

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL EN ESPAÑA

**JORGE TRAVESEDO DASI**  
Subdirector General  
de Formación Profesional  
Ocupacional y Continua

## 1. El sistema de formación profesional en España

Si bien el tema central de esta reseña será la llamada formación ocupacional, a los efectos de una mayor comprensión presentaremos antes un bosquejo de las tres grandes vertientes de la formación profesional que es necesario considerar desde la perspectiva española.

Tenemos en primer lugar la **formación inicial**. Es ésta una prestación del sistema educativo, regulada en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), ley promulgada en 1990 y que constituyó el primer hito fundamental de la reforma de la formación profesional. Cuenta este segmento de la formación profesional con itinerarios y currículos bien formalizados, con vistas a proveer títulos de una validez muy oficializada y dirigida fundamentalmente a las personas en edad escolar.

En segundo lugar es preciso mencionar la **formación ocupacional**, a cargo de la Administración laboral, dirigida a la población desempleada que por sus características especiales, como pueden ser largos períodos de inactividad o escasa calificación profesional, se encuentran en situación de debilidad y con riesgo de exclusión en el mercado de trabajo.

En tercer y último lugar, hay que considerar la **formación profesional continua**, que se brinda bajo la responsabilidad de los actores sociales y que tiene por destinatarios a los trabajadores ocupados en las empresas.

Vemos pues que el sistema español de formación tiene características propias, derivadas en parte de una distinta atribución institucional, pero también motivadas por la realidad educativa, social y laboral. Esta realidad social ha sido uno de los factores que más ha contribuido a la existencia y la dimensión de la formación ocupacional, junto a la formación inicial y continua, que ha sido creada en 1993 para contemplar de manera exclusiva a la población carente de empleo. A ello han contribuido ciertos factores como los déficit relacionados con la formación profesional inicial de extensas capas de población, así como el alto porcentaje de desocupación existente en nuestro país.

A continuación haremos una breve referencia al marco legal en el que se desenvuelve la formación ocupacional.

## **2. Marco de la formación profesional ocupacional**

Al hablar de la regulación de la formación profesional ocupacional, es referencia obligada el **I Programa Nacional de Formación Profesional**, que mantuvo su vigencia de 1993 a 1996. Este I Programa supuso la reordenación de la formación profesional en su conjunto, lo que vino a exigir una reforma normativa de la formación ocupacional, necesidad que venía impuesta también por la reforma del marco de competencia que imponía, por una parte, el proceso de traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional a las 17 regiones o nacionalidades que integran España: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla, La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco; y, por otra, la asunción por parte de los interlocutores sociales de la responsabilidad en la gestión de la formación de los trabajadores ocupados.

En este contexto, se publicó el **Real Decreto 631/1993, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional**. Como desarrollo de dicho Plan, se dictó la Orden de 13 de abril de 1994. Con este esfuerzo normativo se trataba de dar respuesta, por parte de la Administración laboral, a los nuevos condicionamientos y exigencias del entorno general del sistema de formación profesional. La norma recoge

fundamentalmente cada uno de los aspectos de planificación, prospección, conducción, evaluación y control de las acciones formativas. Introduce novedades importantes con respecto a normas anteriores, como la redefinición de las funciones de los centros nacionales de formación ocupacional o la expedición de los certificados de profesionalidad por la Administración laboral.

### **Descripción del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional**

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) comprende un conjunto de acciones de capacitación dirigidas a los trabajadores desempleados, para proporcionarles las calificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarlos laboralmente, cuando esas personas carezcan de formación profesional específica o su calificación resulte insuficiente o inadecuada.

Tienen preferencia para participar en las acciones del Plan FIP los siguientes colectivos:

- Desempleados que perciben prestación o subsidio.
- Desempleados mayores de 25 años (en especial, los inscritos más de un año en oficinas de empleo), aun cuando no perciban prestación.
- Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de al menos seis meses de duración.
- Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral (personas con discapacidad, mujeres, migrantes).
- Los demandantes de primer empleo, sólo cuando dichas acciones de formación las soliciten empresas que se comprometan a contratar al menos 60% de los alumnos formados.

Las acciones se planifican cada tres años por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, teniendo en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. La planificación establecerá una distribución a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, por especialidades formativas y colectivos prioritarios, teniendo en cuenta las características del desempleo y las necesidades de formación en las diferentes Comunidades Autónomas y en los sectores productivos.

Por lo que se refiere a la **programación** de los cursos, ésta tendrá carácter anual y la realizará el Instituto Nacional de Empleo (INEM) o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias de conducción en materia de formación ocupacional, para el ámbito territorial que les corresponda.

En cuanto a las modalidades concretas de impartir la formación ocupacional, los cursos podrán ser de carácter presencial o a distancia y se ejecutarán:

- a. En los Centros propios del INEM; los cursos estarán a cargo de instructores propios o de expertos contratados.
- b. En cuanto a los centros ajenos al INEM, pueden consistir en: centros colaboradores homologados y con especialidades formativas también homologadas; organizaciones empresariales o sindicales que imparten cursos en sus propios centros; o entidades públicas o privadas o empresas con las que se haya suscrito algún convenio de colaboración.

Es también este Real Decreto que regula el Plan FIP, el que por primera vez prevé la implantación de un repertorio de certificados de profesionalidad que aseguren la adecuada transferencia del mercado de trabajo a nivel interno y comunitario, en beneficio de empresas y trabajadores, posibilitando a su vez la convalidación o correspondencia entre los conocimientos adquiridos en la formación ocupacional y las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo.

Este tema es de indudable trascendencia y merece la pena referirse a él en forma más detallada, por lo que analizaremos a continuación el marco que regula la certificación y que previsiblemente será desarrollado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el correr de 1999.

### **Especial referencia a los certificados de formación profesional**

La elaboración y aprobación de un repertorio de certificaciones profesionales requirió una norma marco: el Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo, por el que se establecen directrices sobre certificados de profesionalidad y donde se establece que se «*contempla la certificación de profesionalidad como forma de acreditación de las competencias a través de la Formación Profesional Ocupacional y de la experiencia laboral ...*» Para la correcta aplicación de este Real Decreto se requiere, en primer lugar, identificar las **competencias** que caracteri-

zan a una **ocupación** (que es la unidad certificable), y en segundo término articular la formación profesional ocupacional más adecuada para garantizar la adquisición de las competencias requeridas para el correcto desempeño de esa ocupación.

De este modo, la ocupación queda configurada como **un agregado de competencias profesionales**, entendiendo por éstas la capacidad de aplicar determinados conocimientos, destrezas y actitudes en el desempeño de una ocupación, a lo que deben añadirse factores de autonomía, capacidad de respuesta a problemas, relación con el entorno, etc.

El objeto de la certificación será siempre, pues, la **ocupación**; y su objetivo, acreditar la competencia profesional del trabajador para el empleo. El Real Decreto, además, regula los aspectos de su contenido, articulación formativa y condiciones de expedición. Es dable preguntarse cómo se garantiza esta acreditación de profesionalidad. La respuesta adecuada es: mediante el establecimiento de distintas vías de acceso, como las que se mencionan seguidamente:

- Después de atravesar de modo positivo las **evaluaciones** que se establezcan a la finalización de un curso del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de una Escuela Taller o de una Casa de Oficio, experiencia mencionaremos más adelante. En estas evaluaciones participará siempre un observador externo al propio responsable del desarrollo de la acción formativa.
- Después de superar las **pruebas** que se establezcan para el acceso desde el contrato para la formación, la práctica profesional o desde la formación continua.
- Después de protagonizar el proceso de evolución de la competencia profesional adquirida mediante la experiencia laboral.

### 3. La inserción profesional de los jóvenes

En España, el paro o desempleo es un problema grave. En particular, debe señalarse que determinadas categorías de personas padecen más que otras esa situación, lo que hace que en este país la igualdad esté menos garantizada para los jóvenes menores de veinticinco años (entre los cuales se registra 42 % de paro). Además, en el conjunto de personas desocupadas, la proporción de quienes padecen una situación prolongada, de más de uno o dos años, es elevada.

Un informe de 1994 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), indica que la educación general en España tiene que hacer frente al hecho de que 30 % de los alumnos terminan la educación de base sin obtener un certificado de escolaridad y un importante número de entre ellos no llega al fin de la escolaridad obligatoria. Además, la proporción de jóvenes entre dieciséis y dieciocho años que optan por la formación profesional es una de las más bajas entre los países de la Unión Europea. Los jóvenes, en su mayoría, no consiguen pues una calificación de base en la formación inicial. De ahí que hayan sido necesarios esfuerzos compensatorios y complementarios en el ámbito de la formación ocupacional, especialmente a partir de la creación del **Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional en 1985**, que se benefició del impulso decisivo de la adhesión española a las Comunidades Europeas y al Fondo Social Europeo.

A partir de esa fecha las acciones de formación ocupacional han seguido siendo importantes con relación a los jóvenes, ya que 50 % de los alumnos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional son jóvenes menores de veinticinco años, a lo que hay que añadir la totalidad de los alumnos-trabajadores del programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios. Además, todavía habría que considerar a los jóvenes contratados bajo la modalidad de aprendizaje, que suman alrededor de 200.000 al año. Todo ello demuestra que una parte de los jóvenes han debido ser objeto de medidas de formación ocupacional en el momento de la inserción profesional; medidas que son también dispensadas por el sistema educativo, a través de otras modalidades como los Programas de Garantía Social.

### **3.1. El Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios**

El Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios inició su actividad en el año 1985, con carácter experimental, bajo la dirección y control del INEM, como un medio de fomento del empleo juvenil. La metodología básica de las Escuelas-Taller y las Casas de Oficios, de «aprender trabajando», se ha revelado como muy válida, no sólo para la calificación profesional y la adquisición de experiencia, sino también, y de modo relevante, para la consolidación de iniciativas empresariales surgidas a lo largo de la aplicación del programa.

Las Escuelas-Taller y las Casas de Oficios son programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad la inserción de jóvenes desempleados menores de veinticinco años, a través de su calificación

en alternancia con la práctica profesional en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la mejora de las condiciones de vida de utilidad pública o de interés general y social. Son actividades que pueden facilitar la inserción laboral a través de la profesionalización y la experiencia de los participantes.

Los proyectos de Escuelas-Taller constan de una etapa formativa de iniciación y otra etapa de formación en alternancia con el trabajo, dirigidas al aprendizaje, calificación y adquisición de experiencia profesional. La duración de ambas fases no será inferior a un año, ni superior a dos. La duración de la primera fase será de seis meses. Durante la primera etapa, los alumnos de Escuelas-Taller o Casas de Oficios recibirán formación profesional ocupacional según un plan formativo. Durante la segunda etapa del proyecto, los alumnos trabajadores complementarán su formación con el trabajo y la práctica profesional y serán contratados por las entidades promotoras en la modalidad de “contrato para la formación”.

### **3.2. Los contratos formativos: contratos para la formación**

Con objeto de favorecer la inserción laboral de los jóvenes, población necesitada de especial atención dadas las elevadas cotas de desempleo juvenil existentes en la actualidad en nuestro país, se ha considerado conveniente sustituir el anterior contrato de aprendizaje por el contrato para la formación. Esta modalidad de compromiso laboral-educativo tendrá como finalidad la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o un puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de calificación y se ajustará a las siguientes reglas:

- Se podrá celebrar con trabajadores mayores de 16 años y menores de 21 años.
- Su duración mínima será de seis meses y la máxima de dos años.
- La formación teórica no podrá ser inferior, en ningún caso, 15 % de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, de la jornada máxima legal.
- A la finalización del contrato, el empresario deberá entregar al trabajador un certificado que acredite la formación recibida.

En relación con el contrato de aprendizaje anterior, se ha pretendido en principio rebajar la edad de los trabajadores de 25 a 21 años y después,

vincular la mayor parte de los requisitos (duración, número máximo de contratos en función de la plantilla, etc.) a la negociación colectiva, a fin de adecuar la contratación a las especificidades de cada sector productivo.

#### **4. Perspectivas de la formación profesional**

Veamos a continuación cuáles son las perspectivas para la formación profesional ocupacional inmediata, así como de corto y medio plazo. Para ello hay que acudir en primera instancia al Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional, que constituye el máximo exponente del diálogo entre el gobierno y los agentes sociales, en el sentido de que por la vía del consenso se ha llegado a acuerdos para establecer las grandes líneas programáticas a las cuales se ajustará la formación profesional en su conjunto en los próximos años. La concreción de tales líneas se han recogido en el Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional, aprobado por el Gobierno para el período 1997-2002.

También se convino en este Acuerdo sobre la necesidad de reforzar la ley creadora del Consejo General de Formación Profesional, a fin de incorporar en este órgano a las Comunidades Autónomas, para que de esta manera pudieran alcanzarse mayores niveles de cooperación y coordinación entre las administraciones públicas implicadas en la formación profesional y las ayudas sociales. En este sentido, la Ley 19/1997 modificó parcialmente el Consejo y ha hecho posible además que participen, junto a la Administración General del Estado y los interlocutores sociales, las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración del Nuevo Programa Nacional, colaboración con la que es indispensable contar durante todo el referido período de vigencia.

Fruto asimismo de este Acuerdo de Bases ha sido la conclusión de otros dos acuerdos: uno de carácter bipartito, suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales, y otro, tripartito, que establece las condiciones de colaboración entre el gobierno y los agentes sociales, y que constituyen los instrumentos con los cuales se articulará el **subsistema de Formación Continua**.

#### **5. Futuro de la formación ocupacional**

Fijadas las tres grandes líneas del Acuerdo de Bases citado, formulamos a continuación una síntesis de los principales aspectos recogidos

en el Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional acerca del segmento de la formación ocupacional, y las actuaciones que previsiblemente, y en base a sus objetivos, se desplegarán en ese campo por parte de la Administración, con la colaboración, en su caso, de los interlocutores sociales.

La formación ocupacional seguirá estando dirigida a la población desempleada, para mantener la especialización iniciada casi cinco años atrás. Se continuará el esfuerzo de mejora de la gestión mediante la adecuación permanente a las demandas del sistema productivo, para lo que deberá contarse con la colaboración imprescindible de los agentes sociales. A su vez se enriquecerán los currículos con capacitaciones relacionadas con el desarrollo empresarial y el autoempleo. Para prestar el mejor servicio de formación a los desempleados con miras a una más rápida e idónea inserción, el subsistema de formación ocupacional habrá de contar con y desarrollar dos programas: el de calificación de demandantes de empleo y el de orientación profesional. El primero de ellos se encontraba ya previsto en la LOGSE; el segundo es capital para conjugar las condiciones y motivaciones de la persona con las posibilidades objetivas y reales de colocación y formación existentes en el entorno.

La formación ocupacional tiene como vector la garantía del principio de igualdad de oportunidades. Desde su nacimiento, el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional ha tenido como meta la de mejorar la calificación y la inserción de los grupos de individuos peor colocados en el mercado de trabajo. Prueba de lo anterior es la participación de la mujer en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (50 %), de los jóvenes y de los desempleados de larga duración. Así, pues, junto a los grupos contemplados como objetivos tradicionales de la formación ocupacional, el nuevo Programa Nacional considera a las poblaciones de jóvenes sin calificaciones, a los discapacitados y a los que viven en el medio agrario, a todos los cuales hay que sumar los desocupados de larga duración, las mujeres que vuelven a la actividad rentada, los inmigrantes, los marginados sociales y las minorías étnicas.

Otro de los retos más importantes e interesantes de la formación ocupacional es la implantación del Repertorio de Certificados de Profesionalidad. El Programa Nacional apuesta a la prosecución de la Certificación de Profesionalidad que ha sido emprendida con fuerza por el gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, desde 1995. Dicho esto, hay que distinguir dos ámbitos de implan-

tación de la certificación, el referido a los alumnos de la formación ocupacional y el relacionado con la certificación de los trabajadores ocupados y que han adquirido sus capacidades a través de la práctica o experiencia profesional. Naturalmente, también se podrá certificar a un trabajador sin empleo para validar la calificación que obtuvo a lo largo de una carrera profesional, pero contemplaremos sobre todo el supuesto del trabajador ocupado. Junto con la práctica profesional en este último supuesto, podrá certificarse la formación profesional continua.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe poner en práctica para el año 1999 las previsiones del Real Decreto 797/95, regulador del marco de la certificación. La implantación de certificados de profesionalidad en la programación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional arrancará también de manera importante en 1999, cuando se haya obtenido la experiencia de los ensayos al respecto que actualmente se están realizando.

La antedicha implantación contará con la colaboración indispensable de las Comunidades Autónomas, ya que no hay que perder de vista que al finalizar 1998, la gestión precedente de la formación profesional ocupacional estará prácticamente finalizada. Corresponderá por tanto a las Comunidades Autónomas llevar a buen puerto en sus territorios las acciones de programación de los certificados de profesionalidad y de expedición de la certificación, a un ritmo que el Programa Nacional quiere que sea sostenido, si bien dependerá de los objetivos, condiciones y prioridades de cada administración gestora.

Por su parte los agentes sociales deberán participar en la designación de expertos para formar parte de las comisiones de evaluación. La colaboración de los agentes sociales es vital para el desarrollo del sistema de certificación, lo que es especialmente apropiado en el ámbito de la formación continua y de la certificación de los logros adquiridos en la experiencia profesional. En este último caso, la certificación trata de identificar y acreditar las competencias del trabajador que las ha obtenido por la vía de la carrera profesional. Respetando en todo caso, en cada territorio, las competencias de las Comunidades Autónomas, los agentes sociales deben tener el mayor protagonismo en el lanzamiento y despliegue de la certificación de la profesionalidad derivada de la experiencia. Además, ya se ha visto que la Certificación de Profesionalidad ha de ser acorde al Sistema Nacional de Calificaciones Profesionales, el cual, a su vez, debe tender a la máxima coherencia con los sistemas de calificación profesional que tienen origen en la negociación colecti-

va. En todo caso se ve, pues, que los agentes sociales han de tener una voz mayor en la certificación de la práctica laboral y/o de la formación continua, en cooperación con la autoridad competente en cada territorio.

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales continuará confeccionando del Repertorio de Certificados de Profesionalidad en este nuevo período del Programa Nacional, introduciendo mejoras en el diseño de los mismos, en el sentido de incluir competencias relacionadas con el entorno sociolaboral: organización del trabajo, calidad y mejora de métodos, prevención de riesgos laborales, medio ambiente y competencias para el autoempleo, entre otros. Todo ello encaminado también a facilitar la convergencia de certificados y títulos profesionales, por medio de la homologación y la correspondencia entre ambos.

A modo de síntesis, puede decirse que la formación ocupacional continuará operando su papel de promoción de la igualdad apoyando a los grupos desfavorecidos en el mercado: desempleados en general y, en particular, de larga duración, jóvenes sin calificación, mujeres reentrantes en la vida activa, discapacitados, inmigrantes..., es decir, personas en riesgo patente de exclusión y marginación laboral y social. Pero la formación ocupacional aspira también a su propio mejoramiento, para ofrecer un servicio de calidad que satisfaga y acompañe la consecución de los objetivos de trabajadores y empresas. En definitiva, la formación ocupacional, sin perder de vista sus metas fundamentales, va a atender esas premiosas necesidades en las condiciones de calidad, eficacia y rentabilidad que hoy se demandan de sus actuaciones. ♦