

LA EXTERNALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN OCUPACIONAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID 2002/2003

GEMA SÁNCHEZ MEDERO (gsmedero@cps.ucm.es)
Universidad Complutense de Madrid, España

Considerando que la formación profesional es un factor esencial para hacer frente a los cambios que se están produciendo en la sociedad actual en este artículo se analiza, el mapa de actores que participan en las acciones de formación ocupacional implantadas en la Comunidad de Madrid. Se busca determinar que actores participan, y así, comprobar cómo dicha administración ha optado por externalizar la ejecución de gran parte de estas acciones. Por último se presenta un balance sobre la gestión externalizada, sus aportes y sus deficiencias como nueva forma de la gestión pública.

Palabras claves: política de empleo, formación ocupacional, externalización, Comunidad de Madrid.

OUTSOURCING OF OCCUPATIONAL TRAINING IN THE COMMUNITY OF MADRID 2002/2003

As training is essential for coping with the changes taking place in today's society, especially in the labor market, this article analyzes the map of actors involved in vocational training programs implemented in the Community of Madrid. It seeks to identify which actors are involved, and to show that the Community's administration has opted for outsourcing many of these programs. It concludes with an evaluation of the policy, its benefits and deficiencies, as an element of new public management.

Keywords: employment policy, occupational training, outsourcing, Community of Madrid.

INTRODUCCIÓN

La Ley Básica de Empleo define la política de empleo como “el conjunto de decisiones que tiene como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo, así como la protección de las situaciones de desempleo” (Ley n° 10/1994 Art. 1.1). Para alcanzar este objetivo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Consejerías de Empleo diferencian entre dos tipos de políticas, las políticas activas¹ y las pasivas. Mientras que las primeras dirigen todos sus esfuerzos a articular medidas que repercutan en un aumento de oportunidades para la reinserción laboral de los desempleados, las segundas inciden en la prestación de una serie de servicios para éstos.

Este tipo de políticas tienen como objetivos la flexibilización del mercado de trabajo, el incremento en la creación de empleo, el desarrollo de principios de igualdad de derechos, la potenciación de la estabilidad del empleo y la atención a aquellos colectivos que encuentran dificultades para acceder al mercado laboral. Y para conseguirlos, las autoridades se ven en la necesidad de poner en práctica una serie de medidas, que pueden tener impacto en el gasto público. Entre las medidas que impactan el gasto público destacan programas activos de empleo (servicios de empleo, formación, ayuda a la contratación, etc.) y los programas pasivos de empleo (programas de jubilación anticipada, etc.). Los mecanismos de fijación de salarios (modificación del salario mínimo, la flexibilidad en las normas salariales y la evolución de los tipo de negociación colectiva), la legislación sobre empleo y despidos (flexibilidad del sistema de contratación) y la ordenación sobre el tiempo de trabajo (reducción de la jornada laboral, la incorporación de nuevos turnos de trabajo, etc.) (Alujas Ruiz, 2003: 17). Se trata de llevar a cabo acciones que incidan tanto en la oferta como en la demanda para así conseguir equilibrio que haga innecesaria la intervención estatal.

Para desarrollar las políticas de empleo, tradicionalmente, las instituciones estatales se limitaban simplemente a tramitar las solicitudes de empleo de los trabajado-

¹ La idea de una política activa de mercado de trabajo aparece en los años cincuenta y sesenta. En su origen confluyen el concepto sueco original de política activa de mercado de trabajo y el concepto de aprovechamiento de la mano de obra surgido en los EE.UU. (Alujas Ruiz, 2003: 13).

res y las ofertas de trabajo de los empleadores. En cambio, en la actualidad se ha adoptado un enfoque mucho más reactivo para intentar cumplir con el objetivo de proporcionar un puesto de trabajo a todo aquél que lo demande. Por tanto, el Estado se ha transformado en un estimulador directo o indirecto del capital humano a través de acciones que van encaminadas a influir en el mercado laboral. En este contexto, la competencia en materia de política de empleo, de seguridad social y acción social corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

No obstante aquello se ha ido constituyendo un modelo de descentralización territorial que está permitiendo a las Comunidades Autónomas participar y diseñar sus propias políticas de empleo. Así, existe un modelo del Sistema Nacional de Empleo que es la base de un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional. De esta manera, los órganos superiores que están implicados en este tipo de políticas son: el Ministro, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, la Secretaría General de Empleo y la Secretaría General de Asuntos Sociales. Además, adscritos a la Secretaría General de Empleo están el Instituto Nacional de Empleo y la Unidad Administrativa de Fondo Social Europeo (UAFSE).

En cuanto al ámbito autonómico intervienen las diferentes consejerías de empleo de cada una de las comunidades autónomas a través de sus servicios autonómicos de colocación y de las direcciones generales responsables de los temas de empleo. Así, por ejemplo, el Principado de Asturias en virtud del Real Decreto 11/2001, de 12 de enero, se ha unido a las Comunidades que ya habían asumido la gestión de las políticas de empleo (Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Navarra). A su vez, Canarias y Madrid han suscrito convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Empleo (INEM) para coordinar la gestión del empleo y de la formación profesional. Estos convenios vienen a ser similares a los ya existentes entre el INEM y Cataluña, y entre éste y Galicia. Por tanto, la Comunidad de Madrid, no solo ha asumido la gestión de la política de empleo, sino que ha firmado un convenio de colaboración con el INEM para intentar paliar las deficiencias existentes una vez asumidas las competencias sobre la materia. Además, en virtud del Decreto 155/2001, en Madrid las consejerías que tenían, por esa época, competencia en formación ocupacional eran: Presidencia, Economía e Innovación Tecnológica, Trabajo, Servicios Sociales, Educación, Sanidad y Medio Ambiente, y cada una de ellas llevaba a cabo, en mayor o en menor

medida, alguna actuación formativa para la búsqueda de empleo. Por otra parte, también hay que tomar en consideración las directrices procedentes de la Unión Europea, que vienen a condicionar las políticas que puedan llevar a cabo estos organismos.

En este contexto, el presente artículo –que se basa en los resultados de un Proyecto de Investigación I+D: “Modelo de gestión de la política activa de empleo en la Comunidad de Madrid. Las redes externas de la gestión de una política pública” (ref: 06/0052/2002)²– tiene como objetivo principal analizar cómo se externaliza la formación ocupacional en la Comunidad de Madrid. La importancia de la formación ocupacional es que ésta tiene como objetivo “incorporar al mercado de trabajo a los grupos sociales excluidos” (Blanco y Pérez, 2003). El problema es, como se observa a lo largo del artículo, que este tipo de formación se apoya más en los actores externos que en la propia administración y en la necesidad del mercado. Es precisamente en este punto donde vamos a centrar nuestro estudio, es decir, en analizar la externalización de la formación ocupacional en la Comunidad de Madrid para de esta manera identificar que actores participan dando, con esto, características claves sobre su funcionamiento y finalidad.

1. La formación como elemento de la política de empleo

La formación es un factor significativo para el progreso social y económico de un país. Los tipos de formación y los segmentos sociales a los que ésta va destinada nos permiten señalar que por un lado, la formación reglada, que tiene distintos destinatarios, según se trate de formación profesional o formación universitaria, y que por otro lado, la formación no reglada, en la que se incluye la Formación Continua (F.C.) y la Formación Ocupacional (F.O.). La primera se dirige a reciclar a los trabajadores empleados, y la segunda tiene como objetivo incorporar al mercado de trabajo a los grupos sociales excluidos. Así, se podría llegar a afirmar, que la F.C. está más en consonancia con la demanda de un tejido empresarial consolidado y en función de las necesidades de adaptación de las empresas a los continuos cambios relacionados con la introducción de nuevas tecnologías, sistemas de producción, formas de organización del trabajo, etc. Mientras que la F.O. está vinculada con las necesidades sociales de promocionar al empleo a aquellos

² El equipo de investigación estuvo dirigido por el Catedrático de Ciencia de la Administración, Dr. Rafael Bañón i Martínez.

que han quedado fuera de la demanda empresarial por falta de capacitación o, simplemente, porque no existe tal demanda (Blanco y Pérez, 2003: 63).

De todas ellas, la que aquí interesa es la formación ocupacional, que se estructura en torno al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) que se crea en 1985 para intentar proporcionar a los trabajadores desempleados las cualificaciones requeridas por el sistema productivo, cuando los mismos carecen de la misma o es insuficiente. Es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el que planifica cada tres años las acciones del Plan FIP, eso sí, teniendo en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas que asumieran el traspaso de la gestión de este plan. La planificación establecerá una distribución a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, por especialidades formativas y colectivos prioritarios, teniendo en cuenta las características del desempleo y las necesidades de formación en las diferentes Comunidades Autónomas y en los sectores productivos.

Así, con la transferencia de competencias, esta formación la gestionan la mayoría de las Comunidades Autónomas y se imparte tanto por centros propios como por centros colaboradores y a través de una multitud de formas contractuales o de colaboración (como veremos en el siguiente apartado). Los cursos son ofrecidos por el INEM, por los organismos autonómicos competentes y por entidades colaboradoras de todo tipo, y acogen a personas de todas las edades, pero fundamentalmente jóvenes, y atienden a todo género de especialidades. Pero estos cursos además pueden estar programados por Escuelas Taller y Casas de Oficios, que son centros de formación ocupacional cuyos puestos de aprendizaje son a la vez puestos de trabajo a tiempo completo, que tratan de cualificar a las personas en profesiones y oficios vinculados a la conservación, restauración, etc. Además, habría que mencionar que este plan regula, por primera vez, la implantación de un repertorio de certificados de profesionalidad que aseguren la adecuada transferencia del mercado de trabajo a nivel intermedio y comunitario, en beneficio de empresas y trabajadores, posibilitando a su vez la convalidación con las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo.

1.1 Metodología

España no es un país ajeno a las recetas modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, entre ellas la externalización de los servicios públicos, y de ello se ha ocupado tanto la ciencia política como la ciencia de la administración. De ahí, que en este artículo hayamos optado por analizar la externalización que se produce a la hora de llevar a cabo el programa de formación ocupacional en la Comunidad de Madrid durante el 2002 y el 2003, más cuando existen pocos estudios sobre este tipo de temática. En todo caso, el objetivo era averiguar las características, las dimensiones, las fortalezas y debilidades de las acciones formativas externalizadas. En este sentido, habría que señalar la gran dificultad que supone investigar este fenómeno, dado que las instituciones públicas implicadas no se muestran partidarias de facilitar datos a los investigadores. No sabemos si su escasa colaboración guarda alguna intencionalidad, o simplemente obedece al desconocimiento de los datos. Por tal motivo, ha sido necesario (casi obligatorio) acudir al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, para averiguar que instituciones políticas poseen algún tipo de competencia relacionada con la formación ocupacional, pero además, hemos revisado todos los boletines de todos los días de nuestro periodo de estudio, con el único fin de crear una base de datos en la que se recojan las concesiones que las propias instituciones políticas han concedido a distintos actores para que desarrollen acciones formativas de carácter ocupacional. Así, se ha podido generar un registro de las prácticas externalizadoras mediante el estudio de documentos oficiales, sin embargo, se trata de una base incompleta, dado cuenta que no todas las externalizaciones observan el requerimiento legal de publicidad.

Además, para completar los datos obtenidos, se realizaron entrevistas con los Jefes de Sección y Directores Generales de las distintas unidades administrativas que tienen algún tipo de competencia en formación ocupacional. Para ello, se elaboró un cuestionario con preguntas semiabiertas, de tal manera que permitan conocer los procedimientos y criterios que priman a la hora de externalizar este tipo de acciones, desde dos puntos de vista, la meramente política y la administrativa. La dificultad en esta ocasión no fue poca, ya que la mayoría de los Directores Generales se negaron a realizar la misma, alegando problemas de agenda, y de ahí, que sólo hayamos podido recabar una visión más técnica, que es la que pueden aportar los Jefes de Sección. Así, de acuerdo con estos condicionantes, la investigación ha tenido que encauzarse principalmente hacia términos cuantitativos.

2. La externalización de las políticas públicas

Parece ser una suerte consenso que para incrementar la calidad de los servicios que prestan las administraciones públicas es necesario externalizar muchas de las prestaciones. No obstante, aquello es necesario aclarar una cuestión a este respecto, y es que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos no siempre son más eficientes que las propias organizaciones públicas, pese a esto, la dinámica se extiende cada vez a más sectores de la administración pública. Así, por ejemplo, parte de la prestación sanitaria o educativa sufragada por el erario público es dispensada por hospitales y centros educativos privados, a través de un acuerdo con la administración pública responsable del servicio. Aunque esto no implica su privatización, sino la cesión de su gestión, y esto es lo que se denomina “externalización de los servicios públicos”. Y ésta supone que el servicio continúa siendo público y la responsabilidad también es pública, mientras que la gestión corresponde a las organizaciones privadas. Por tanto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos, es lo que se denomina “Administración Relacional”.

Pero habría que preguntarse ¿por qué la administración transfiere servicios al ámbito privado? La respuesta sería sencilla, se considera que determinadas organizaciones privadas resultan ser más eficaces y eficientes que la propia administración pública. Aunque para que los sectores privados presten servicios a la sociedad de mejor calidad y con menores costos dependerá siempre del grado de control que ejerzan los organismos públicos sobre este sector (Ramíó, 2000: 2). Otra respuesta a esta pregunta, es que hoy en día el sector público ha seguido una estrategia de integración vertical, de crecimiento en volumen y de diversificación de servicios, alcanzando una dimensión y una complejidad muy difícil de gestionar, y por eso se buscan soluciones en el sector privado. Otra posible respuesta, es la relacionada con la reducción de costos, vinculado al argumento de la especialización. Los que defienden esto sostienen que al externalizar la gestión del servicio su costo descende, pues al sustituir el principio de jerarquía por el mercado se promueve la competencia. Además, como los empleados poseen contratos que no son fijos, suelen producir más, ya que tienen que ganarse su renovación.

Una buena parte de la literatura empírica ha venido a contradecir estos principios, la reducción de costos y el aumento de la eficacia y eficiencia de las organizaciones.

En este sentido, mencionar por ejemplo, que los estudios de Ferris (1997), Minoque (2000), Kakabadse y Kakabadse (2000), etc., no arrojan resultados positivos sobre la reducción de los costos, mientras que un aumento de la calidad queda seriamente cuestionada en el trabajo de Minoque (2000). No obstante, es una técnica que no está exenta de polémica, entre otras causas, debido a que se atribuye a su aplicación un trasfondo ideológico coincidente con las corrientes de pensamiento que propugnan la reducción, o incluso, que apuesta por la desaparición del Estado de Bienestar.

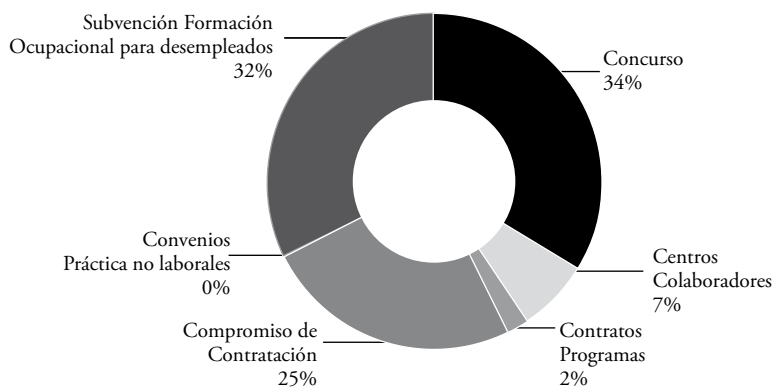
En lo que no nos cabe duda, es que la externalización está replanteando la forma en que se prestan los servicios públicos, y por tanto, a la propia administración pública. Así, la externalización se ha constituido como una estrategia modernizadora de la gestión pública, imprescindible para lograr una mayor eficacia y eficiencia, incorporada dentro de un conjunto de corrientes que se han dado a denominar “Nueva Gestión Pública” (Ramió y García, 2006: 1). De ahí, que la apuesta por la gestión externalizada de los servicios públicos obedece a una presión macro ejercida sobre las administraciones públicas, de índole económico-política y tecnológica (Krüsselberg, 1991). Por un lado, el sector público, tras un largo período de expansión de sus prestaciones, posibilitado por un crecimiento económico sostenido, entra en quiebra con las dos crisis del petróleo de los años setenta, que hacen patente la necesidad de reajustar las dimensiones del Estado a un nuevo escenario (Ramió y García, 2006: 3). Por otro lado, la demanda de servicios mantiene un ritmo creciente, a la vez que el cambio tecnológico demanda una especialización que impone unos costos en los que el sector público no está en condiciones de incurrir (Ramió y García, 2006: 3). Por tanto, la externalización se ha convertido en una constante en el funcionamiento de las organizaciones, sean éstas privadas o públicas.

3. La externalización de la formación ocupacional en la Comunidad de Madrid

Durante el año 2003, las Consejerías de la Comunidad de Madrid que tenían competencias en formación ocupacional eran: Presidencia, Economía e Innovación Tecnológica, Trabajo, Servicios Sociales, Educación, Sanidad y Medio Ambiente. Todas ellas, sin excepción, desarrollaban algún tipo de actuación formativa, aunque sin lugar a dudas la que tenía las mayores competencias formativas era la Consejería de Trabajo.

En todo caso, habría que mencionar, que la formación ocupacional en la Comunidad de Madrid se articulaba en virtud de una doble perspectiva: el plan FIP y las acciones específicas. El primero abarcaba los cursos impartidos por los centros colaboradores y los centros propios; la formación con compromiso de contratación; los contratos programas; y los convenios de prácticas no laborales; mientras que las segundas dirigían su actuación en función de órdenes (por ej. la convocatoria abierta para ayuntamientos de menos de 40.000 habitantes); convenios de colaboración (por ej. con universidades, ayuntamientos de más de 40.000 habitantes, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) y concursos. Por tanto, en la mayoría de los casos, la Comunidad de Madrid optaba por externalizar las acciones dirigidas a la formación ocupacional. Reservándose la misma, una pequeña oferta formativa que desarrollaba a través de sus centros propios.

Gráfico 1
Subvenciones para Formación Ocupacional

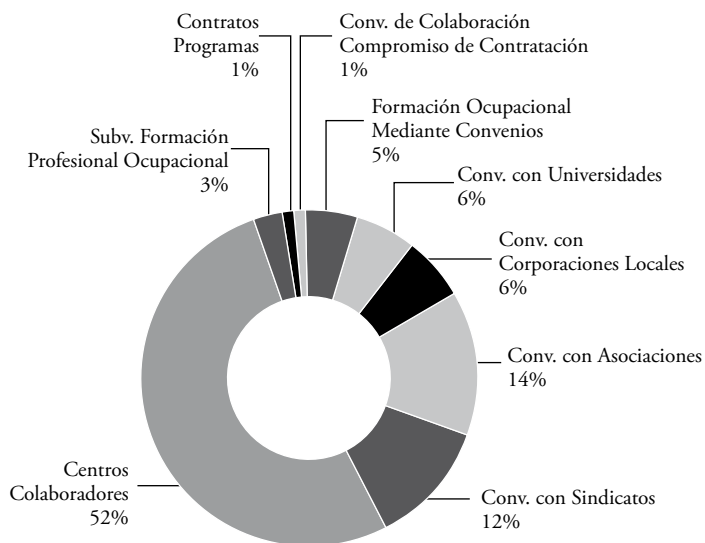


Fuente: Elaboración propia.

La Consejería de Trabajo es el organismo que tenía mayor competencia sobre la formación ocupacional, y dentro de ella, la Dirección General de Empleo, el Servicio Regional, y la Dirección de la Mujer, llevaban a cabo cierta actividad formativa. A este respecto habría que señalar que la Dirección General de Empleo articulaba su oferta entorno a tres ejes, los concursos que constituían el 34% del presupuesto total, las subvenciones el 32% y los compromisos de contratación el 25%, como muestra el gráfico 1. Entre los tres sumaban el 91% del presupuesto destinado a formación ocupacional por la citada dirección, que es lo mismo que decir, que el 91% de la formación se externaliza hacia agentes externos. La apuesta por la formación a través de los centros colaboradores apenas era significativa si se tiene en cuenta el volumen presupuestario que destinaba para tal fin el Servicio Regional de Empleo. Y podríamos calificar como meramente testimonial la actuación por medio de los contratos programas y los convenios de práctica no laborales.

Por otra parte, el Servicio Regional de Empleo concentraba mayoritariamente su oferta formativa a través de los centros colaboradores, que representaban el 52% del presupuesto total (ver gráfico 2). También eran significativas las partidas presupuestarias concedidas a los apartados de convenios con asociaciones, sindicatos, corporaciones locales y universidades. Es cierto que su volumen presupuestario estaba muy lejos de la cifra que llegaba a alcanzar el de los centros colaboradores, pero debemos decir que hay que tener en cuenta que el número de participantes en este tipo de acción era inmensamente menor al anteriormente mencionado, por lo que proporcionalmente su nivel presupuestario era superior. Por último, decir que los contratos programas y los compromisos de contratación apenas tenían relevancia dentro de la actividad formativa desarrollada por este organismo, dado que únicamente alcanzaban el 1% del presupuesto total.

Gráfico 2
Servicio Regional de Empleo, Subvenciones para Formación Ocupacional

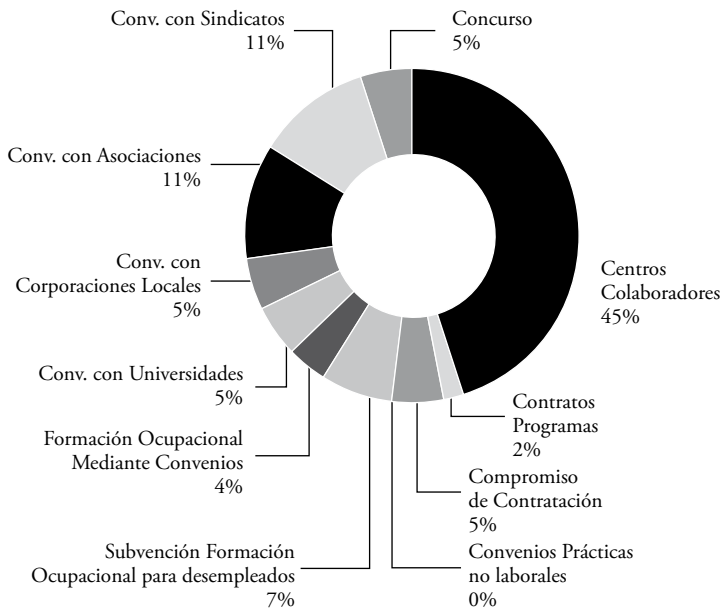


Fuente: Elaboración propia.

Para concluir, únicamente mencionar que la Consejería de Trabajo concentraba su oferta formativa para desempleados en tres grandes ejes presupuestarios. El principal era el destinado a los centros colaboradores con el 46% sobre el total del gasto, seguido de los convenios con asociaciones y los convenios con los sindicatos, con el 11% y el 10% respectivamente. Los tres representaban más del 50% de la oferta formativa que desarrolla dicha consejería. El segundo gran bloque lo constituía las subvenciones para formación ocupacional con un 7%, los concursos, los convenios con las universidades, los contratos programas, los convenios con las corporaciones locales, todos ellos con un 5%. Por otra parte, apenas eran importantes las partidas presupuestarias que se dirigían a los contratos programas y los convenios con prácticas no laborales.

Gracias a las entrevistas también ha sido posible identificar que las consideraciones acerca de las mejoras de eficacia y eficiencia de la gestión externalizada ocupaban un espacio mínimo, y en la mayoría de los casos no era un hecho a tener en cuenta a la hora de tomar la decisión de externalizar la formación. Lo mismo, prácticamente, ocurría a la hora de seleccionar las propuestas de los actores que concurrían a las convocatorias públicas. También se determinó, que la temática de las acciones formativas se hacía de forma aleatoria, en vez de realizar unos estudios previos sobre las necesidades del mercado laboral.

Gráfico 3
Comunidad de Madrid. Subvenciones para Formación Ocupacional



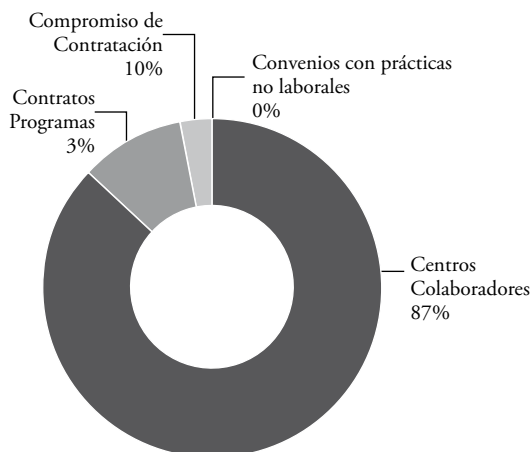
Fuente: Elaboración propia.

a) La externalización de la Formación Ocupacional a través del Plan FIP:

La formación ocupacional se articulaba, como venimos diciendo, en función de dos tipos de actuación, el plan FIP y las acciones específicas. Pero, en este apartado se va a analizar, principalmente, la formación ocupacional a través del plan FIP, fijándonos para ello en el volumen presupuestario que concedía la Comunidad de Madrid a cada una de las acciones que se enmarcaban dentro de él. Este tipo de análisis permite conocer donde se concentraba la mayor oferta formativa y quiénes eran los actores que la llevan a cabo.

El Plan FIP contaba con un volumen presupuestario de 44.880.615,24 € mientras que las acciones formativas se quedaban en 42.672.717,40 €, por tanto, dicho plan suponían más del 50% de toda la oferta formativa que desarrollaba la Comunidad de Madrid en cuanto a formación ocupacional se refiere. También debemos tener en cuenta, que el número de actores que participaban en este tipo de programa era superior al de las acciones específicas, con lo cual la diferencia presupuestaria no era tanta como aparentemente nos podía hacer creer la diferencia porcentual de 3 puntos entre una y otra acción formativa. Dado que mientras la primera representaba el 51% de la oferta formativa en cuanto a volumen presupuestario se refiere, la segunda alcanzaba el 49%. Únicamente podemos hacer referencia al volumen formativo en función de los niveles presupuestarios, dado que no existía más mención en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) que el monetario.

Gráfico 4
Formación Ocupacional, Plan F.I.P.



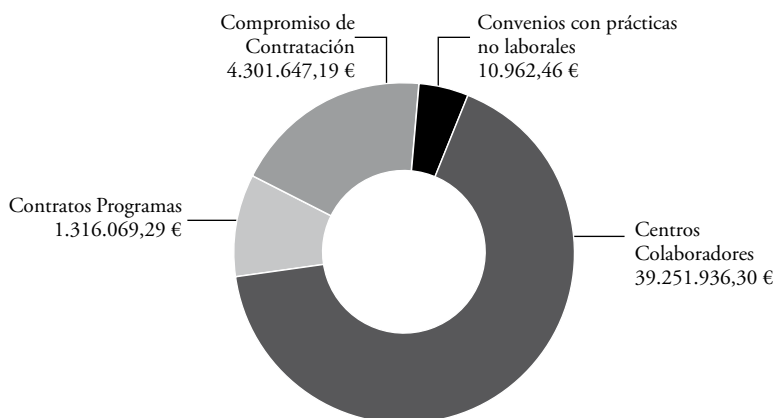
Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, el Plan FIP giraba en función de cuatro acciones diferentes: los centros colaboradores, los compromisos de contratación, los contratos programas y los convenios con prácticas no laborales. Según nos muestra el gráfico 4, los centros colaboradores representaban el 87% del total de gasto destinado en formación ocupacional, los compromisos de contratación se quedaban en tan solo un 10%, mientras que los contratos programas y los convenios con prácticas no laborales solo obtenían el 3% y 0%, respectivamente. Si nos fijamos ahora en el gráfico 5, podemos observar, que solo los centros colaboradores tenían un presupuesto de 39.251.936,30 €, mientras que las restantes acciones disfrutaban de una partida presupuestaria de 5.628.678,94 €. Si damos un paso más, podemos decir, que dentro de las ayudas concedidas a los centros colaboradores, las hay de muy distinta cuantía, naturalmente la diferencia reside en el volumen formativo que cada uno de ellos les ha sido concedido por el correspondiente organismo.

Dentro de los centros colaboradores, la Universidad Politécnica de Madrid, era quién ostentaba mayor capacidad formativa dentro de la Comunidad de Madrid, dado que su presupuesto ascendía en la primera convocatoria a 1.939.648,29 € (BOCM 28.06.02) y en la segunda a 1.758.379,75 € (BOCM 21.11.02), por

tanto, debía tener un volumen de cursos superiores al resto de los actores participantes si tenemos en cuenta la cuantía concedida. Otro centro colaborador que debía tener una amplia oferta formativa, era el Instituto Municipal para Empleo y Formación Empresarial que tenía un presupuesto de 1.225.572,35 €. También era significativo el peso que conseguían actores como el Instituto Pol. Enseñanzas Técnicas Empresariales (967.031,85 €); Colegio Punta Galena, S. A. (551.135,50 €); Arenal Informática (498.075,60 €); Fuentes Afuera, Mercedes (451.675,50 €); Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid (446.700,50 €); Centro de formación de actividad profesional, S. L. (326.659,95 €), por citar algunos de los más relevantes. Para concluir, solo cabe decir que dentro de las ayudas concedidas a los centros colaboradores, hay que distinguir tres grandes partidas presupuestarias: las que superaban los 500.000 €, que era un número limitadísimo de centros colaboradores (por ej. La Universidad Politécnica de Madrid); las que se encontraba entre una orquídea que comprendían los 100.000 € y los 500.000 € (por ej. Academia Nieve, S. L.; Autoescuela Goya, S. L.; Azpe, S. L.); y las que iban desde los 10.000 € a los 100.000 €, que eran la inmensa mayoría de los centros colaboradores que habían obtenido financiación.

Gráfico 5
Formación Ocupacional, Plan F.I.P.



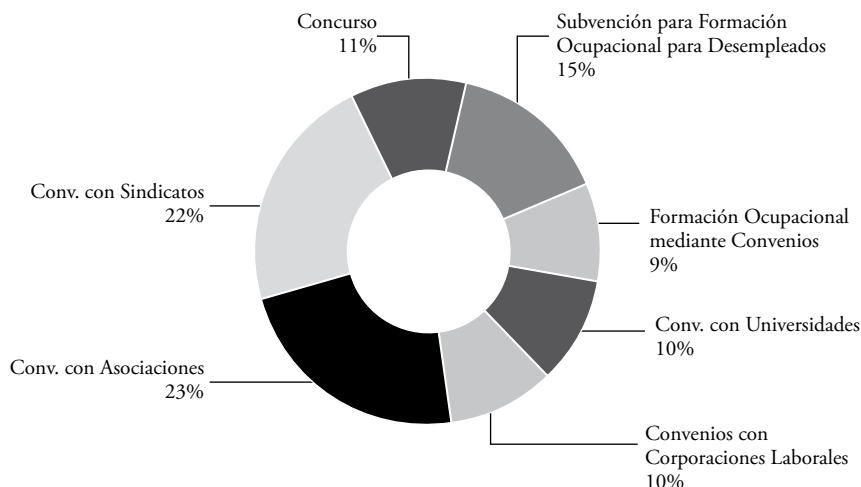
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los compromisos de contratación, suelen ser grandes grupos empresariales que aprovechaban este tipo de actuación para desarrollar programas de formación, que posteriormente les permite contratar con un menor costo a los desempleados que ellos mismos habían formado. Respecto a los contratos programas señalar que todos los actores que participaban en los mismos eran organizaciones sindicales, entre las que cabía destacar el FUCAM y la CSIF, que eran las que tenían mayor volumen presupuestario. Los convenios con prácticas no laborales apenas adquirieron relevancia en función de las restantes actuaciones formativas. Solo mencionar que era el Corte Inglés y sus empresas filiales, Hiperco, S. A., y Superior, S. A., a las que se les concedía toda la partida presupuestaria destinada para tal fin. De esta manera, gracias a estos datos, ha sido posible comprobar dos hechos significativos. En primer lugar, las acciones formativas son concedidas a grandes empresas que nada o poco tienen que ver con la formación, por ejemplo, se ha otorgado acciones formativas a la empresa que gestiona los parques de atracciones, o a unos grandes almacenes. En segundo lugar, los convenios con prácticas no laborales, están en manos de las filiales de unos grandes almacenes. Lo que permite pensar, que la programación de las acciones formativas responde más bien a criterios aleatorios que otra cosa, y que la selección obedece más a un criterio de reparto selectivo entre actores empresariales claves que a criterios de calidad.

b) La externalización de la Formación Ocupacional a través de acciones específicas de actuación

En el apartado anterior únicamente se ha hecho referencia al Plan FIP, ahora sin embargo, vamos a centrar nuestro análisis en las acciones específicas desarrolladas por la Comunidad de Madrid para abordar el problema de la formación ocupacional. Teniendo en cuenta, como en el punto anterior, el volumen presupuestario que se les concedieron a cada una de las acciones previstas, dado que no contamos con ningún otro dato que pueda contribuir a nuestro estudio.

Gráfico 6
Formación Ocupacional, Acciones Específicas



Fuente: Elaboración propia.

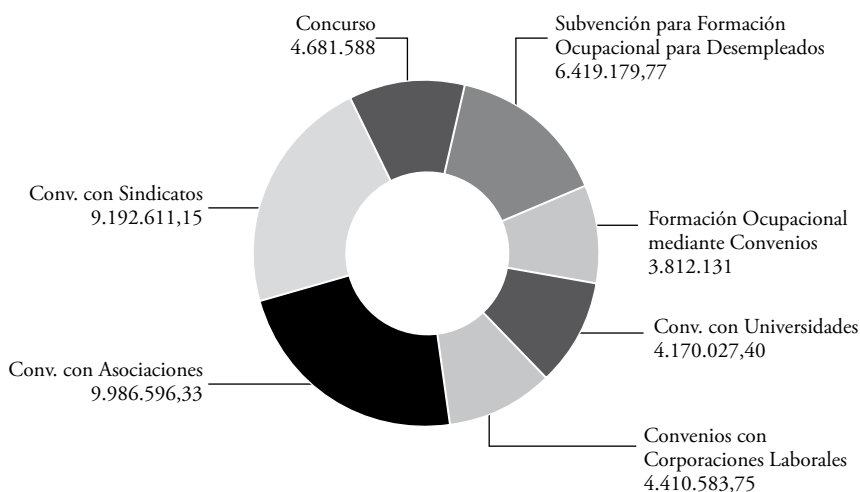
En primer lugar, hay que decir que las acciones específicas comprendían las siguientes actuaciones: las subvenciones para formación ocupacional, la formación ocupacional mediante convenios, los convenios (universidades, corporaciones locales, asociaciones y sindicatos) y los concursos. Entre todas ellas, los convenios con asociaciones eran las que contaban con mayor volumen presupuestario con el 23% sobre el gasto total, seguidos de los convenios con los sindicatos con 22%, las subvenciones para formación ocupacional con un 15%; los concursos con 11%; los convenios con las corporaciones laborales y con las universidades con 10%. Si nos atenemos a las cifras del gráfico 6, debemos decir que los convenios era la forma de actuación prioritaria de las acciones específicas, ya que representaban el 65% del volumen presupuestario destinado a este tipo de medidas.

Por otra parte, es necesario señalar que era cierto que los convenios con asociaciones tenían el mayor presupuesto con 9.986.596,33 €, sin embargo, habría que tener en consideración, por ejemplo, que a los convenios con los sindicatos se les destinaba la cifra de 9.192.611,15 €, hecho que no tendría excesiva relevancia si no fuera porque dichos convenios solo comprendían a cuatro actores (UGT, CC.OO., Sindicato de la Función Pública de Madrid, Unión Cooperativas de

Madrid). Por tanto, teniendo en cuenta la proporción de participantes en uno y en otro, solo cabría que decir, que eran las organizaciones sindicales las que ostentaban mayor capacidad formativa dentro de las acciones específicas.

De esta forma, CC.OO. y UGT se convirtieron en los dos actores que desarrollaban mayor número de cursos en cuanto a formación ocupacional se refiere, porque contaban con un presupuesto de 4.391.575,00 € y 4.020.426,15 €, respectivamente. Sin embargo, era la Universidad Politécnica de Madrid, la institución que llevaba a cabo la mayor oferta formativa dentro de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta el plan FIP y las acciones específicas, se le concedió una subvención de 5.674.447,94 €. Dicha universidad, participaba en las dos modalidades que la comunidad articulaba para desarrollar acciones de formación ocupacional. En todo caso, de nuevo nos llama la atención de los actores a los que se les concede las subvenciones y su cuantía. Resulta ser más que curioso, que en esta partida, haya sido repartida únicamente entre los tres sindicatos con mayor representación, lo que nos podría inducir a pensar que se trata de una cierta concesión de las instituciones políticas a estas entidades para contribuir a su financiación.

Gráfico 7
Formación Ocupacional, Acciones Específicas



Fuente: Elaboración propia.

Otro dato que se debe tener en consideración, es que en las acciones específicas, las subvenciones que se le concedía a cada uno de los actores solía ser de una cuantía mayor a las del plan FIP. Puede deberse a que dicho plan permitía menor margen de actuación a la comunidad autónoma, ya que sus principios, sus contenidos y su estructura venían determinada por el nivel estatal. Y era precisamente a través de las acciones específicas donde la Comunidad de Madrid gozaba de la autonomía suficiente para llevar a cabo las medidas y acciones que creía oportunas.

De ahí, que se optara mayoritariamente por la suscripción de convenios con distintos actores, teniendo los mismos un volumen presupuestario de 31.571.949,63 €. Los convenios surgían en razón de las propuestas que realizaba cada actor a la comunidad, es decir, un actor determinado ofrecía un programa formativo a la Dirección General que creía más oportuna, y ésta era quién en definitiva suscribía el convenio en caso de que dicha propuesta le fuera satisfactoria. Así, se establecieron convenios con corporaciones locales (por ej. Instituto Nacional para Empleo y Formación Empresarial, 2.673.290,94 €; Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 1.343.028,04 €; Ayuntamiento de Fuenlabrada, 1.284.361,37 €, etc.); con universidades (por ej. Universidad Politécnica de Madrid, 1.976.419,90 €, Universidad Carlos III, 839.296,50 €; Universidad Complutense de Madrid, 793.800 €; Universidad de Alcalá de Henares, 560.511 €); con sindicatos (por ej. CC.OO., 4.391.575,00 €; UGT, 4.020.426,15 €; Unión Cooperativas de Madrid, 546.260; Sindicato de la Función Pública de Madrid, 234.350 €) y con asociaciones (por ej. Federación Asociación Minusválidos Físicos, 239.803,83 €; Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, 266.900 €; Colegios de Abogados de Madrid, 298.072 €; Asociación Empresarial de Hostelería, 393.054 €; Cámara de Libro, 444.750 €; etc.). Existe otra fórmula dentro de esta modalidad, los convenios para formación ocupacional, donde no se especificaba al colectivo al que iba dirigido, por tanto, estaba abierto a cualquier tipo de institución, como podría ser el caso del Centro Superior de Investigaciones Sociológicas o la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid.

En cuanto a las subvenciones para formación ocupacional, decir que se trataba de cuantías económicas que la Dirección General correspondiente otorgaba a distintos tipos de actores para que desempeñaran actuaciones formativas. Eran

los Ayuntamientos (por ej. Brunete, Rascafría, Villaviciosa de Odón, etc.), las Asociaciones (Comunidad Gitana, Cultural Norte Joven, Voluntariado Madre Dominicana, etc.) y las Ong (Caminos Solidaridad, etc.), los que participaban en este tipo de acciones. Su volumen formativo alcanzaba el 15% sobre el total de gasto con un presupuesto de 6.419.179,77 €. Evidentemente no llegaba la cifra global de los convenios, sin embargo, si era superior a la oferta formativa de las universidades y las corporaciones locales.

Los concursos eran la forma a través de la cual la Dirección General de la Mujer llevaba a cabo sus acciones de formación ocupacional. La mencionada dirección no actuaba dentro del marco del plan FIP, todas sus acciones se articulaban a través del concurso público. El proceso consistía principalmente en sacar a concurso lotes formativos, a los que las distintas organizaciones decidían concurrir. A pesar de ser un procedimiento que solo empleaba la mencionada dirección, su volumen representa el 11% sobre el total del gasto con un presupuesto de 4.681.588 €. Además, había que tener en consideración que a este tipo de concursos concurrían los más diversos actores, consultorías multinacionales (por ej. Price Water House Coopers Asesores de Negocios), pequeñas sociedades limitadas (por ej. Escuela Complutense Administración Dirección de Empresa), academias (por ej. San Román Escuela de Estudios Superiores), y empresas (por ej. Ingeniería del Conocimiento, S. A.).

CONCLUSIONES

El mapa de organizaciones en las que se externaliza la gestión de la formación ocupacional en la Comunidad de Madrid era tupido y complejo como acabamos de ver en el apartado anterior. En primer lugar, destacaba la distribución de recursos y de financiación a otras administraciones públicas distintas de la Comunidad, entre éstas, las que eran receptoras más importantes a título singular, eran las administraciones municipales de la Comunidad. Los organismos autónomos universitarios recibían una cuantiosa proporción de las ayudas por distintos conceptos, ya fuera a través de convenios o bien directamente como centros colaboradores del Plan FIP. En este último epígrafe llama la atención la cuantía que le era concedida a la Universidad Politécnica de Madrid.

Un bloque de usufructuarios de recursos que mantenía un flujo de recepción de subvenciones en el tiempo, varios ejercicios fiscales, y de cuantías voluminosas eran los sindicatos. En verdad los sindicatos de trabajadores percibían de forma directa las subvenciones pero también a través de empresas mercantiles de su propiedad. Las subvenciones se realizaban por programas específicos, contratos-programa del Plan FIP, y a través de convenios de colaboración. La ayuda total a los sindicatos quedaba desdibujada por las formas jurídicas diversas que adoptaban para obtener las subvenciones. No obstante, el volumen presupuestario que reciben es muy elevado, tal vez, porque corresponden a otros criterios más que los de calidad, eficacia y eficiencia.

La consecuencia de estas subvenciones para los sindicatos era la creación de organizaciones mercantiles o sindicales dedicadas exclusivamente a la gestión de estos fondos, la aparición de divisiones sindicales que se financiaban con las subvenciones y cuyo objetivo único era la formación de los desempleados en general sin que conste el vínculo de afiliación. Ello, sin duda, tenía importancia para los propios sindicatos y para la política de gestión de la formación ocupacional que se hacía dependiente de la capacidad de gestión sindical de esa parte proporcionalmente decisiva de sus fondos. En el análisis de la política de gestión pública externalizada se puede afirmar que los sindicatos de clase y de trabajadores, en general, eran una parte estratégica del mapa de agentes críticos. En este sentido, presuntamente la influencia de los sindicatos en la distribución de las apropiaciones presupuestarias de los fondos financieros de la política activa de empleo era una limitación para las decisiones de la administración pública. En la formulación de los modos de gestión de la política, la persistencia en el tiempo de la presencia sindical como destinataria de una cuota elevada de los fondos hace inviable nuevas formas de gestión sino se producía una solución continua.

Las asociaciones empresariales también participaban en la red de gestión externalizada a través de diversas organizaciones y, así mismo, creaban divisiones organizativas específicas para efectuar el gasto de las subvenciones. Del mismo modo que los sindicatos las cámaras, las asociaciones empresariales y los institutos empresariales actuaban directamente y a través de organizaciones ad hoc para solicitar y gestionar subvenciones cuya finalidad no era la de su razón social.

Dentro del bloque de agentes empresariales puros hay que distinguir entre las grandes empresas y empresas transnacionales y las pequeñas y medianas empresas, incluidas algunas con forma de sociedad limitada cuyo volumen de negocio era casi igual al de las subvenciones recibidas. Pero eran las grandes empresas las que capturaban las subvenciones para integrarlas en su política de recursos humanos, concretamente para la fase de formación en la selección de personal, entre otras. Peugeot, El Corte Inglés o Viajes Halcón eran usufructuarios constantes de las subvenciones de la política de formación ocupacional. Como fuera que ese no era su negocio declarado, se podía inferir que las subvenciones las dedicaban a reforzar financieramente líneas corporativas, es decir, que empleaban los fondos de la política ocupacional para sus propias políticas internas. Cuestión distinta eran las pequeñas y medianas empresas. Aquí había un grupo que estaban dedicadas con gran éxito a la captación de subvenciones con una especialización organizativa, un ejemplo de esto era la Escuela Complutense Administración Dirección de Empresas, S. L. o Karacol Formación, S. A. que obtenía reiteradamente subvenciones de la Dirección General de la Mujer y de otros programas de formación ocupacional. Estos dos núcleos de empresas, las muy grandes y el pequeño grupo de empresas que fidelizaban las subvenciones, eran agentes estratégicos del mapa de actores críticos de las políticas de formación ocupacional de las legislaturas de la Comunidad de Madrid a partir de 1995.

Un contingente significativo de la gestión externalizada la realizaban empresas educativas confesionales, vinculadas a la religión católica. Los Salesianos, con distintas personalidades jurídicas, captaban una proporción relevante de este apartado ya que existía una demanda muy atomizada de estas empresas educativas religiosas. La participación de las empresas confesionales era significativa por la continuidad en la recepción de subvenciones y por su experiencia en la gestión de la política ocupacional. Del mismo modo que los sindicatos y las asociaciones patronales, las empresas educativas religiosas que tenían establecida una permanencia en el disfrute de las subvenciones, desarrollaban divisiones organizativas especializadas o contrataban profesionales ex profeso para la gestión de las subvenciones. El grupo de empresas con mayor antigüedad en la gestión de las subvenciones y que captaban mayor volumen de financiación eran los agentes del mapa de actores críticos que interactuaban con los funcionarios y el personal responsable de las políticas ocupacionales de la Comunidad.

La administración institucional corporativa, colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones estaban incluidas en la gestión externalizada de la política ocupacional. Algunas de estas fundaciones eran formas jurídicas que se creaban para escapar al derecho administrativo por parte de organismos autónomos como las universidades públicas y privadas, y concurrir a la captación de subvenciones diversificando las marcas, del mismo modo que hacían los sindicatos o las órdenes religiosas católicas. En suma, el mapa de agentes de la gestión externalizada de la política era abigarrado, falto de cohesión, de homogeneidad y con una racionalidad de presencia que respondía más a su estrategia empresarial que a un planteamiento explícito de la gestión de la política. Falta por evaluar el sentido de la participación de alguno de los agentes, el posible conflicto de intereses, y la finalidad y eficacia de su gestión. De hecho, la gestión externalizada mostraba indicios de que esta política de formación ocupacional era una política multifuncional, una política de políticas, no solo servía a sus finalidades declaradas sino posiblemente al reforzamiento de un juego institucional de actores sociales, confesionales y económicos que está por definir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. (1993). "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías". *Política y Sociedad* N°13, pp. 87-106.
- Alujas Ruiz, J. A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Alujas Ruiz, J. A. (2004a). "La transformación del servicio público de empleo en España". *Cuadernos de Información Económica*, N° 181, pp.38-44.
- Alujas Ruiz, J. A. (2004b). "La política de fomento de empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 51, pp. 15-24.
- Alujas Ruiz, J. A. (2004c). "La formación ocupacional: principal medida del eje de formación de las políticas activas de mercado de trabajo en España". *Boletín ICE Económico: Información Comercial Española*, N°2825, pp.15-27.
- Bañón I Martínez, R. (2002). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

- Bañón, R., y Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Cachón Rodríguez, L. (1999). “Sobre desarrollo local y nuevos nacimientos de empleo”. *Política y Sociedad*, N° 31, pp. 117-130.
- Canales Aliende, J. M. (2001). “Gobernabilidad y gestión pública”, en Olías de Lima, B y Canales Aliende, J. M (editores) *La nueva gestión pública*. Madrid: Pearson.
- Dirección General de Empleo (1989). *El plan nacional de formación e inserción profesional: las escuelas taller y la casa de oficios en 1989*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Fernández Alles, J. J. (2004). “Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, N° 72, pp. 51-86.
- Fernández-Miranda, Enrique (2005). *Externalización de la gestión y la financiación del sector público en España*. Madrid: PricewaterhouseCoopers.
- Ferrández Arenaz, A. (1992). *La formación ocupacional. Realidad y Perspectivas*. Madrid: Diagrama.
- Ferris, James (1997). “Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Frías, J. (1995). “Formación profesional ocupacional”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*.
- Goma, R., y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gore, A. (1994). *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: IVAP.
- Iglesias Fernández, C.; Llorente Heras, R; y Toharia, L. (2000). *El empleo en la Comunidad de Madrid, cambio sectorial y ocupacional*. Madrid: Servicio de Documentación y Publicaciones de la Comunidad de Madrid.
- Jover, D. (1999). *La formación ocupacional, para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local*. Madrid: Editorial Popular.
- Kakabadse, Nada y Kakabadse, Andrew (2000). “Outsourcing: a Paradigm Shift”. *Journal of Management Development*, Vol. 19, N° 8, pp. 670-728.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Krüsselberg, Hans-Günter (1991). “Markets and Hierarchies: about the Dialectics of their Antagonism and Compatibility”, en Kaufmann, Franz-Xaver (ed.). *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Lasswell, H. D. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.

- Mas Sabaté, Jordi (2004). “Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública”, documento presentado en el *IX Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Méndez, R. (Coord.) (2001). *Atlas de las actividades económicas de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Servicio de Documentación y Publicaciones.
- Metcalfe, Les y Richards, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mínogue, Martin (2000). “Changing the State: Concepts and Practice in the Reform in the Public Sector”, en Polidano, Charles; Mínogue, Martin y Hulme, David (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Molina Hermosilla, O. (2005). *La dimensión jurídica de la política empleo*. Sevilla: Mergablum. Edición y Comunicación.
- Mondragón Ruiz De Lezana, J. (2001). “La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España”, en Olías de Lima, B. y Canales Aliende, J. M. (Coord.) *La nueva gestión pública*. Madrid: Pearson Educación.
- Navarro Nieto, F. (2000). *El tratamiento de la política de empleo de la Unión Europea*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- Perales Montolío, M. J. (2002). *Enfoques de evaluación de la formación profesional ocupacional y continúa. Estudio de validación de un modelo*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Pumar Beltrán, N. (2003). *Política activa de empleo y seguridad social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramió Matas, Carles y García Codina, Oriol (2006). “La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, pp. 1-22.
- Ramió Matas, Carles (2000). “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”. *V Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Reina Ávila, J. L. (2000). *El espejismo de la formación ocupacional*. Madrid: Asociación de Libros de la Catarata.
- Rodríguez Rey, M. (2003). *Análisis de políticas activas de empleo: evaluación estadística con microdatos de programas de formación*. Santiago de Compostela: Tesis Doctoral de la Universidad de Santiago de Compostela.

- Rodríguez-Piñero, M. (1998). "Política de empleo y dimensión territorial". *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica* N°14, pp. 1-9.
- Ruano De La Fuente, J. M. (2004). *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo: Septemediciones.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Thuy, P y Hansen, E. (2002). *El servicio de empleo público en un mercado laboral cambiante*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 12/12/2010
Aprobado: 15/04/2011