



La Formación Profesional, del derecho y del revés

Por un sistema integrado de Formación
Profesional para el empleo

Jaime Úbeda*

EL panorama económico y social está cambiando en todos los ámbitos de la sociedad española. No se ha librado de este cambio cuanto se refiere a la educación y en especial las consecuencias que produce en el mercado laboral y su dinámica. *Formarse para el empleo y emplear la formación* son los dos retos que se le plantean tanto al sistema educativo como al mercado laboral.

Cambia la formación porque cambia el empleo. La formación y el empleo no pueden ser dos mundos separados. Y aunque no se ha producido un divorcio total, sí es cierto que pocos empresarios se han arriesgado a promover escuelas de formación profesional en sus propias empresas y pocos ins-

* Fundación Encuentro. Madrid

titutos de formación profesional han sido emprendedores a la hora de ofrecer sus infraestructuras y capital humano para la formación compartida con las empresas. Del conocimiento mutuo, de la coordinación y del análisis conjunto depende el éxito de la Formación Profesional y de las empresas.

Evidentemente, el panorama empresarial y educativo de los años noventa es muy distinto. En primer lugar, ha aumentado el nivel de formación en nuestro país. En segundo lugar, el tejido empresarial ha evolucionado, en parte provocado por la apertura al exterior y la internacionalización de capital español. Cada vez se requieren profesionales más preparados y más especializados. En los años sesenta las empresas eran auténticas escuelas de aprendices. Un joven que entraba sin estudios se formaba en la empresa trabajando hasta que llegaba a ser un profesional perfectamente preparado para el desempeño de las actividades que su puesto de trabajo requería.

Aquella Formación Profesional más directamente relacionada con el empleo es la que hace competitiva, en sus sectores, la economía de un país. Al calor de todas estas coyunturas se han ido academizando profesiones ante la necesidad del reconocimiento curricular. Sin embargo, una formación profesional excesivamente especializada puede acabar siendo obstáculo a la futura movilidad laboral y a la flexibilidad de las capacidades que exige el futuro de nuestros sistemas productivos.

La realidad socioeducativa española

EN la actualidad coexisten tres sistemas de Formación Profesional. En primer lugar, el sistema de Formación Profesional Reglada, que siempre hemos conocido como F.P. y que depende administrativamente del Ministerio de Educación y Cultura o de sus correspondientes consejerías en cada comunidad autónoma. En segundo lugar está la Formación Profesional Ocupacional, que proporciona formación a los desempleados para que puedan insertarse o reinsertarse en el mercado laboral. Le corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del INEM, o a las consejerías de las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias. El tercer sistema es el de la Formación Continua de los trabajadores, que se ocupa del reciclaje y actualización profesional de los trabajadores.

Entre los países de la Unión Europea, España es el que más alumnos cursan educación secundaria. Es «el país de los bachilleres». Dos de cada tres jóvenes estudian enseñanzas generales y sólo uno realiza los estudios de

Formación Profesional Reglada (1). Sin embargo, en países como Alemania, Austria u Holanda la proporción es inversa.

La elección de los alumnos que se decantan por la Enseñanza Secundaria contrasta con la opinión, que ellos mismos tienen, sobre las oportunidades para el empleo que da la Formación Profesional. Un estudio del CIS (2) muestra que son precisamente los alumnos que estudian o han estudiado bachillerato los que opinan que la Formación Profesional Reglada abre más puertas para el empleo y también para unos mejores ingresos en el futuro.

Al mismo tiempo, existe una inexplicable compulsividad de los jóvenes españoles a realizar estudios universitarios (actualmente hay 1.571.300 universitarios) y una escasa demanda por parte de los alumnos para acceder a la Formación Profesional. En parte provocada por el desprestigio de la Formación Profesional, en parte por la presión de los padres para obtener una titulación universitaria. Pero, las universidades tienen saturadas sus aulas y colapsadas las salidas al mercado laboral. Además, el 30 por 100 de los titulados universitarios está subempleado.

Hacen falta titulados medios que den respuesta a la demanda del mercado. El fenómeno de la «titulitis» ha dejado vacío el fragmento de empleo que les corresponde a los titulados medios y que se salva a duras penas a través de la contratación extranjera o del subempleo universitario. Es cuando menos llamativo que en el sector de la construcción se esté importando mano de obra de fuera de España porque no haya alicatadores, peones o ferrallistas, etc.

Si el sistema educativo es un actor importante en la Formación Profesional no lo son menos las empresas, que a tenor de su protagonismo económico y social se hacen imprescindibles en dos sentidos. En primer lugar, porque son las que mejor conocen las necesidades y demandas del mercado y pueden orientar a los profesionales de la educación sobre las titulaciones donde ha de concentrarse la oferta formativa. Y en segundo lugar, porque si se interesasen en conocer qué titulaciones de Formación Profesional se están impartiendo podrían contratar a profesionales perfectamente preparados que salen de sus aulas. Es decir, las empresas optimizarían los recursos de la Formación Profesional «aulas, instalaciones, profesorado». Y la Formación Profesional, a su vez, podría adecuar su oferta formativa a las necesidades productivas.

(1) Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*, Luxemburgo, 1997.

(2) Latiesa, M.: *Los jóvenes ante el sistema educativo*, CIS, colección Estudios y Encuestas, n. 25, 1991.

La falta de confianza y de compromiso de muchos empresarios y del sistema educativo, sumadas a las circunstancias que antes hemos apuntado, han llevado a la Formación Profesional a esa situación de desprestigio que le hace imposible competir con la enseñanza universitaria. Sólo una oferta coordinada con las empresas y adaptada a las necesidades laborales le puede devolver a este sistema el prestigio perdido.

La Fundación Encuentro en su *Informe España 1998* ha realizado un pormenorizado estudio de la situación, retos y perspectivas de la Formación Profesional.

La Formación Profesional Reglada: El «patito feo» del sistema educativo

QUE la Formación Profesional se haya convertido en el «patito feo» del sistema educativo no es algo casual. Desde la Ley General de Educación (LGE) de 1970, a los alumnos que concluían la EGB se les daba opción a seguir con el BUP o a hacer estudios de Formación Profesional. Para los alumnos que fracasaban en la EGB, pasar a la Formación Profesional era una forma obligada de paliar el fracaso. A las aulas de la Formación Profesional Reglada llegaban tanto aquellos alumnos con vocación o aptitudes para estos estudios como aquellos que estaban absolutamente desmotivados para ello. Con el paso del tiempo esta situación ha provocado que la Formación Profesional nunca llegara a ser una enseñanza de calidad y ha fraguado esa imagen de falta de «pedigrí» en los alumnos que la cursan.

Algunos pasos se han dado ya. A partir de 1988 se comenzó la Reforma Experimental de la LOGSE, quince años después de la LGE. La LOGSE concibe la Formación Profesional como una formación polivalente que proporciona a sus alumnos las competencias para adaptarse a un campo profesional concreto. Consta de una formación básica que engloba aquellos conocimientos que son comunes a todas las profesiones. Con la asignatura «Tecnología» en la ESO, se han querido sentar los cimientos de la Formación Profesional de Base para que todo alumno tenga al terminar una preparación para desenvolverse en el mercado.

La LOGSE pretendía evitar la condena de muchos alumnos a cursar inexcusablemente la Formación Profesional, que con el tiempo acababa deteriorando el ambiente de las aulas y en último término la calidad de la formación. En ese intento prolongó la edad de escolarización hasta los 16 años para

que el joven pudiera decidir si continuaba sus estudios o accedía al mercado laboral, y si elegía Bachillerato o Formación Profesional, sin sentirse condenado a nada.

A los 15 ó 16 años muchos alumnos no tienen claro lo que quieren hacer o estudiar. Por eso, obligar a todos los alumnos a una formación uniforme en el cuarto curso de la ESO no parece que responda ni a las necesidades, ni a las expectativas y mucho menos a las capacidades de cada uno. Así, cada vez más, se está concibiendo este último curso, con los debidos ajustes, como de orientación profesional (3) sin que ello suponga decisiones irreversibles de cara al futuro.

Con la LOGSE, un alumno que ha terminado el último año de la ESO puede elegir entre pasar a Bachillerato o empezar un ciclo formativo de grado medio de la nueva formación profesional o incorporarse al mundo laboral. Pero si un alumno desea acceder desde un ciclo de grado medio a un ciclo formativo de grado superior ha de realizar ineludiblemente el Bachillerato. Este incomprensible rodeo está creando mucha controversia en el sistema educativo, aunque un paso directo de uno a otro reproduciría el mismo esquema desprestigiador que describí anteriormente. Así pues, parece un reto para la nueva formación profesional crear una pasarela o un curso puente que facilite el acceso de un curso a otro sin generar dinámicas que hagan descender la calidad de la enseñanza.

En el curso 1996/97 estudiaron F.P. 704.356 alumnos en nuestro país. De éstos, 601.285 (el 85% del total) cursaron enseñanzas derivadas de los planes de la LGE (FP-I y FP-II), mientras que 103.071 siguieron las enseñanzas experimentales previas a la implantación de la LOGSE (Módulos II y III) y los ciclos formativos de nivel medio y superior según la regulación del nuevo sistema educativo de la LOGSE (4).

Desde hace pocos años se han ido implantando los ciclos formativos. De ahí que todavía no se haya conseguido en su totalidad —en 1997, el 38,6 por 100—. No encontramos aún datos de la implantación de 1998, pero se preveía que el porcentaje alcanzaría el 48,9 por 100. Las ramas que más implantación han tenido han sido Administración, Electricidad y Electrónica, Mantenimiento de vehículos propulsados y Sanidad. Esto reproduce la situación de la antigua formación profesional y refleja todavía la falta de adecuación al mercado laboral. Un ejemplo de esta inadecuación ocurre en Madrid

(3) Con una opción de un curso técnico-práctico.

(4) Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1996/97*, 1998; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

en el sector de la construcción, donde la mayoría de los trabajadores provienen de Toledo y Ciudad Real. Sin embargo, la oferta formativa se concentra en la capital aunque parezca más racional que se desarrolle en esas dos provincias.

La realidad es que la transformación más profunda se ha de dar en la mentalidad de alumnos, padres, empresarios y en la sociedad en general. Si no es así, la Formación Profesional Reglada seguirá adoleciendo del desprestigio que antes he mencionado.

¿Formación para el «desempleo»?

EL segundo subsistema es la formación de los parados, esto es, la Formación Ocupacional. Tiene como finalidad la capacitación, inserción o reinserción de los parados mediante la cualificación o puesta al día de sus competencias profesionales. La Formación Profesional Ocupacional es una de las acciones encaminadas a la lucha contra el paro, a la creación de empleo, a la formación para el empleo y a favorecer el acceso de los colectivos excluidos al mercado de trabajo.

En el conjunto de Europa, España destaca entre los países que más recursos asignan a la formación ocupacional (casi el 50% del total de los fondos dirigidos a las políticas activas de empleo). La traducción monetaria de esta jerarquía son los 192.293 millones que se dedicaron a la Formación Ocupacional en 1998.

Los desempleados españoles, que según la última Encuesta de Población Activa (EPA) son 3.035.500 (5), jóvenes en su mayoría, han entrado en una dinámica de formación que se aleja completamente de la rueda del mercado laboral. La fórmula de que «a mayor formación, más y mejores posibilidades de empleo» no se cumple, en tanto en cuanto las acciones formativas están inadecuadamente planificadas y no cumplen las expectativas del mercado de trabajo. Los desempleados se están convirtiendo en «cursillistas» que empañan su tiempo con infinidad de cursos que no tienen que ver con su profesión, que no les aportan nada nuevo o que no reorientan su trayectoria profesional hacia los nuevos yacimientos de empleo. Cada vez se ofertan más cursos y no se evalúan convenientemente.

Algunos datos significativos que aparecen en el *Anuario de estadísticas*

(5) Datos del Tercer Trimestre, 1998.

laborales y de asuntos sociales 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pueden orientar nuestra reflexión:

a) En España el 70 por 100 de los parados tiene como máximo FP-I y carece, por tanto, de toda titulación reconocida.

b) En 1997 se realizaron 16.016 cursos de formación profesional ocupacional.

c) Asistieron a esos cursos 206.266 alumnos, de los cuales 197.864 terminaron la formación.

d) En 1997, el 55,4 por 100 de los alumnos eran mujeres, cuestión evidente si tenemos en cuenta que representan el 54 por 100 de la población parada española. Aun así, sólo recibieron formación ocupacional al 6,2 por 100 de las mujeres paradas.

Ante estas cifras cabe preguntarnos si realmente la Formación Profesional se adecúa al mercado laboral. Según los datos aportados por el INE y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no parece que de hecho la formación ocupacional se programe en relación con las familias profesionales donde se crea empleo. Por ejemplo, en el año 1997 en la familia profesional de «Transportes y Comunicaciones» se crearon 46.700 puestos de trabajo y sólo se formaron 6.195 alumnos. En el otro extremo está la familia de los «Servicios a la comunidad y personales» que formó a 10.125 alumnos –sobredimensionada oferta– y se destruyeron 300 puestos de trabajo.

Se hace necesaria una racionalización de los recursos, una oferta adecuada y una buena orientación laboral de los desempleados, sobre todo para los que tienen más riesgo de permanecer excluidos del mercado: jóvenes parados de larga duración, mujeres y parados mayores de 45 años.

La Formación Continua de los trabajadores

LA diferencia entre la formación de los parados y la formación de los trabajadores no siempre ha estado clara. Hasta el Acuerdo Nacional de Formación Continua, firmado en diciembre de 1992 por la CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT con la adhesión de CIG compartían orgánica y presupuestariamente el Plan FIP. Pero las épocas de recesión económica y por tanto de aumento de paro hicieron que la mayoría de los esfuerzos se volcasen en los parados. Esta difuminación de las fuerzas iba en detrimento de los empresarios y de los trabajadores, que justificadamente presentaban sus quejas ante la falta de apoyo institucional.

Cuando consideramos la Formación Continua de los trabajadores, nos referimos a aquella formación que las empresas proporcionan a sus trabajadores con el fin de reciclar sus conocimientos y de especializar sus destrezas profesionales. Por tanto, no es la formación que se imparte a los posibles trabajadores, ni tampoco la que se obtiene en el desempeño del puesto de trabajo. La finalidad última es procurar a los trabajadores la capacitación e instrumentos necesarios para poderse adaptar a los continuos cambios del mercado laboral, las prácticas profesionales y la competitividad de las empresas.

Las empresas en que tradicionalmente se formaba a sus trabajadores han dejado de hacerlo ante el miedo que tras el período de formación otras empresas, con ofertas económicas más apetecibles, se llevaran a los trabajadores ya formados. El combate del fenómeno del «free-rider» junto a los períodos que hemos sufrido de recesión económica hicieron que las empresas abandonaran la formación de sus empleados. Sin embargo, en los últimos cinco años los empresarios han caído en la cuenta del valor añadido que supone una buena gestión del conocimiento y de los recursos humanos. La formación de los trabajadores es una inversión de futuro en tiempo y dinero. Pero si se programa de espaldas al escenario económico, sin tener en cuenta las necesidades de las empresas, lo más seguro es que esa inversión se convierta prácticamente en gasto.

Según datos de Eurostat, en 1993 sólo el 27 por 100 de las empresas españolas con 10 o más asalariados formaba a sus trabajadores. Mientras que la media europea se sitúa en el 58 por 100. Además, las empresas españolas invierten en Formación Continua un 60 por 100 menos que la media europea: sólo un 1 por 100 sobre los costes laborales totales, frente a un 2,7 por 100 del Reino Unido o un 2 por 100 de Francia. En consonancia con estos datos es preocupante observar que en España el número de trabajadores mayores de 25 años que están recibiendo formación es mucho menor que la media europea y se aleja notoriamente de otros países de la Unión. Mientras que en España el 1,8 por 100 de los trabajadores reciben formación, en Holanda representan el 15,9 por 100; mientras que en España el 3 por 100 de las trabajadoras reciben formación, en Holanda es el 16,2 por 100.

El organismo que se ha encargado de la gestión e impartición de la Formación Continua es la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). A ella también le corresponde el seguimiento y control de los cursos. Y son precisamente los agentes sociales (empresarios y sindicatos) quienes recibieron las riendas de la institución. Se financia a través de los Fondos Estructurales Europeos (FSE) y de la cotización del 0,7 por 100 sobre la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El crecimiento que ha

experimentado desde que comenzara a funcionar es espectacular. En 1993 había financiado con 9.317.900.121 de pesetas la formación de 299.948 participantes en 691 planes. Y en 1996 en 1.775 planes, participaron 1.257.071 alumnos con un presupuesto de 60.466.715.787 de pesetas (6).

Sin embargo, estos datos halagüeños hay que completarlos con un análisis de la calidad, la eficacia y la eficiencia de los cursos. Sobre la FORCEM existe una fundada sospecha sobre el correcto uso de los fondos, que se hizo más evidente cuando en octubre de 1998 el Tribunal de Cuentas emitió un Informe de Fiscalización de la Fundación para la Formación Continua.

Un sistema integrado de Formación Profesional

«ESTE sistema integrado de Formación Profesional tiene que tener como base la Formación Profesional Reglada y sus centros. La organización modular y la flexibilización del currículo de la nueva Formación Profesional Reglada introduce un elemento de coherencia y unidad en la oferta formativa, que facilita la coordinación de los tres subsistemas y las tareas de homologación y control de las acciones formativas. Resulta difícilmente explicable «desde un punto de vista de estricta rentabilidad económica y social» invertir cantidades ingentes de dinero en recursos materiales, humanos y organizativos para ofertar multitud de cursos de Formación Ocupacional y Continua, “bastantes de ellos de discutible utilidad y calidad”, cuando se podrían aprovechar mucho mejor los recursos de la Formación Profesional Reglada y, al mismo tiempo, contribuir con la financiación de esos cursos a la mejora de las condiciones del profesorado y a la creación de verdaderos centros integrales de Formación Profesional» (7).

En toda Europa se camina hacia un sistema integrado, como ha ocurrido en Francia, al aunar en una sola secretaría, dentro del Ministerio de Empleo y Solidaridad, las Secretarías de Empleo y Formación Profesional o en el Reino Unido que ha unificado en un solo ministerio la educación y el empleo.

En España el Nuevo Programa de Formación Profesional 1998-2000 quiere realizar esta integración, de tal manera que no se multiplique la administración, se solapen las actuaciones y participen todos en la financiación,

(6) FORCEM, *Memoria de Actividades 1996* (CD-ROM), Madrid, 1998.

(7) Fundación Encuentro. CECS, *Qué formación para el empleo*. Informe España, 1998, 1999.

gestión y control de las acciones formativas. La clave de este sistema es el Instituto Nacional de las Cualificaciones y sobre todo la constitución de un Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales, que promueva la permeabilidad donde todos pueden salir y entrar del sistema educativo y de los sistemas de Formación Profesional en cualquier momento de su vida. El día 5 de marzo, con ocho meses de retraso se aprobó la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones, que se ocupará de homogeneizar las profesiones de la Formación Profesional Reglada, Ocupacional y Continua y dependerá orgánicamente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El instituto definirá los requisitos y características de las profesiones y cómo acceder a ellas o convalidarlas y propondrá un sistema de acreditación profesional.