necesidad difícil de satisfacer plenamente.

En muchos casos, los centros que imparten formación profesional son de carácter privado y con fines lucrativos, y financian los programas con las subvenciones que reciben de la administración. Obviamente, la entidad destina una parte de los fondos obtenidos para su propio beneficio, generando de esta manera un sobrecoste y reduciendo la posibilidad de destinar estos recursos a la formación.

Otra característica destacable es que los programas impartidos en los centros colaboradores acostumbran a seguir la rutina impuesta en años anteriores, centrandose su oferta más en conseguir que el centro de formación sea contratado nuevamente para las próximas acciones que en los contenidos del programa y su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Sección 5. El futuro de la financiación de la formación profesional: tendencias y perspectivas

Los cuadros siguientes ofrecen en resumen las cifras de financiación para cada uno de los diferentes subsistemas de FP descritos en las diversas secciones de nuestro informe:

Cuadro 29 Participantes en la FP inicial, continua y ocupacional (número de personas)

	1990	1993	1994	1995
Inicial ¹	857 246	878 183	836 239	782 870
Ocupacional ²	303 729	196 010	124 499	139 314
Continua	³	364 361	693 729	828 399
Total	1 160 975	1 438 554	1 654 467	1 750 583

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, INEM y FORCEM.

¹ El descenso en el número de participantes se debe a la reducción de la tasa de natalidad.

² La cifra incluye en 1990 a los participantes en formación ocupacional y formación continua, debido a que ambas categorías formativas estaban, hasta 1993, integradas en el Plan FIP.

³ Cifra incluida en la formación ocupacional para 1990.

Cuadro 30 Total de recursos públicos asignados a la formación profesional (millones PTA)

	1996	1997	1998
Administración central			
<i>Transferencias corrientes</i>	186 441	196 100	244 062
- formación inicial ¹	18 228	16 491	17 349
- formación continua ²	54 804	64 250	97 374
- formación ocupacional ³	113 409	115 359	129 339
<i>Otras transferencias</i>	101 307	112 748	114 443
Total	287 748	308 847	358 505
Millones ECU	1 722.9	1 849.3	2 146.6
Comunidades Autónomas			
Formación inicial	n.d.	131 426	142 433
Formación ocupacional	40 201	40 430	n.d.
Total Comunidades Autónomas		171 856	142 433
Millones ECU		1 029.1	852.9

Fuente: Oficina Presupuestaria, 1ECU = 167 PTA.

¹ La cifra incluye los recursos procedentes del Ministerio de Educación y Cultura.

² La cifra incluye la cuota de FP a trabajadores y empresas.

³ La cifra incluye los importes de la cuota de FP destinados a formación ocupacional, Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Cuadro 31 Total de recursos de los fondos estructurales asignados a la formación profesional en 1997(millones PTA)

Fondo Social Europeo	157 963
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	27 172
Total	185 135
Millones ECU	1 108.5

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1994). 1ECU = 167 PTA.

Cuadro 32 Total de recursos privados asignados a la formación profesional en 1997(millones PTA)

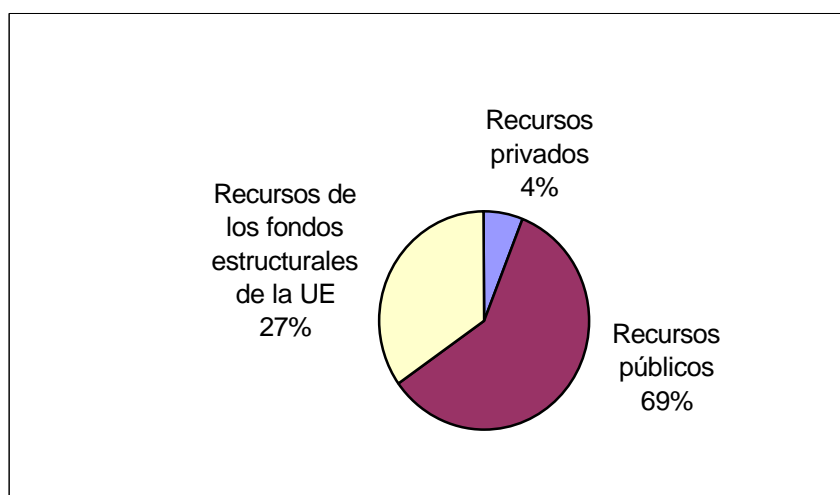
Formación inicial ¹	17 490
Formación ocupacional	0
Formación continua ²	13 000
Total	30 490
Millones ECU	182.56

Fuente: cálculos de los autores a partir de datos en OCDE (1997) y en Alcaide et al. (1997).

¹ Según los indicadores publicados por la OCDE (1997), la financiación privada destinada a educación primaria y secundaria supone un 12.2% de la financiación total.

² En las solicitudes de financiación para la convocatoria 1997 del FORCEM se especifica "en caso de que la empresa solicitante esté obligada a dedicar recursos económicos para la realización de formación por Ley, Convenio Colectivo o cualquier otra disposición; el solicitante indicará la suma de los recursos económicos a destinar para formación. Si en la normativa correspondiente se contempla un porcentaje sobre la masa salarial, se consignará el cálculo en pesetas de la estimación porcentual". En este sentido, Alcaide et al. (1997) estiman que durante el periodo 1994-97 se han destinado 52.000 millones de pesetas de recursos privados a la formación continua, cifra que implica en aproximación lineal un gasto de 13.000 millones anuales.

Gráfico 13 Desglose total de la financiación de la formación profesional por fuentes en 1997*



* Porcentajes calculados a partir de las cifras de los cuadros anteriores. Advertiendo que muchas de estas cifras constituyen estimaciones, la suma total de recursos destinados a formación profesional en España arroja un resultado de 691.775 millones PTA (4.142 millones ECU).

Actualmente, y por parte de todos los agentes sociales y políticos, existe un acuerdo sobre el interés estratégico de la formación profesional como instrumento básico, dentro

de las políticas activas, para atender los problemas del paro y favorecer la estabilidad en el empleo. Ello ha estimulado la negociación y aprobación, mediante la vía del consenso, de diferentes instrumentos que plantean y regulan las diversas acciones formativas existentes en España. Este es el caso, entre otros, del Acuerdo de Bases de Política de Formación Profesional (1996), el II Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua (1996), el nuevo Programa Nacional de Formación Profesional (1998) y el Plan de Empleo (1998). Se produce, por tanto, una mayor coordinación en las actuaciones de los distintos agentes responsables de la oferta de formación.

Debido a la importancia otorgada a la formación profesional, cabe señalar el notable incremento de los recursos económicos destinados a este tipo de políticas formativas durante los últimos años. Este aumento de recursos se detecta en las fuentes de financiación nacionales (públicas y privadas) y comunitarias, debido a que la normativa de la UE exige una cofinanciación y en consecuencia, si un país desea recibir un mayor volumen de recursos estructurales, también debe realizar un mayor esfuerzo económico de sus recursos nacionales. De este modo ha sido posible aumentar el número de participantes en las diversas acciones de formación profesional en España.

Otro aspecto que se observa es la ampliación de la oferta de formación a determinados colectivos tradicionalmente excluidos de este tipo de acciones. Este es el caso de los trabajadores autónomos, las mujeres, inmigrantes, marginados, etc.

Por lo que respecta a la formación profesional inicial, está prevista la coexistencia de los dos sistemas actuales (Ley 1970 y LOGSE 1990) hasta cumplirse el calendario de implantación de la reforma, cuyo término se prevé para el año 2002.

En lo referente a la gestión de la formación profesional inicial, cabe distinguir dos tipos de Comunidades Autónomas: las del Artículo 151 de la Constitución, con competencias plenas pero no exclusivas, que gestionan directamente la educación en su territorio - son éstas Cataluña (1982), el País Vasco (1981), Galicia (1983), Andalucía (1984), Canarias (1984), Comunidad Valenciana (1984) y Navarra (1990) - ; y las que no tienen competencias en esta materia, acogidas al artículo 143 de la Constitución, a las que se están transfiriendo gradualmente dichas competencias. Durante 1998 se ha conferido ya la competencia en educación y formación inicial a Aragón, La Rioja y Baleares.

La estructura del gasto en formación profesional inicial ha cambiado consiguientemente, y seguirá modificándose, debido al progresivo traspaso de competencias en materia educativa hacia las Comunidades. Se incrementará la participación de las CCAA, que actualmente representa el 60% de la financiación total en FP pública, al tiempo que disminuirá la financiación de la Administración Central, que ahora supone el 40%. Dentro de estas cifras se observa también un aumento constante en el volumen de subvenciones públicas destinadas a centros de formación profesional privados, que suponen en la actualidad el 65% de las fuentes de financiación de éstos.

Las características del actual modelo de formación profesional continua, regulado por el II Acuerdo Nacional de Formación Continua con vigencia hasta el año 2000, están condicionando otros muchos aspectos relativos a este tipo de formación: duración de las acciones, modos de impartición, tipos de centros formativos, etc. De este modo, la formación continua se caracteriza más por la oferta que por la demanda, característica que persistirá durante el futuro próximo. En cuanto al reparto de competencias entre la administración central y las CCAA, Cataluña presiona por obtener la autorización para recaudar la cuota de formación profesional en su territorio.

En lo que se refiere a la formación profesional para desocupados, Cataluña y de Galicia son las primeras Comunidades que han recibido, en el año 1998, el traspaso de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del empleo, el trabajo y la formación. En consecuencia, ambas regiones asumen dentro de su ámbito territorial la gestión y control de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios. Es previsible que en un futuro próximo se realice el traspaso de ésta y otras competencias de formación ocupacional a otras Comunidades. Del mismo modo, cabe esperar que aumente el número de CCAA con competencias en la gestión de otras actividades de Formación Profesional Ocupacional. Hoy día tienen competencias en la materia las siguientes Comunidades: Cataluña, Valencia, Galicia, Canarias, Andalucía, Navarra y el País Vasco, Extremadura, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha y Madrid.

La Unión Europea también abrirá nuevas perspectivas para la formación profesional mediante la tercera reforma correspondiente a los objetivos de los Fondos estructurales, presentada por la Comisión Europea en julio de 1997 a través de su Comunicación "Agenda 2000: por una Europa más fuerte y más amplia", dirigida al Parlamento Europeo, a los Estados miembros y a los países candidatos a la adhesión. La Comunicación define las estrategias y grandes líneas de orientación para el desarrollo de la UE, sus políticas y el marco financiero de éstas para el periodo 2000-2006. El texto adelanta cambios inminentes en la política estructural con vistas a simplificar las medidas de los fondos y aumentar su concentración y eficacia. Para ello, el número actual de objetivos se reducirá a tres, dos de los cuales serán regionales y uno transversal (basado en los recursos humanos). En concreto, el Objetivo 1 se ceñirá a las regiones menos desarrolladas, el Objetivo 2 a aquellas con necesidades de reestructuración y el Objetivo 3 abarcará todo el territorio de la UE e irá destinado a promover el desarrollo de los recursos humanos (acciones para el empleo, la formación y la educación). Según las previsiones de la Comisión, de aquí al año 2006 las regiones cubiertas por los objetivos contendrán entre un 35 y un 40% de la población de la UE, frente a un 51% en la actualidad. Paralelamente, se sugiere una reducción en el número de iniciativas de la UE. Esta reducción se acompañará de una disminución de los recursos destinados a estas iniciativas, que pasarán del actual 9% a gastar sólo el 5% de los Fondos estructurales.

Esto provocará un cambio de cierta magnitud en España, ya que ciertas zonas españolas con derecho a percibir las ayudas del Objetivo 2 y el 5b hasta 1999, dejarán de tenerlo conforme a los futuros criterios de selección para el nuevo Objetivo 2. En consecuencia,

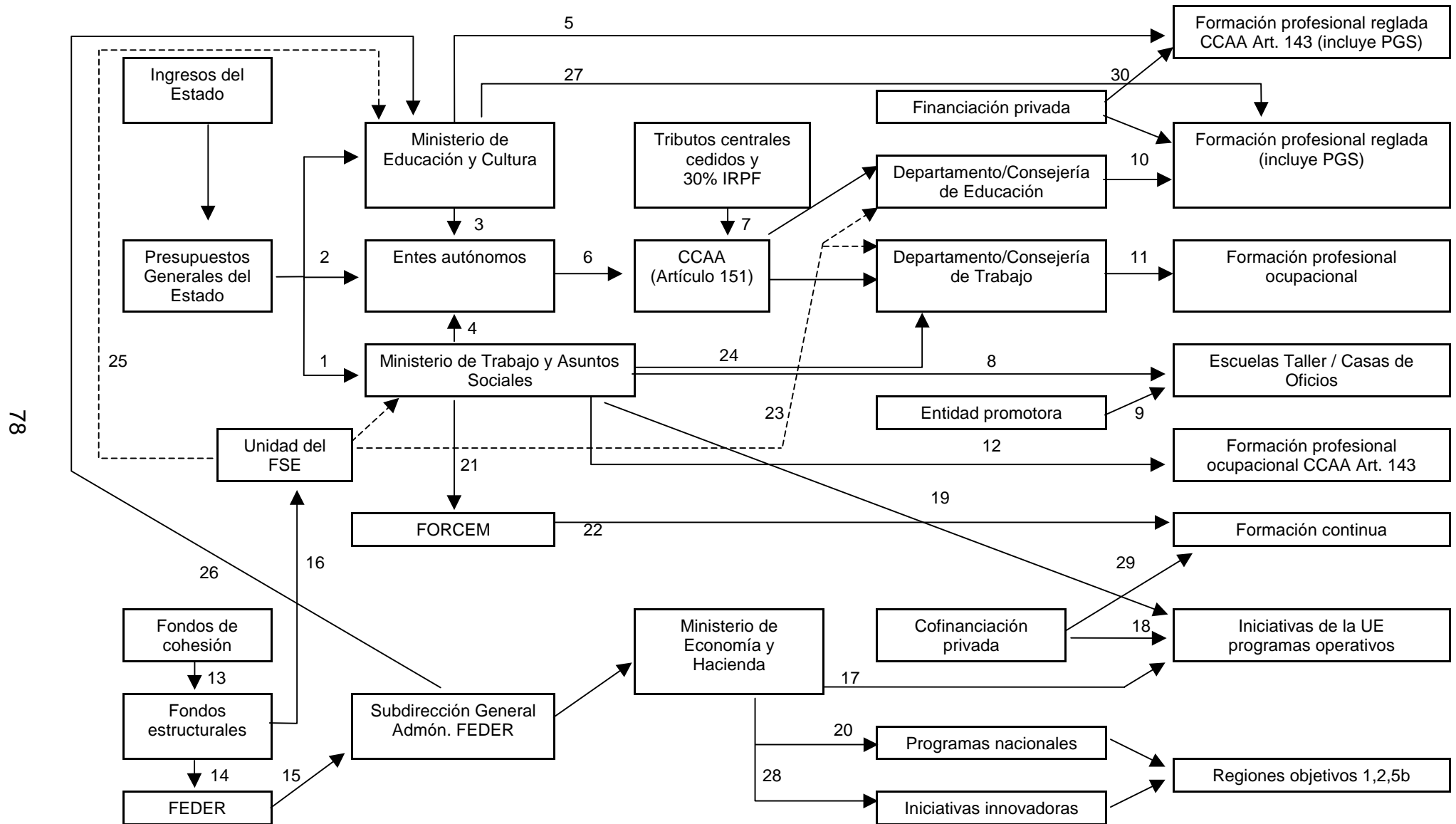
es previsible que disminuya el volumen de recursos procedentes de los Fondos estructurales con destino al territorio español y que ello se traduzca en un menor número de acciones de formación profesional y por tanto en una reducción de los destinatarios que se benefician de dichas acciones.

Los días 20 y 21 de noviembre de 1997 se celebró en Luxemburgo la “Cumbre extraordinaria sobre el empleo”. En ella, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE se comprometieron a incrementar la formación ofrecida a los desocupados, haciéndola llegar a un mínimo del 20% de éstos, especialmente a los jóvenes menores de 25 años y a las personas en situación de paro prolongado. Para ello, cada Estado miembro debe marcarse, en función de su situación de partida, un objetivo de aproximación para alcanzar progresivamente, durante los próximos cinco años, la media de los tres Estados miembros que mejores resultados hayan obtenido en este ámbito.

Sin embargo, hubo una excepción: el Gobierno español se opuso a este compromiso, argumentando que España cuenta con una tasa de paro muy por encima de la media comunitaria y hubiera sido costoso y difícil asumir tales objetivos para jóvenes y personas en paro de larga duración. De esta manera, logró imponer para el país una cláusula de exclusión (*opting-out*). Todo ello provocó una dura crítica por parte de los sindicatos, quienes junto a los partidos de la oposición censuraron la actuación del Gobierno. Posteriormente, el Presidente del ejecutivo español se comprometió a incorporar los compromisos de la cumbre de Luxemburgo al Plan Nacional de Empleo (aprobado en abril de 1998), teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y la situación económica, laboral y presupuestaria, pero no fijó la inversión ni los plazos en los que España va a cumplir los acuerdos, establecidos por el resto de países en cinco años.

Todo lo anterior implica nuevas tendencias y perspectivas generadoras de cambios en el actual sistema de financiación de la formación profesional española. Este sistema, en su conjunto, puede resumirse en el siguiente diagrama comentado con notas.

Gráfico 14 Diagrama de flujos de la financiación de la formación profesional



En este diagrama no se incluyen las Comunidades del País Vasco y Navarra, por tener un concierto económico diferente.

- 1 La cuota de Formación Profesional es a cargo de los empresarios y los trabajadores y se recauda junto con las cotizaciones de la Seguridad Social. Dicha cuota es del 0,7% de la base de contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esta aportación se destina a la formación profesional ocupacional y a la formación continua.
- 2 La Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA) establece una participación en la recaudación global de los impuestos estatales no cedidos, llamada Participación en los Ingresos del Estado (PIE) en función de una serie de criterios: habitantes, extensión territorial, unidades administrativas, pobreza relativa, esfuerzo fiscal e insularidad (en el caso de Canarias y Baleares).
- 3 La financiación de las CCAA vinculadas a los Presupuestos Generales del Estado se realiza, desde 1986, bajo el concepto de "Gasto Equivalente", lo implica que las partidas transferibles a las CCAA se incrementan en la misma proporción en que se incrementa el importe que gastan los Ministerios para la misma función, en el caso que el incremento del PIB o de la recaudación por impuestos sea inferior.
- 4 El criterio para distribuir los fondos correspondientes a las CCAA del artículo 151, procedentes de los PGE, de una parte de la cuota de FP y del FSE, se basa en la participación porcentual de cada CCAA respecto al número total nacional de perceptores de desempleo (índice A) y respecto al número total de desocupados que no son perceptores de prestaciones por desempleo, una vez añadidos los demandantes registrados en las agencias de colocación autorizadas y una parte del REASS considerado oportunamente (índice B). El índice final (C) es una combinación ponderada de los índices A y B, según el peso que en la programación general tenga el número de alumnos perceptores y los no perceptores de prestaciones de desempleo.
- 5 Recursos del Ministerio de Educación y Cultura destinados a la Formación Profesional Reglada en aquellas CCAA que no tienen competencia en educación por estar acogidas al Artículo 143 de la Constitución. Dicha financiación procede del presupuesto asignado a dicho ministerio junto con las aportaciones del FSE y el FEDER. Dentro de la Formación Profesional Reglada se incluyen los Programas de Garantía Social.
- 6 Las CCAA acogidas al Artículo 151 de la Constitución tienen competencia en educación. Parte de su financiación procede de los PGE.
- 7 Para el periodo 1997-2001, la financiación de las CCAA del Artículo 151 procede del 30% de participación sobre las cuotas líquidas del IRPF declarado por los residentes

de cada CCAA, de los tributos cedidos, de las tasas transferidas y de la participación en los ingresos generales del Estado (véase el punto 6).

- 8 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales transfiere al INEM las dotaciones presupuestarias destinadas a las Escuelas Taller y Casas de Oficios, junto con la concesión de ayudas que el FSE realiza para dicho fin.
- 9 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.
- 10 Importe destinado a la formación profesional reglada (incluyendo los PGS) de las CCAA del Artículo 151. Su financiación procede de las transferencias del MEC, del FSE y del presupuesto de la propia comunidad.
- 11 La financiación de la formación profesional ocupacional en las CCAA del artículo 151 procede de la cuota de FP, junto con la dotación presupuestaria de dicha comunidad y la aportación del FSE (véanse los puntos 23 y 24).
- 12 La formación profesional ocupacional en las CCAA del artículo 143 se financia a través de una parte de la cuota de FP, de los PGE y de la cofinanciación del FSE.
- 13 Los fondos de cohesión de la UE destinados a la formación profesional se materializan en los fondos estructurales, concretamente el FSE y el FEDER.
- 14 El FEDER es el fondo estructural que tiene asignadas reglamentariamente funciones de contribuir y apoyar las inversiones necesarias para posibilitar el desarrollo en aquellas regiones mas atrasadas o con problemas específicos. Participa, entre otras acciones, en la financiación de inversiones en el sector de la educación, dentro de las regiones y objetivos que tiene asignados.
- 15 La gestión del FEDER en España compete al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER.
- 16 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de su Unidad Administradora, es el encargado de la tramitación de las ayudas solicitadas al FSE.
- 17 Las solicitudes de ayuda al FSE y el FEDER se presentan conjuntamente, en formularios separados para cada fondo, ante la Unidad Administrativa del FSE, quien traslada a la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER los proyectos que contienen peticiones para este fondo y coordina la selección de los mismos. Una vez aprobados los proyectos, la gestión financiera se realiza separadamente para cada fondo, y el Comité de Seguimiento coordina el seguimiento de los proyectos.
- 18 En algunos casos la participación privada es obligatoria.

- 19 Véase el punto 17.
- 20 Los programas nacionales, cofinanciados por el FEDER, ponen en práctica las estrategias de desarrollo concertadas entre los Estados miembros y la Comisión Europea, recogidos en los Marcos Comunitarios de Apoyo y los Documentos Únicos de programación, para aquellas zonas declaradas subvencionables conforme a los objetivos estructurales 1,2 y 5b.
- 21 La FORCEM recibe del INEM las cantidades correspondientes a la parte de la cuota de FP destinada a la formación continua, junto a los recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a la formación de personas con empleo.
- 22 La FORCEM destina sus recursos a la formación continua de los trabajadores con empleo. Su ámbito de actuación es a escala nacional.
- 23 Financiación procedente del FSE y destinada específicamente a Programas Autonómicos de formación profesional ocupacional y reglada.
- 24 Financiación procedente del FSE, destinada a los programas plurianuales de formación ocupacional en las CCAA del artículo 151. Los criterios de distribución se han detallado en el punto 4.
- 25 Financiación procedente del FSE con destino a la formación profesional reglada en las CCAA del Artículo 143.
- 26 Financiación del FEDER destinada a la formación profesional reglada.
- 27 Fondos procedentes del MEC destinados a becas para alumnos de formación profesional reglada en las CCAA del Artículo 151.
- 28 El FEDER financia iniciativas de innovación, que son los estudios y proyectos piloto contemplados en el artículo 10 del Reglamento del FEDER.
- 29 FORCEM, al efectuar el estudio y valoración técnica de las solicitudes de ayuda presentadas, no exige como condición indispensable pero sí puntúa favorablemente la existencia de una aportación privada en éstas.
- 30 Financiación de carácter privado que proviene en su mayor parte de las familias y, en menor cuantía, de instituciones privadas o empresas. Estos recursos suelen destinarse a cubrir los gastos generados por los centros de formación profesional privados. En los centros públicos, parte del gasto privado se utiliza como complemento al gasto público.

Anexo 1 Disposiciones legales

Consejo General de la Formación Profesional:

- Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de la Formación Profesional.
- Ley 19/1997, de 9 de junio, que modifica parcialmente la composición del Consejo General de la Formación Profesional.

Formación profesional inicial:

- Ley 14/ 1970 de 6 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.
- Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo
- Real Decreto 1345/1991, de 6 de septiembre, del Ministerio de Educación y Ciencia por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.
- Orden de 12 de enero de 1993, que regula los Programas de Garantía Social durante el periodo de implantación anticipado del segundo ciclo de la ESO.

Formación profesional continua:

- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 31 de julio de 1985, por la que se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.
- Resolución de la Dirección de Trabajo, de 25 de febrero de 1993, que acuerda la inscripción y publicación del I Acuerdo Nacional sobre Formación Continua.
- Resolución de la Dirección General de Trabajo y Migraciones, de 14 de enero de 1997, por la que se acuerda la inscripción y publicación del II Acuerdo Nacional sobre Formación Continua.
- Resolución de la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 28 de abril de 1997, por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Tripartito sobre formación continua.
- Resolución de la Secretaria de Estado para Administración Pública, de 3 de febrero de 1997, por la que se acuerda la publicación del II Acuerdo de Formación Continua para las Administraciones Públicas.

Formación profesional ocupacional:

- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 31 de julio de 1985, por la que se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 29 de marzo de 1988, que regula los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios.
- Orden de 3 de agosto de 1994 por la que se regulan las Escuelas Taller y Casas de Oficios, la Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativas Empresariales y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas.
- Resolución del INEM, de 7 de julio de 1995, de aplicación y desarrollo de la Orden Ministerial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 3 de agosto de 1994.
- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 20 de septiembre de 1995, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Anexo 2 Glosario de abreviaturas, siglas y términos

AES	Acuerdo Económico y Social
ANFC	Acuerdo Nacional de Formación Continua
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CIG	Confederación Intersindical Gallega
Cuota de FP	Cuota de Formación Profesional
DOCUP	Documento Único de Programación
EGB	Educación General Básica
EPA	Encuesta de Población Activa
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FORCEM	Fundación para la Formación Continua
FP	Formación Profesional
FP 1	Formación Profesional de primer grado
FP 2	Formación Profesional de segundo grado
FPC	Formación Profesional Continua
FPI	Formación Profesional Inicial
FPO	Formación Profesional Ocupacional
FSE	Fondo Social Europeo
I+D	Investigación y Desarrollo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
LODE	Ley Orgánica del Derecho a la Educación
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOGSE	Ley Ordenación General del Sistema Educativo
MCA	Marco Comunitario de Apoyo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
PGE	Presupuesto General del Estado
PGS	Programa de Garantía Social
PIB	Producto Interior Bruto
PIE	Participación en los Ingresos del Estado
PTA	Pesetas
Plan FIP	Plan Formación Inserción Profesional
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
REASS	Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
VAB	Valor Añadido Bruto

Anexo 3 Bibliografía

Alcaide Castro, Manuel; González Rendón, Manuel (1997). Los Acuerdos de Formación Continúa. Un balance. En Situación nº 4, pp. 317-335.

Alcaide Castro, Manuel; González Rendón, Manuel; Florés Saborido, Ignacio (1996). Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España. Madrid: Editorial Pirámide

Banco Bilbao Vizcaya (1998). Informe Económico 1997. Bilbao, BBV.

CEDEFOP (1994). El sistema de formación profesional en España. Bruselas: CECA-CE-CEEA.

Comisión Comunidades Europeas (1994). Acuerdo Marco Comunitario de Apoyo 1994-99. Luxemburgo: CECA-CE-CEEA.

Comisión Europea (1995). Guía de las medidas innovadoras de desarrollo regional. Luxemburgo: CECA-CE-CEEA

Comisión Europea (1997). Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario Sobre Ocupación. Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997.

Consejo Vasco de FP (1997). Plan Vasco de Formación Profesional. Vitoria: Gobierno Vasco.

Del Castillo, Mariano (1997). Tendencias en la formación. En Situación nº 4, pp. 53-70

Durán López, Federico; Alcaide Castro, Manuel; González Rendón, Manuel; Flórez Saborido, Ignacio (1997). Continuing vocational training in Spain. En: Continuing vocational training: Europe, Japan and USA.

Durán López, Federico; Alcaide Castro, Manuel; González Rendón, Manuel; Flórez Saborido, Ignacio (1994). La Formación Profesional Continua en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Echevarría Samanes, B. (1993). Formación profesional. Guía para el seguimiento de su evolución. Barcelona: PPV

FORCEM (1996). Memoria de actividades 1995. Madrid : FORCEM

FORCEM (1997). Memoria de actividades 1996. Madrid : FORCEM

González, Ana Isabel; Grossi, Beatriz (1996). Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER. En Noticias de la Unión Europea nº 137, junio

Instituto Nacional de Estadística (1992). Encuesta de coste laboral. Madrid: INE.

INEM (1996). Información sobre mercado de trabajo. Resumen anual de datos del

Observatorio ocupacional 1995. Madrid: Subdirección General de Gestión de la FPO.

Jiménez Jiménez, Bonifacio (1996). Claves para comprender la formación profesional en Europa y España. Barcelona: EUB

Ministerio de Educación y Ciencia (1995). El sistema educativo español 1995. Madrid: CIDE

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales . Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales. Madrid: Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales. Años 1986 a 1996.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997). ADDENDA. Programa operativo empleo y desarrollo de los recursos humanos. Madrid: UAFSE

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995). Encuesta de Formación Profesional Continua, año 1993. Madrid: Dirección General de Empleo.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997). El Fondo Social Europeo. Guía del usuario. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1991). Coyuntura Laboral nº 35, julio.

Ordóñez, David (1997). Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa. Madrid: Marcial Pons

Oroval Planas, Esteve (director)(1995). 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.

Uriel, E.; Moltó, L.; Pérez, J.; Aldas, J.; Cucerello, U. (1997). Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas. Fundación Argentaria-Visor.

CEDEFOP – Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional

La financiación de la formación profesional en España

Retrato descriptivo de la financiación

Dr. Esteve Oroval Planas, Universidad de Barcelona

Dra. Teresa Torres Solé, Universidad de Lleida

Con la colaboración de Francesc Colomer, Diputación de Barcelona

CEDEFOP panorama

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2000 – II, 88 pp. – 21,0 x 29,7 cm

ISBN: 96-896-0008-X

No cat.: TI-27-00-960-ES-C

Gratuito – 5102 ES –

La financiación de la formación profesional en España

Retrato descriptivo de la financiación

Este informe constituye la contribución española a la serie de descripciones publicadas por el Cedefop sobre financiación de la formación profesional en los Estados miembros de la UE.

El sistema formativo español ha experimentado en los últimos años cambios radicales, debido a diversos motivos. La adhesión de España a la Unión Europea en 1986 provocó una adaptación de la legislación nacional para permitir el acceso a los fondos estructurales y para reducir el desfase existente entre el índice de paro de la UE y el registrado en España. Pero también la política interna del país prestó una mayor importancia al incremento de las cualificaciones de la población activa, con el fin de mejorar la competitividad de las empresas. La estructura del sistema formativo atraviesa asimismo un proceso de cambio debido a la descentralización del sector público en favor de las comunidades autónomas y, en el caso de la formación continua, a la función que desempeñan las organizaciones de los agentes sociales.

Este informe describe la financiación de la formación profesional entre 1986 y 1998, poniendo de relieve las diversas fuentes de financiación y sus mecanismos de distribución para la formación profesional inicial, la formación continua y la formación para desocupados, ofreciendo datos contextuales sobre la estructura política, económica y administrativa, y analizando por último las tendencias de la financiación y las perspectivas futuras. Supone un instrumento útil para comprender la manera en que España financia su sistema de formación.

Dr. Esteve Oroval, Dra. Teresa Torres
Con la colaboración de Francesc Colomer

Gratuito – 5102 ES –

No cat.: TI-27-00-960-ES-C