
Calificaciones & Empleo

N° 12

LA FORMACIÓN CONTINUA EN FRANCIA¹

Jean-Paul Gehin
Eric Verdier*

AMBICIONES, LÍMITES Y ADAPTACIONES DE LA LEGISLACIÓN

Una de las originalidades de las políticas de capacitación de las empresas francesas se debe a la importancia del marco reglamentario en el cual se inscriben y al que está dedicado el libro IX del Código del Trabajo. La influencia de la ley no debe sin embargo hacer olvidar el papel de la negociación social en la construcción de tal arquitectura: las disposiciones legislativas han surgido en gran parte a raíz de acuerdos interprofesionales; aquí se puede emplear la expresión 'ley negociada' más que para cualquier otro componente de la legislación del trabajo. Y de allí surge, sin duda, la flexibilidad del sistema, el cual se adaptó a contextos económicos tan distintos como el fuerte crecimiento del principio de los años setenta y luego, a la crisis económica. No obstante, el dispositivo reglamentario e institucional es bastante complejo.

* Céreq.

1 in Regards sur l'actualité, 134, sept.-oct. 1987, La Documentation française. Traducción: Irene Brousse, Corrección: Graciela Torrecillas.

La ley del 16 de julio de 1971: el texto clave

La ley del 16 de julio de 1971 se inspira y vuelve a tomar innovaciones de fuentes múltiples, tales como:

- la ley del 31 de Julio 1959 sobre la promoción social. Queriendo facilitar el acceso a un empleo de nivel superior, crea dos disposiciones fundamentales para el desarrollo ulterior de la formación profesional continua: una ayuda del Estado para los participantes; un sistema de convenios entre el Estado y los centros de capacitación;
- la ley de orientación y programa sobre la formación profesional del 3 de diciembre 1966. Para coordinar las distintas modalidades de capacitación públicas y privadas, erige la capacitación en "obligación nacional" e introduce la existencia de la "licencia-formación";
- la ley de diciembre de 1968. Define las categorías de cursos (siempre vigentes), con posibilidad de recibir ayuda del Estado: reconversión de los asalariados despedidos, prevención de los riesgos de pérdida de empleo, promoción, mantenimiento y perfeccionamiento de los conocimientos para adaptar las capacidades profesionales a la evolución de las técnicas;

- el acuerdo interprofesional del 9 de Julio de 1970 y su texto adicional del 30 de abril de 1971, que reitera las normas del anterior para aplicarlas a los ingenieros y personal de mando. Dichos textos reconocen el derecho de los asalariados a capacitarse. Su conclusión es indisociable de las negociaciones entre empresarios y sindicatos abiertas como consecuencia de los acontecimientos de "mayo 1968".

La ley del 6 de julio de 1971 institucionaliza este derecho planteado por los negociadores de los asalariados a capacitarse. Erige en norma tácita una modalidad original de evolución de la reglamentación: en el ámbito de la capacitación profesional, la ley surge del acuerdo colectivo. Ninguna de las legislaciones ulteriores establecerá lo contrario. Por medio de disposiciones precisas, esta ley tiende a volver efectivo uno de los grandes derechos sociales garantizados en el preámbulo de la Constitución de 1946 y repetido en la de 1958: "La Nación garantiza igual acceso para el niño y el adulto a la instrucción, la formación profesional y la cultura".

Este principio y su expresión en el texto son corolario del "derecho al trabajo y mejor empleo" en una sociedad en mutación rápida: la capacitación en el puesto de trabajo, no podría colmar sola las necesidades de formación y de calificaciones nuevas para asalariados enfrentados a los cambios rápidos del aparato productivo, resultado de un crecimiento acelerado. La ley de 1971 se ubica entonces en la confluencia de expectativas diversificadas²: esperanza de promoción individual y colectiva de los asalariados, aumento de la capacidad de adaptación de las empresas, especialmente las más grandes, expuestas al viento de la competencia internacional; voluntad del Estado, afirmada en múltiples ocasiones, especialmente en las leyes de planeación, de evitar que un déficit en calificación ahogue el crecimiento.

Según la expresión misma de la ley, "la capacitación profesional permanente constituye una obligación nacional (...). El Estado y las colectividades locales, los establecimientos públicos y privados, asociaciones, organizaciones profesionales, sindicales y familiares, así como las empresas, concurren a proporcionarla". Se convoca a todos los actores sociales organizados, y entre ellos a las empresas, erigidas en productoras reconocidas de capacitación, lo cual en un contexto francés tradicionalmente marcado por una estricta separación entre empresa y sistema educativo, es una innovación importante. Concretamente, la obligación de concurrir a la capacitación profesional se traduce para las empresas por la institucionalización del "1% en capacitación" (cf. infra, página siguiente).

² cf. J.M. Luttringer, Le droit à la formation continue, Ed. Dalloz, 1986.

Concretización de la ley de 1971

• El derecho individual a capacitarse: ¿una falsa esperanza ?

El reconocimiento del derecho a una licencia para capacitarse constituye la innovación fundamental de la ley de 1966. La ley de julio de 1971 se proponía ponerlo en práctica, pero su aplicación quedará sin embargo, limitada. Faltaba una definición precisa; se dará luego con la ley de Julio de 1978, la cual distingue claramente las acciones relevantes del plan de capacitación de la empresa y el ejercicio de un derecho a licencia individual para formación (CIF). Esto carecía también de modalidades suficientes de financiación: el texto adicional del 21 de septiembre de 1982 al acuerdo de 1970 repetido en la ley del 24 de febrero de 1984, intenta resolver este problema disponiendo que las empresas sometidas a la obligación legal del "1% de formación" deben reservar 0,1% de dicha suma para financiar el derecho individual.

Esta suma se asignará a organismos paritarios registrados, quienes la utilizarán sin tener en cuenta el tamaño de la empresa, en beneficio de todos los asalariados de la misma, bajo ciertas condiciones de antigüedad y de porcentaje de ausencia sobre el total de la planta del personal considerado globalmente.

A pesar de los citados mejoramientos, el número de personas que se benefician con licencias individuales de formación, ha permanecido particularmente bajo (alrededor de 40.000 personas al año) si se compara con el número de participantes a cargo de planes de capacitación por las empresas (alrededor de 2000 al año, es decir 20% de los asalariados involucrados, pero los cursos son, en este caso, mucho más cortos); y sobre todo, con los beneficiarios potenciales: ¡más de 10 millones!

• La ley del 24 de febrero de 1984

La ley 84-130 del 24 de febrero de 1984 dispone la reforma de la formación profesional continua y la modificación correlativa del Código de Trabajo:

- modifica el régimen de la licencia individual de capacitación, simplifica sus condiciones de remuneración, y abre acceso a los asalariados de pequeñas y medianas empresas. Obliga a las empresas a asignar 0,1% del "1,1% de formación" a licencias individuales, consignándolo a organismos de mutualización especializados;

- instituye un procedimiento obligatorio de negociación sobre política de capacitación a nivel de rama, o si no se puede, a nivel de empresa;

- da a los empresarios la posibilidad de pactar con el Estado contratos de desarrollo de la formación profesional;

- vuelve a definir dispositivos que le permiten a los jóvenes complementar su formación inicial en el marco de las acciones de capacitación "en alternancia";

- intenta mejorar las garantías de utilización de los fondos para la formación profesional precisando las reglas aplicables a los organismos dispensadores.

La formación continua al servicio de estrategias de las empresas: ¿resultados intermedios?

Para los promotores de la ley, Jacques Chaban-Delmas, entonces Primer Ministro y su Consejero en Asuntos Sociales, Jacques Delors, la formación continua tenía que integrarse a estrategias de las empresas, para contribuir a aumentar su competitividad; en realidad, y sobre todo en aquella época, este enfoque no era evidente. Obligando a las empresas de más de 10 asalariados a participar en la financiación de la formación profesional continua, la intención del legislador, claramente detallada en la exposición preliminar de los motivos de la ley, era luchar contra las desigualdades en el acceso a la formación continua que se observaban entonces de acuerdo con la categoría socio-profesional, el sector de actividad y el tamaño de la empresa. Fijar una contribución mínima legal, llamada "el 1% en formación" a pesar de la variación de esta tasa desde su creación (0,8% de la nómina inicialmente, elevado al 1% en 1974, y luego a 1,1% en 1978 y a 1,2% en septiembre de 1987) constituía una incitación a comprometerse en la capacitación, especialmente para pequeñas empresas de más de 10 asalariados. Las grandes, en su mayoría no habían esperado lapromulgación de la ley para organizar políticas de capacitación, y llegaban frecuentemente mucho más allá del mínimo legal.

A partir de 1971, los textos preveían la posibilidad para las empresas de cumplir con la obligación:

- financiando directamente acciones de capacitación,
- depositando en un fondo registrado por el Estado,
- depositando en el Tesoro Público si no se lograba el mínimo legal.

La asignación de fondos la financiación de gastos predeterminados, presente desde el principio, se ha desarrollado mucho después; esta asignación puede ser de carácter obligatorio: como en el caso de la financiación de las acciones de capacitación "en alternancia", fijado en 0,2%³ de la nómina, o de la contribución aportada a la licencia individual de formación (0,1% de la nómina)⁴. Puede ser facultativa, pero legalmente limitada, como es el caso de la financiación de organismos registrados, que contemplan objetivos de interés general, cuyo monto máximo es del 0,1% de la nómina.

El "plan de capacitación" cumpliendo con la obligación legal debe, desde la ley del 24 de febrero de 1984, negociarse con las organizaciones sindicales. La

negociación se hace a nivel de rama, si existe una convención de rama en el área; si no, se hace a nivel de empresa, cuando ésta cuenta con menos de 50 asalariados. Existe una obligación de negociar, que se añade a la prevista anteriormente de consultar al comité de empresa.

Además de estas modalidades, la ley de 1971 define muy precisamente el tipo de acciones y de gastos de capacitación imputables dentro del marco de la obligación legal. Esta formalización jurídica prevé en particular:

- que las acciones de adaptación al empleo entran en el marco del 1,1%; pero excluye a las que tienen como objetivo adaptar el trabajador a su puesto ;
- las acciones de capacitación deben darse conforme a un programa establecido de acuerdo con objetivos determinados de antemano, precisando los recursos pedagógicos y humanos necesarios; el modelo de acción es entonces el "curso-pasantía", organizado fuera del lugar de producción;
- la remuneración del personal no docente, es decir concretamente del o los responsables de la política de formación de la empresa no se toma en cuenta, salvo si este personal fuera contratado a tiempo completo para el cumplimiento de la obligación legal; hasta una fecha reciente, los gastos de equipamiento que acompañan un material fuese afectado a tiempo completo para actividades pedagógicas. Estas reglas son obviamente desfavorables para las PyME.

Tal conjunto de disposiciones introduce una distancia innegable entre la norma y las prácticas espontáneas de las empresas. Las más chicas en particular, privilegian modalidades menos formalizadas y más integradas al desarrollo mismo del proceso de trabajo⁵. Además, la necesidad de realizar un control del nivel y de la reglamentaridad de los gastos en capacitación (para lo cual se toma como base la declaración 2483) ha reforzado en parte por los menos del mundo de las pequeñas empresas, la sensación de que la obligación nacional era en realidad una obligación fiscal y hasta impuesta.

En resumen, esta formalización jurídica no siempre ha logrado llevar a las empresas hacia la construcción de políticas de formación dinámicas...! Si no aceleran ante todo, la liquidación financiera" de la obligación. Obviamente, las menos estructuradas entre ellas, se pueden liberar de la obligación legal realizando su contribución a un organismo paritario y recurriendo a sus servicios para financiar y organizar acciones de capacitación, haciéndose asistir y asesorar a nivel jurídico y pedagógico; así se reduce la distancia entre la norma legal y los recursos limitados de estas empresas; pero en todo caso, esta compensación resulta parcial.

³ Desde septiembre de 1987, este 0,2% ha sido elevado al 0,3%; este incremento eleva de 1,1% a 1,2% el "1% en formación continua".

⁴ Por eso, hasta 1987, la obligación legal de los gastos "libres" de una preasignación obligatoria se refería únicamente al 0,8% de la masa salarial.

⁵ J.P.Géhin, "La formation continue dans les petites et moyennes entreprises: spécificités et paradoxes", Formation Emploi 16, diciembre 1986, La Documentation française.

Un resultado tan confuso puede parecer paradójico: dicha categoría de empresas constituía el objetivo privilegiado de la ley de 1971! Desde 1984, la norma inicial se ha flexibilizado un poco: se admite ahora que la parte práctica del curso, expresamente prevista en el programa, se pueda dar en la planta productiva. Sin embargo, los principios generales siguen iguales, y sobre todo, la evolución de la política de empleo que desarrolle el Estado había reforzado mucho ya el carácter fiscal de la obligación de capacitación.

¿Redefinición de la distribución de las tareas entre el Estado y las empresas?

Inicialmente, el Estado tenía la exclusividad en el campo de la formación inicial (salvo para el aprendizaje contractual, muy escaso en aquella época). Asumía también una responsabilidad mayor, tomando a su cargo las necesidades de capacitación ligadas a la gestión del mercado de trabajo (especialmente capacitación de los demandantes de empleo), y a la política social (acciones para los discapacitados; acciones de promoción social para reducir desigualdades). A partir de la ley de 1971, los otros aspectos de la formación de adultos, particularmente todo lo que tuviera que ver con la adaptación al empleo, han recaído sobre las empresas.

La intensificación de la crisis del empleo, y sobre todo, el crecimiento de la desocupación de los jóvenes desestabilizaron la distribución de tareas entre la política del Estado y las políticas de las empresas. Así, en 1977, el Parlamento instituyó en forma excepcional un descuento de 0,2% de los salarios dentro del "1% en formación", destinado a financiar parte de las medidas tomadas para favorecer la inserción profesional de los jóvenes: cursos prácticos, contratos empleo-formación, exención de las cargas sociales en caso de incorporación de jóvenes; tal fiscalización parcial de la obligación legal ha sido llevada a cabo cada año hasta 1983. Los objetivos generales de la política de empleo y las obligaciones de las empresas se encontraban de ese modo mezclados. Esta confusión fue relativamente pesada para las empresas menos dinámicas, cuyos esfuerzos de capacitación ya se situaban en el mínimo legal.

Después del acuerdo interprofesional del 26 de octubre de 1983, la ley del 24 de febrero de 1984 sobre formación "en alternancia" corrige sin embargo la economía del sistema. A partir de esta fecha, la fiscalización del 0,2% asignado a la capacitación de jóvenes sigue existiendo, pero las empresas pueden gastarlo o consignarlo a un organismo de formación, con la condición de respetar su asignación a las acciones de formación en alternancia realizadas para los jóvenes. Esta desfiscalización del descuento de 0,2% es muy significativa: definitivamente asignado a la alternancia, el 0,2% quiere responder a la vez a las dificultades de inserción de los jóvenes, combinar y no yuxtaponer los roles respectivos del Estado y las empresas en el ámbito de la capacitación, y disminuir la distinción tradicional entre formación continua y formación inicial.

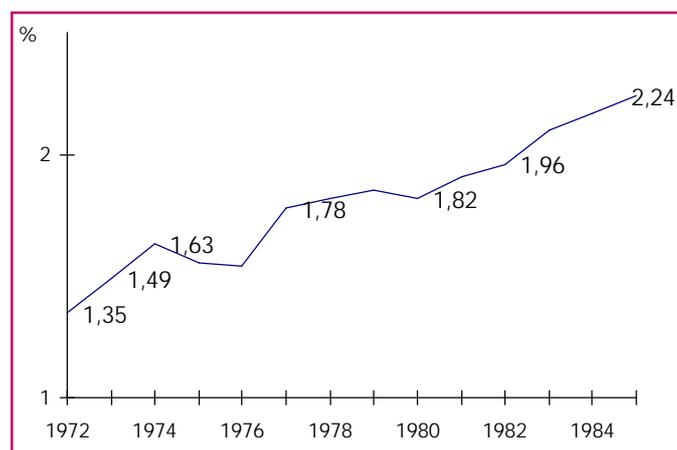
EL AUGE DE LA FORMACIÓN CONTINUA

Entre 1972 y 1985, los gastos totales en formación continua de las empresas sometidas a la ley de julio de 1971 pasan de 2,8 a 22.000 millones de francos corrientes⁶. Esto corresponde, teniendo en cuenta la depreciación monetaria, a casi una duplicación en francos constantes. Así, la tasa de participación financiera de las empresas, o sea la relación entre los gastos totales de formación continua y la masa salarial progresaron de 1,35% a 2,24% en el período.

Un desarrollo en cuatro fases

La evolución del porcentaje de participación anual de la totalidad de las empresas alcanzadas por la ley continúa en varias fases sucesivas correspondientes a la situación económica general, pero también a la evolución de la legislación y al papel asignado por las empresas a la capacitación (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución del esfuerzo de formación continua



Fuente: Céreq 2483, Tratamiento de las declaraciones.

- La primera fase (1972-1974) registra un incremento muy fuerte del esfuerzo financiero de las empresas: muchas de ellas, que antes casi no se preocupaban por la capacitación de su personal, establecen un comportamiento de acuerdo con la obligación legal incrementada en 1974 de 0,8% a 1%.
- A partir de 1974, fecha correspondiente al primer choque petrolero, los gastos de formación continua tienden a estabilizarse, y hasta a reducirse ligeramente. Varios observadores se cuestionan entonces acerca de la eficiencia y validez, en un contexto de crisis económica, de un dispositivo legislativo diseñado durante un período de crecimiento.
- Durante la tercera fase (1976-1980), aparece un doble movimiento: los gastos de capacitación de las empresas vuelven a incrementarse en 1977, como consecuencia

⁶ Céreq, "Statistique de la formation professionnelle continue financée par les entreprises", Bulletins annuels, La Documentation française.

de la evolución de la legislación (aumento de la obligación legal del 1% al 1,1%; fiscalización de 0,2% del 1,1% para financiar la política pública de inserción de los jóvenes demandantes de empleo); luego, a partir de 1979, el esfuerzo financiero de las empresas se estanca y hasta disminuye; esto se refleja claramente en las empresas mayores, las cuales presentan asimismo las políticas de capacitación más desarrolladas. En un contexto de crisis y de voluntad de reducción de todos los costos, la formación continua no escapó al proceso de racionalización de los gastos.

- Finalmente, a partir de 1981, y a pesar de la profundización de la crisis económica, el crecimiento de los gastos en formación continua vuelve a aumentar de manera sensible. Este rebrote parece reflejar un interés nuevo y más directo por la capacitación en las políticas generales de las empresas. Los distintos actores sociales involucrados consideran cada vez más la formación continua como acompañamiento necesario de las evoluciones tecnológicas y de los cambios en la organización del trabajo, y más aún, como una herramienta al servicio de los procesos de recalificación y de movilidad de la mano de obra, que surgen en numerosos sectores de actividad.

Los indicadores físicos confirman esta reactivación de la formación continua financiada por las empresas. Así, la expectativa de formación, es decir el promedio de horas de capacitación por asariado y por año, se incrementó de 10 a 12 entre 1982 y 1986, cuando oscilaba alrededor de las 10 horas desde 1973. Simultáneamente, el número de asalariados beneficiarios con acciones de capacitación aumentó bastante: pasó de 17,5% en 1980 a 23% en 1985 cuando no era más que del promedio de duración de los cursos disminuyó: 62 horas en 1972, 55 horas en 1979, 52 horas en 1985 (cf. cuadro1).

Cuadro 1
Evolución de los principales indicadores físicos (1972-1985)

Indicadores	1972	1975	1977	1979	1981	1982	1983	1984	1985
Expectativa de capacitación ¹	7,9	10,5	10,2	9,8	9,9	10,2	10,7	11,4	11,9
Acceso a la formación continua ²	10,7	17,6	17,6	18	18,4	18,9	21,5	22,4	23
Duración de los períodos	62	60	57	55	54	54	52	51,2	51,9

1 en horas total horas de curso/total asalariados.

2 en % total participantes/total asalariados x 100.

La distribución de los gastos de formación continua

Para formar a sus asalariados, las empresas pueden elegir entre dos modalidades de organización:

- realizar por ellas mismas las acciones de formación continua. Dicha práctica de autoproducción (la formación interna) implica gastos de funcionamiento de equipos en locales, máquinas y materiales necesarios para realizar

las acciones de formación, y también gastos de personal docente y no docente. Esta modalidad de organización de la formación profesional continua implica para la empresa contar con recursos pedagógicos de infraestructura material (centro interno de capacitación, escuela de empresa, etc.) y humanos (personal especializado en formación) importantes. Los gastos de formación interna representan actualmente el 18% de la totalidad de los gastos de formación profesional continua. Tiene lugar ante todo en las empresas grandes, que suman 26/ de los gastos de las empresas de más de 2000 asalariados, y excepcionalmente en PyME;

- llamar a organismos exteriores especializados, firmando con ellos contratos de formación. Se trata entonces de formación externalizada, ya sea que el curso se realice dentro o fuera de la empresa. En promedio, las pequeñas empresas recurren mucho más al servicio del aparato de formación continua (30% de la totalidad de los gastos de las empresas que emplean de 10 a 500 asalariados) que las grandes, las cuales cuentan a menudo con estructura propia: estas últimas dedican solamente el 11% de sus gastos a convenios con organismos, contra el 19% para la totalidad de las empresas.

Los gastos de formación, en sentido estricto, no representan sino una parte minoritaria del conjunto de los fondos asignados a la formación profesional continua. EN efecto, la partida principal del presupuesto para formación continua de las empresas (40% en promedio está constituida por los salarios entregados a los beneficiarios de la formación. Por otra parte, la legislación dio todo un conjunto de posibilidades a las empresas para liberarse de la obligación legal.

Primero, pueden entregar todo o parte de su presupuesto a fondos de seguro de formación. Estos FAF son organismos paritarios, creados por convenio entre uno o más empresarios (o sus organizaciones) y uno o más sindicatos de asalariados. Tienen el beneplácito del Estado y su área de acción es un sector (FAF de rama), o es interprofesional (FAF locales o regionales o FAF interprofesionales nacionales). Varios acuerdos colectivos como el del sector de la construcción y obras públicas preven en forma explícita que todo o parte del 1,1% debe pagarse al FAF de la rama.

Durante los años '70, se desarrollaron este tipo de organismos paritarios ubicados en posición intermedia entre la oferta y la demanda de capacitación. Los FAFA recogen hoy alrededor del 7% de la financiación total y se dirigen sobre todo a pequeñas empresas, pero también, y cada vez más, a las medianas. Ofrecen a las empresas adherentes un conjunto de servicios que van desde la gestión administrativa y financiera de los presupuestos, hasta la postergación de los fondos sobre varios años y a su perecuación entre empresas adherentes a ciertos FAF. Ofrecen también asesorías en capacitación y ayuda para la elaboración de las políticas de empresas.

Las empresas pueden también entregar partes de sus fondos presupuestarios, de acuerdo con la ley, a organismos institucionalmente próximos a nivel de lugar

Cuadro 2
Distribución de los gastos de formación profesional continua de las empresas y evolución (1975-1985)

	1975	1980	1985
Gastos de formación interna (funcionamiento y equipos)	21	17,5	18
Utilización de organismos exteriores (convenio de formación)	23	19,0	19
Gastos en salarios (sueldo de los participantes + transporte y alojamiento)	46	42,5	42
Consignación FAF	6	7,5	7
Licencia individual de capacitación	-	0,5	4
Financiación organismo	4	2,6	1,7
Financiación políticas públicas	-	10,4	8,3
Total	100	100	100
Total de los gastos (mil millones de francos)	5,9	12,4	22

1 desde 1982, las empresas tienen que entregar 0,1% del 1,1% a organismos paritarios, los cuales gestionan la licencia individual de capacitación.

▼
Fuente: Céreq declaración 2483.

o de profesión: apoyo a organismos con beneplácito del Estado; contribución a los gastos de cámaras de comercio e industria; pagos referidos a una tasa parafiscal para un número limitado de sectores de actividad (construcción, reparación automóvil, seguros, arquitectos). EN 1985, todos estos pagos no representaban más que el 1,7% de la financiación total.

Cuadro 3
Proporción de la financiación pagada a los FAF según el tamaño de la empresa, 1985 (en % de la financiación total)

Tamaño de las empresas	10 a 19	20 a 49	50 a 499	500 a 1999	+ de 2000	Total
% de la financiación total	29	24	14	6	1	7

▼
Fuente: Céreq, declaración 2483.

Por último, una parte de la obligación legal es obligatoriamente asignada a una categoría particular de gastos y/o fiscalizada: este es el caso del 0,1% del 1,1% asignado desde 1982 a la licencia individual de capacitación y el del 0,2% desytnado a la formación-inserción de los jóvenes, la cual ha sido fiscalizada entre 1977 y 1984 y asignada luego a este tipo de acción. Estos dos grandes tipos de gastos asignados representan en 1985, el 4% y el 8% respectivamente de la financiación total de la formación profesional continua.

El sistema de formación continua

Estableciendo una obligación de financiación, y dejando a la empresa una gran autonomía en la asignación de los fondos, la ley de julio de 1971 favoreció la emergencia

rápida de numerosos organismos de formación profesional continua. Este movimiento ha sido reforzado por la falta de previsión de la legislación de restricciones para constituir organismos de formación, fuera de una simple declaración previa de existencia a los servicios administrativos adecuados. La oficina nacional de control de la formación profesional continua empadronó, en 1984, alrededor de 20.000 organismos. Así se constituyó un conjunto institucional, el aparato de formación continua, que en muchos aspectos rompe con la organización tradicional de la formación inicial en Francia, de tipo estatal y centralizado.

Varios estudios⁷ cualitativos y cuantitativos sobre regiones o sectores de actividad permiten entender con bastante precisión la forma y estructura del aparato de formación continua interviniendo sobre la financiación de las empresas. Se pueden destacar cinco grandes categorías de organismos:

- los organismos patronales recogen el 42% de la totalidad de la financiación. Tienen generalmente, pero no en forma exclusiva, la forma de asociaciones de formación. Las ASFO deben en parte su rápido desarrollo a su forma jurídica original, que les permite realizar una perecuación de los fondos entre las empresas adherentes, firmando convenios plurianuales (la empresa tiene varios años, en general tres, para realizar acciones sobre los fondos pagados) y convenios multilaterales (perecuación de los fondos entre las empresas firmantes del convenio).

7 Cf. entre otras cosas J.P.Gehin, "Les institutions de formation continue, diversité des interventions patronales", Formation-Emploi, 11, Septiembre 1985, La Documentation Française.

Tradicionalmente, se distinguían al menos dos tipos de ASFO: los ASFO de rama que representan cerca de las dos terceras partes de las ASFO creadas y controladas por los sindicatos profesionales y reflejan muchas veces una distribución de las actividades económicas, a un nivel muy sutil; y las ASFO interprofesionales, menos numerosas que las anteriores, que tienen frecuentemente una competencia territorial limitada (región, departamento);

- los organismos consulares recogen más del 8% de los fondos; se trata principalmente de las cámaras de comercio y de industria o de los organismos controlados por ellas. Las cámaras de oficios (para artesanos, es decir empresas de menos de 10 trabajadores) o de agricultura están poco presentes en la medida en que la ley de julio de 1971 se refiere muy poco a sus adherentes: se ocupa de las empresas de más de 10 asalariados;

- los organismos privados reciben 30,5% de la financiación total. Este sector cuenta con numerosas compañías de formación, casi siempre pequeñas, pero también empresas para las cuales la formación continua no es la actividad principal: compañías de servicios especializadas en asesoría, marketing, edición, publicidad; o grandes empresas que producen equipos: electrónica, informática, máquinas-herramientas, etc. La intervención en formación continua de los constructores, en rápido incremento durante este período corresponde a menudo a una voluntad de desarrollar su política comercial. Puede también favorecer el surgimiento de relaciones entre empresas nuevas en el sistema productivo, por ejemplo entre proveedores y clientes o libradores y subcontratistas;

- los organismos públicos y para-públicos representan el 7% de la financiación total, y las asociaciones el 10%; ambos ocupan un sitio limitado. Muchos de estos organismos⁸ intervienen en formación de adultos desde hace bastante tiempo, y han acumulado una fuerte experiencia, pero a pesar de eso, encuentran dificultades reales para desarrollarse hacia la financiación privada. Es cierto que el enfoque financiero subestima el peso real de estos organismos con pocas relaciones directas con las empresas y que se encuentran frecuentemente por eso, en carácter de subcontratistas.

A la inversa del funcionamiento tradicional del sistema educativo en Francia, el aparato de formación continua aparece pues controlado por las empresas, o directamente o por medio de su organización colectiva. Además, los organismos controlados por las agrupaciones de empleadores, bajo su doble forma sindical o consular, recogen sólo 50% de la financiación que las empresas consagran a la formación profesional continua.

FORMACIÓN CONTINUA Y ESTRATEGIA DE LAS EMPRESAS

Una constatación y una pregunta, ambas sencillas, llevan a precisar el papel de la formación continua en la industria⁹. ¿Cuál es la constatación? En adelante, la formación continua se concibe generalmente como uno de los instrumentos decisivos para acompañar el cambio tecnológico y, más ampliamente, la reestructuración del aparato productivo francés. Y la pregunta: ¿la formación continua representaría necesariamente una solución o, más exactamente, un recurso disponible para todos los sectores y todas las categorías de empresas, como lo sugiere el principio de una obligación legal, cuando ambos están llamados a evolucionar profundamente? La magnitud de las distancias, que caracterizan al esfuerzo de formación realizado por los diversos sectores, legítima, si fuera necesario, semejante interrogación.

Las prácticas de formación profesional continua se acercan a los sectores, a sus estructuras de empleo y a sus características económicas; de allí destacamos dos observaciones mayores: el esfuerzo de formación depende, primero, de la intensidad del capital y de la calidad de los empleos; las prácticas de formación profesional continua cobran sentido en el marco más amplio de los modos sectoriales de ajuste económico.

Esfuerzo de formación, intensidad del capital y calidad de los empleos

• En las actividades capital-intensivas

Es en las actividades con mayor intensidad de capital donde la proporción de empleos de mando y de categorías más calificadas y con más títulos académicos es más elevada. Por otra parte, se caracterizan por una gestión interna de la mano de obra, dándole importancia a la contratación de personal calificado, a la estabilidad de los empleos, a la promoción interna y a la formación continua. En este contexto, podemos afirmar que se concibe a la formación profesional continua no como mantenimiento sino como adaptación y valorización del "stock" de competencias destinadas a asegurar la eficacia de los procesos productivos. El interés por la formación, proporcionada de manera interna y concentrada al personal más calificado ya no es más que una de las formas de gestión racional de un factor de producción en esta óptica: un costo relativamente modesto asegura competencias para obtener resultados que condicionan ampliamente el éxito en el uso de los equipos.

El costo, la complejidad y el volumen de los medios técnicos utilizados en estas actividades aumentan la importancia de la actividad humana, individual o colectiva. La formación continua pasa a ser una de las

⁸ En particular los organismos que dependen del servicio público de educación, AFPA, asociaciones de educación popular.

⁹ Cf. J.L.Dayan, J.P.Géhin, E.Verdier, "La formation continue dans l'industrie", Formation Emploi, 16, oct-dic. 1986, La Documentation Française.

condiciones necesarias para ejercer responsabilidades técnicas tanto más pesadas cuanto más intensivo es el capital. Actúa así como una forma de complementariedad de los factores de producción.

Dicha integración de la formación en lo económico, refleja también los modos de gestión de la mano de obra. En efecto, las relaciones sociales toman sus formas más institucionalizadas y la negociación colectiva se desarrolla más en las actividades concentradas e intensivas en capital. La formación aparece aún más utilizable para estos sectores en la medida en que sólo las medianas y grandes organizaciones están en condiciones de constituir en su interior estructuras específicas de formación: centros internos, pero también servicios de diseño y evaluación de las acciones. La asociación de formas internalizadas de formación continua con la intensidad en capital encuentra allí su explicación.

• En las industrias de mano de obra

Por el contrario, la debilidad o pasividad del esfuerzo de formación, característica de numerosas industrias de mano de obra tradicionales (textil, calzado, mueble, etc.), se debe directamente a la gestión de la mano de obra por el mercado de trabajo. Dada la inestabilidad de los empleos y los modos de contratación predominantes (de mano de obra más bien joven, femenina y sin calificación), es lógico que el esfuerzo de mantenimiento y de valorización de las competencias sea limitado y casi nulo. En este caso, la formación continua se concibe frecuentemente como una simple liquidación financiera de la obligación legal. Se asocia con una importante movilidad externa; las variaciones sensibles del volumen de trabajo son favorables, obviamente, a los ajustes a corto plazo, pero desalientan el desarrollo de capacidades de adaptación estructural que permitieran, por ejemplo, anticipar el cambio técnico.

Formación profesional continua y modos sectoriales de ajuste económico

La intensidad de la formación no constituye en sí, una garantía contra las dificultades, así como la rentabilidad inmediata no asegura automáticamente una mejor formación de los asalariados. Cuenta más el hecho de equilibrar o no un movimiento de adaptación al entorno económico y a sus exigencias de competitividad. Varios tipos de comportamiento se pueden observar al respecto. Cada uno de ellos corresponde a un modo específico de intervención de la formación continua en los procesos de ajuste económico que pertenece a los diversos sectores o grupos de sectores.

- En las industrias de punta, la necesidad de innovar con productos y procesos es constante. A pesar de la formación recibida por el personal, el riesgo de desajuste entre el stock de competencias y las necesidades de esta adaptación estructural es permanente. La formación continua, complemento indispensable para un alto nivel de formación inicial, constituye la modalidad clave de seguro contra este riesgo (aunque no de una certidumbre, pues intervienen otros factores de competitividad sobre los

cuales la formación tiene pocas posibilidades de influir).

Estas industrias (por ejemplo, electrónica, informática, aeronáutica) se caracterizan por la importancia de sus inversiones inmateriales (comerciales, investigación y desarrollo entre otras cosas). Dichas inversiones tienen como particularidad su fuerte relación con las personas: la calidad de la formación y, en particular, su componente continuo, es determinante para la calidad de este capital inmaterial. Asimismo, calificación del trabajo y calificación del capital permanecen indisolubles si la formación continua actúa realmente en su lugar.

- Los sectores siniestrados (siderurgia, industria automotriz, construcción naval y en menor proporción, química de base) se enfrentan con la necesidad de pasar de una generación técnico-organizacional a otra. Además, si no quieren desaparecer a corto plazo relativamente, tienen que hacerlo, conservando, a pesar de importantes reducciones de personal, una parte significativa del stock de competencias acumuladas al constituirse la generación precedente. De instrumento de promoción obrera en el marco de cierta coherencia económica, la formación continua pasa entonces a ser complemento de inversiones de modernización para alcanzar una nueva coherencia industrial y económica. Se inscribe así en el esfuerzo concedido para recomponer el proceso de producción e intentar salir de la crisis.

- En las industrias con fuerte calificación obrera, se encuentran ciertos rasgos del caso anterior, sobre todo la complementariedad entre inversiones y formación. Pero la importancia particular de los obreros calificados, quienes representan cerca de la mitad de la planta de personal, y la concentración del esfuerzo de formación continua de los ingenieros y personal de mando, diseñan otra configuración. La gestión de la mano de obra es más bien de tipo externa, la contratación, volcada hacia los jóvenes. Por el contrario, parece que los procesos de adquisición y adaptación de las competencias transitan primero, para los obreros, por la práctica tradicional de la formación en el puesto de trabajo y la transmisión directa de los conocimientos y experiencias profesionales. Los recursos dedicados a la formación profesional continua están limitados y los primeros beneficiarios son los ejecutivos y el personal de mando, frecuentemente con pocos títulos, dentro de una lógica de adaptación del nivel. Sin embargo, nada permite afirmar que este tipo de prácticas responda a los apremios económicos y tecnológicos que hoy en día pesan mucho sobre estas actividades, particularmente en la mecánica (máquinas-herramienta, equipamiento industrial, etc.).

- Las actividades tradicionales de mano de obra (textil, indumentaria, mueble, madera, cuero, etc.) se caracterizan por una fuerte variación de la demanda y la imposibilidad de reportarla sobre otros agentes económicos. Estas industrias subordinadas, que pueden compararse en lo esencial a la subcontratación, se inscriben en un tiempo económico demasiado corto para que la formación, consumidora de tiempo, pueda aparecer como recurso utilizable. Sin embargo, aparece como indispensable para asegurar, aquí también, los

imprescindibles cambios técnico-organizacionales. Su realización exige una flexibilidad aunque sea mínima en cuanto a las restricciones de tiempo: así, modificaciones de las relaciones industriales y utilización de la formación continua se vuelven directamente complementarias.

Por otra parte, es decisiva la cuestión de la asignación final de los fondos, proporcionalmente muy importantes, consignados por las empresas de estos sectores a las organizaciones de mutualización de los gastos de formación: ¿se trataría por este medio de una adaptación colectiva? ¿Quiénes son los beneficiarios principales?

En definitiva, sea cual fuera el sector industrial contemplado, la necesidad de proporcionar un esfuerzo de formación continua, adaptado a las características del proceso de transformación estructural vigente, parece imprescindible. En todas partes, la formación llega a ser uno de los instrumentos claves para organizar y poner en marcha la complementariedad necesaria entre los factores de producción, trabajo calificado y capital, cuando un sector se traslada de una generación organizacional hacia otra. Desde ese punto de vista, la ausencia de cualquier esfuerzo de formación específico en muchos sectores todavía tradicionales, da lugar a bastantes inquietudes sobre el porvenir de sus resultados a mediano plazo.

La ley del 24 de febrero de 1984

La ley 84-130 del 24 de febrero de 1984 dispone la reforma de la formación profesional continua y la modificación correlativa del Código de Trabajo:

- modifica el régimen de la licencia individual de capacitación, simplifica sus condiciones de remuneración, y abre acceso a los asalariados de pequeñas y medianas empresas. Obliga a las empresas a asignar 0,1% del "1,1% de formación" a licencias individuales, consignándolo a organismos de mutualización especializados;
- instituye un procedimiento obligatorio de negociación sobre política de capacitación a nivel de rama, o si no se puede, a nivel de empresa;
- da a los empresarios la posibilidad de pactar con el Estado contratos de desarrollo de la formación profesional;
- vuelve a definir dispositivos que le permiten a los jóvenes complementar su formación inicial en el marco de las acciones de capacitación "en alternancia";
- intenta mejorar las garantías de utilización de los fondos para la formación profesional precisando las reglas aplicables a los organismos dispensadores.

Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo

Calificaciones & Empleo

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción y diagramación : Irene Brousse. Coordinación : Michel Stoësz. Realización : Dominique Bally. Título original : *Regards sur l'actualité*, publicado en *La Documentation française*, n° 134, sept.-oct. 1987. Céreq : 10, place de la Joliette - 13474 Marseille Cedex 02 / Piette : Casilla de Correo 950 - Correo Central 1000 - Buenos Aires