

UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA ESPAÑOL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

El **Acuerdo Económico y Social** de 1984 es el pacto social del que arrancan las profundas reformas que ha protagonizado a lo largo de las dos últimas décadas el Sistema Español de Formación Profesional.

El AES se firma en un momento, como ya hemos visto, en el que la situación del empleo en España era delicadísima. Se encuadraba por lo tanto, en el objetivo prioritario de la política económica de aquel momento que no era otro que crear empleo. Este objetivo hoy sigue manteniendo ese carácter pese a la enorme mejora que ha experimentado de los últimos años.

El Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT acordaron en él diversos compromisos en materia fiscal, económica, de protección por desempleo, contratación laboral... y de formación profesional. Con ellos se pretendía relanzar la inversión, alcanzar un clima de confianza que beneficiase a las actividades económicas y, a la ya mencionada, creación de empleo.

Por lo que a la formación profesional se refiere, *"las partes firmantes coinciden en que una de las causas de la deficiente situación del mercado de trabajo en España deriva del alejamiento de la Formación Profesional respecto de las necesidades auténticas de la mano de obra(...)*La solución de los problemas que tiene planteada la formación profesional reglada y ocupacional, así como la necesidad de potenciar la eficacia de las acciones de este tipo, deberá basarse en una adecuada conexión de la formación profesional con los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, en la puesta en marcha de estudios rigurosos de carácter prospectivo sobre las necesidades formativas en colaboración con las Organizaciones Empresariales y Sindicales, en la coordinación de competencias administrativas y en una eficaz distribución y aplicación de los recursos económicos destinados a estos fines. (...)

Para dar una nueva orientación a la Formación Profesional e impulsarla con sentido operativo(...), será preciso:

- a) incrementar sustancialmente la investigación del mercado de trabajo

- b) incorporar a los agentes sociales, empresarios y trabajadores a los objetivos y actuaciones de la formación profesional
- c) integrar la formación profesional en los programas de empleo
- d) coordinar la oferta pública y privada en este campo”.

El AES también fijaba el porcentaje que, sobre los salarios que pagan las empresas, debía destinarse a la Cuota de Formación Profesional con la que se financia la formación de la población activa. El porcentaje global de esta cuota es, hoy día, el 0,7% sobre la base de accidentes laborales y enfermedades profesionales. De este 0,7%, un 0,6% lo paga la empresa y el 0,1% restante el trabajador. El AES, por último, adelanta la elaboración por el Instituto Nacional de Empleo, INEM, de una serie de actuaciones que darían lugar, en 1985, al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Plan FIP, del que hablaremos más adelante.

En términos prácticos este Acuerdo significó que, en adelante, la Política de Formación Profesional iba a tener uno de sus pilares fundamentales en el diálogo social. De hecho, contemplaba la creación, que tuvo lugar en 1986,¹⁹ del Consejo General de la Formación Profesional.

Este Consejo es un órgano consultivo tripartito²⁰ adscrito al Ministerio de Trabajo que asesora al Gobierno en materias formativas. Fue el primero de los órganos consultivos en los que empezaron a participar institucionalmente los interlocutores sociales. Su labor fundamental consiste en elaborar y proponer al Gobierno, para su aprobación, el Programa Nacional de Formación Profesional que contiene las directrices básicas de la Política de Formación Profesional.

El AES, además, concretaba una serie de medidas alusivas a la Formación Profesional Reglada y Ocupacional que tienen como denominador común ampliar los niveles e intensidades de colaboración entre los Ministerios de los que cada una depende (Educación y Trabajo respectivamente) y los interlocutores sociales, para hacerlas más permeables a los cambios y necesidades del mercado de trabajo.

El Consejo General de la Formación Profesional acordó en 1993 el Primer Programa Nacional de Formación Profesional que estuvo en vigor hasta 1996. A grandes rasgos en él se planteaba (como también en el Nuevo Programa actualmente

¹⁹ Ley 1/1986, de 7 de enero.

²⁰ En 1997, se modificó la composición del Consejo General de la Formación Profesional para dar cabida en él, junto al Ministerio de Educación y Cultura, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a los Interlocutores Sociales, a las Comunidades Autónomas. Lo conforman 38 vocales de la Administración Pública, (19 de la Administración Central y 19 de las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla), 19 por la parte empresarial y otro tanto por la sindical. Posteriormente, la Ley 14/2000 de 29 de diciembre, ha introducido variaciones en el tiempo de duración de la Presidencia y Vicepresidencia del Consejo que pasa de uno a dos años.

en vigor) identificar la demanda de formación y renovar la oferta formativa, la creación del Sistema Nacional de las Cualificaciones y mejorar la calidad del sistema.

Hay que decir, que este Programa no alcanzó algunos de los objetivos que se había trazado debido, en gran parte, a que la falta de coordinación que existió entre los Ministerios de Trabajo y de Educación hizo imposible vertebrar los distintos subsistemas de formación profesional en torno a un Sistema Nacional de Cualificaciones.

De este Programa vamos a destacar, también, que sólo contemplaba como subsistemas formativos integrantes del Sistema Nacional de Formación Profesional a la formación reglada o inicial y a la ocupacional. Aunque el año anterior, 1992, los interlocutores sociales y el Gobierno habían firmado los I Acuerdos Nacionales de Formación Continua, dirigidos a la formación de los trabajadores ocupados en las empresas, que dieron origen a un tercer subsistema, no había habido tiempo para su consolidación institucional. Este subsistema se desarrolla con más profundidad en el capítulo siguiente.

De esta manera, el Sistema Nacional de Formación Profesional, tal y como aparece recogido en ese Primer Programa, estaba compuesto por:

A. El subsistema de formación profesional reglada o inicial. Es el segmento formativo que se dirige a preparar a los jóvenes para su incorporación a la vida activa. Es competencia del Ministerio de Educación y de los organismos competentes de las Comunidades Autónomas que tienen transferida esta materia.

Fue profundamente modificado en 1990 por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo,²¹ LOGSE. Una reforma cuyo objetivo era acercar el sistema educativo y la formación reglada a las nuevas exigencias demandadas por el entorno social y productivo, contribuir a la formación permanente y contemplar el más amplio marco de nuestra integración en Europa con sus horizontes de competitividad, movilidad y libre circulación de las personas entre los Estados miembros.

Antes de ser promulgada, esta Ley fue objeto de un largo periodo de consultas a las Administraciones Públicas e interlocutores sociales entre otras instancias. Los interlocutores sociales, que participan en el Consejo Escolar del Estado, formaron parte de un Grupo de Trabajo, que organizó el Consejo General de la Formación Profesional, en el que la Administración preparó el estudio para realizar esta reforma.

| 21 Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre.

En el ámbito del sistema educativo, la formación profesional incluye la formación profesional de base y la formación profesional específica de grados medio y superior.

Durante la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y el Bachillerato, todos los alumnos reciben, junto con la educación, una formación profesional de base o formación básica de carácter profesional que supone un primer acercamiento al horizonte laboral.

Por lo que respecta a la Formación Profesional Específica, se trata de la formación profesional directamente orientada a la inserción en la vida activa. Está configurada como un conjunto de ciclos formativos que, con organización modular y duración variable, se constituyen por áreas de conocimiento teórico-prácticas en función de campos profesionales determinados. Estos ciclos se corresponden con la Formación Profesional Específica de Grado Medio, que prepara para una ejecución laboral cualificada, y con la de Grado Superior (técnicos y mandos intermedios). Las competencias adquiridas en estos ciclos se acreditan mediante los Títulos de Profesionalidad.

Su diseño y planificación arrancan de las necesidades específicas del sistema productivo que son analizadas a partir de estudios sectoriales. Para ello, se ha contado con los interlocutores sociales y se ha procurado huir de un modelo excesivamente teórico o académico, pasando a una formación basada en competencias. Estas competencias recogen las funciones que se desempeñan en las distintas ocupaciones, de manera que se aproximen más a la demanda real de las empresas al tiempo que preparen para afrontar las futuras actualizaciones que puedan darse en las nuevas tecnologías. Además, y para tratar de acercar esta formación a la empresa, se añade con carácter obligatorio, un módulo de formación en centros de trabajo (prácticas tuteladas) en cada ciclo formativo.

B. El subsistema de formación profesional ocupacional. Se dirige a los trabajadores desempleados para proporcionarles las cualificaciones que requiere el sistema productivo e insertarles o reinsertarles laboralmente. Es competencia del Ministerio de Trabajo que la gestiona a través del Instituto Nacional de Empleo, INEM, en cuyo Consejo General participan los interlocutores sociales, y de los organismos competentes de aquellas Comunidades Autónomas que tienen transferida esta competencia. Este subsistema se financia con cargo a la Cuota de Formación Profesional.

Se desarrolla principalmente a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Plan FIP, inaugurado en 1985, el año siguiente a la firma del

AES. Actualmente está regulado en el Real Decreto 631/93, de 3 de mayo: el Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas que tengan transferida la gestión, planifica las acciones a desarrollar y establece su distribución, a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, por especialidades formativas y colectivos prioritarios. Arranca del análisis las características del desempleo y de las necesidades de formación en las diferentes Comunidades Autónomas y sectores productivos. Esta planificación es informada, antes de su aprobación, por la Comisión Permanente del Consejo General de Formación Profesional. Después, las Comunidades Autónomas programan las acciones.

Las competencias adquiridas a través de este subsistema se acreditan mediante los Certificados de Profesionalidad, que se regulan en el Real Decreto 797/95 de 19 de mayo.²²

El plazo de la vigencia del I Programa Nacional de Formación Profesional y de los I Acuerdos Nacionales de Formación Continua, I ANFC, finalizaba en 1996. Unos meses antes el Gobierno y los interlocutores sociales vuelven a replantearse y a negociar la política de formación profesional.

Resultado de aquellas negociaciones fueron el Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional²³ y los II ANFC. En el Acuerdo de Bases se pactaron las líneas y objetivos básicos de la política formativa y se concretaron los específicos de los, ahora ya tres, subsistemas:

“El Gobierno de la Nación, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales, coinciden en el carácter estratégico de las políticas formativas y en utilizar la vía del diálogo social para establecer criterios, acordar políticas y disponer de los recursos económicos y técnicos precisos al efecto”

Este Acuerdo de Bases significó la incorporación del sistema de gestión de la formación continua al Sistema Nacional de Formación Profesional. Desde este momento, la formación continua se institucionaliza como un segmento formativo específico con objetivos propios, que está llamado a colaborar en los objetivos generales de la política de formación profesional. De manera que, a partir de 1996 ya podemos hablar de tres subsistemas formativos.

22 También prevé las correspondencias profesionales de los ciclos formativos a efectos de la expedición de los certificados de profesionalidad y las convalidaciones de los módulos profesionales de la Formación Ocupacional para contemplar los ciclos formativos de la Reglada.

23 El Acuerdo de Bases fue firmado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación y Cultura, las Organizaciones Empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales UGT y CCOO.

Sistema Nacional de Formación Profesional	
Formación Reglada o Inicial	Prepara a los jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo
Formación Ocupacional	Adapta y mejora las competencias de los trabajadores desempleados
Formación Continua	Adapta y mejora las competencias de los trabajadores ocupados

Las líneas y objetivos básicos de la política formativa que se acordaron en el Acuerdo de Bases, fueron después desarrolladas por el Consejo General de Formación Profesional en el Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional. Este Nuevo Programa se aprobó en 1998 con el cometido prioritario de lograr *“la coordinación de las políticas de formación y los planes institucionales en la materia, buscando la coherencia de las cualificaciones profesionales facilitadas por los subsistemas de formación profesional, con las competencias demandadas por el sistema productivo”*.

Recogiendo el testigo del I Programa, el Nuevo Programa se asienta sobre los siguientes pilares:

1. *La consideración de la Formación Profesional como inversión en capital humano.*
2. *La integración de la Formación Profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria.*
3. *La participación de la Administración General del Estado, de los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, dentro del Consejo General de Formación Profesional.*
4. *La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones.*

Los objetivos básicos que se plantea este Programa son:

Objetivo primero: Creación del Sistema Nacional de Cualificaciones con participación de las Comunidades Autónomas. Este Sistema²⁴ abrirá las puertas a la formación permanente articulando las cualificaciones o competencias al-

24 El instrumento básico de este Sistema es el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Se trata de una definición técnica de las cualificaciones que describe sus unidades de competencia. Este Catálogo será el referente común de todas las Administraciones Públicas con competencias para emitir Títulos de formación profesional y Certificados de Profesionalidad, para desarrollar los itinerarios formativos correspondientes y elaborar y realizar las pruebas para obtenerlos. Este Catálogo se organizará, a su vez, en módulos formativos que articulará un Catálogo Modular de Formación Profesional.

canzadas a través de los tres subsistemas formativos o por otros cauces. Permitirá establecer qué niveles de extensión y características de la competencia profesional deben alcanzarse en los distintos ámbitos de la actividad productiva. De esta manera, a la vez que se satisfarán las necesidades de producción de bienes y servicios, se animará a las personas a construir y progresar en su cualificación profesional y se estimulará a los empresarios y organizaciones empresariales y sindicales a reconocer y validar en el marco de la negociación colectiva las cualificaciones conseguidas.

Objetivo segundo: Profesionalizar para la inserción a través de empresas.

Objetivo tercero: Desarrollar un sistema integrado de información e inserción profesional.

Objetivo cuarto: Garantizar la calidad de la formación profesional, su evaluación y seguimiento.

Objetivo quinto: Marco y Dimensión Europea de la formación profesional.

Objetivo sexto: Programar la oferta a grupos con necesidades específicas.

Como consecuencia de este Nuevo Programa, en 1999 se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones²⁵, INCUAL. El INCUAL es el órgano técnico de apoyo al Consejo General de la Formación Profesional. Su órgano rector es la Comisión Permanente de este Consejo, lo que garantiza una participación adecuada y permanente de las Administraciones competentes y de los interlocutores sociales.

Cabe destacar entre sus funciones:

- Proponer el establecimiento y gestión del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como determinar los criterios que definirán los requisitos y características que deben reunir las cualificaciones profesionales para ser incorporadas al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- Establecer la metodología de base para identificar las competencias profesionales y definir el modelo que debe adoptar una cualificación profesional para ser incorporada al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- Proponer un sistema de acreditación y reconocimiento profesional.
- Establecer el procedimiento que permitirá corresponsabilizar a las Agencias o Institutos de Cualificaciones que puedan tener las Comunidades Autónomas y a los agentes sociales, tanto en la definición del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, como en la actualización de las demandas sectoriales.

| 25 Real Decreto 375/1999 de 5 de marzo.

- Establecer los criterios que regularán los métodos básicos que deben observarse en la evaluación de la competencia y en el procedimiento para la concesión de acreditaciones por las Autoridades competentes, así como proponer los procedimientos para establecer las modalidades de acreditación de competencias profesionales del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y para su actualización.

En junio de este año 2002, se ha aprobado la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.²⁶ Se trata de un marco para el aprendizaje permanente en el que se encuadran de forma coherente la formación profesional reglada o inicial, la ocupacional y la continua, además de los aprendizajes informales. Con el objetivo de ordenar los tres subsistemas en un sistema integral que, además esté relacionado con el empleo, la Ley crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional inspirándose en la igualdad de acceso a la formación profesional, la colaboración de los agentes sociales con los poderes públicos o la adecuación de las cualificaciones a los criterios de la Unión Europea para facilitar la libre circulación de trabajadores. A todo ello se añade un especial interés por promover la colaboración con las empresas, la Universidad, las Comunidades autónomas y otros organismos y entidades. Además, la Ley configura el Catálogo Nacional de Cualificaciones, modular y flexible, que tomará en cuenta las medidas que establezca el Plan Nacional de Acción para el Empleo. Por último, sienta las bases para organizar la información y orientación profesionales, así para el establecimiento y coordinación de los procesos de evaluación de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Esta es, a muy grandes rasgos, la descripción del Sistema Nacional de Formación Profesional y de las actuaciones que se están llevando a cabo en él.

No cabe duda de que el diálogo social, la colaboración y el acuerdo de las asociaciones empresariales y los sindicatos con el Gobierno a través de diferentes instituciones, ha tenido a lo largo de estos años unos resultados positivos indiscutibles. A algunos de ellos nos vamos a referir cuando estudiemos el subsistema de formación continua. No obstante no todo son logros en este campo.

Tendremos que estar muy atentos a lo que dé de sí esta Ley, porque, hasta hoy, no cabe decir que la política de formación profesional esté teniendo todo el impulso que cabría esperar en algo tan importante, tan acordado y, sobre todo, tan urgente.

²⁶ Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio. En el Proyecto de Ley que precedió a su redacción definitiva, participaron los Ministerios de Educación y de Trabajo, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales.

Como ya hemos comentado anteriormente, los datos sobre la evolución de la formación profesional no son alentadores. Siguen siendo minoría los alumnos que se decantan por cursar formación profesional, pese a que muchas de sus titulaciones cuentan con buenos niveles de inserción laboral, porque la sociedad sigue valorando mucho más la universidad que la formación profesional. La idea de que solo una carrera universitaria garantiza el empleo está profundamente instalada en la mentalidad social. Seguramente ni la Administración ni los interlocutores sociales estamos siendo capaces de trasladar a la sociedad que el mercado de trabajo necesita con premura las cualificaciones y competencias más prácticas de la formación profesional.

No se trata aquí de mantener posturas maniqueas, de decantarse por la formación en detrimento de las enseñanzas universitarias. De lo que se trata es de decir a la sociedad, a las personas, que para acceder al empleo y permanecer y progresar en él, son válidas las dos. Que deben ser las metas que cada individuo se trace las que determinen su elección y no la búsqueda de unas garantías que, desde luego hoy, no ofrece el mero hecho de poseer una titulación universitaria.

También deberíamos ser capaces de trasladar a las empresas que la formación profesional asegura, sin ninguna duda, las cualificaciones y competencias que imparte. Insistir y mejorar en la información y orientación profesional, en el mayor acercamiento de la formación y las empresas, es, esencial.

Otras muchas actuaciones no menos importantes llevan programadas casi una década, es el caso del Sistema Nacional de Cualificaciones al que acabamos de referirnos. La Ley de Formación Profesional recién aprobada da cuenta, sobre todo, de que algo se está moviendo.

Hay que decir también, que el programa lleva en vigor desde 1998 y que esta recientísima Ley es, junto con la creación del INCUAL, uno de los pocos resultados prácticos que ha habido. Aquí somos responsables, en mayor o menor medida, el Gobierno y los interlocutores sociales. El Nuevo Programa no hace otra cosa que recoger las voluntades y compromisos que hemos acordado unos con otros. Y, sin embargo, este Programa envejece sin que hasta el momento se hayan realizado avances realmente tangibles que demuestren a la sociedad que la formación profesional está respaldada por la Administración, los interlocutores sociales y las empresas. Esta es la única manera de que los ciudadanos la vean, no solo como alternativa a la universidad, sino además como un mecanismo que está permanente preparado para mejorar su empleabilidad.

El Nuevo Programa termina su vigencia en el mes de diciembre de 2002 y este será un buen momento para reflexionar y sacar aprendizajes de la situación, un tanto agónica, que ha padecido desde su aprobación para poder corregirla en el futuro.