

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN FRANCIA

EGUZKI URTEAGA

Universidad del País Vasco

ABSTRACT

Este artículo aborda la cuestión de la formación profesional en Francia. El sistema puesto en marcha en 1971, que se fundamenta en una obligación legal que incumbe a los empleadores y está estructurado en sectores profesionales, ha permitido un notable desarrollo de las formaciones cortas que responden a las necesidades inmediatas de las empresas, pero es desigualitario y no abre unas verdaderas perspectivas de promoción social. Las reformas acontecidas durante los años 2000, han procedido a unos ajustes destinados a democratizar el acceso a la formación continua, pero se han quedado a mitad de camino, de modo que una reforma similar a la de 1971 sea necesaria hoy en día.

Palabras clave: formación continua, reforma, avances, carencias, Francia.

Artikulu honek Frantziako lan heziketa du aztergai. Enplegatzaileek daukaten lege obligazioan oinarritzen den eta sektore profesionaletan egituratuta dagoen 1971ko sistemak, enpresen behin-behineko beharrei erantzuten dion heziketa motzen garapen itzela ahalbidetu du, baina, desberdintasunak sortzeaz gain, ez du promozio sozialerako benetako itxaropenik sortu. 2000. urteetan suertatutako erreformek, heziketa iraunkorrera iristeko bideak demokratizatzeke helburua duten egokipenak egin dituzte, nahiz eta bide erdian gelditu. Hori dela eta, 1971n egin zen erreformaren antzeko bat burutzea ezinbestekoa da gaur egun.

Gako-hitzak: Heziketa iraunkorra, erreforma, aurrerapenak, mugak, Frantzia.

This article analyses the question of the permanent training in France. The system created in 1971, which is based on a legal obligation that incumbe to the employers and is structured in professional sectors, has allowed a notable development

of the short formations that answer to the immediate needs of the companies, but it generates inequalities and does not open real perspectives of social promotion. The reforms happened during the 2000's, have proceeded to a few adjustments destined to democratize the access to the permanent training, but they have remained to half of way, so that a reform similar to the reform of 1971 is necessary nowadays.

Keywords: permanent training, reform, advances, lacks, France.

Introducción

A diferencia de la formación inicial, estructurada en torno a un actor dominante, el ministerio de Educación, y principalmente prestada y financiada por los poderes públicos, la formación continua está ampliamente asegurada en el marco de un mercado competitivo donde coexisten numerosos actores. Por el lado de la oferta, 48.593 organismos de formación activos estaban declarados el 31 de diciembre de 2006, sabiendo que las organizaciones privadas realizan el 72% del volumen de negocios (gasto de formación continua fuera del aprendizaje de 2006). Si se añade el gasto de las administraciones públicas cuando compran unas formaciones para sus propios agentes, cerca del 70% de la formación profesional está solicitada por los empleadores al provecho de sus asalariados.

No en vano, este sistema mayoritariamente privado está muy reglamentado, atravesado por intervenciones de los poderes públicos en diferentes niveles y ampliamente cogestionado por los agentes sociales. El principio fundamental de este sistema es «formar o pagar» instaurado por la ley del 16 de julio de 1971 y codificado en los artículos L. 6331-1 y siguientes del Código del trabajo. Cada empresa tiene la obligación de dedicar una parte determinada de su masa salarial (el 1,6% para las empresas de más de 20 trabajadores) a la formación, o debe pagar un impuesto, que podrá servir para financiar los gastos de las empresas de formación de otras empresas. Así, si el gasto de formación de los empleados es un gasto privado realizado con unos fines privados, la ley determina un nivel mínimo.

Los poderes públicos intervienen directamente en la oferta y la demanda. Los organismos públicos o parapúblicos, especialmente la Asociación para la formación profesional de los adultos (AFPA) y el GRETA, realizan el 28% del mercado de la formación. Son los mayores prestatarios de servicios del sector. Por el lado de la demanda, el Estado y las regiones han gastado en 2006 más de 4,3 billones de euros a favor, no tanto de los agentes sino en el marco de sus misiones de servicio público, sobre todo a favor de los desempleados de la que financian la casi-totalidad de las formaciones. Las administraciones locales aseguran también la remuneración de los parados que siguen una formación y de ciertas otras categorías de personas que realizan prácticas.

La formación continua se caracteriza también por el rol operativo desempeñado por los agentes sociales. Los organismos recaudadores, que mutualizan los fondos pagados por las empresas en el marco del principio «formar o pagar», es-

tán cogestionados por los sindicatos y los organismos patronales. La negociación colectiva, especialmente en el seno de los sectores, define las prioridades de formación. Debe tener lugar cada tres años. Los principales actores políticos están de acuerdo para decir que la población francesa debe estar mejor formada y que cada uno debe tener la posibilidad de formarse «a lo largo de la vida». La ley instauro este principio, proclamando en el artículo L. 6111-1 del Código del trabajo que «la formación profesional a lo largo de la vida constituye una obligación nacional», lo que nadie cuestiona, dado el escaso alcance de este tipo de disposiciones.

Desde el punto de vista de los trabajadores, la formación continua persigue numerosos objetivos. El artículo L. 6311-1 cita cinco finalidades, precisando que «la formación profesional continua tiene como objeto favorecer la inserción y la reinserción profesional de los trabajadores, permitir su mantenimiento en el empleo, favorecer el desarrollo de sus competencias y el acceso a los diferentes niveles de la calificación profesional, contribuir al desarrollo económico y cultural y a su promoción social», y que «tiene igualmente como objeto permitir el retorno al empleo de las personas que han interrumpido su actividad profesional para ocuparse de sus hijos, de su conyugue o de ascendientes en situación de dependencia». Desde la perspectiva empresarial, la formación es a menudo descrita como uno de los principales instrumentos que permiten a Francia encontrar una especialización adecuada de su economía en la división internacional del trabajo: frente a la competencia de los países que practican bajos salarios, la única vía con cierto futuro consiste en posicionarse en la producción de bienes y de servicios con fuerte valor añadido, que necesita una mano de obra muy formada.

La dimensión consensual de la formación profesional se manifiesta en las negociaciones entre agentes sociales. Se trata del único ámbito donde, en varias ocasiones, unos acuerdos han sido firmados por el conjunto de los sindicatos y de las organizaciones patronales, como el acuerdo del 20 de septiembre de 2003 que ha creado el derecho individual a la formación (DIF) y, más recientemente, el acuerdo del 7 de enero de 2009. El consenso que rodea este sistema está marcado por la contradicción. La política de formación no está cuestionada en su principio sino que es objeto de críticas constantes que se refieren sistemáticamente a los mismos temas: el sistema no es suficientemente equitativo, dado que la formación continua beneficia sobre todo a los trabajadores mejor pagados y formados, y no a los asalariados poco cualificados y a los desempleados en dificultad. El sistema es igualmente ineficaz, como consecuencia de una dispersión de las responsabilidades y de las lagunas considerables de la evaluación. Un informe parlamentario resume las causas de estas dificultades por la fórmula: «complejidad, compartimentación y corporativismo»¹. Las reformas sucesivas no han conseguido atenuar estas críticas.

¹ SEILLIER, B. (2007), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information et de fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Sénat.

El estudio realizado para la cámara de comercio y de industria de París, por dos economistas, Pierre Cahuc y André Zylberberg, titulado *La formación profesional de los adultos: un sistema a la deriva*², se inscribe en ruptura con este consenso. Las críticas dirigidas al sistema se inscriben en la continuidad de numerosos trabajos anteriores. Pero, por una parte, los autores cuestionan las esperanzas desproporcionadas y mal definidas situadas en la formación continua, exponiendo los resultados de trabajos extranjeros que demuestran que sus efectos sobre la productividad y las perspectivas de empleo y de salario de los individuos son lo más a menudo desdeñables, ya que solamente las formaciones largas y calificadoras tienen un impacto averiguado. Por otra parte, concluyen a un cuestionamiento radical del sistema, puesto que proponen abandonar el principio de «formar o pagar».

Esta preconización no ha sido seguida por los decisores. Un grupo de concertación que asocia los cuatro principales responsables de la formación continua (Estado, regiones, organizaciones patronales y sindicatos) plantea como postulado que un «transformación radical del formación no es ni deseable ni contemplable»³. El proyecto de ley sometido al Parlamento en la continuidad de los trabajos anteriores procede, de nuevo, a unas modificaciones que no cuestionan los principios constitutivos del sistema. No en vano, la perspectiva de una reforma más radical sigue presente en el debate público.

En definitiva, este artículo tiene como objeto aclarar los términos de este debate sobre el carácter radical o no de las insuficiencias del sistema francés de formación continua y de las reformas que exigen. Después de presentar estas carencias, así como los méritos de un sistema constituido durante los años 1970, se analizarán las reformas acontecidas en los años 2000, a la vista de las profundas evoluciones solicitadas por ciertos sectores.

El sistema de 1971

El sistema puesto en marcha en 1971 ha permitido un desarrollo notable de las formaciones cortas que responden a las necesidades de las empresas, pero es desigualitario y no abre unas verdaderas perspectivas de promoción social.

Obligación legal para los empleadores y estructuración por sectores profesionales

La formación continua durante los Treinta Gloriosos

La formación profesional ha sido marginal durante un largo periodo y se ha desarrollado en Francia con mucho retraso con respecto a la formación inicial.

² CAHUC, P., ZYLBERBERG, A. (2006), *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, études réalisées pour la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

³ *Synthèse des travaux du groupe multipartite sur la formation professionnelle*, 2008.

Prohibiendo las corporaciones, la Revolución francesa ha destruido el sistema tradicional de aprendizaje artesanal. En 1906, mientras que la gran mayoría de los franceses sabe leer y escribir, nueve obreros sobre diez están contratados sin ninguna formación profesional⁴. Las iniciativas asociativas y sindicales, tales como las bolsas de trabajo o las clases de educación popular, se enfrentan a la dificultad de conseguir unos obreros que se forman fuera de sus horarios de trabajo, mientras que sus horarios ya son extenuantes y no sacan ningún beneficio notable. Varios intentos de los poderes públicos apenas conocen éxito. La ley Astier de 1919 crea un sistema de clases para aprendices, que conducen a un título profesional reconocido por el Estado y financiado por una participación obligatoria de los empleadores, el impuesto de aprendizaje, comparable al 0,2% de su masa salarial. En 1939, solamente 26.000 trabajadores consiguen ese título.

El verdadero despegue de la formación profesional se produce durante los Treinta Gloriosos. El crecimiento económico rápido genera unas grandes necesidades de mano de obra cualificada y unas oportunidades importantes de promoción social. A nivel ideológico, el régimen gaullista es favorable a la promoción social por la formación continua, en la cual ve, así como la participación de los trabajadores en los resultados de la empresa, una de las maneras de superar la lucha de clases. Es en ese periodo que serán levantados los principales obstáculos al desarrollo de la formación profesional. En un primer momento, la oferta de formación está estructurada en torno a diferentes redes: a nivel de la formación profesional inicial, el sistema de colegios de enseñanza técnica y posteriormente de liceos profesionales; a nivel de la formación continua, la Asociación para la formación profesional de los adultos (AFPA), inicialmente creada a la iniciativa del sector de la construcción, que interviene principalmente a favor de los parados, y de los centros de formación gestionados por los representantes de los empleadores en el seno de los sectores (ASFOO).

Por primera vez, unos sistemas de remuneración de la persona en prácticas de la formación continua son instaurados. La remuneración financiada por el Estado, ha sido puesta en marcha inicialmente para las personas concernidas por unas reestructuraciones industriales, en el marco del fondo nacional del impuesto creado por la ley del 18 de diciembre de 1963. Ha sido extendida a otras categorías por la ley del 30 de diciembre de 1968, especialmente por unas acciones de promoción social, de mantenimiento de los conocimientos profesionales o de inserción de los jóvenes.

Pero, es la ley del 16 de julio de 1971 que ha procedido a los cambios más importantes. Transpone el acuerdo interprofesional del 9 de julio de 1970, que concluía un ciclo de negociación abierto por los acuerdos de Grenelle en mayo

⁴ GUINOT, J-P. (1946), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés depuis 1789*. Paris : Domat.
DUBAR, C. (2004), *La formation professionnelle continue*. Paris : La Découverte.

de 1968, y afirma como principio que la formación del asalariado tiene lugar durante su tiempo de trabajo, ya que el empleador debe dejarle ausentarse, y en ciertas condiciones de remuneración. No obstante, deja una cierta incertidumbre sobre las condiciones en las cuales el empleador debe remunerar la práctica y puede oponerse a la realización de una formación. La jurisprudencia del Consejo de Estado y posteriormente la ley del 17 de julio de 1978 han aclarado estos puntos distinguiendo dos regímenes jurídicos distintos, según el hecho de que la formación es realizada a la iniciativa del empleador, en el marco del «plan de formación», o del asalariado. En este caso, se trata de un «permiso individual de formación» (PIF). En ambos casos, el principio común es la realización de la formación durante el tiempo de trabajo.

El otro aspecto fundamental de la ley del 16 de julio de 1971 es haber instaurado una «participación obligatoria de los empleadores al desarrollo de la formación profesional continua», basada en la masa salarial, cuyo principio se parece al de la participación obligatoria para el esfuerzo de construcción de viviendas o «1% vivienda» instaurado en 1953. Fijado inicialmente en el 0,8% de la masa salarial para las empresas de más de diez trabajadores, este impuesto es aumentado por varias leyes sucesivas y extendido a las empresas de menos de diez trabajadores. Es actualmente del 0,55% para estos últimos, del 1,05% para las empresas de entre 10 y 20 trabajadores, y del 1,6% para las empresas de más de 20 asalariados. Así, un recurso garantizado y dinámico es dedicado exclusivamente al beneficio de la formación continua de los trabajadores.

Una gobernanza estructurada por los sectores profesionales

El rol estructural de los sectores profesionales. El sistema francés de formación continua está estructurado por los sectores profesionales, es decir por los agentes sociales organizados a ese nivel, al menos en lo que se refiere a la formación de los trabajadores. Esta organización, a menudo criticada hoy en día, tiene su lógica: es el seno del sector que pueden identificarse los oficios y los niveles de calificación, que están definidos por las clasificaciones de los convenios colectivos, y que pueden ser identificadas las formaciones necesarias de la manera más precisa. Disponer de un vivero de mano de obra bien formada en unos oficios comunes corresponde a un interés compartido para las empresas de un mismo sector.

El papel estructural de los sectores se manifiesta inicialmente en el seno de los organismos paritarios recaudadores reconocidos (OPRR). Estos organismos, de naturaleza asociativa, pero organizados por la ley y reconocidos por el Estado, son los únicos habilitados a recaudar el dinero retenido en nombre de la participación de los empleadores al esfuerzo de formación. Revierten estos fondos, bien subvencionando las acciones de formación de sus empresas afiliadas, bien firmando directamente unos convenios con unos organismos de formación. Tienen igualmente como rol de ayudar las empresas y los trabajadores a concebir y a poner en marcha sus proyectos de formación. Estos organismos están gestiona-

dos de manera paritaria por las organizaciones patronales y sindicales. La mayoría de los OPRR está organizada por sector a nivel nacional. Existe así un OPRR de la metalurgia, de la química o de la limpieza. No obstante, algunos se organizan a nivel interprofesional, a la imagen de la AGEFOS-PME, especializado en la recaudación para las pequeñas y medianas empresas.

Otra excepción a la organización nacional por sector: está formada por los organismos reconocidos en nombre del permiso individual de formación (PIF), que recaudan unos fondos dedicados a este dispositivo. Están organizados sobre una base interprofesional y, lo más a menudo, regional. Forman una categoría distinta en el seno de los OPRR: un organismo reconocido para el PIF no puede ser reconocido para el resto de la recaudación. Así, existe un organismo denominado FONGECIF por región. Esta organización, en contra de la lógica dominante del sistema de formación continua, se justifica por el hecho de que el PIF sirve a menudo para preparar una reconversión y, por lo tanto, para asegurar el paso de un sector a otro. Existen actualmente unos cien OPRR, contando los FONGECIF. Recaudan una parte creciente de los fondos aportados por las empresas, que alcanza 5,4 billones de euros en 2006, es decir más de la mitad del gasto de formación de estos actores. Son unos actores centrales y originales del sistema francés de formación continua.

La negociación colectiva contribuye también a dar al sector un rol central. La ley impone negociar en cada sector sobre las prioridades, los objetivos y los recursos de la formación profesional de los trabajadores. Esta negociación es dinámica, dado que la formación constituye el segundo tema en número de acuerdos ratificados (147 en 2007, contando los acuerdos relativos al aprendizaje), detrás de los salarios y de las primas. Estos acuerdos definen unas prioridades por tamaño de empresa o por categoría de público (mujeres, mayores, discapacitados, etc.), pueden incrementar la cuantía de la participación con respecto a la obligación legal o definir las condiciones en las cuales las formaciones dan acceso a unas cualificaciones reconocidas por el sector, los certificados de calificación profesional (CCP)⁵. La negociación sobre la formación existe también a nivel de la empresa, pero está subordinada a la negociación sectorial: la formación continua es uno de los ámbitos donde la ley del 4 de mayo de 2004 ha mantenido el principio de favor, y el acuerdo de empresa solo puede derogar al acuerdo sectorial en un sentido más favorable para el trabajador.

El papel de la región. Las regiones tienen teóricamente una competencia de derecho común en materia de formación continua desde la ley de descentralización del 7 de enero de 1983, pero esta no ha sido llevada a la práctica durante un largo periodo. En materia de formación de los trabajadores, el rol de

⁵ *La négociation collective en 2007*, Rapport du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Solidarité et de la Ville, 2008.

la región se limita hoy en día a aportar una financiación complementaria a las acciones puestas en marcha por las empresas y las OPRR, y a intentar definir unas prioridades compartidas con los demás actores en los documentos de programación: los planes regiones de desarrollo de las formaciones profesionales (PRDFP). En 2007, las regiones solo han financiado 64 billones de euros de formación para los activos ocupados. Para los demás colectivos, la competencia principal de la región se ha limitado inicialmente al aprendizaje, dado que el Estado ha conservado la parte fundamental de la formación de los desempleados. No en vano, las competencias regionales han sido extendidas en varias etapas: transferencia del conjunto de la formación de los parados, a través la financiación de las prácticas de la AFPA, durante el «segundo acto de la descentralización» iniciada por la ley del 13 de agosto de 2004. Esta ley prevé que la transferencia de la organización y de la financiación de estas prácticas debe ser realizada antes del 31 de diciembre de 2008. Sin embargo, una parte no desdeñable de la formación de los parados, financiada por el seguro de desempleo, a través del presupuesto del Polo empleo, continúa escapando al poder de las regiones.

En cuanto al Estado, mantiene unas competencias residuales a propósito de ciertos colectivos «específicos», tales como los trabajadores discapacitados y los detenidos, así como una competencia exclusiva en materia de control del uso de los fondos de la formación profesional, sea cual sea el origen de los fondos. Los controles están asegurados por un cuerpo especializado de agentes estatales, los inspectores de la formación profesional, así como por los inspectores del trabajo. En total, el rol de los empleadores, estructurados a nivel de los sectores, aparece como dominante, mientras que el rol de las regiones se limita a la formación de los trabajadores. Es más importante para la formación de los desempleados, pero, incluso en ese ámbito, la región no controla todavía todos los instrumentos. El carácter reciente de la transferencia de la formación de los desempleados no ha permitido todavía una potenciación completa de la región. Según la *Cour des comptes*, en 2007, «parece ser que las regiones no se han apropiado del todo una competencia que descubren y en la cual su nivel de expertise es aun escasa. Por lo tanto, es muy difícil hablar, a ese nivel, de una política regional en materia de formación profesional continua».

Un sistema segmentado

El sistema de la formación profesional está segmentado tanto desde el punto de vista de los beneficiarios como del de los organismos de formación o de la financiación. La principal separación es la que distingue los asalariados de los desempleados. Los primeros se benefician en cierta medida de los derechos oponibles a su empleador, dado que éste debe mantener su remuneración en el marco del plan de formación y permitirle tener un permiso en el marco del PIF. Por el contrario, los parados jamás se benefician de un acceso garantizado a la forma-

ción, sino de políticas discrecionales de los poderes públicos. La principal administración responsable de este colectivo es la región, ya que el Estado y la UNEDIC mantienen un rol no desdeñable.

Existen unas diferencias en el seno de estas categorías. El derecho de los asalariados está estructurado por una oposición entre el plan de formación y el PIF:

- El plan de formación se realiza a la iniciativa del empleador y sirve generalmente para unas formaciones cortas, que permiten la adaptación del trabajador a su puesto de trabajo o aspira a garantizar su mantenimiento en el empleo. Así, el 61% de las formaciones financiadas por los OPRR en el marco de los planes de formación en 2007 han durado menos de 20 horas. La formación debe tener lugar durante la jornada laboral y el empleador debe mantener la remuneración del trabajador. La financiación está asegurada por los OPRR, organizados según una lógica profesional.
- El PIF es realizado a la iniciativa del trabajador y tiene como objeto adquirir un nivel superior de calificación o cambiar de profesión. Está reservado a los asalariados que tienen más de 24 meses de antigüedad y las formaciones seguidas son mucho más largas: el Código del trabajo autoriza una duración máxima de un año o de 1200 horas y, en la práctica, el 63% de las prácticas realizadas en PIF son de una duración superior a 500 horas. El PIF puede ser realizado parcialmente fuera del tiempo de trabajo y su remuneración no está garantizada. Está concedida o no por las FONGECIF según una política discrecional. La financiación está asegurada por las FONGECIF según una lógica regional para el PIF.

En el seno de los desempleados, existe una diferencia entre los desempleados indemnizados por la UNEDIC, que reciben una prestación del seguro de desempleo, y los parados no indemnizados, que se benefician de la renta de solidaridad activa (RSA), de otra prestación social mínima e incluso de ningún ingreso. Los primeros, que representan alrededor del 60% de los desempleados, gozan de un mantenimiento de su prestación durante su formación. Los segundos pueden beneficiarse de una remuneración concedida por el Estado o la región, pero esta no es sistemática. Alrededor del 10% de los parados en formación no se benefician de ninguna remuneración. Hasta la puesta en marcha del Polo empleo, los desempleados indemnizados eran los únicos en beneficiarse de acciones de formación financiadas por la UNEDIC. Desde 2009, estas acciones han sido abiertas al conjunto de los desempleados.

Por último, la estructuración por sector profesional induce otra forma de segmentación. El sistema se caracteriza por el número elevado de actores que actúan en una lógica sectorial y por el número muy elevado de títulos profesionales distintos que reconocen una cualificación.

Un sistema desarrollado pero fuente de desigualdades

Este sistema ha permitido un fuerte progreso del esfuerzo a favor de la formación, pero sigue siendo desigualitario y no abre unas verdaderas perspectivas de promoción social.

Un fuerte incremento del esfuerzo

Desde el inicio de los años 1970 hasta la mitad de los años 1990, el esfuerzo del país a favor de la formación profesional se ha incrementado a un ritmo muy rápido. La tasa de participación financiera de las empresas, en comparación con la masa salarial, ha pasado del 1,6% en 1974 al 3,3% en 1995. La puesta en marcha de la obligación legal y su incremento en varias ocasiones han sin duda desempeñado un papel determinante en esta progresión. No en vano, se observa que la tasa de participación es notablemente superior a la obligación legal, lo que demuestra que los empleadores están convencidos de la utilidad intrínseca del gasto de formación, dado que la gran mayoría de las empresas gastan más que la obligación legal.

No obstante, la estagnación e incluso la disminución relativa de este esfuerzo a partir de la mitad de los años 1990 son reales. El último incremento de la obligación legal por la ley del 4 de mayo de 2004, del 1,5% al 1,6%, no ha interrumpido este fenómeno. En valor absoluto, el gasto de formación profesional, incluyendo el aprendizaje, ha continuado aumentando durante los años 2000, puesto que ha pasado de 22,8 billones de euros en 1999 a 27 billones de euros en 2006. Pero, dado que este incremento ha sido menos rápido que la de la economía, la parte del esfuerzo de formación en el PIB ha pasado del 1,7% en 1999 al 1,5% en 2006.

El incremento del esfuerzo financiero desde los años 1970 ha permitido un aumento considerable del acceso de los asalariados a la formación. En 1974, apenas más del 15% de ellos se habían beneficiado de una formación a lo largo del año anterior. En 2006, esta tasa es del 41%. Pero, esta evolución se ha acompañado de una reducción importante de la duración media de las formaciones, de 63 horas a 30 horas. Las formaciones prescritas por los empleadores en el marco del plan de formación, cortas y destinadas a la adaptación inmediata de las exigencias del puesto de trabajo, ocupan una parte sistemáticamente superior.

Estas evoluciones cruzadas (mejora del acceso de los trabajadores a la formación pero reducción de la duración media) explican la situación atípica de Francia en el seno de la Unión europea. Francia se clasifica entre los primeros países para el esfuerzo financiero a favor de la formación de los adultos o el porcentaje de asalariados que tienen acceso a la formación a lo largo de un año. Pero, según el indicador del porcentaje de la población que ha participado en una acción de formación a lo largo de las cuatro últimas semanas, el Hexágono no está tan bien posicionado y se encuentra lejos del objetivo fijado para 2010 por la estra-

tegia de Lisboa y muy lejos por detrás de los países más avanzados, tales como los países escandinavos. La mayoría de los asalariados franceses se benefician de algunos días de formación a lo largo del año. Su probabilidad de haber seguido una formación a lo largo de las últimas cuatro semanas que preceden la encuesta es efectivamente muy escasa. Asimismo, esto refleja el acceso relativamente limitado de los desempleados a los dispositivos.

Unas fuertes desigualdades

El éxito cuantitativo global del sistema galo de formación continua se acompaña de la existencia de fuertes y duraderas desigualdades. Estas oponen, en primer lugar, los trabajadores de las pequeñas empresas a los empleados de las multinacionales. Efectivamente, la tasa de acceso a la formación de los trabajadores está estrechamente vinculada al tamaño de la empresa y varía prácticamente del simple al quíntuple entre las unidades de entre 10 y 19 trabajadores y las de más de 2.000 asalariados.

Unas obligaciones inherentes al tamaño de la empresa obstaculizan la formación de los empleados de las PME. Es más difícil enfrentarse a la ausencia de un asalariado, incluso para algunos días, cuando pertenece a una pequeña estructura. Mientras que una empresa de un cierto tamaño dispone de una dirección de recursos humanos que puede dedicarse a la concepción y a la implementación de un plan de formación, el pequeño empresario debe asumir solo estas tareas, además de la dirección de la producción y del trabajo administrativo, que son casi siempre prioritarias a corto plazo. La menor sindicalización de las PME juega igualmente un papel, dado que la política de formación puede ser un instrumento de gestión social para los empresarios que se enfrentan a unos trabajadores mejor representados.

Pero, esta situación es también imputable a las insuficiencias de los servicios prestados por los OPRR, que deben asesorar a las PME en materia de formación continua, de la que carecen a menudo. Un informe del IGAS de 2008⁶ subraya la dificultad de los organismos recaudadores de jugar ese papel. Como consecuencia de la fragmentación de las estructuras, la mayoría de los OPRR no dispone de los recursos humanos necesarios para realizar un verdadero «servicio de proximidad» al beneficio de las PME. Se puede también observar que la tasa de acceso de los asalariados es casi proporcional a la tasa de participación de las empresas, lo que da cuenta del carácter limitado de la mutualización que deberían asumir los OPRR.

La tasa de acceso a la formación continua depende también del nivel de formación inicial. Según los trabajos del centro de estudios y de investigación sobre

⁶ DE SAINTIGNON, P., VILCHEN, D., DOLE, P., GUEJ, J. (2008), *Evaluations du service rendu par les organismes collecteurs agréés*, IGAS.

el empleo y las cualificaciones (CEREQ), es del 13,6% para los trabajadores sin títulos académicos o titulares de un certificado de estudios primarios, del 23,4% para los titulares de un CAP o de un BEP, del 33,7% para los titulares de un bachillerato y del 44,3% para los titulados de la enseñanza superior. Por lo tanto, la formación continua no compensa las desigualdades vinculadas a la formación inicial sino que las incrementa. Las empresas prescriben pocas formaciones para sus trabajadores poco cualificados. Estos pueden tener una escasa motivación para seguir una formación, porque tienen una experiencia a menudo negativa del sistema educativo. Dado que la formación profesional está financiada parcialmente por una fiscalidad no progresiva, para la parte que corresponde a la obligación legal, el sistema presenta un carácter anti-redistributivo. La fiscalidad basada en la masa salarial de los poco cualificados sirve para financiar la formación de los más cualificados. En cuanto a los parados, su tasa de acceso a la formación es muy inferior a la de los asalariados: el 8,1% frente al 41%. Las formaciones propuestas a los desempleados son, por el contrario, relativamente más amplias (4,3 meses de media frente a 30 días).

Un escaso cumplimiento de los objetivos sociales

Como consecuencia de estas características (importancia de las formaciones cortas, escaso acceso de los trabajadores poco cualificados y de los desempleados, fuerte segmentación del sistema), el sistema francés de formación profesional no alcanza los objetivos sociales que le han sido asignados. Apenas contribuye a la promoción social, aunque esta ambición se encuentre en el centro de las reformas gaullistas. Las formaciones cortas, que tienen como objeto la adaptación al puesto de trabajo o la evolución del empleo, y que son ampliamente dominantes, no se traducen por unos ascensos. El 85% de las formaciones prescritas en los planes de formación no dan lugar a ninguna certificación y, por lo tanto, a ningún reconocimiento de la extensión de las competencias que podría desembocar en un ascenso. La reducción ininterrumpida desde los años 1970 de las formaciones prescritas por los empleadores traduce su desinterés por la promoción interna. Mientras que en 1964, un cuadro sobre dos no había seguido ninguna formación superior, esa tasa es solamente del 10% hoy en día⁷.

El sistema de formación no es la única causa de esta situación. Ha sido concebido en una época en la cual el modelo fordista era dominante, con una fuerte jerarquía intermedia que ofrecía unas oportunidades de promoción. Las organizaciones productivas han evolucionado posteriormente hacia unas jerarquías más horizontales, con menos niveles intermedios, basándose en una fuerte autonomía. Así, la empresa Renault ha consentido durante los años 1980 un importante esfuerzo de formación de sus «operadores» para hacerlos más au-

⁷ DUBAR, C. (2004), *La formation professionnelle continue*. Paris : La Découverte.

tónomos en el control de la calidad de su producción. Esta formación les ha permitido adaptarse a la evolución de su empleo, pero no se ha traducido por ningún ascenso o incremento de salario⁸. Además, el incremento del nivel de formación inicial ha permitido a las empresas contratar a sus cuadros y agentes cualificados en el momento de su entrada en el mercado laboral, con un coste de formación asumido por la sociedad, en lugar de realizar un esfuerzo de promoción interna.

Los resultados son decepcionantes en cuanto a los objetivos de protección de las trayectorias profesionales. La formación continua debe dotar a los individuos de competencias que incrementan sus posibilidades de encontrar de nuevo un empleo si pierden el suyo, y que les permite recolocarse si fuera necesario. En realidad, las formaciones de adaptación al puesto de trabajo, que son dominantes, solo procuran un saber útil en el seno de la empresa y no está reconocido fuera. La estructuración en un gran número de sectores profesionales no favorece esta movilidad. En este caso también, el sistema francés, concebido para una economía a dominante industrial, con una fuerte especialización de las cualificaciones, resulta inadecuado para una economía de servicios donde los oficios transversales son cada vez más numerosos.

El PIF ha sido creado precisamente para permitir la reconversión. El 78% de las personas en PIF son unos obreros y empleados, que se benefician así de una formación larga y costosa (el coste unitario es superior a 20.000 euros). Pero, es relativamente marginal. Incluso si el PIF es un derecho oponible al empleador, los trabajadores dudan en tomar ese permiso durante varios meses, sin duda por temor a que esto no tenga consecuencias positivas en el momento de su vuelta. Los desempleados son más disponibles para seguir unas formaciones largas, pero las personas que han perdido su empleo no utilizan su derecho al PIF, excepto cuando el empleo perdido es con contrato definido. El PIF no contribuye, por lo tanto, a incrementar de manera significativa las posibilidades de reconversión en el mercado laboral francés. Los propios trabajadores parecen haber interiorizado las escasas perspectivas de ascenso y de movilidad procurados por la formación continua y solo esperan lo que les puede procurar, es decir la adaptación a su puesto de trabajo.

Por último, el sistema no permite suficientemente a los trabajadores mayores mantener su empleabilidad y, en este sentido, no contribuye a aumentar la tasa de actividad de los mayores. La tasa de acceso a la formación de los trabajadores decrece mucha a partir de los 50 años. Sucede lo mismo con los desempleados, ya que la tasa de acceso es solamente del 3,1% para los desempleados de más de 45 años frente al 8,1% para el conjunto de los parados.

⁸ GAURON, A. (2000), *Formation tout au long de la vie*, Rapport du CAE.

Las reformas de los años 2000

Las reformas que han sido llevadas a cabo durante los años 2000 han procedido a unos ajustes destinados a democratizar el acceso a la formación continua, sin suponer una reforma de fondo del sistema de formación profesional galo.

Las reformas de 2004 y 2009

La jurisprudencia de la Corte de casación

La constatación del carácter desigualitario del sistema es antigua y ha dado lugar a varias reformas destinadas a democratizar el acceso a la formación continua. El primer avance en ese sentido proviene de la jurisprudencia de la cámara social de la Corte de casación, que ha considerado que el empleador debía asegurar la adaptación del trabajador a la evolución de su empleo, especialmente dándole acceso a las formaciones adecuadas. En el caso contrario, un despido posterior está desprovisto de causa real y seria. Esta jurisprudencia ha sido codificada por la ley del 19 de enero de 2000 relativa a la reducción negociada del tiempo de trabajo. El principio enunciado por la Corte de casación es fundamental: tiende a que cualquier trabajador tenga acceso a la formación a lo largo de su vida y a garantizarle una adaptación continua a la evolución de las técnicas. Se ha propuesto una refundación del sistema de formación continua en torno a este principio, sustituyéndolo por la obligación de recursos, se sustituiría así una obligación de resultado, que implicaría una mejor adaptación de las acciones de formación a las necesidades reales de cada uno. En la práctica, es difícil valorar el impacto de esta jurisprudencia en el acceso a la formación de los trabajadores poco cualificados. Excepto un eventual contencioso individual en caso de despido, no existe hoy en día ningún mecanismo que permita asegurar su efectividad.

El ANI de 2003 y la ley de 2004

La formación profesional era uno de los principales temas que la patronal deseaba negociar en el marco de la «refundación social» iniciada en 2000 por los dirigentes del MEDEF, Ernest-Antoine Seillère y Denis Kessler. La negociación ha sido oficialmente iniciada en febrero de 2001. Las organizaciones sindicales y patronales perseguían, en un principio, unos objetivos relativamente alejados: las primeras aspiraban a mejorar el acceso de los trabajadores a la formación continua, reforzando la obligación legal de las empresas, e instaurando un nuevo derecho a la formación transferible de una empresa a otra, mientras que la patronal deseaba promover la inversión compartida de la empresa y del asalariado, es decir extender los casos en los cuales la formación puede ser realizada fuera del tiempo de trabajo. Después de un fracaso en octubre de 2001, las negociaciones han sido reactivadas bajo la presión del gobierno tras las elecciones presidenciales y legislativas de 2002, y han culminado por un acuerdo nacional inter-

profesional (ANI) firmado a la unanimidad el 20 de septiembre de 2003. La ley del 4 de mayo de 2004 relativa a la formación profesional a lo largo de la vida y a la renovación del diálogo social ha transpuesto el contenido del ANI prácticamente en su totalidad.

La inversión compartida, incluso si no ha tenido la extensión inicialmente deseada por la patronal, es sin duda la principal idea directriz del ANI de 2003. Constituye una clara inflexión con respecto a la lógica del sistema instaurado en 1971. Este imponía que la formación tenga lugar durante el tiempo de trabajo y se fundamentaba en la dualidad entre las formaciones prescritas por el empleador y el derecho al permiso de formación a la iniciativa del trabajador. La constatación de la que procede el ANI es la incapacidad de este sistema a permitir a los asalariados acceder a las formaciones que necesitan. Dado que las formaciones tienen lugar íntegramente durante el tiempo de trabajo, los empleadores son los únicos en asumir su coste. Por lo tanto, no prescriben unas acciones que son de su interés exclusivo, es decir unas acciones cortas de adaptación al puesto de trabajo. En cuanto al PIF, su oponibilidad al empleador es teórica, porque muy pocos asalariados realizan una formación de larga duración sin que un proyecto de evolución de carrera le sea asociada. La idea de una inversión compartida consiste en salir de esta lógica dual suscitando el acuerdo del empleador y del trabajador sobre la formación seguida y el reparto de las tareas: el trabajador acepta formarse parcialmente fuera de su tiempo de trabajo y el empleador financia los gastos pedagógicos y una parte de la remuneración.

El ANI crea, por lo tanto, varios dispositivos según esta lógica de inversión compartida. La principal innovación es el derecho individual de formación (DIF). A diferencia del plan de formación, prescrito por el empleador, y del PIF, realizado a la iniciativa del trabajador y oponible al empleador, el DIF está realizado a la iniciativa del asalariado pero debe ser objeto de un acuerdo entre las dos partes. Es ejecutado en principio fuera del tiempo de trabajo, incluso si un acuerdo colectivo puede prever una ejecución parcial durante el tiempo de trabajo. El empleador paga en nombre de las horas realizadas fuera del tiempo de trabajo una prestación de formación igual a la mitad del salario habitual del interesado. Otra innovación de este dispositivo: se trata de un derecho capitalizable, dado que el trabajador constituye cada año un derecho a la formación de 20 horas, acumulables en el límite de 120 horas. Puede utilizar ese derecho cuando es despedido o cuando dimite, con la condición de presentar la solicitud antes de su aviso previo.

En el seno del plan de formación, el ANI crea tres sub-categorías con el objetivo de modular el nivel de inversión compartida:

- Las acciones de «adaptación al puesto de trabajo», que son del interés casi exclusivo del empleador, siguen estando sometidas al régimen tradi-

cional del plan de formación: ejecución durante el tiempo de trabajo y mantenimiento de la remuneración.

- Las acciones de «mantenimiento en el empleo y de adaptación a la evolución del empleo» están sometidas al mismo principio, pero el empleador puede, bajo ciertas condiciones, superar la duración legal del trabajo sin que se aplique el régimen de las horas extraordinarias.
- Las acciones de «desarrollo de las competencias», que son más próximas al interés del asalariado, pueden desarrollarse fuera del tiempo de trabajo si el trabajador da su consentimiento. Entonces, dan lugar al pago de la ayuda de formación y la empresa tiene la obligación de comprometerse en la manera según la cual toma en consideración el esfuerzo realizado por el asalariado si la formación es seguida con éxito: incremento del salario, ascenso, etc.

El ANI ha creado un dispositivo dedicado al mantenimiento en el empleo de los trabajadores relativamente antiguos (dotados de más de 20 años de antigüedad o que tienen más de 45 años) o cuya cualificación insuficiente amenaza el empleo. Este dispositivo, titulado «periodo de profesionalización» tiene como objeto acceder a una cualificación reconocida. Se trata, por lo tanto, de una formación relativamente larga, ya que puede exceder el derecho constituido en nombre del DIF en el límite de 80 horas. Puede tener lugar a la iniciativa del empleador o del asalariado, y situarse fuera del tiempo de trabajo con el acuerdo de este último. Es cuestión, en cierto sentido, de un DIF bonificado para los trabajadores cuyo mantenimiento en el empleo está amenazado, que puede ser iniciado a la iniciativa del trabajador o del empleador.

En términos financieros, el ANI ha aumentado la obligación legal de las empresas de más de 20 trabajadores del 1,5% al 1,6% y la de las empresas de menos de 10 trabajadores del 0,15% al 0,55%. Ha reforzado la mutualización de los fondos de formación profesional, aumentando la parte que la empresa debe obligatoriamente pagarle a un organismo recaudador.

El ANI y la ley de 2009

La reforma de 2009 se inscribe en una búsqueda de «protección de las trayectorias profesionales». En esta perspectiva, la formación continua tiene como finalidad principal la de facilitar las transiciones profesionales, manteniendo la empleabilidad de las personas a lo largo de sus vidas. Debe contribuir a que los periodos de desempleo sean los más cortos posibles, lo que hace más aceptable la pérdida de empleo. Esta ambición implica democratizar su acceso. Pero, el acuerdo-marco del 11 de enero de 2008 sobre la modernización del mercado laboral, que cubre el conjunto de los apartados de la flexiseguridad (flexibilidad del mercado laboral, indemnización y colocación de los desempleados, formación continua), hace referencia a una negociación posterior a la necesidad de reforzar la formación de los trabajadores poco cualificados y de los parados aleja-

dos del empleo. Dado que la voluntad de facilitar la transición exige superar la perspectiva segmentada entre formación de los trabajadores y formación de los desempleados, una nueva reforma era necesaria.

Esta reforma ha sido preparada por un proceso elaborado de concertación y de negociación, teniendo en cuenta la multiplicidad de las partes implicadas. Después de la reunión de un grupo de concertación que asocia el Estado, las regiones y los agentes sociales, el gobierno ha aplicado el procedimiento definido por la ley de modernización del diálogo social del 31 de enero de 2007: envió de un documento de orientación en julio de 2008, negociación entre organizaciones sindicales y patronales entre septiembre de 2008 y enero de 2009, aprobación a la unanimidad de un acuerdo nacional interprofesional el 7 de enero de 2009, transpuesto por un proyecto de ley sometido al Parlamento algunos meses más tarde.

Instaurando el fondo paritario de protección de las trayectorias profesionales (FPPTP), el ANI del 7 de enero de 2009 innova doblemente. Crea por primera vez un instrumento dedicado a un cierto número de categorías identificadas como los «parientes pobres» de la formación profesional: personas de un nivel de cualificación inferior al CAP-BEP, trabajadores precarios o a tiempo parcial, que no han seguido ninguna formación a lo largo de los últimos cinco años o que trabajan en una PME, desempleados que necesitan una formación para favorecer su vuelta al empleo. Además, supera el enfoque estatutario habitual, creando una institución que puede concurrir indiferentemente a la formación de los trabajadores y de los parados. El FPPTP interviene concurriendo a las acciones de formación destinadas a estas categorías puestas en marcha por los diferentes financiadores de la formación profesional: agentes sociales, regiones y Polo empleo. Esta es financiada por los excedentes no utilizados de las OPRR y por una imposición basada en el conjunto de la recaudación. Su tasa no está fijada todavía pero el presupuesto total del FPPTP podría ser de 900 millones de euros. El fondo está gestionado de manera paritaria pero un convenio-marco con el Estado debería orientar su acción.

Otras medidas contribuyen al objetivo de protección de las trayectorias profesionales. El ANI instaura la «portabilidad» del DIF. La idea de dotar al trabajador de un capital formación que se incrementa cada año, que se halla en el origen de la creación de la DIF por la ley de 2004, encontraba sus límites en el hecho de que la pérdida de empleo provocaba la pérdida de derechos. A partir de entonces, el individuo podrá utilizar su DIF durante el periodo de desempleo consecutivo a la ruptura de su contrato o en el marco de un contrato de trabajo posterior, en los dos años que siguen su contratación y con el consentimiento de su nuevo empleador. Esta medida se inscribe en una búsqueda general de la «portabilidad» de los derechos sociales, que tiene como finalidad facilitar las transiciones profesionales: así, el ANI del 11 de enero de 2008 prevé la «portabilidad» de las coberturas complementarias de empresa en materia sanitaria y

de prevención. La reforma de 2009 contempla igualmente hacer contribuir los OPRR a la formación de los desempleados, a través de un dispositivo denominado «preparación operativa a la contratación» (POC): la POC permite financiar hasta 400 horas de formación de un parado que un empleador se ha comprometido a contratar, con el fin de darle las competencias necesarias al ejercicio de su nuevo empleo. Por último, se puede subrayar que el ANI del 7 de enero de 2009 fija unos objetivos cifrados, con una duplicación del acceso a la formación de los trabajadores poco cualificados y un aumento de un tercio para los desempleados, es decir 200.000 parados adicionales que entran en formación cada año. No en vano, el hecho de que estos objetivos no estén asociados a ningún calendario limita considerablemente su alcance.

Unas reformas modestas

Nuevos dispositivos y respuestas parciales

A diferencia de otros dispositivos y especialmente del CIF, el DIF ha conocido una extensión rápida. Un poco más de 300.000 alumnos en prácticas han movilizado su DIF de 2007. Esto representa ciertamente una tasa de acceso relativamente débil para un dispositivo abierto a todos los asalariados de al menos un año de antigüedad. Pero, el DIF no ha llegado todavía a su madurez y solamente será en 2010 cuando los trabajadores que no lo han utilizado todavía sus derechos alcanzarán el límite legal de 120 horas.

Los objetivos del DIF eran democratizar el acceso a la formación y reforzar su utilidad económica y social por la búsqueda de un acuerdo entre el empleador y el asalariado. El carácter lagunoso del dispositivo de evaluación puesto en marcha, subrayado por la *Cour des comptes*⁹, no permite saber si han sido realmente alcanzados. No en vano, conviene poner de manifiesto que las desigualdades de acceso según el tamaño de la empresa son tan fuertes como para el plan de formación. El DIF parece haber beneficiado un poco más a los obreros cualificados y a los empleados, pero muy poco a los obreros no cualificados. No ha beneficiado en absoluto a los trabajadores con contrato definido, dado que las condiciones particulares de acceso resultan demasiado restrictivas. Los resultados en términos de democratización no son, por lo tanto, muy concluyentes.

A pesar de su carácter consensual en 2003, el DIF es actualmente objeto de fuertes críticas que van a veces hasta cuestionar su principio. Para Jacques Delors y Michel Dollé, su carácter acumulativo tiende a privilegiar una vez más los trabajadores mejor instalados en la vida activa¹⁰. Para Pierre Cahuc y An-

⁹ COUR DES COMPTES (2009), *Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés*, Rapport public annuel.

¹⁰ DELORS, J., DOLLE, M. (2009), *Investir dans le social*.

dré Zylberberg¹¹, el DIF no permite acceder a una cualificación e incrementa, por lo tanto, la tendencia al «espolvoreamiento» del sistema francés. En cuanto a la *Cour des comptes*, considera que la llegada a madurez del DIF podría resultar extremadamente costosa para las empresas, sobre todo si la «portabilidad» es puesta en marcha, y hace un llamamiento a reservar este derecho a unas categorías prioritarias. Todas estas críticas tienden a minimizar la importancia de lo que hacía del DIF un dispositivo innovador (inversión compartida, búsqueda de un acuerdo entre el empleador y el trabajador) y a subrayar unas carencias que son las del sistema francés en su conjunto y que el DIF solo acentuaría: apertura a todos los trabajadores para beneficiar en la práctica a las mismas categorías, «espolvoreamiento», coste demasiado elevado.

Asimismo, el dispositivo del periodo de profesionalización parece haber alcanzado su objetivo. El 50% de sus beneficiarios son unos empleados o unos obreros y financia unas formaciones notablemente más largas que las del plan de formación, de una duración media de 91 horas. Su orientación a favor de ciertas categorías en dificultad, que constituye su principal diferencia con el DIF, parece haber tenido como consecuencia una plusvalía superior. No en vano, con 280.000 entradas en 2007, su extensión sigue siendo demasiado débil para influir de manera significativa en las desigualdades de acceso a la formación.

Si es demasiado pronto para realizar un balance de la reforma de 2009, conviene observar que esta nueva etapa va en el sentido de una orientación de las intervenciones hacia ciertos colectivos, dado que la instauración del FPPTP implica reservar una parte significativa de los fondos de formación a las categorías prioritarias. La creación de un actor adicional en un sistema cuya gestión es compleja puede, sin embargo, ser criticada. A la imagen de la reforma de 2004, que había añadido el DIF y el periodo de profesionalización a las modalidades de formación existentes, la reforma de 2009 crea un nuevo estrato sin cuestionar los fundamentos del sistema.

Los nuevos debates

Para Cahuc y Zylberberg, la existencia de una subvención pública al gasto de formación se justifica en la medida en que esta genera unas «externalidades positivas»: la inversión en capital humano es rentable no solamente para el empleador y el asalariado, sino también para el conjunto de la sociedad. La tasa de subvención debería, por lo tanto, depender de la amplitud de estas externalidades y el apoyo público debería dirigirse a las formaciones cualificantes o que contribuyen a la cohesión social, mejorando las perspectivas de empleo de las personas más frágiles. Pero, el sistema de la obligación legal no funciona en absoluto

¹¹ CAHUC, P., ZYLBERBERG, A. (2006), *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, études réalisées pour la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

según esta lógica: conduce a reembolsar al 100% el gasto de formación realizado por debajo del umbral y al 0% el gasto adicional. En otras palabras, impone a las empresas una obligación puramente cuantitativa y no toma en consideración la utilidad real de la formación.

Por lo cual, estos dos economistas proponen suprimir el sistema de la obligación legal y sustituirlo por una subvención pública a las acciones de formación socialmente útiles. No aportan ninguna precisión sobre las modalidades de concesión de esta subvención, pero debería sin duda estar reservado a las formaciones que permiten acceder a una cualificación reconocida o aquellas de las que se benefician unas categorías prioritarias (mayores, desempleados en dificultad, trabajadores poco cualificados, etc.). Para el resto, las empresas serían completamente libres del nivel y de la afectación de sus gastos de formación.

La cuestión de la pertinencia de la obligación legal está estrechamente vinculada a la de la utilidad de los OPRR: su supresión conllevaría necesariamente su desaparición o, por lo menos, su reducción a un rol de comprador de formación para las empresas voluntarias. Los OPRR son criticados por su dispersión, sus gastos de gestión elevados y la escasa calidad de sus prestaciones. Pero, la única toma en consideración de estas carencias exige más unas correcciones adicionales, como la reducción del número de OPRR que debería poner en marcha el gobierno tras la ley de 2009, que un cuestionamiento de principio. Más grave es la ineficacia del sistema de mutualización, que funciona ampliamente al revés: las pequeñas empresas, que gastan poco, financian por sus contribuciones forzosas las acciones de las grandes empresas, que no necesitan la mutualización pero a las que los OPRR garantizan generalmente un «derecho de sorteo» a la altura de sus contribuciones para asegurarse su clientela sobre las misiones no obligatorias.

Es cierto que, hoy en día, el sistema de la obligación legal no favorece una orientación adecuada del gasto de formación. No en vano, podemos preguntarnos sobre los efectos de esta supresión. Su contribución al incremento considerable del gasto de formación a partir de los años 1970 no puede ser desdeñada. Dado que la formación ha entrado en las costumbres de un gran número de empresas, que deciden gastar más que la obligación legal, la supresión de esta última podría no conducir a una vuelta atrás. Pero, es difícil afirmarlo con certeza y prever las consecuencias económicas y sociales de una eventual regresión. Semejante reforma ganaría sin duda a ser experimentada sobre una parte del territorio y evaluada antes de ser generalizada, como lo autoriza el artículo 37-1 de la Constitución desde la revisión realizada en 2003.

Además, estas evoluciones parecen difíciles a poner en marcha con las reglas actuales de financiación de las organizaciones sindicales. Efectivamente, estas se benefician, en aplicación de disposiciones reglamentarias del Código del trabajo, de subvenciones del 1,5% del producto de la recaudación, que transitan por un organismo paritario denominado FONGEFOR. El cuestionamiento

e incluso la reducción del perímetro de la obligación legal afectarían directamente a la financiación de los sindicatos. Un sistema alternativo, que se fundamenta probablemente en una financiación pública similar al de los partidos políticos, debería ser encontrado, pero sus contornos eventuales no están todavía bien definidos.

La redefinición de los derechos individuales de formación

Hoy en día, no existe un sistema unificado que defina los derechos de cada individuo a una formación remunerada. Dos dispositivos existen para los trabajadores: el PIF y el DIF. En cuanto a los desempleados, no se benefician a propiamente dicho de derechos sino de políticas discrecionales llevadas a cabo principalmente por la región así como por el Estado y el Polo empleo. Comparativamente, este sistema no permite corregir por el ejercicio de la iniciativa individual la tendencia espontánea de las empresas a dirigir sus esfuerzos de formación en dirección de los asalariados más cualificados.

Dos informes parlamentarios¹² han intentar esbozar los contornos de un nuevo sistema de «cuenta ahorro tiempo» que se sustituiría al conjunto de estos mecanismos. La persona acumularía sobre una cuenta los derechos concedidos cada año por el DIF, sabiendo que este es completamente transferible. Los poderes públicos podrían además alimentar la cuenta para prevenir o hacer frente a una situación de ruptura o para apoyar un proyecto de movilidad social. La aportación de los poderes públicos provendría de un fondo regional alimentado por el Estado, la región y los agentes sociales, que definirían conjuntamente los tipos de formación y los colectivos prioritarios. Así, los derechos de los individuos serían las legibles y su continuidad estaría asegurada en caso de pérdida de empleo. Unos fondos más importantes podrían ser desbloqueados para las formaciones consideradas como socialmente útiles, gracias a la mutualización de los medios de los diferentes socios.

La cuestión de la dirección de la formación continua

La complejidad de la gobernanza de la formación profesional podría ser reducida en ciertos aspectos. La región podría, al término de un proceso iniciado en 1983, recibir la responsabilidad plena y entera de la formación de los desempleados, por la transferencia de las competencias residuales del Estado y el final de las intervenciones autónomas del Polo empleo. En materia de formación de los trabajadores, el número de actores podría ser reducido de manera drástica.

¹² SEILLIER, B. (2007), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information et de fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Sénat.

GUEGOT, F. (2008), *Rapport de la mission d'information sur la formation tout au long de la vie*, Assemblée nationale.

No obstante, otros aspectos de la complejidad parecen más difíciles de superar. Visto el rol central de los agentes sociales en la formación de los trabajadores, es difícil que una administración pública pueda dirigir el conjunto de las formaciones. Por otra parte, la formación de los desempleados tiene vocación a estar estrechamente articulada a la política de empleo, pero esta sigue siendo la competencia del Estado y de su operador Polo empleo, y no se contempla su transferencia a las regiones. El modelo del «piloto en el avión», fomentado por la mayoría de las políticas públicas, parece, por lo tanto, difícilmente transponible a la formación profesional. La ley relativa a la orientación y a la formación profesional a lo largo de la vida ha previsto, sin embargo, reforzar la coordinación bajo la égida de la región, transformando el PRDF en «contrato de plan regional de desarrollo de la formación profesional» firmado conjuntamente por la región y el Estado.

Conclusión

Al término de este análisis, la denominación «sistema a la deriva» no parece apropiada para dar cuenta del estado de la formación profesional en Francia. Una deriva financiera no puede ser observada: si el nivel de gasto del Hexágono es relativamente elevado, progresa menos rápidamente que el PIB desde hace una década. La gestión por los organismos recaudadores es poco eficiente, pero solo representa una pequeña parte del gasto. El sistema instaurado en 1971 ha hecho entrar la formación continua en las costumbres y responde a las expectativas mayoritarias de los empleadores y de los trabajadores, centradas en unas formaciones cortas de adaptación al puesto de trabajo.

No en vano, una evolución de una amplitud comparable a la de 1971 es necesaria para que la formación profesional cumpla unos objetivos más ambiciosos, tales como el incremento de la calificación de un número significativo de trabajadores franceses, la protección de las trayectorias profesionales o el aumento del empleo de los mayores. Implica sin duda unas reformas más profundas que las medidas consensuales y graduales retenidas por los agentes sociales en los acuerdos interprofesionales de 2003 a 2009. Unas etapas previas parecen necesarias: el levantamiento del conflicto de interés actual, no haciendo depender la financiación de los sindicatos del producto de la recaudación; la experimentación sobre una parte del territorio y la evaluación de las reformas más radicales antes de su generalización.

Bibliografía

- CAHUC, P., ZYLBERBERG, A. (2006), *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, études réalisée pour la chambre de commerce et d'industrie de Paris.
- COUR DES COMPTES (2009), « Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés », *Rapport public annuel*.

- DELORS, J., DOLLE, M. (2009), *Investir dans le social*.
- DE SAINTIGNON, P., VILCHIEN, D., DOLE, P., GUEJ, J. (2008), *Evaluations du service rendu par les organismes collecteurs agréés*, IGAS.
- DUBAR, C. (2004), *La formation professionnelle continue*. Paris: La Découverte.
- GAURON, A. (2000), *Formation tout au long de la vie*, Rapport du CAE.
- GUEGOT, F. (2008), *Rapport de la mission d'information sur la formation tout au long de la vie*, Assemblée nationale.
- GUINOT, J-P. (1946), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés depuis 1789*. Paris: Domat.
- MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA SOLIDARITE ET DE LA VILLE (2008), *La négociation collective en 2007*.
- SEILLIER, B. (2007), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information et de fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Sénat.
- URTEAGA, E. (2004), *Les journalistes locaux : fragilisation d'une profession*. Paris: L'Harmattan.
- URTEAGA, E. (2008), «Sociología de las profesiones: para una teoría de la complejidad», *Lan Harremanak*, n.º 18.