

CAMBIAR YA EL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

GABINETE DE ESTUDIOS
2015/07/20

ELA
EUSKAL SINDIKATUA

1. LA DERIVA DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

La formación para el empleo se ha convertido en negocio para las entidades que se financian con fondos públicos. Esta realidad es conocida y reconocida en privado por los distintos responsables políticos.

a) Reparto de fondos en la CAPV

La convocatoria de oferta de 2014 realizada por el Gobierno Vasco dispuso de un montante total de 15,2 millones de euros. La convocatoria y el reparto de los fondos siguieron los mismos parámetros de los últimos años. Una parte importante de los fondos fueron autoasignados a la patronal, a CCOO y a UGT, mientras que la parte que ha ido a parar a los centros de formación profesional va reduciéndose año a año:

- CCOO y UGT reciben, una vez más, la misma cantidad de dinero. En concreto, a cada organización se le asignaron en 2014 1.575.000 euros. La patronal recibió 2.700.000 euros.
- Llama la atención que estos sindicatos y la patronal soportan el mismo porcentaje de recorte respecto al año anterior, un 10%, igual al recorte del programa. Todo apunta a un reparto de fondos con criterios políticos, que nada tiene que ver con la calidad de la formación que se ofrece.
- En 2014 la patronal, CCOO y UGT se repartieron el 38,5% del total de los fondos destinados a la formación de oferta. Este porcentaje ha crecido en los últimos años, ya que en 2009 era del 34%. De esta forma los recortes han afectado menos a la patronal y a estos sindicatos que a otros agentes que intervienen en la formación para el empleo.
- Los centros de formación profesional (los públicos y los privados, agrupados en Ikaolan y Hetel) recibieron en 2014 tan solo 3.714.000 euros, el 24,4% de los fondos. Un año más se reduce su peso. El Gobierno Vasco hace mucha propaganda sobre la calidad de los centros de formación profesional pero, a la hora de la verdad, sus prioridades para la formación para el empleo se encuentran en otros espacios (academias de más que dudosa calidad, patronal o CCOO y UGT).
- Tan solo el 20% de la formación para el empleo es para la industria. El 80% de las horas está destinado a otros sectores o materias. También llama la atención que en los criterios de valoración no se incorpore siquiera la inserción laboral que se ofrece.

REPARTO DE FONDOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. CAPV. 2012-2014

	2012	2013	2014
(1) CCOO	2.075.000	1.750.000	1.575.000
(2) UGT	2.075.000	1.750.000	1.575.000
(3) PATRONAL	3.558.000	3.000.000	2.700.000
(1) + (2) + (3)	7.708.000 (37,5%)	6.500.000 (38,5%)	5.850.000 (38,5%)
CENTROS FP	5.850.000 (28,2%)	4.350.000 (25,7%)	3.714.000 (24,8%)
TOTAL	20.550.000	16.900.000	15.210.000

b) Reparto de fondos en Navarra

En Navarra la patronal (CEN), UGT y CCOO tienen asignado el 89,5% del total de la partida de formación para personas ocupadas en 2014, y el 7,9% del total de la partida para personas desempleadas.

Si analizamos las cuantías de los programas adjudicados a la CEN, UGT y CCOO, sólo en la partida de formación dirigida a personas ocupadas, vemos que han sido beneficiarios de 29,9 millones de euros, y otros 618.450 euros en los años 2012 y 2013 en la partida de formación dirigida a personas desempleadas a través de los centros de formación IFES (UGT) y FOREM (CCOO).

Por tanto, desde 2011 a 2014 estas tres organizaciones se han adjudicado 30,5 millones de euros para la formación a personas ocupadas y desempleadas, el 63,5% de lo destinado a esas dos partidas.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL. PARTIDAS PARA OCUPADOS Y DESEMPLEADOS (€). 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
UGT (P. ocupados)	2.903.000,0	2.672.000,0	2.204.873,5	2.128.567,9
CCOO (P. ocupados)	2.899.000,0	2.648.000,0	2.178.849,0	2.064.720,5
CEN (P. ocupados)	2.970.000,0	2.993.000,0	2.138.710,0	2.103.304,5
IFES (P. desempleados)	No concurren	154.800	166.950	Sin datos
FOREM (P. desempleados)	No concurren	166.950	129.750	Sin datos
TOTAL	8.772.000,0	8.634.750,0	6.819.132,5	6.296.592,9

Fuente: Gobierno de Navarra

c) Fiscalización de los programas en Navarra

La Cámara de Comptos ha fiscalizado en dos ocasiones la formación para el empleo en Navarra.

En 2007 analizó los programas relacionados con el Fondo Social Europeo (solo una parte del total) y detectó:

- Errores por valor de 1.080.207,58 euros, que representaba el 8,15% de los gastos controlados. Además, detectó otras anomalías en aspectos importantes como el respeto a las reglas de contratación y a los principios de publicidad, concurrencia y transparencia; falta de documentación sobre el prorrateo de los gastos generales; ausencia de sistema de imputación de costes; justificación insuficiente o indebida de gastos declarados o inclusión indebida de IVA.
- En cuanto a las acciones de formación, se constató que el número de alumnos asistentes en los días de inspección estaba significativamente por debajo de los inscritos y declarados, y que, entre otras cuestiones, tampoco constaba el proceso de selección de los alumnos.
- Comptos se dirigió al Servicio Navarro de Empleo (SNE) detallándole un total de 83 cursos y 120 Planes de formación en los que había detectado anomalías. El SNE contestó a Comptos "que no tiene ahora capacidad para presentar las

informaciones solicitadas".

En noviembre de 2012 la Cámara de Comptos hizo otro informe, en esta caso de fiscalización del SNE. Este informe estudia el funcionamiento de este organismo, y realizó recomendaciones concretas en aras a la transparencia:

- Una de las principales recomendaciones que hizo la Cámara de Comptos fue que *"debería evitarse que una misma entidad participe en los órganos de dirección de un organismo como el SNE, que dan su conformidad previa a los convenios de colaboración y pueda ser, al mismo tiempo, beneficiario de los mismos en el ámbito de las subvenciones de formación profesional para el empleo"*.
- Además decía que *"se revisen y, en su caso, se modifiquen los baremos que hacen prácticamente imposible la incorporación de nuevos centros como ofertadores de actividades formativas"*.
- La Cámara de Comptos incluso destaca que *"no se ha podido pronunciar sobre la eficacia de estas ayudas, alegando falta de objetivos e indicadores que permitan valorar el impacto final"*, y recomienda *"revisar los indicadores que los programas presupuestarios prevén para valorar la actividad del Servicio, incluyendo no solo los de actividad, vinculándolos con la ejecución presupuestaria"*.
- Comptos cifró el dinero público percibido en los programas adjudicados a CEN, UGT y CCOO entre los años 2008 y 2010 en 61,4 millones de euros, en el ámbito del SNE. En concreto, la CEN percibió 18,2 millones de euros, UGT 21,4 millones, y CCOO 20,8 millones de euros (más 0,8 millones de su fundación ANAFE).

A pesar de que el Parlamento instó a que se cumpliesen las recomendaciones de Comptos, como hemos visto, la situación no ha cambiado.

2. LA REFORMA ESTATAL DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

El pasado 20 de marzo el gobierno de Rajoy aprobó un Real-Decreto para reformar el Sistema de Formación Profesional para el Empleo. El propio gobierno señalaba que esta reforma es necesaria debido a que:

- La oferta formativa no contribuye a incrementar la empleabilidad.
- Los contenidos formativos no se adecúan a las necesidades del tejido productivo.
- La escasa competencia entre proveedores limita la oferta formativa y encarece los servicios.

a) Objetivos de la reforma de Rajoy

La reforma de Rajoy tiene dos objetivos:

Mayor centralización de la formación profesional para el empleo

La reforma pretende avanzar en un modelo estatal de formación para el empleo, aplicado en todo el Estado español. Así, por ejemplo:

- Los principios del sistema incorporan: la unidad de mercado de trabajo, la unidad de la cuota de formación profesional. (artículo 3).

- Todo el dinero que se ponga, incluidos los fondos propios que pongan las comunidades autónomas, se deben regir por los criterios fijados en Madrid. “Mediante orden del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se establecerán las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas...que resultarán de aplicación a las distintas administraciones competentes en la gestión de la totalidad de los fondos previstos en el apartado 1” (Artículo 7.6). La cuota de formación es parte de la financiación de este sistema.
- Los fondos procedentes de los presupuestos generales del estado que se vayan a repartir entre las Comunidades Autónomas se repartirán según decida el Estado, “Y en particular...en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Políticas de Empleo”. (artículo 7.2).
- Se establecen mecanismos estatales de planificación (prospección y detección de necesidades), programación y ejecución de la formación (tipos de formación posibles), evaluación, control, módulos económicos o financiación de la formación profesional para el empleo, que pretenden obligar a las Comunidades Autónomas.

Reducir el papel de las organizaciones empresariales y sindicales

- La participación de los agentes sociales se centra “en el diseño, planificación y programación de la oferta formativa dirigida a los trabajadores” (es decir, no en la impartición). (artículo 3. d).
- La formación para el empleo “deberá gestionarse en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y privados, acreditados y/o inscritos conforme a la normativa vigente” (artículo 3 e)). Por tanto, no se puede reservar a la patronal, UGT y CCOO, como ocurre en la actualidad.
- Las bases de las subvenciones “no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera” (artículo 7.6).
- El artículo 15 regula quiénes pueden impartir la formación, diferenciando:
 1. Las empresas que desarrollen acciones formativas para sus propios trabajadores. Esta formación (artículo 13) “podrá ser organizada por la propia empresa o bien encomendarse a organizaciones empresariales o sindicales, a estructuras paritarias constituidas en el ámbito de la negociación colectiva....”.
 2. Las administraciones públicas (bien a través de centros propios o mediante convenios o conciertos con entidades o empresas públicas. En este último caso, no se podrá subcontratar la impartición de la formación).
 3. Las entidades de formación, públicas o privadas, acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro. En todo caso, estas entidades no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les sea adjudicada. Es decir, no se podrá asignar la impartición a los sindicatos u organizaciones empresariales, aunque sí a las entidades de formación de éstas, que tendrán que impartir directamente la formación que les sea asignada.

La ley deja abiertas otras vías de financiación y participación para la patronal y UGT y CCOO:

- Las leyes de presupuestos recogerán partidas “para la financiación de acciones

formativas dirigidas a la capacitación para el desarrollo de funciones relacionadas con la negociación colectiva y el diálogo social”. (artículo 7.5) Parece una compensación a la patronal y a CCOO y UGT por la pérdida de recursos económicos que se pueda derivar del cambio de modelo de formación.

- Se establecen las Estructuras Paritarias Sectoriales (artículo 28). “En el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, y mediante acuerdos específicos en materia de formación de igual ámbito (por tanto estatal), las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el sector correspondiente podrán constituir Estructuras Paritarias Sectoriales con o sin personalidad jurídica propia.” Es algo que ya ocurre en algunos sectores. En este caso parece que se les trata de reducir el papel en la formación, aunque es algo que no queda tan claro, ya que “podrán intervenir en los procesos de acreditación de la experiencia laboral y en el diseño de acciones formativas que contribuyan a la culminación de los mismos”, y se establece la posibilidad de financiación pública.
- Se crea la Fundación Estatal para la Formación para el Empleo, como ámbito de decisión sobre el sistema. En su composición el gobierno del estado se asigna la mayoría. Estarán también las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

b) Valoración de la reforma

- Para ELA la reforma estatal debería obligar al Gobierno Vasco y al Gobierno de Navarra a cambiar radicalmente el modelo de formación para el empleo que se ha venido desarrollando en los últimos años. Esta reforma estatal es una oportunidad para acabar con un sistema perverso, en el que la calidad de la formación queda en un segundo plano, al primar los intereses económicos de la patronal y de UGT y CCOO. Ningún Gobierno debería dar cobertura a este modelo. Es urgente, por tanto, un viraje del rumbo llevado a cabo.
- En todo caso, es lamentable que el cambio del modelo de formación para el empleo en Euskal Herria se pueda producir porque un Real Decreto del gobierno español obligue al Gobierno Vasco y al Gobierno de Navarra. Hasta ahora ni el Gobierno Vasco ni el Gobierno de Navarra han estado a la altura de las circunstancias.
- Asimismo, ELA rechaza la invasión competencial que supone el contenido centralizador de la reforma. Y llama a las instituciones de Euskal Herria a comprometerse con el desarrollo de un modelo propio.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL: FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA PARA CAMBIAR EL MODELO

a) Los efectos del Real-Decreto: paralización de las convocatorias en la CAPV y Navarra

El Real Decreto Ley establece un plazo de 6 meses para el desarrollo reglamentario de todo el sistema. Sin embargo, la Disposición Transitoria primera recoge que entra en vigor inmediatamente, y con efectos retroactivos, la parte de la reforma que tiene que ver con

algunas cuestiones, como “el régimen de concurrencia competitiva abierta sólo a entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondientes registros”, así como la prohibición de subcontratación.

Esto ha llevado a la paralización del proceso de aprobación de la Orden del Gobierno Vasco, tratada en Lanbide, que estaba previsto aprobar el 24 de marzo por el Consejo del Gobierno Vasco. Asimismo, el Gobierno de Barcina paralizó el desarrollo de la convocatoria en Navarra.

Además, el Congreso convalidó el Real Decreto y decidió su tramitación como Proyecto de Ley. En este momento, tras la presentación de las enmiendas de los grupos, se ha habilitado a la Comisión de Empleo y Seguridad Social para que apruebe dicho proyecto sin necesidad de que llegue al Pleno del Congreso.

b) La posición del Gobierno Vasco

Tras la aprobación de la reforma estatal, el Consejero de Empleo del Gobierno Vasco solicitó una reunión a ELA para conocer nuestra opinión al respecto y trasladarnos sus impresiones. En esa reunión el Gobierno tenía claro quién resultaba especialmente perjudicado con la reforma y por qué. Al señalar por nuestra parte la necesidad de cambiar radicalmente el modelo de formación (como hemos venido demandando reiteradamente), y que la reforma facilitaba ese cambio si hubiese voluntad política de abordarlo, el Gobierno aceptó que era necesario aprovechar esa oportunidad.

Sin embargo, el paso del tiempo y la falta de medidas al respecto, parece confirmar que la voluntad del Gobierno no es, precisamente, la de avanzar de manera decidida hacia un cambio del modelo.

Como hemos indicado anteriormente, en su acción de gobierno el actual Gobierno Vasco ha venido dando cobertura a este modelo. Es evidente, viendo el reparto de los fondos y la evolución, que existe un acuerdo político para asignar determinadas cantidades a esas organizaciones sindicales y patronales, que nada tienen que ver con la concurrencia competitiva.

También hay que indicar que la orden que se mandó al Consejo de Administración de Lanbide para su aprobación el 25 de marzo, y que ha sido retirada tras la aprobación del Real Decreto de Rajoy, suponía una continuidad absoluta respecto al modelo anterior: reservaba un papel predominante a la patronal y a los sindicatos (que incluye asignaciones específicas para determinados programas que gestionan), y se permitía subvencionar la formación prácticamente a cualquier entidad de formación que dijese que está preparada para ello, sin mayor control.

c) La posición del nuevo Gobierno de Navarra

El programa de gobierno del nuevo Gobierno de Navarra no aborda la cuestión de la necesidad de cambiar el modelo de formación para el empleo. Por un lado, realiza sobre la formación ocupacional y la formación continua una mención genérica a reforzar como recurso formativo la red pública de institutos de formación profesional.

En el apartado de temas a desarrollar pendientes de consenso se cita, en una línea y sin

mayor concreción el “modelo de gestión de los fondos destinados a políticas activas de empleo”.

Para ELA es muy grave, a la vista de las evidencias de los datos señalados anteriormente, que el nuevo Gobierno de Navarra no recoja en su programa la necesidad de cambiar el modelo de formación para el empleo y, en general, de las políticas del Servicio Navarro de Empleo. Esas políticas son parte del anterior régimen, y deben ser erradicadas.

4. PROPUESTAS DE ELA

ELA insiste en la urgencia de un cambio radical en las políticas y en el funcionamiento de la formación para el empleo en la CAPV y en Navarra. Este cambio pasaría, al menos, por los siguientes elementos:

- **Capacidad de decisión sobre las políticas-** Las políticas de empleo se deben decidir aquí. En la actualidad esta no es la situación, sino que se limita a gestionar las políticas decididas en el estado español. Es fundamental que la transferencia de las políticas activas suponga capacidad de decisión respecto a las mismas, y que no se trate de una transferencia condicionada a la aplicación de los nefastos modelos fijados en el estado español. Además, hay que tener en cuenta que las políticas de empleo seguidas en el estado español han sido y son un gran fracaso, como se constata con los niveles de paro, precariedad o siniestralidad laboral. Seguir aplicando estas políticas es un doble castigo.
- **Los criterios fijados en el Concierto Económico y en el Convenio Económico deben respetarse-** Ello sólo será posible si la gestión de los recursos económicos que están relacionados con las políticas de empleo (incluidas las cotizaciones sociales) se realiza por el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra. La cuestión no es tanto qué financiación se recoge cada año en los presupuestos del estado como qué capacidad de gestión económica se traspasa al Gobierno Vasco y al Gobierno de Navarra y cómo se hace el ajuste vía Cupo y Aportación.
- **Poner el modelo al servicio de las necesidades de la economía productiva y de los trabajadores y trabajadoras-** El diseño propio debe partir de un análisis riguroso, completo, permanente y comarcalizado de las necesidades formativas que tienen las empresas y los trabajadores y trabajadoras.
- **Primar el papel de los centros de formación profesional e impedir que se asignen fondos de los planes formativos a sindicatos y patronal-** Es un auténtico escándalo la enorme cantidad de fondos que se asignan a sí mismos la patronal y CCOO y UGT. Tras 20 años de debate es hora de que no se asigne ni un euro a los planes gestionados por patronal o sindicatos. La formación para el empleo debe ir encaminada a potenciar el papel de los centros de formación profesional del sistema educativo, que son los que realmente están capacitados para ello, con las mejoras que sean necesarias introducir.
- **Modelo tripartito de gestión-** Tener un modelo adecuado de formación para el empleo debería ser un interés compartido de las instituciones, patronales y sindicatos. A pesar de que la experiencia nos dice que esto no es así realmente, ELA sigue

defendiendo un modelo tripartito de gestión, en el que las decisiones se tomen por mayoría de cada parte.

Junto a ello, no podemos dejar de mencionar la necesidad de transformar **Lanbide y el Servicio Navarro de Empleo**, que son los organismos que gestionan estas políticas. ELA considera imprescindible la potenciación de los Servicios Públicos de Empleo, con capacidad para poder desarrollar y llevar a cabo sus propias políticas. Por ello se requiere:

- **Capacidad para poder llevar a cabo todas las políticas de empleo-** No solo se requiere capacidad propia para llevar adelante la formación para el empleo, sino para todo lo que tiene que ver con las políticas activas y pasivas de empleo.
- **Cambio de orientación radical de los programas-** ELA ha venido fijando posiciones sobre diversos programas, tanto de Lanbide como del Servicio Navarro de Empleo, que no crean empleo y hacen una apuesta por la precariedad laboral, bajo un envoltorio de propaganda.
- **Potenciación de los servicios públicos de empleo-** ELA reclama que la política de intermediación laboral se haga mediante los Servicios Públicos de Empleo, abandonando el actual diseño de subvención y financiación de entidades privadas, las cuales en muchas ocasiones no dan un servicio adecuado ni garantizan la igualdad de oportunidades.