

Nueva formación profesional y «transparencia» de las cualificaciones

José MANZANARES NÚÑEZ *

1. Introducción

La exigencia de abordar científicamente el estudio de las cualificaciones profesionales y de las necesidades formativas es una necesidad generalizada tanto en el mundo académico como entre los agentes económicos y sociales y las instituciones responsables de implementar políticas de formación y empleo. Hasta ahora han existido opiniones muy distintas acerca del interés que tiene el estudio de las cualificaciones, incluso todavía hay estimaciones diversas sobre el conocimiento que ya poseemos sobre las mismas y, sobre todo, *del que debemos de obtener*, que se refleja en diversos y, a veces, confusos conceptos terminológicos. Pero el problema no es sólo «semántico», sino que subyacen diferentes concepciones en torno al conjunto «Formación Profesional» y, a medida que analizamos cada uno de los componentes del conjunto formación inicial, formación de base, continua, etc., nos encontramos con enormes dificultades, entre otras razones, por la rápida evolución de sus contenidos e implicaciones sociales. Estas dificultades, históricamente, han venido reflejadas en la ausencia de un modelo de FP integrado y, recientemente, por no apostar políticamente, sin ambigüedades, por la plena aplicación del Programa Nacional de Formación Profesional ¹.

* Coordinador de la Fundación CIREM, Madrid.

¹ Presentado al Consejo General de FP el 3 de febrero de 1993 y aprobado en Consejo de Ministros del 5 de marzo de 1993.

El desarrollo de la nueva concepción de la Formación Profesional derivada de la LOGSE requiere potenciar el sistema de FP de base o FP Reglada (FPR), proyecto muy avanzado a través del Catálogo de Títulos Profesionales y estimular un potente sistema de Formación Continua, actualmente en pleno desarrollo, después de la firma de los Acuerdos de Formación Continua de diciembre de 1992. Se presenta, pues, una situación idónea para dotar a nuestro país de un modelo coherente y racional que responda a la innovación tecnológica y organizativa, la mundialización de la economía y la libre circulación de trabajadores.

En el presente artículo trataremos de reflexionar sobre los objetivos que se deben de asignar a la Formación Profesional, entendida de forma amplia, y los instrumentos necesarios para obtener unas cualificaciones que armonicen profesionalidad con flexibilidad de forma efectiva.

2. Racionalizar la acción pública en Formación Profesional

Desde el punto de vista económico en los últimos siete años (1986-1992) se han invertido más de dos billones de pesetas en FP, incluida la Formación Profesional Ocupacional (FPO) gestionada con ayudas del FSE por el Plan FIP (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS) y la FPR del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Todavía no se han evaluado en profundidad las distorsiones que se han producido en estos dos «subsistemas» funcionando «en paralelo» y, especialmente, en la ausencia de un servicio público integrado de Información y Orientación Laboral y Profesional como consecuencia de la descoordinación entre las Administraciones laborales y educativas, incluidas las CC.AA. transferidas. Esta crítica situación está en vías de superación a través del nuevo diseño o modelo de FP que contempla el Programa Nacional de FP al que hemos aludido anteriormente.

Otro tema objeto de investigación consistiría en determinar en qué medida las cualificaciones obtenidas durante ese período han servido para la inserción laboral en el ejercicio de una profesión o en la mejora de ciertas actividades económicas y productivas ligadas a los procesos formativos ofertados.

En este sentido tampoco se han evaluado si las ofertas de formación corresponden a las necesidades del sistema productivo en su doble vertiente: *la cualificación en sí misma* y en la *adecuación cualitativa* de ésta a las necesidades del mercado. Por ejemplo, en 1988 los alumnos de FPR en la Rama Administrativa rozaban los 300.000, mientras que los alumnos o plazas de FP en la Rama de Construcción no llegaban a los 2.000. Pues bien, en ese mismo año se registraron 835.000 ofertas de empleo en el Sector de la Construcción frente a 260.000 ocupaciones de tipo administrativo. En la FPO se han dado casos similares, pero acompañados de un error conceptual importante:

el de reducir la cualificación profesional a los *requerimientos de una ocupación*. Esta circunstancia que puede ser válida para personas con procesos anteriores de formación inicial, en el caso de los alumnos del Plan FIP, sin formaciones profesionales iniciales o de base en más del 50% y con otro colectivo importante proveniente el fracaso escolar o analfabetos funcionales, dió lugar a que el propio INEM revisara sus contenidos formativos denominándolos de «amplia base», pero subsistiendo otros desajustes en la oferta respecto a los destinatarios de la FPO. De hecho, hasta 1993 la única oferta de FP inicial para adultos, aun siendo limitada, es la que algunos parados reciben a través del Plan FIP, debido a la escasa o nula oferta en determinadas especialidades por parte del MEC, incapaz de dar una respuesta inmediata al problema de déficit de formación de base y de cualificaciones existente entre la población adulta.

En resumen, en España falta una racionalización y coordinación efectiva de las enseñanzas profesionales, de tal modo que el conjunto de las mismas sea concebido como un sistema diferenciado pero articulado tal como se desprende de la LOGSE. Por ello conviene extrapolar dos objetivos sociales que podrían estimarse como ajenos a la oferta formativa, pero que están intrínsecamente unidos, con el fin de superar o hacer menos dramático el «gap» existente entre la formación ofertada desde las Administraciones y la que requiere nuestra población activa:

El primero es el *estudio de las necesidades de cualificación* que brotan del sistema productivo y en íntima relación con este estaría la *información y la orientación profesional*, integrando las «aptitudes» que se demandan para ejercer determinadas «competencias» profesionales. Ambos objetivos son necesarios en todo proceso, tanto en el propio desarrollo curricular, para orientar en la elección de estudios, como en la política de empleo y la gestión pública del mercado de trabajo por lo que deben de estar conectados y debidamente estructurados.

Un segundo objetivo sería la *disgregación de lo que es cualificación en cuanto a formación inicial y formación continua* desde la perspectiva de las responsabilidades públicas. Es obvio que también se cuenta con estimular una oferta privada y, especialmente, en la Formación Continua como complemento de otras formaciones obtenidas en el sistema reglado y como actualización permanente de la profesión que se está ejerciendo en la Empresa o Sector.

3. Necesidad de mejorar la calidad de la Formación Profesional de base

La Formación Profesional adolece a menudo de ambigüedad en sus objetivos que deben de clarificarse entre la Administraciones educativas y laborales tanto a nivel estatal, como entre éstas y las CC.AA compartiendo *un mo-*

delo coherente y capaz da facilitar al trabajador o ciudadano la construcción de su currículum profesional y su reconocimiento a través de un Título Profesional (MEC) o Certificado de Profesionalidad (MTSS).

No se debe de olvidar, además, el componente ético-jurídico y social de la FP como derecho a la formación inicial y continua. Se trata de asegurar tanto el derecho individual a la formación, como la «calidad» del producto formativo por parte del usuario en su doble vertiente, como *sujeto que se forma* y como *oferente de trabajo*. La respuesta a estas necesidades requiere un componente técnico y metodológico, al tiempo que político: la necesidad de una intervención pública en los temas relacionados con las cualificaciones profesionales, incluyendo la capacidad de homologar y convalidar experiencia profesional, asegurando una «denominación compartida» de Perfiles Profesionales y niveles de cualificación entre Agentes Sociales e Instituciones públicas de Formación y Empleo. Todo ello es coherente con la obligación del Estado de velar por la promoción profesional (art. 40.2 de la Constitución Española, art. 4.2 del Estatuto de los Trabajadores y las Leyes del Sistema Educativo). Para poder ejercer este derecho es necesario también implementar determinadas políticas de mercado de trabajo que hace necesaria la intermediación gubernamental (igual que se hace en el mercado financiero, por ejemplo) a través del INEM o Ministerio de Trabajo y SS de forma que *se asegure la unidad y transparencia del mercado de trabajo y se optimicen al máximo los recursos humanos* cuando se está desempleado o en activo, a través de categorías profesionales actualizadas y renovadas como consecuencia de la derogación de la Ordenanzas Laborales (OO.LL.), entre otras cuestiones.

La cualificación es un elemento del propio mercado de trabajo. En él existen grupos o individuos que no han desarrollado sus aptitudes y trayectorias profesionales adecuadas, debido a la precariedad del mercado de trabajo, para mejorar sus condiciones de empleo debido a circunstancias económicas desfavorables pero que deben de ser objeto de apoyo social, de oportunidades y de políticas o acciones de discriminación positiva en favor de estos colectivos: fracaso escolar, parados de larga duración o mayores de 45 años, mujeres, etc. Por ello, reorientar la oferta formativa, teniendo en cuenta esta circunstancia, debe de ser no sólo tarea de las Administraciones Central y Autonómica, sino objeto de preocupación ciudadana con el fin de evitar la exclusión social, elevar el nivel formativo y la motivación personal de estos colectivos.

Sin olvidar los elementos anteriores el punto actual de la cualificación lo debe de constituir *el análisis de la demanda del factor trabajo*. La falta de transparencia que existe en el mercado dificulta extraordinariamente la movilidad del factor trabajo y, con ello, se dificulta el empleo, se incrementan los costes directos e indirectos de reclutamiento para las empresas y se dificulta la *competitividad en la calidad del producto por no potenciar debidamente la cualificación*.

En síntesis, se trata de rentabilizar tanto a nivel del sistema productivo, como a nivel personal, los esfuerzos y recursos dedicados a la formación de forma que se haga más transparente el mercado de trabajo y los individuos tengan más oportunidades de elección de una profesión con oportunidades de empleo, conocedores, a su vez, de los nuevos requerimientos de cualificación por los profundos cambios que se están operando. De esta forma haremos coherente un concepto compartido por todos los agentes económicos y sociales: «la formación no es un coste, sino una inversión». El retraso en la puesta en marcha de compromisos en curso, recogidos en el citado Programa Nacional de FP, para dar respuesta a esta situación, nos situaría, una vez más, ante un irresponsable derroche de recursos económicos y, lo que es más importante y grave, ante un despilfarro de recursos humanos, con las secuelas de todo tipo que conlleva.

4. Un nuevo sistema de Formación Continua

Hemos aludido anteriormente a los Acuerdos de Formación Continua suscritos entre las Organizaciones Empresarias (CEOE y CEPYME) y Sindicales UGT, CC.OO y la posterior adhesión de CIG, con el Gobierno en diciembre de 1992. Es un paso sin precedentes en nuestro país, de especial importancia ya que, por primera vez, nos dotamos de un sistema de Formación Continua, en el contexto del Programa Nacional de FP, desarrollado plenamente a través de la negociación colectiva.

En efecto, tanto su gestión asumida paritariamente por las organizaciones empresariales y sindicales, como su articulación a través de Convenios o Acuerdos Sectoriales de ámbito estatal serán, sin duda, un elemento decisivo para completar y actualizar las cualificaciones de cerca de ocho millones de asalariados por lo siguiente:

4.1. Articulación Sectorial

En los citados Acuerdos de FC la formación se concibe como «herramienta» para la profesionalidad en una rama de la producción familia profesional que se desarrolla en cada Sector a través de Acuerdos específicos. De esta forma el Plan de Formación de cada empresa tiene como referencia criterios y directrices en torno a:

- las necesidades de cualificación del Sector a nivel nacional;
- la evolución de la profesión, por innovación tecnológica o nuevas formas de organización del trabajo;
- la referencia comunitaria a la correspondencia de cualificaciones y a la libre circulación de trabajadores.

Este enfoque moderno de la formación continua, más allá de la empresa, no sólo tiene virtualidad para una flexibilidad positiva, entendida como una mayor capacidad para la adaptación a nuevos perfiles profesionales, sino que es una garantía para el trabajador a la hora de futuros cambios o posibilidades de empleo dentro de la Empresa o Sector, tanto a nivel estatal como comunitario. Lógicamente la Empresa que se acoge a la financiación de su Plan de Formación tienen la flexibilidad suficiente para concretar las acciones formativas según sus necesidades.

4.2. *La profesionalidad*

Sin duda la apuesta por el modelo de formación continua sectorial que comentamos resulta innovador en nuestro país y a nivel comunitario. Además en el proceso de supresión negociada de las actuales OO.LL. da ocasión a un estudio más acertado de las nuevas categorías y perfiles laborales en un Sector o profesión.

Esta opción fué, esencialmente, la que motivó la oposición y rechazo a la firma de estos Acuerdos por parte de ELA-STV presente en el proceso de negociación, y que ha sido defendida positivamente por UGT, CC.OO y CEOE, CEPYME convencidos de que *la unidad del mercado de trabajo* es no sólo una responsabilidad de los sindicatos para garantizar unas mismas necesidades de cualificación profesional y de solidaridad entre los trabajadores ya sean vascos, andaluces o catalanes, sino que los profundos cambios económicos y sociales en los que estamos inmersos requieren un enfoque superior al de la empresa o la Comunidad Autónoma *donde se trabaja*, para poder vivir y trabajar, en una economía abierta, donde *existan posibilidades de empleo*, sin perder la profesionalidad.

4.3. *Las PYMES*

Como se sabe, la población ocupada de nuestro país está concentrada en un alto nivel en las pequeñas y medianas empresas. Además es donde, por diferentes razones, no sólo hay menos tradición formativa, sino que sus trabajadores están, generalmente, menos cualificados.

Los Acuerdos que comentados conceden especial importancia a este segmento de empresas potenciando la presentación de Planes de Formación Agrupados de PYMES que en el conjunto de sus plantillas superen los doscientos trabajadores.

4.4. *El permiso individual de formación*

A partir de la Propuesta Sindical Prioritaria (punto 20 de la PSP) los sindicatos han mantenido como fundamental el reconocimiento del derecho in-

dividual de todo trabajador a una formación profesional de libre elección (Convenio 140 de la OIT), sin pérdida de remuneración. Así en los Acuerdos se contempla la posibilidad para todo trabajador de acogerse a un permiso individual de 150 horas para formación profesional reconocida académicamente.

Son dudosas las iniciativas individuales de formación que se fomentarán en el marco de esta iniciativa, pero para los trabajadores se abre las posibilidades no sólo de ejercer el derecho a la formación, sino aprovechar las posibilidades que desarrolla la nueva FP en la LOGSE, validando la experiencia profesional y flexibilizando el acceso al nuevo Catálogo de Títulos Profesionales por un sistema de módulo o créditos.

En definitiva, estamos ante unos Acuerdos que por sus contenidos, de indudable importancia y alcance para la competitividad de las empresas y de nuestra economía, deben de conllevar también cambios en la cultura de las relaciones laborales, valorando las condiciones de trabajo, la cualificación y la motivación de los recursos humanos... Esta iniciativa de la FC ¿contribuirá a romper el círculo vicioso: precariedad, descualificación, baja productividad? He aquí otro campo de trabajo para el seguimiento y evaluación tanto del sistema general de Formación Continua, su articulación sectorial y de empresa, etc., por parte de los investigadores sociales.

5. Hacia un Instituto de las Cualificaciones

Se dice frecuentemente que España es un país de «genios» pero que faltan profesionales... Nuestra población ocupada, desde décadas, ha desarrollado un papel considerable de adaptación y productividad en el traspaso hacia otros sectores de la producción o de los servicios, desvelando potencialidades y destrezas que en la mayoría de los casos no se ha profundizado en su desarrollo profesional o en facilitar nuevas competencias, por no existir una política coherente que satisfaga las demandas de cualificación que se derivan implícitamente de las continuas innovaciones tecnológicas y organizativas. De ahí la necesidad de un instrumento técnico que desde hace años los sindicatos han denominado Instituto de las Cualificaciones o similar, que se ocupe de explicitar las cualificaciones emergentes, anticipándose a los cambios (prospectiva ante los cambios tecnológicos, productivos...), evaluarlas y revisarlas o actualizarlas periódicamente.

En la coyuntura actual de ordenación de la FP y de desarrollo del nuevo sistema de F.C., deben de habilitarse dispositivos que evalúen los impactos sobre la cualificación profesional. Los Agentes Sociales vienen reflexionando con la Administración desde hace algún tiempo en el marco del Consejo General de la FP sobre los problemas apuntados y que recientemente desembarcaron en la creación de la «Unidad Interministerial para la Cualificaciones

Profesionales»² que deberá de realizar como prioritarias las siguientes funciones:

- Prospección de necesidades y evolución de perfiles profesionales, aprovechando los trabajos de los «Estudios Sectoriales» del INEM y del Catálogo de Títulos Profesionales del MEC y adaptando de forma permanente los contenidos de la formación a las demandas tecnológicas, económicas y sociales.
- Establecer un nuevo Repertorio de Profesiones, actualizando coherentemente, la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO), todavía vigente desde el año 1977.
- Identificar perfiles profesionales para el empleo (plan de calificación de demandantes, Certificaciones de Profesionalidad...), estableciendo criterios para un Servicio Público de Información y Orientación Profesional integrado y homogeneizando las cualificaciones: Títulos, Certificados... con las CC.AA, para su homologación a nivel estatal y comunitario.

Estas funciones deberían de irse desarrollando a la vez que de forma urgente, con carácter estable y permanente. Se trata de que la citada «Unidad Interministerial» sea un compromiso de mínimos, con mayor nivel técnico de recursos humanos dedicados a rentabilizar socialmente, desde la iniciativa pública, las actuaciones, investigaciones y obligaciones que en este campo de las cualificaciones profesionales corresponde al Estado.

Este «liderazgo» debería de ejercerse implicando activamente a los Agentes Sociales, garantizando su participación, así como las de las CC.AA. con competencias en FP y FPO transferidas de forma urgente y al resto una vez culminado el proceso generalizado de transferencias en este campo de la F.P. Quizá la forma organizativa más idónea que garantice la autonomía de sus trabajos y que la citada «Unidad» realice trabajos de calidad en el estudio de las cualificaciones profesionales, sea su estrecha vinculación con el CGFP, dándole así definitivamente, el apoyo técnico y la infraestructura que está necesitando desde su creación en 1986.

Esta tarea llevaría a la optimización en la provisión de cualificaciones y en la aplicación de recursos (oferta formativa) marcando la provisión de los objetivos de cualificación como tales y un rendimiento más óptimo de los mismos.

Otro factor importante es la elaboración de sistemas de acreditación profesional, tanto para la clarificación o transparencia del propio mercado de trabajo, como para la correspondencia de cualificaciones a nivel comunitario: recientemente la experimentación del «Portafolio» o Pasaporte Profesio-

² «Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales» (Aprobada en Consejo de Ministros del 18 de febrero de 1994).

nal a nivel comunitario. Pero merece especial atención la Red EURES ³, especie de INEM europeo que viene a completar otros instrumentos de la Comunidad Europea para garantizar la libre circulación de trabajadores.

Recuperar mercados, innovar en nuevos procesos y nuevos productos y servicios, en definitiva posibilitar nuevos empleos o evitar la destrucción de los existentes son objetos y vocación de los Agentes Sociales y de las diferentes Administraciones. Un buen sistema de cualificación no es la «panacea» de los males de nuestra economía, pero puede ayudar a superarlos positivamente. Es una condición necesaria, aunque no suficiente. Necesitamos un mayor crecimiento económico a través de I+D, una política industrial activa, desarrollo regional equilibrado y compatible con el medio ambiente, etc. pero es necesario realizar, al tiempo, unas cualificaciones acordes con estos desarrollos y, en muchos casos que se anticipen a estos cambios y retos en el nuevo contexto comunitario e internacional.

Con este modesto artículo hemos querido llamar la atención, especialmente al mundo académico universitario e investigadores sociales, de nuevas oportunidades y necesidades de analizar e investigar nuestros sistemas de formación y cualificación para el empleo. Conscientemente, hemos querido circunscribir el enfoque formación-cualificación a los niveles previos a la Universidad o Enseñanza Superior, esto es, hasta el nivel tres de la Comunidad Europea.

³ Decisión de la Comisión del 22 de octubre de 1993 (93/589/CEE).