

PASADO, PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE LA FORMACION PROFESIONAL EN ESPAÑA

MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ RAMOS
Becaria de Investigación del M.E.C.
Universidad de Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

La Formación Profesional ha tenido y tiene una gran importancia como instrumento de la política de empleo en virtud de los fines que persigue. Sin embargo, este importante papel respecto al mercado de trabajo se reduce a actuaciones a corto y medio plazo, ya que es muy difícil prever las profesiones que serán demandadas a largo plazo. La consecuencia más inmediata es que la política de Formación Profesional, aún siendo un mecanismo corrector de algunos desequilibrios del mercado de trabajo, no es el único factor para finalizar con los problemas de desempleo¹.

La conexión entre Formación Profesional y política de empleo se establece en función de los fines que persigue la primera, y es en atención a sus objetivos como la definimos en sentido amplio como el conjunto de enseñanzas tendentes a capacitar a las personas para el desempeño cualificado de distintas profesiones, a realizar formación continua en las empresas² y, en última instancia, preparar a los trabajadores para su inserción o reinserción laboral en el mercado de trabajo, en situaciones como reconversiones industriales o expedientes de crisis. Cuando entendemos por Formación Profesional el conjunto de enseñanzas que persiguen unos determinados fines, incluimos la EGB, el BUP y la Formación Profesional, Reglada u Ocupacional, la duda está en si incluir también las enseñanzas universitarias. Entendemos que la respuesta ha de ser afirmativa, y en este sentido se

¹ Se afirma que no se puede culpar a la Formación Profesional de todos los problemas de desempleo existentes en un determinado país. Informe OCDE: *El futuro de la enseñanza y de la Formación Profesional*. Madrid, 1984; p. 1.

² Sobre la formación continua en la empresa, vid. la Mesa redonda sobre «La formación en la empresa». *Temas Laborales* nº 18, 1990; pp. 91 y ss. Sobre la Formación Profesional como instrumento adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías vid. PÉREZ PÉREZ, Manuel; «Formación Profesional y nuevos sistemas tecnológicos». GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago: «El progreso en la capacidad profesional como obligación del trabajador en el Estatuto de los trabajadores». MONEREO PÉREZ, José Luis y MORENO VIDA, M^a Nieves: «Cambio tecnológico, cualificación profesional y Formación Profesional». Todos ellos en *Contrato de trabajo y Formación Profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea. V Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Madrid, 1987.

pronuncia el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencia Blaizot, de 2 de febrero de 1988)³.

El presente estudio pretende ofrecer una panorámica de las distintas ofertas de Formación Profesional desde un punto de vista descriptivo y crítico, todo ello en el marco de la actual reforma del sistema educativo.

II. SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA. ETAPAS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

A. Consideraciones generales

La Formación Profesional se desarrolla fundamentalmente en tres etapas⁴: el momento precontractual, donde se capacita para el desempeño de una profesión u oficio; durante el contrato de trabajo, momento en el que se adapta a los trabajadores a su puesto de trabajo; y el momento postcontractual, donde se pretende reinsertar a los trabajadores en el mercado de trabajo. En este apartado, y siguiendo un concepto estricto de Formación Profesional, vamos a analizar la situación y perspectivas de la Formación Profesional en España en lo que afecta exclusivamente al período precontractual, aunque sin perder de vista su relación con el mercado de trabajo, pues capacitar a las personas para el ejercicio de una profesión es más un medio para conseguir un fin —la inserción en el mercado de trabajo—, que un fin en sí mismo, por ello hemos de analizarlos conjuntamente.

B. La Formación Profesional en España: del aprendizaje de un oficio a la Formación Profesional inserta en el sistema educativo

Sin ánimo historicista, un hecho remarcable por su importancia es el momento en el que se produce el paso de un sistema basado en el aprendizaje en el centro de trabajo a la Formación Profesional como parte del sistema educativo y por cuenta de los poderes públicos, que van a hacerse cargo de que la formación se generalice a todos los ciudadanos. En un primer momento, el aprendizaje se revela como el instrumento más importante de formación. Pero cuando el contexto socio-económico en que se desenvuelve dicha institución cambia, se produce una crisis del aprendizaje que va a dar paso a la formación generalizada a todos los ciudadanos por cuenta del Estado.

Este carácter formativo del aprendizaje no se plasma en todas las normas, es el caso de las Leyes de Tribunales Industriales de 19 de mayo de 1908 o de 22 de junio de 1922, en las que era concebido el aprendiz como un obrero que prestaba

³ Asunto 24/86 del Sr. Blaizot contra la Universidad de Lieja, la Universidad Católica de Lovaina, la Universidad libre de Bruselas, y Facultades Universitarias Nuestra Señora de la Paz. En *Relaciones Laborales* nº 2, 1989; pp. 39 a 42.

⁴ En este sentido ROJO TORRECILLA, Eduardo; «Formación Profesional y empleo». *Revista El Proyecto* nº 9-10, Junio-Septiembre 1989; pp. 129 y ss.

habitualmente un trabajo manual por cuenta ajena, y en las que se contemplaba un concepto del aprendizaje a efectos meramente procesales. Sin embargo, en la normativa específica sobre contrato de aprendizaje, la Ley de aprendizaje de 17 de julio de 1911 y su Reglamento de desarrollo —Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1911—, el aprendizaje era concebido como «algo más que un período de formación, trascendiendo a la utilidad de los servicios prestados al patrono»⁵, y en la que se conceptuaba el contrato de aprendizaje en base a su objeto como aprendizaje de un oficio o industria y como consecuencia la prestación de servicios, retribuidos o no. La falta de este objeto convertía el contrato de aprendizaje en nulo, en virtud del artículo 1261 del Código Civil, no así la falta de retribución, ya que si ésta no se estipulaba se entendía pactado únicamente el cambio de servicios que establecía la Ley de 1911 sobre contrato de aprendizaje. El Código de Trabajo de 1926, aprobado por Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1926, recogería todo el derecho en la materia en los artículos 57 a 139 del Libro II, donde si bien el contrato de aprendizaje era definido como ya lo hiciera la legislación anterior en la materia, el concepto se integraba con las disposiciones reglamentarias, añadiendo un aspecto fundamental: el fin del contrato de aprendizaje habría de ser la adquisición por el aprendiz de una perfecta capacidad en el oficio o industria mediante la enseñanza práctica proporcionada por el maestro y la técnica que reciben en las Escuelas o clases especiales, subordinando dicho fin al de la utilización por aquel del trabajo del aprendiz (art. 86)». Un elemento fundamental era que el aprendizaje ya no iba a desarrollarse exclusivamente en el centro de trabajo, sino también en las Escuelas preparadas al efecto.

La crisis del aprendizaje, producida fundamentalmente por un cambio de factores socioeconómicos y técnicos⁶, llevó al Estado a intentar adecuar la formación a la situación del momento, estableciendo un régimen mixto en el que junto al aprendizaje en los centros de trabajo se encontraba la Formación Profesional impartida en las escuelas públicas o privadas, éstas últimas en algunos casos dependientes de las propias empresas⁷. El régimen jurídico difería en ambos casos. Por un lado, después de la Ley de Contrato de aprendizaje y del Código de Trabajo, las Leyes de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931 y 1944, recogieron

⁵ PRADOS DE REYES, Francisco: *El contrato de aprendizaje. Colección monográfica Universidad de Granada* nº 66. Granada, 1980; p. 19.

⁶ Entre las causas de la crisis del aprendizaje se inscriben: la desaparición de los gremios, la precaria situación de la clase obrera, la aparición del maquinismo con la sustitución de la fuerza física del trabajador por las máquinas, su insuficiencia para cubrir las exigencias de las calificaciones que imponían las técnicas de producción, la quiebra de la figura del maestro conocedor del oficio y la inoponibilidad de la individualidad de las relaciones de aprendizaje a la aparición de técnicas de enseñanza colectiva. Vid. ampliamente PRADOS DE REYES, Francisco: *El contrato de aprendizaje; op. cit.* pp. 35 y ss.

⁷ El Preámbulo de la LFPI de 1955 establecía que «la Formación Profesional ha de conseguirse simultáneamente en los Centros docentes y en los de trabajo para evitar deformaciones que se producirían si se realizaran exclusivamente en unos o en otros».

la figura del aprendiz considerándolos trabajadores por cuenta ajena «aunque no recibiesen salarios», en cuanto no se derive relación diferente de su contrato particular conforme a las normas del contrato de aprendizaje. Siendo el fin del contrato de aprendizaje la enseñanza práctica y técnica que el aprendiz «reciba en las Escuelas profesionales públicas o en las Escuelas de aprendizaje establecidas por las empresas» (art. 140 LCT). Por otro lado, la normativa en materia de Formación Profesional divergía según se tratase de una Formación Profesional dirigida a los trabajadores o a los estudiantes de las Escuelas de Formación Profesional. En el primer supuesto, la norma más significativa sobre Formación Profesional fue el Real Decreto Ley de 21 de diciembre de 1928, que regulaba el Estatuto de Formación Profesional, donde se entendía por Formación Profesional «la orientación, la selección, el preaprendizaje y la instrucción parcial, completa o complementaria o de perfeccionamiento de los trabajadores profesionales de ambos sexos en las distintas manifestaciones del trabajo industrial» (art. 1). Formación Profesional no era sólo el aprendizaje en el centro de trabajo, sino también la formación en los centros de Formación Profesional y en los Institutos de Perfeccionamiento profesional⁸. Pero se trataba de una Formación Profesional inmersa en el mundo del trabajo y en concreto en el sector industrial, dirigida a los trabajadores profesionales y dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión, aunque también contemplaba, en su artículo 9, la posibilidad de cooperación con otros Ministerios⁹. En el segundo supuesto, la primera gran Ley general de la enseñanza fue la denominada Ley Moyano de 1857, y hasta que no transcurrieron ciento trece años no sería promulgada una nueva ley en la materia¹⁰: La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE)¹¹, que introducía la Formación Profesional en el sistema educativo; la for-

⁸ Véase Real Orden de 1 de julio de 1926 (Gaceta de 20 de julio), reguladora de las Escuelas de aprendizaje del Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁹ El Ministerio de Economía Nacional se hizo cargo de las Escuelas de Ingenieros Industriales, mientras que del resto se hizo cargo el Ministerio de Trabajo y Previsión. Véase Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928.

¹⁰ Si 113 años parecen demasiados sin que se produzca una reforma sustancial, que en veinte años desde 1970 hasta 1990 se realicen tres importantes reformas (LGE, LODE y LOGSE), parecen demasiadas. GUZMÁN, M. de: «Utopías legislativas: LGE, LODE, LOGSE ante la realidad escolar». En *Revista profesional de Educación «Escuela Española»* nº 3012, p. 11.

¹¹ La Ley 14/1970, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa ha sido derogada por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo que establece en su Disposición Final Cuarta que «quedan derogados: los preceptos de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa no derogados total o parcialmente por la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, así como por la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto de Reforma Universitaria y por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, excepto los siguientes artículos: 10, 11.3. 137 en cuanto no haya sido modificado por normas posteriores, y 144; y las disposiciones adicionales cuarta y quinta, en cuanto no hayan sido modificadas por normas posteriores y no se opongan a la presente ley.

mación, que con el contrato de aprendizaje se desarrollaba en el centro de trabajo, pasó a impartirse en las escuelas. El efecto más inmediato fue la expansión de los centros de enseñanza superior durante los años sesenta y setenta, sin embargo, la LGE no consiguió introducir en el Ministerio de Educación los programas más importantes de Formación Profesional, como la Formación Profesional Industrial, la Formación Profesional Acelerada o la Promoción Profesional Obrera. El objetivo fundamental de la LGE era intentar solucionar los problemas ya apuntados en el estudio «La educación es España: bases para una política educativa», también denominado Libro Blanco de política educativa, publicado en febrero de 1969, entre ellos: la desconexión de la Formación Profesional con el resto de las enseñanzas medias y los demás niveles educativos; la escasa valoración social de la Formación Profesional; su extensión a los sectores agrario y de servicios; introducción de nuevas tecnologías en los centros. Si bien el primer efecto de la LGE fue un importante fomento de la Formación Profesional, produciéndose la creación de nuevas especialidades y centros, el aumento del profesorado, la equiparación a los estudios de BUP a efectos de concurso público, un aumento del número de alumnos¹²; sin embargo, los problemas de la Formación Profesional no variaron sustancialmente: la Formación Profesional continuaba siendo insuficiente tanto respecto a los demás niveles educativos como a las exigencias del sistema productivo. La LGE supuso un importante intento de reforma que no ha llegado a plasmarse en la práctica, quedando reducida a una mera declaración de intenciones.

C. Situación actual de la Formación Profesional

En 1978 la Constitución española daría nuevos aires a la Formación Profesional al regular el derecho a la educación configurado como derecho fundamental y otorgar competencias en materia educativa a las Comunidades Autónomas¹³. Sin embargo, y a pesar de la importancia de la Constitución en esta materia, habrían

¹² Desde la LGE de 1970 de un 12,04% de alumnos matriculados se pasó a un 30,5%, y a partir de ese momento fue decreciendo hasta alcanzar el 12,98%. Posteriormente se han observado aumentos progresivos en la matriculación respecto de la realizada en BUP. Así durante el curso 1979-1980 los alumnos matriculados en Formación Profesional eran 514.770, que significaba un 50% de los matriculados en BUP; durante el curso 1983-1984, la proporción se va acercando, aunque muy lentamente, siendo del 60,8% respecto de los alumnos de BUP, un 62,5% durante el curso 1984-1985. Sin embargo, el aumento no es constante, observándose un ligero descenso durante el curso 1985-1986, para situarse durante 1986-1987 en 751.995 alumnos matriculados en Formación Profesional frente a 1.253.318 en BUP y de 759.796 en Formación Profesional durante el curso 1987-1988 a 1.253.318 en BUP. A pesar del considerable aumento de matriculación en las enseñanzas de Formación Profesional, apenas si representa el 60% de la de BUP y es menor que la de la enseñanza universitaria. Por otro lado, el mayor incremento se ha producido en FP2 con alumnos procedentes de BUP y COU. Fuente: «Anuario El País 1990».

¹³ Las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa son: Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco.

de transcurrir varios años para que las normas en materia educativa fuesen adaptadas al texto constitucional. Fue la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), la que adecuó el sistema educativo a la Constitución¹⁴. La LODE declara en su Preámbulo que el fin fundamental es desarrollar «cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción, y que garantice al mismo tiempo el pluralismo educativo y la equidad».

El sistema que se configuró después de la Constitución de 1978 vino marcado por varias normas: la LGE y la LODE como las más importantes. La primera recogía la reforma del sistema educativo en bloque, incluyendo todos los niveles educativos, desde la enseñanza preescolar, hasta la enseñanza universitaria, pasando por la Formación Profesional y los estudios de BUP y COU. La Formación Profesional se delineaba como una rama del sistema educativo y única vía para aquellos alumnos que no consiguiesen el Título de Graduado Escolar y quedaba dividida en tres grados, no pudiendo exceder de dos años cada uno de ellos¹⁵. A las enseñanzas de primer grado pueden acceder aquellos alumnos que hayan obtenido el Graduado Escolar, aunque éste no es necesario; quienes posean el certificado de Escolaridad de EGB; quienes hayan obtenido el Bachiller Elemental, quienes se encuentren en posesión del Certificado de Superación del Curso de adaptación y transición regulado por la OM de 22-7-1981, o quienes hayan obtenido el Certificado de Estudios Primarios. Mientras que para acceder a las enseñanzas de segundo grado, se exigen titulaciones más específicas¹⁶. Los fines que persiguen las enseñanzas de Formación Profesional son, por un lado, de contenido específico –la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión ele-

¹⁴ La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo establece que se entienden modificados los artículos cuarenta, cuarenta y uno apartado f) y cuarenta y cuatro de la LODE en cuanto que se opongan a la misma (Disposición Final Cuarta apartado 3), relativos a la elección del Secretario y del Jefe de Estudios, a la integración del Secretario del centro como Secretario del Consejo Escolar y a la Comisión Económica del Consejo Escolar respectivamente.

¹⁵ Al final de los estudios de primer grado se obtiene el título de técnico auxiliar, o en su caso, si no se alcanza evaluación positiva, el Certificado de Escolaridad establecido en el artículo 24.2 del Decreto 707/1976, de 5 de marzo; finalizados los estudios de segundo grado, subdividido en dos cursos por el régimen general y tres cursos por el régimen de enseñanzas especializadas de carácter profesional, se adquiere la cualificación de técnico especialista de la especialidad concreta.

¹⁶ Título de Bachiller, plan de 1975; título de Formación Profesional de segundo grado; oficiales industriales; título de Bachiller superior; capataces agrícolas o instructores rurales; tener aprobados o convalidados todos los cursos de Bachillerato Superior, aun sin haber aprobado o realizado las pruebas de grado; estar en posesión del título de Bachiller elemental y haber superado el curso preparatorio; haber superado seis cursos completos de los Planes de Bachillerato de 1903, 1934 y 1938; estar en posesión del título de Maestro de enseñanza primaria y haber obtenido la convalidación de los cursos 5º y 6º de Bachillerato (Plan 1957); tener aprobados o convalidados todas las materias de Bachillerato Superior Técnico en cualquier modalidad; mayores de 16 años con alguna titulación equiparada a las anteriores.

gida— por otro lado, de contenido genérico, la continuación de su formación integral.

La situación actual de la Formación Profesional es de crisis, manifestándose de forma significativa en los estudios de primer grado, al que han accedido alumnos menos cualificados que no han obtenido la titulación correspondiente a la enseñanza básica; otras razones de la crisis son la dificultad para fijar un sistema de formación en alternancia en la escuela y las empresas para los alumnos de Formación Profesional de primer grado, o la inexistencia de un estudio del mercado de trabajo que permitiese afrontar la elección de una profesión demandada por éste, facilitando así la inserción en el mercado de trabajo. Por contra, las enseñanzas de segundo grado, aunque inmersas en la misma crisis general del sistema educativo y de la Formación Profesional, ha conocido un importante auge en los últimos años. Datos significativos son que el 90% de la población activa son especialistas frente al 10% que son profesionales que requieren alguna cualificación universitaria o análoga¹⁷. Se está produciendo una inversión de los papeles entre profesiones liberales en sentido genérico, o «white-collars» y especialistas, o «blue-collars», donde los primeros tienen cada vez más dificultades para encontrar un puesto de trabajo, dado el fuerte aumento de la población educada, mientras que la escasez de mano de obra menos educada está conduciendo a una mayor demanda del mercado de trabajo y contribuye a que éstas sean mejor pagadas¹⁸. Esto ha contribuido a un aumento del número de matrículas en Formación Profesional, aunque aún es considerable la diferencia entre el número de alumnos matriculados en BUP y los matriculados en Formación Profesional, durante el curso 1987-88 hubo 1.049.450 alumnos en BUP y 759.796 en Formación Profesional. Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, un dato significativo es que pese a la importancia que han ido adquiriendo los estudios de FP2, el número de alumnos matriculados es inferior al de alumnos matriculados en FP1, de 187.482 en segundo curso de FP1 a 85.680 en tercer curso de FP2, durante el curso 1987-88¹⁹. Por lo que entendemos que la diferencia entre el número de alumnos matriculados en los dos grados de Formación Profesional ha sido uno de los factores clave para el éxito de la FP2,

¹⁷ Esta situación se observa en prácticamente todos los países, así en EE.UU, se sabe que serán necesarios 150.000 analistas, pero también 800.000 sepultureros, conserjes, guardianes de edificios. Que serán necesarios 200.000 nuevos programadores, pero también 600.000 pinches de cocina, camareros de establecimientos de comidas rápidas... Vid. FERNÁNDEZ ENGUITA, M.: «Reforma de la enseñanza y cambios en el mercado de trabajo». En la *Revista 2000 Jove* nº 16. Barcelona, 1988

¹⁸ En este sentido vid. BLAUG, M.: *Educación y empleo. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1981*; p. 46. Sin embargo, la tasa de desempleo es superior en los estudios medios que en los universitarios y estudios primarios, pasa del 30% al 15%. Sólo el grupo de mujeres sin estudios con un 26% de paro se equipara al primer grupo. En GONZÁLEZ-ALEO, Juan: «La revuelta estudiantil y la política educativa». En *Diez cuestiones del panorama español. Balance 1986-87, Madrid, 1984*; p. 112.

¹⁹ Fuente: *Anuario El País 1990*, pp. 147-148.

que ha producido un menor número de especialistas cualificados que no se ha correspondido con una creciente demanda del mercado de trabajo.

D. *Perspectivas de la Formación Profesional*

1. El planteamiento de la reforma de la Formación Profesional en España

a) Consideraciones generales

La panorámica dibujada sobre la Formación Profesional en España muestra la necesidad de su reforma. Esta es, sin lugar a dudas, una de las características de la Formación Profesional en nuestro país: su constante situación de crisis y el planteamiento de su reforma, que hasta ahora no ha culminado y ha quedado sólo en el terreno de las intenciones. Los desajustes entre las necesidades culturales y de capacitación profesional, el alarmante fracaso escolar, el fracaso en el intento de potenciar títulos difícilmente encuadrables actualmente en el mercado de trabajo²⁰, la desproporcionada ratio profesor-alumno que supone una pérdida de la calidad de enseñanza, la necesidad de homologar el sistema educativo español con el comunitario²¹, son algunas de las razones que aconsejan la reforma de la Formación Profesional. Sin embargo, el factor fundamental es el alejamiento de la Formación Profesional de las exigencias del sistema productivo, por ello, la solución, tal y como apuntaba el AES en su artículo 16, ha de ir encaminada a conseguir 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».

Si bien, la necesidad de la reforma y su carácter prioritario en materia de Formación Profesional no son discutidos, sí lo es la forma en que se está llevando a cabo. En este sentido la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)²², ha planteado en su Exposición de

²⁰ Como por ejemplo el título de dietética y nutrición no reconocido por el Servicio Andaluz de Salud.

²¹ La Formación Profesional se configura como «un tema clave y esencial para asegurar el buen éxito de nuestra positiva inserción en el Mercado Único». Aunque «no es el único elemento, pero sin Formación Profesional fracasamos». En opinión del Consejero de Trabajo de la Generalitat, Ignacio Farreres. Vid. el *Diario Expansión* de 1 de junio de 1990.

²² Tras la aprobación en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Educativo pasó al Senado, donde se plantearon una enmienda a la totalidad, por parte del Partido Popular, y 435 enmiendas al articulado: 204 del Partido Popular, 67 del CDS, 50 del Grupo Mixto, 29 del Grupo catalán, 28 del Vasco, 22 del PSOE, 21 de Eusko Alkartasuna y 4 de la Agrupación Canaria Independiente. De estas 435 enmiendas sólo fueron aceptadas setenta en el seno de la Comisión de Educación de la Cámara Baja. Finalmente ha sido aprobada en el Senado, tras rechazar por 149 votos en contra y 89 a favor la propuesta de veto a la totalidad presentada por

Motivos la necesidad de acometer una reforma profunda de la Formación Profesional calificándola como «uno de los problemas del sistema educativo vigente hasta ahora que precisan de una solución más profunda y urgente, y de que es un ámbito de la mayor relevancia para el futuro de nuestro sistema productivo».

Por lo que respecta a la Formación Profesional, la LOGSE²³ distingue entre una Formación Profesional de base en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato y una Formación Profesional específica que se organizará en ciclos formativos de grado medio y superior y que asegure la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo. Este sistema entrará en vigor, en lugar del implantado por la LGE de 1970, de forma escalonada; se prevé que se implantará durante el curso 1991-1992 en la Formación Profesional de grado medio y superior, —aunque en algunos sectores se estima que no se producirá hasta el curso siguiente por razones fundamentalmente presupuestarias²⁴—, y no se generalizará en la Formación Profesional de grado superior hasta el curso 1996-1997.

b) Algunos aspectos de la reforma de la Formación Profesional

b') Aspectos positivos

Los aspectos positivos más significativos de la reforma de la Formación Profesional son:

— La amplia concepción que tiene la ley sobre la Formación Profesional, coincidiendo con la que apuntábamos al principio del estudio. Por un lado, se incluyen el conjunto de enseñanzas que capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones; por otro lado, la formación continua en las empresas y la inserción y reinserción de los trabajadores en el mercado de trabajo.

— La implantación de una Formación básica de carácter profesional durante la educación secundaria obligatoria que ayudará a los alumnos a conocer mejor las

el Partido Popular, y ha pasado al Congreso donde la LOGSE ha sido ratificada por 205 votos a favor, 89 en contra y 3 abstenciones. Datos recogidos en la *Revista profesional de educación Escuela Española* nº 3013, de 2 de agosto, nº 3016 de 13 de septiembre y nº 3017 de 20 de septiembre todas de 1990. Finalmente la LOGSE fue aprobada el 13 de septiembre de 1990 por el Congreso de los Diputados y publicada en el BOE nº 238 de 4 de octubre de 1990.

²³ El acuerdo Sindicatos-Gobierno de 30 de Marzo de 1990 establecía que la LOGSE debía recoger: el derecho a recibir orientación escolar y profesional; el derecho a recibir tratamiento adecuado ante dificultades de aprendizaje; una oferta de especialidades de Formación Profesional con el medio económico y social.

²⁴ Así lo ha afirmado el portavoz del Grupo Popular, Enrique Fernández-Miranda, que expresó sus temores ante la posibilidad de reducción de los presupuestos destinados a educación como consecuencia del ajuste económico que se prevé para el próximo año 1991. *Revista Profesional de Educación «Escuela Española»* nº 3017, op. cit. p. 1. Sin embargo, el volumen del gasto educativo no tiene porqué venir determinado por el desarrollo económico o a la inversa, y no puede inferirse una relación ni entre educación-renta ni entre renta-educación. Vid. BLAUG, M.: *Educación y empleo*; op. cit. pp. 75 y 76.

distintas opciones que existen y facilitará el acceso a conocimientos genéricos sobre Formación Profesional.

- La distinción entre Formación Profesional Básica y Formación Profesional Específica²⁵.

- La introducción del requisito de Graduado en Educación Secundaria, anteriormente Graduado Escolar, para acceder a la Formación Profesional de Grado Medio. Este aspecto ha sido tenido muy en cuenta en la LOGSE, tanto en su Exposición de Motivos, como en su articulado, persiguiendo un objetivo claro como es la unificación del acceso a las distintas ramas de las enseñanzas medias. Desaparece así la doble titulación hasta el momento existente al finalizar la EGB, la diferencia de posibilidades de continuación de estudios y sus efectos negativos sobre la Formación Profesional, según la Exposición de Motivos de la LOGSE.

- Exigencia del Título de Bachiller para la Formación Profesional específica de grado superior, a lo que podría añadirse haber cursado determinadas materias en relación a los estudios a que se quiere acceder.

- La enseñanza obligatoria ha pasado de impartirse hasta los catorce años, para ampliarse hasta los dieciséis. Aunque incluimos este aspecto como una innovación positiva de la LOGSE, sin embargo es cuestionable si va a producir consecuencias positivas o negativas; en primer término, es necesario que la enseñanza primaria o de base adquiriera más calidad, pues difícilmente en caso contrario podemos pensar en que esa calidad exista en el resto de las enseñanzas; en segundo lugar, parece que puede influir en la redistribución de la renta procedente del trabajo. Un estudio realizado por TINBERGEN²⁶ demuestra que un aumento de la matriculación en la enseñanza secundaria de un 95% del grupo de edad correspondiente y la duplicación del número de estudiantes universitarios puede hacer desaparecer en un país la desigualdad de la renta en una generación. Por lo que respecta a España, esta consideración entendemos que es plenamente aplicable.

- La futura instauración del Instituto de Cualificaciones, como diseñador de un catálogo de profesiones que facilite la homologación de los estudios y certificados europeos, que ha tenido una buena acogida tanto entre los sindicatos como entre los empresarios²⁷.

- El establecimiento de un profesor de apoyo para aquellos alumnos que tengan mayores problemas para aprender, tal y como lo establece la Disposición Adicional 3ª apartado 3.c).

- Se incluye una fase de formación práctica en los centros de trabajo.

- Se contempla la participación de los agentes sociales.

²⁵ Sobre la importancia de esta distinción BLAUG, M.: *Educación y empleo*; *op. cit.* p. 75.

²⁶ TINBERGEN: *Income distribution*. 1975; cit. en Blaug: *Educación y...*; *op. cit.* p. 97.

²⁷ Sobre el particular vid. *Revista Profesional de Educación «Escuela Española»*, nº 3013, *op. cit.*

b") Aspectos negativos

La dificultad de consensuar a todas las fuerzas políticas y sociales, entre las que se encuentran partidos políticos, sindicatos, empresarios, grupos de profesores, padres de alumnos o Iglesia, es el aspecto que primero llama la atención de esta Ley y el problema de partida para un futuro desarrollo reglamentario. La dificultad del consenso entre las fuerzas políticas ha estribado en la necesidad de una ley de financiación, ausente en todo caso en el planteamiento de reforma, a pesar de lo que finalmente han votado a favor todos los partidos políticos, excepto el Partido Popular y la Unión Valenciana.

La autorización a los Centros Privados de Formación Profesional que impartieran antes de la reforma la Formación Profesional Específica de grado medio, quedaba limitada en el Proyecto de Reforma de la LOGSE exclusivamente a las enseñanzas de la misma familia profesional que las que realmente impartiesen; limitando considerablemente las especialidades de Formación Profesional, excesivamente circunscritas a las tradicionales, ya de por sí difícilmente encuadrables en el mercado de trabajo. Sin embargo, esta disposición recogida en la D.A. siete, apartado dos, no ha sido aprobada, llegando incluso a afirmar expresamente que «los centros docentes privados serán autorizados también a impartir otros ciclos, niveles, etapas, grados y modalidades en los términos establecidos en el artículo 23 de la LODE, modificado por la D.A. de la LOGSE».

Un aspecto que llama poderosamente la atención es que la LOGSE no contempla la gratuidad de la Formación Profesional, ni deja claro a qué enseñanzas acceden aquellos que finalicen la enseñanza técnico-profesional superior. Asimismo falta un desarrollo de la Formación Profesional de base y la necesidad de eliminar el acceso a la Formación Profesional de grado superior desde la de grado medio. Sin embargo, a pesar de los inconvenientes que se pueden plantear en un futuro, la reforma sobre la Formación Profesional mejora el sistema actual.

2) La situación de la Formación Profesional en el ámbito comunitario.

La necesaria conexión empleo-formación²⁸.

La política comunitaria contra el paro juvenil va encaminada a actuar en el terreno educativo. No se trata de una novedad, pues ya en 1963 la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas 63/266, de 2 de abril²⁹ planteó los principios generales para la elaboración de una política común en materia de Formación Profesional. El principio segundo definía los objetivos fundamentales de la política de Formación Profesional y contemplaba la necesidad de crear condiciones que garantizaran a toda persona el derecho a recibir una Formación Profesional adecuada y evitar cualquier interrupción perjudicial entre la terminación de la educación general y el comienzo de la Formación Profesional. Asimismo la

²⁸ Sobre la transición de los jóvenes a la vida adulta. Dossier Revista Guía sobre Empleo Juvenil 1988. Comisión Interministerial para la Juventud.

²⁹ DOCE Nº 63 de 20 de abril de 1963, p.p. 1339/63.

Decisión contemplaba en su principio décimo que podrían adoptarse medidas especiales en relación con los problemas particulares relativos a sectores específicos de actividades o categorías específicas de personas. Numerosas fueron las normas y programas relativos a la Formación Profesional de estudiantes y trabajadores a partir de la Decisión 63/266 del Consejo de las Comunidades Europeas³⁰. Sin embargo, esta política no adquiriría fuerza hasta 1985, año en que se realizarían una serie de Recomendaciones tendentes a solucionar el problema del paro a través de potenciar la Formación Profesional. Este impulso viene a coincidir prácticamente con la reforma del Fondo Social Europeo³¹, que introdujo un criterio innovador en la política comunitaria en materia de Formación Profesional: prestar una mayor atención a los jóvenes³² menores de 25 años con escasas posibilidades para acceder a un empleo debido a su falta o escasa formación.

Desde ese mismo momento, la dificultad de los jóvenes para ingresar en el mercado de trabajo una vez finalizados sus estudios ha sido una constante en la política comunitaria en materia de formación. En abril de 1988, fue aprobado un documento denominado «Estrategias para el año 2000» en el seno de la II Conferencia de Ministros Europeos, celebrada en Oslo, que en su punto 1.3 recogía la recomendación de promoción de medidas en materia de educación. Algunos de los factores que han llevado a la CEE a adoptar como objetivo prioritario el fomento de la Formación Profesional han sido: el alto nivel de desempleo, fundamentalmente el juvenil, la aparición y dificultades de adaptación a las nuevas tecnologías, la fuerte competencia internacional..., en la idea de que jóvenes con una buena formación tienen pocas o menos dificultades para insertarse y adaptarse a un mercado de trabajo cada vez más competitivo.

III. FORMACIÓN PROFESIONAL Y MERCADO DE TRABAJO

A. Consideraciones generales

El fracaso de las distintas reformas de la Formación Profesional, al no conseguir los fines y objetivos que se plantearon en 1970 con la LGE y en 1985 con la LODE, muestran la insuficiencia de la Formación Profesional para hacer frente a

³⁰ Un elenco de las principales normas comunitarias sobre Formación Profesional en PÉREZ AMORÓS, Francisco: «Reseña y comentario de normativa laboral y social de la Comunidad Europea». En *Revista el Proyecto* nº 6, julio 1988; p. 89. Durante la Presidencia española de enero a junio de 1989 ha sido aprobada la Resolución del Consejo sobre la Formación Profesional permanente, en Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales el 5 de abril de 1989; habiendo sido adoptadas las Conclusiones del Consejo relativas al empleo de minusválidos en la Comunidad, en el Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, del 12 de junio de 1989.

³¹ En 1989 se ha vuelto a plantear en el seno del Parlamento Europeo la posibilidad de reformar el Reglamento que regula el Fondo Social Europeo, por lo que respecta a sus objetivos 3 y 4, relativos a la lucha contra el desempleo de larga duración y a la inserción profesional de los jóvenes. Vid. DOCE 13 de febrero de 1989 nº 2-374 Anexo: pp. 20 y ss.

³² Es interesante el Informe V sobre «Juventud» realizado en la 72ª reunión de la *Conferencia Internacional del Trabajo. OIT. Ginebra, 1986*.

los problemas del sistema educativo y, fundamentalmente, del mercado de trabajo. La Formación Profesional se configuraba como un escalafón del sistema educativo, de fácil acceso pero de difícil salida. Sería principalmente su incompetencia para adaptarse a las necesidades del sistema productivo y la dificultad de inserción en el mercado de trabajo de los estudiantes que la cursaban, los factores que indujeron a crear y potenciar otras formas distintas de Formación Profesional.

B. Insuficiencia de la Formación Profesional. Alternativas a la Formación Profesional.

1) La Formación Profesional Ocupacional: ¿un intento fallido?

a) Introducción

La Formación Profesional Ocupacional era calificada por la Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980, como «instrumento de la política de empleo», instaurando la adopción de medidas que posibilitasen la información, la orientación, formación y promoción profesionales para lo que mandó al INEM la realización de un programa anual de Formación Profesional. La temprana aparición de la Formación Profesional Ocupacional no se plasmó en la práctica, y sería el Acuerdo Económico y Social el que le daría verdadero impulso a este programa, donde proponía la elaboración de un Programa de Formación Profesional Reglada y Ocupacional, así como su actualización periódica; asimismo estableció la necesidad de creación de un Consejo General de la Formación Profesional³³ al que asignó la proposición al gobierno y posterior elaboración y ejecución del Programa de Formación Profesional (Plan FIP). Las Bases del Plan FIP fueron aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1985, siendo desarrolladas por la Orden Ministerial de 31 de julio de 1985³⁴. Con este plan se intentaba dar respuestas a carencias del sistema educativo y se pretendía cubrir el vacío de una Formación Profesional que se había quedado anticuada e insuficiente ante las nuevas tecnologías; intentando, en última instancia, posibilitar la adaptación de los jóvenes al mercado de trabajo. Se otorgaba carácter prioritario a jóvenes y otros colectivos con especiales dificultades para su inserción en el mercado de trabajo. El modelo planteado en 1985 fue adaptado a las orientaciones del Fondo Social Europeo (en adelante FSE) en su revisión de 1986 a través de la Orden Ministerial de 20 de febrero del mismo año; revisada posteriormente por las Ordenes Ministeriales de 9 de febrero de 1987, 22 de enero de 1988 y de 4 de abril de 1989³⁵.

³³ Vid. RODRÍGUEZ RAMOS, M^a José y SÁNCHEZ MUÑOZ, Angel Luis: «El cumplimiento de los acuerdos concertados en materia de Formación Profesional». En *La concertación social tras la crisis*, Ed. Ariel. Barcelona, 1990; p. 152.

³⁴ Dichas bases fueron criticadas duramente por sindicatos y organizaciones empresariales. Vid. CASTINEIRA FERNÁNDEZ, Jaime: «Algunas consideraciones sobre la Formación Profesional Ocupacional». En *Contrato de trabajo y Formación Profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Económica Europea. V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Madrid, 1987; pp. 185 y ss.

³⁵ Hasta la fecha, 26 de septiembre de 1990, no ha sido publicado el Plan FIP para 1990, entre otras razones por falta de acuerdo de los sindicatos.

b) Concepto y programas de Formación Profesional Ocupacional.

Se entiende por Formación Profesional Ocupacional (en adelante FPO), según la Orden Ministerial de 22 de Enero de 1988, «la formación tendente a la adaptación de los trabajadores a una profesión o actividad laboral determinada, mediante la impartición de cursos eminentemente prácticos y en horarios y fechas no acogidos a los calendarios laborales, y que en caso de ser superados dan lugar a la obtención de un título profesional que habilita para el desempeño de la actividad laboral correspondiente». La primera cuestión que podemos plantearnos es si cuando hablamos de FPO nos referimos realmente a una forma u oferta de Formación Profesional, o por el contrario su denominación no tiene nada que ver con dicho tipo de formación. La LOGSE nos resuelve la duda, al incluir la FPO dentro del capítulo IV correspondiente a la Formación Profesional. Esta afirmación queda corroborada por los propios fines de la FPO que persigue adaptar a los trabajadores a una profesión determinada, si bien los sujetos a que iba dirigida la FPO eran fundamentalmente los trabajadores; pero ésta ha ido ampliando su ámbito subjetivo a parados, estudiantes universitarios, estudiantes de Formación Profesional Reglada (FPR) a lo largo de los distintos Planes de Formación e Inserción Profesional; a pesar de la importante ampliación, la FPO debiera intentar también atender a un creciente grupo: el de los jóvenes que habiendo recibido algún tipo de Formación Profesional han visto desfasados sus estudios frente al nivel de cualificación exigido por el mercado de trabajo o fueron formados en profesiones que en la actualidad no existen como tales; además todavía existen, tal y como han declarado los sindicatos, algunos colectivos como: jóvenes entre los 14 y 16 años que abandonan la escuela o jóvenes entre 16 y 18 años que necesitan un nuevo sistema de formación³⁶.

A los programas para jóvenes parados de larga duración, de inserción profesional para jóvenes demandantes de primer empleo, de recuperación de la escolaridad y de enseñanza en alternancia, reciclaje profesional en el ámbito rural y en sectores o empresas en reconversión industrial, se añadieron otros programas dirigidos a colectivos distintos: así el programa de prácticas en las empresas, antes dirigido a alumnos de FP2, también se aplicó a estudiantes universitarios de último año de carrera, o un nuevo programa de FPO dirigido a mujeres paradas, para favorecer su inserción en el mercado de trabajo en aquellos sectores en los que el colectivo femenino se encuentre escasamente representado³⁷; otros colectivos como trabajadores autónomos, minusválidos, marginados sociales y minorías étnicas³⁸. La ampliación de programas produjeron a su vez un aumento del número de alumnos y cursos, aumento que se ha mantenido hasta 1988, posibilitado, sin lugar a dudas, por el aumento de las ayudas del FSE, que colabora económica-

³⁶ Vid. Acuerdos Gobierno-Sindicatos. Anexo 1. Acta CE nº 2 de 30 de marzo de 1990.

³⁷ Ambas ampliaciones fueron recogidas en el Plan FIP para 1988.

³⁸ Incluidos en los programas de FPO por el Plan para 1989.

mente en la mayoría de estos cursos. Así en 1988 de 90.527 millones, 80 fueron cofinanciados por el FSE y por el Ministerio de Trabajo y a ésto se añadieron 44.118 aportados en exclusiva por el FSE. Sin embargo, el gran número de cursos no significa que éstos hayan conseguido subsanar los problemas de la Formación Profesional, pues se trata de cursos en muchos casos no conexos con las exigencias del mercado de trabajo, ya que no se ha realizado el estudio del mercado de trabajo que ya el AES propugnó y que hubiera ayudado a orientar sobre las especialidades más demandadas, facilitando el acceso al mercado de trabajo y una perfecta combinación del sistema educativo-sistema productivo se ha producido un crecimiento importante del número de cursos; sin embargo, aunque estos cursos no tienen operatividad práctica, han sido valorados de forma muy desigual, por un lado los sindicatos los han criticado³⁹, por otro los empresarios los han utilizado de manera muy desigual. Un factor que ha influido de forma significativa en el recurso a los cursos de FPO por parte de las empresas ha sido el tamaño de las mismas, pues existe una cierta proporcionalidad: las empresas mayores hacen un más uso de los programas de formación que las pequeñas. Sin embargo, la valoración es positiva y la mayor parte de las empresas declaran que sus necesidades en materia de formación no están cubiertas, siendo esta afirmación inversamente proporcional al tamaño de la empresa, son las empresas de más de quinientos trabajadores las que tienen menos necesidades cubiertas. Son distintas las razones que aportan las empresas sobre esta cuestión, desde motivos objetivos como los avances tecnológicos⁴⁰, las necesidades organizativas o la necesidad continua de

³⁹ Los sindicatos consideran la FPO como un aparcadero, ya que la formación no lleva a la inserción en el mercado de trabajo, sino que se realiza para ocupar el tiempo de los parados y rebajar en los períodos formativos las cifras de paro, llegando a afirmar tajantemente que el Plan FIP ha sido pensado para conseguir las ayudas del FSE. Sobre el particular vid. MORENO, FRANCISCO: «La juventud y el empleo». *Gaceta Sindical*, nº 52. Junio de 1987; p. 15. Las ayudas del FSE son muy desiguales en los distintos países: desde 1-1-1990 a 31-12-1992 en Francia 872 millones de Ecus, en Bélgica 174 millones de Ecus, 573 millones en la RFA, 7 millones para Luxemburgo, norte y centro de Italia 585 millones, 230 millones en Países Bajos, 1025 millones para Reino Unido, 99 millones para Dinamarca. Vid. Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 1989 -DOCE nº L 64 de 13 de marzo de 1990, pp. 14 y ss., relativa a la intervención del FSE en virtud de los objetivos 3 y 4 del FSE en Francia, Bélgica, RFA, Luxemburgo, centro y norte de Italia, Países Bajos, Reino Unido y Dinamarca.

⁴⁰ En algunos países de la CEE, caso de Bélgica, la negociación colectiva tiene una gran importancia en materia de Formación Profesional y adecuación a las nuevas tecnologías. Un ejemplo claro es que el empresario, tres meses antes de la implantación de nuevas tecnologías en el seno de la empresa, ha de informar a los representantes de los trabajadores y negociar con ellos. Si el empresario no respeta este procedimiento y despide por motivo de inadaptación a las nuevas tecnologías, debe pagar una indemnización de tres meses de salario. *Revue Syndicaliste* nº 314. Février 1989. Por contra en España la negociación colectiva carece de importancia en este tema. Véase OJEDA AVILES, ANTONIO, SALCES RODRIGO, TERESA y RODRÍGUEZ RAMOS, Mª JOSÉ: «La Formación Profesional en los convenios colectivos del trienio 1984-1986». En *Contrato de trabajo y Formación Profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la Comunidad Europea. V Jornadas andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*; pp. 203 y ss.

reciclaje (42%), hasta falta de cualificación o de adaptabilidad de los trabajadores (38%), falta de centros o escuelas de formación o falta de medios de las propias empresas (27%) o falta de información, tiempo o conocimientos del mercado (7%)⁴¹. El motivo fundamental de la política de formación en el marco empresarial lo constituyen las nuevas tecnologías, para lo que éstas estiman que es mejor la formación que imparten en la propia empresa, que la que puedan recibir los trabajadores en las escuelas, «anquilosadas en los viejos y caducos programas de formación, preparando a los jóvenes para el ejercicio de unas acciones profesionales que el mercado no demanda ya»⁴².

La FPO es una Formación Profesional de carácter especializado, orientada a la capacitación para el desempeño de puestos de trabajo concretos. No crea empleo, pero es un elemento importante para evitar fricciones y desajustes en el mercado de trabajo, al mantener a una parte de la población activa ocupada.

c) La intervención del Gobierno y la participación de las empresas en la formación

En España siempre ha existido la idea de que las empresas están poco dispuestas a la formación de sus trabajadores, pero «la tendencia a separar la formación de los esfuerzos de las empresas ha ido demasiado lejos», pues «el método óptimo de formación consiste en programas de formación intensiva adaptados a las necesidades específicas de las distintas industrias»⁴³. En esta situación el papel del Gobierno ante la formación debe limitarse a prestar ayuda y orientación. Podría ser interesante aplicar en España respecto a las empresas y la incentivación de la formación en las mismas el concepto de impuesto-subsidación; concepto utilizado en Gran Bretaña en la British Industrial Training Act de 1964, creadora de los Industrial Training Boards y que consistía en exonerar de impuestos a aquellas empresas que impartieran formación de calidad, otorgándoles una subsidación al mismo tiempo procedente de los impuestos de aquellas empresas que no formaran trabajadores, sino que se dedicaran a contratar a los ya formados. De esta manera las empresas, para librarse de los impuestos, tenderían a desarrollar en su seno cursos de formación. Se producía así una redistribución de los presupuestos para la formación entre las empresas de una misma industria, repartiéndose los costes entre las mismas⁴⁴. Aunque en

⁴¹ Datos recogidos de *Coyuntura Laboral* nº 25, abril 1988. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁴² APARÓ cfr. GONZÁLEZ, José Luis: «La inserción profesional de los jóvenes en la empresa a través de las becas». *Relaciones Laborales* nº 10. Octubre 1986, p. 110.

⁴³ BLAUG, M.: *Educación y empleo...*; *op. cit.*, p. 184 y p. 60.

⁴⁴ La forma de llevar a cabo esta operación era a través de las Juntas de Formación, formadas tripartitamente por representantes de la dirección de la empresa, representantes de los sindicatos y representantes de la enseñanza. En Gran Bretaña fracasó fundamentalmente por que la ley no reconoció la distinción entre Formación Profesional Específica y Formación Profesional General. Vid. BLAUG, M.: *Educación y empleo...*; *op. cit.* pp. 184 y ss.

1973 una nueva ley eliminó prácticamente la posibilidad de que las empresas recibiesen una subsidación, el impuesto seguía sin ser pagado por aquellas empresas que impartían una formación de calidad. A partir del 31 de marzo de 1982, las empresas se ocuparán de los gastos de mantenimiento de las Juntas de Formación, con lo que éstos dejarán de correr de manos públicas⁴⁵. BLAUG propone una distinción entre las empresas que realicen educación específica y las que se dediquen a la educación general. Las primeras, al ser ya rentable de por sí para la empresa la formación de sus trabajadores, no hay que subsidiarlas; las segundas, supondrían un reembolso de costes que la empresa no ha tenido. La solución puede ser, bien atender las necesidades de los aprendices y no de las empresas⁴⁶, bien que el Gobierno se ocupe exclusivamente de aquellas actividades de formación que sin su intervención puedan desaparecer o perder calidad y de aquellas otras actividades formativas que sean más costosas sin dicha intervención⁴⁷.

Si bien la valoración de los cursos de FPO no es positiva, sí puede afirmarse que puede jugar un importante papel en la recuperación de la Formación Profesional y en la actual reforma que plantea la LOGSE. Será necesario que se mejoren los contenidos de los cursos, exista un control más estrecho por parte del INEM, se doten los cursos de material suficiente, se programen éstos en función de un previo estudio del mercado de trabajo que arroje luz sobre las profesiones con más futuro, se recicle a los monitores, se realice un seguimiento del alumnado, se arbitren medidas tendentes a garantizar unas mínimas condiciones en los Centros Colaboradores, se racionalicen las ofertas formativas... Ya en 1987, la subdirectora provincial del INEM de Barcelona, calificó la FPO como un sistema descolarizado, por sus métodos y sus objetivos; se planteó retos para superar los problemas de la Formación Profesional, entre ellos: inserción en el mercado de trabajo como resultado de la actividad formativa, descentralización territorial, posibilitar la realización de transferencias tecnológicas entre empresas por medio de acciones formativas, incorporar la informática y gestión a los programas ocupacionales, consolidar la integración del sistema de Formación Profesional Ocupacional al empleo, constituyendo la oficina integrada del INEM y desarrollando el área de actividad como ámbito que posibilita la utilización activa del tiempo de paro, mediante el acercamiento al autoempleo, la congestión en la búsqueda del trabajo, los planes de ocupación, la colaboración social y la formación que apoya y recorre todas las áreas⁴⁸.

El problema que se ha creado en la Formación Profesional es de competencias: por un lado, la FPR corresponde al Ministerio de Educación y Ciencia; por

⁴⁵ Vid. OCDE: *El futuro de la enseñanza y de la Formación Profesional*, Madrid, 1984; p. 98.

⁴⁶ BLAUG, M.: *Educación y empleo*; *op. cit.*, p. 189.

⁴⁷ Esta es la línea que propugnaba en EE.UU la National Commission For Employment Policy. Vid. OCDE: *El futuro de la enseñanza y la Formación Profesional*, Madrid, 1982; p. 55.

⁴⁸ Vid. *Revista Guía* nº 161-162, de 30 de agosto de 1987.

otro lado, la FPO, es competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Existe una desconexión crónica entre ambas ofertas de FP, no sólo de competencias, ya que la primera forma parte del sistema educativo, y la segunda está incardinada en el sistema productivo, con lo que no se ha terminado de solucionar el problema por el que surgió la FPO: unir las dos orillas del mismo río, para posibilitar la inserción en el mercado de trabajo. Es una distinción entre un programa que no sirve para preparar a los estudiantes para una ocupación específica y otro que está concebido como aprendizaje preparatorio para una ocupación concreta. Las consecuencias son importantes, así la FPR como rama de las enseñanzas medias, junto a los estudios de BUP inscritos en el sistema educativo, estando el derecho a la educación regulado en el art. 27 de la Constitución como derecho fundamental; mientras que la FPO quedaría fuera del 27 y recogida en el 40.2 del texto constitucional. La desconexión crónica entre FPR y FPO ha intentado ser solventada a través de convenios entre los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Educación y Ciencia; sin embargo, no han sido suficientes, lo que nos lleva a pensar que siendo el fin de ambas ofertas de Formación Profesional el mismo en la práctica, es necesario un único sistema de Formación Profesional. Asimismo, cuando fue creado el Consejo General de la Formación Profesional por Ley 1/1986, de 7 de enero, le atribuía como competencias entender tanto de FPR, como de FPO, en un intento de aunar ambas ofertas; en su composición se observaba esta tendencia, pues está formado por representantes de ambos Ministerios. La tendencia actual es unificar la FPR y la FPO, así la LOGSE, aún siendo Ley de Ordenación del Sistema Educativo se refiere tanto a la FPR como a la FPO. En definitiva, la Formación Profesional debe cumplir una doble función: por un lado, dar una preparación profesional y, por otro lado, servir de muelle atenuante del sistema productivo, dándole a los jóvenes desempleados una preparación en atención a las necesidades del mercado de trabajo.

2) La Formación en alternancia: Posible solución a los problemas de desconexión entre Formación Profesional Reglada y Formación Profesional Ocupacional.

El programa de prácticas en empresas o formación en alternancia se inició con carácter muy específico a principios de los años ochenta. Pero su difusión vino a raíz de su inclusión en el primer Programa Nacional de Formación e Inserción Profesional en 1985. La finalidad del programa de prácticas en las empresas es adecuar los conocimientos teórico-prácticos adquiridos en los Institutos de Formación profesional a la realidad tecnológica y empresarial. Si bien contó con reticencias por parte sindical, al pensar que podría ser una tapadera para el empleo encubierto, el programa se ha revelado como la posible vía de solución de los problemas de la inserción en el mercado de trabajo. Este programa ha adquirido un desarrollo extraordinario y se ha pasado de 2.364 estudiantes en 1984 a más de 30.000 en 1988. Sin embargo, aún es un programa que adolece de deficiencias importantes, pues no se ha configurado como formación dual en los centros edu-

cativos y en las empresas, y existe poca relación en la mayor parte de los casos con los estudios que los alumnos han cursado. La valoración es positiva pues la formación en alternancia es un elemento importante para reducir el desempleo, formar mejor a los futuros especialistas, conducir a una mayor adecuación formación-empleo. Para ello es necesario hacer más eficaz la figura del tutor de prácticas en las empresas, fomentar la participación de empresarios y sindicatos en los departamentos de orientación de los centros, establecer subvenciones y ayudas a empresarios⁴⁹ y trabajadores. Sin embargo, el hecho de que la formación en alternancia esté bajo el control del empresario es un elemento, que aunque de tipo ideológico, ha sido muy criticado en otros países como Francia⁵⁰.

3) Escuelas Taller y Casas de Oficios

Otra de las modalidades de la FPO, aunque no incluida en el Plan FIP, es el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios. Se trata de Programas Públicos de empleo-formación, que tienen como finalidad fomentar el empleo y la formación entre jóvenes menores de 25 años, rehabilitar nuestro patrimonio histórico-artístico y evitar la desaparición de oficios artesanales en regresión. El programa fue puesto en marcha por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁵¹, en 1985 para combatir el desempleo juvenil. Dos son las etapas de que consta la formación en las Escuelas Taller: la primera, de tipo compensatorio en la que se concede el graduado a aquellos que no lo tengan, tiene una duración de cuatro meses y es una etapa fundamentalmente formativa, en la que los alumnos reciben una beca; la segunda, de ocho meses de duración, es una etapa de formación en alternancia, en la que los jóvenes son alumnos-trabajadores y perciben un salario; por último, en la tercera etapa, de dos años de duración generalmente, los alumnos son ya considerados trabajadores y tienen dos salidas, bien constituirse en trabajadores autónomos, bien continuar en la obra percibiendo un salario. Como se observa en el cuadro, se ha producido un aumento considerable de alumnos: si a principios de 1988 funcionaban unas 131 Escuelas Taller con 7000 alumnos y 2000 profesores, en octubre de 1988 el Programa abarcaba 339 Escuelas Taller y 128 Casas de Oficios, con 26.640 trabajadores y 5.328 profesores; hasta marzo de 1989, si bien no ha aumentado el número de centros, sí lo han hecho el número de alumnos a más de 30.000 y el número de profesores a unos

⁴⁹ Es significativo destacar cómo en otros países como Alemania, los empresarios no sólo no reciben subvenciones para la realización de este tipo de programas, de los que además se benefician directamente, sino que incluso aportan un fondo común para hacerlo realidad. Sobre el particular vid. la intervención de Ulrich Zachert recogida en este mismo libro.

⁵⁰ Vid. LUTERINGER, J.M.: «Crisis del empleo y de la Formación Profesional en Francia y en Europa». En *Temas Laborales* n° 4, 1985: p. 5.

⁵¹ Estos programas son promovidos por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que ha de solicitar su creación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del INEM. Durante 1986, la Agencia de Medio Ambiente promovió en Andalucía la creación de las dos primeras Escuelas Taller en la Alpujarra (Granada) y en la Sierra Norte andaluza.

8.000⁵². Pero la importancia de las Escuelas Taller no está en el número de alumnos al que van dirigidas, sino en el colectivo de jóvenes, ya que se trata de desempleados que o no han conseguido terminar los estudios de EGB (23%) o, habiéndolos terminado, no continúan sus estudios de Formación Profesional o de BUP (52%), pues es menor el número de jóvenes que, habiendo finalizado BUP, entran en las Escuelas Taller (12%).

El Programa de Casas de Oficios se divide en dos etapas: la primera, es la fase de Formación Ocupacional, donde se aprende un oficio; la segunda, la fase de formación en alternancia. Su duración es nunca superior a un año ni inferior a seis meses. La preferencia de los alumnos por los distintos oficios varía sustancialmente entre las Escuelas Taller y las Casas de Oficios, siendo en éstas los talleres de artesanía los que registran una mayor preferencia (20% frente a un 1% en las Escuelas Taller), asimismo existe alguna especialidad diferente en las Casas de Oficios como reforestación y viverismo.

El Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1986 y reguladas por Orden Ministerial de 29 de marzo de 1983⁵³. A pesar del considerable aumento de las mismas y la gran importancia que pudieran tener como mecanismo moderador del mercado de trabajo, facilitando la inserción en el mismo, los problemas con que se enfrentan las Escuelas Taller son numerosos y no quedan muy lejos de los que presenta la FPO o la misma FPR. La solución podría ser, más que la dispersión de ofertas de Formación Profesional, una única oferta inmersa en el sistema educativo, con unicidad de titulaciones. La crítica ha venido fundamentalmente por parte de los sindicatos, que estiman que es una buena idea, pero que realmente sólo sirven para conseguir mano de obra barata en condiciones precarias.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio ha girado alrededor de la dificultad de inserción en el mercado de trabajo desde las enseñanzas de Formación Profesional, su insuficiencia y la aparición de distintas ofertas de Formación Profesional. El problema de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo actualmente viene dado por diversos motivos de los que hay que destacar especialmente la falta de adecuación formación-empleo. Respecto a la insuficiencia de la Formación Profesional y la aparición de otras ofertas diferenciadas, nos encontramos en una etapa de reformas que ya comenzó con la Ley General de Educación de 1970 y que no ha culminado aún, pues la LOGSE necesita desarrollo reglamentario. Es opinión mayoritaria que

⁵² Andalucía es una de las Comunidades Autónomas con mayor participación 4: 92 Escuelas Taller, 27 Casas de Oficios, con 7350 alumnos. Datos recogidos del noticiario «Escuelas Taller» elaborado para la exposición sobre Escuelas Taller y Casas de Oficios celebrada en Sevilla del 6 al 12 de Marzo de 1989.

⁵³ Vid. BOE de 30 de marzo de 1988.

es necesaria una reforma y el fomento de la Formación Profesional para obtener personal más cualificado, que redunde en un sistema productivo más competitivo. Así lo han entendido todos los países integrantes de la CEE y la propia Comunidad que ha venido desarrollando una importante labor en materia de Formación Profesional. Sin embargo, nuestro país está aún muy lejos de otros países, no sólo por lo que respecta a la Formación Profesional precontractual, sino también durante el período contractual, en el que la insuficiencia del artículo 22 del Estatuto de los Trabajadores y su remisión a los convenios colectivos, que escasamente regulan la materia⁵⁴, no tiene nada que ver con otros países.

En segundo término, en toda Europa se observa un aumento del nivel de estudios obtenidos por los alumnos en proporción inversa a las necesidades del mercado de trabajo. Existe una sociedad sobreeducada en relación a las exigencias del mercado de trabajo.

El tercer factor que hemos de tener en cuenta es que el empleo conseguido por los jóvenes es un empleo precario, correspondido con un fenómeno de segmentación del mercado de trabajo: se trata, asimismo, de un sector, el de los jóvenes, al que más le afectan los problemas de desempleo.

Como hemos visto, formación y empleo son dos elementos que van íntimamente unidos. La rapidez con que se están produciendo algunos cambios en el seno de la Comunidad Económica Europea y a nivel internacional, llevan a establecer que es necesaria una mano de obra cualificada, perfectamente adaptada a las necesidades del mercado de trabajo y a las nuevas tecnologías, con objeto de conseguir una Europa más competitiva en el mercado internacional y disminuir el desempleo que está alcanzando cotas alarmantes. Por todo ello es necesario fomentar la cooperación a nivel comunitario, dado el abanico de programas que se presentan. Si bien no podemos negar las buenas intenciones de la puesta en marcha de los distintos programas por parte de la CEE, otra cosa será el uso que de la financiación y de los fondos hagan los solicitantes de los mismos. Sería necesario el establecimiento de un control mediante un organismo creado al efecto para el seguimiento de los distintos programas comunitarios.

Por todo ello, es necesario el replanteamiento del modelo formación-empleo, un análisis de la oferta y demanda de empleo, observar los flujos del mercado de trabajo y atender al desarrollo regional.

En conclusión, la política de empleo está íntimamente ligada a la política educativa: conexión que llega incluso a menores posibilidades de formación entre los trabajadores con empleo atípico y los parados, los datos son significativos: un 52% de parados sin ninguna Formación Profesional frente a un 30% entre las personas con empleo⁵⁵.

⁵⁴ Vid. OJEDA AVILÉS, ANTONIO; SALCES RODRIGO, TERESA Y RODRÍGUEZ RAMOS, M^a JOSÉ: «La Formación Profesional en los convenios colectivos...» En *V Jornadas andaluzas...*; *op. cit.*, pp. 203 y ss.

⁵⁵ Sobre el particular véase la intervención de Eduardo ROJO TORRECILLA en este mismo libro.

Las alternativas a la Formación Profesional han de ser valoradas positivamente como tales, sin embargo, su aplicación en la práctica ha producido muchos problemas y no ha solucionado los ya existentes. Sin duda, la Formación Profesional es una labor de todos: profesores, alumnos, empresarios, trabajadores, sindicatos y Administración⁵⁶. Ha de entenderse como Formación Profesional permanente y única que comience al principio de la vida educativa y se desarrolle durante y después del contrato de trabajo. Un factor esencial puede ser la Formación en alternancia, siempre que partiendo de la Formación Profesional en el sistema educativo y los empresarios no utilicen a los alumnos de Formación Profesional como mano de obra barata, sino que compartan con los profesores la obligación de aprendizaje del oficio a la vieja usanza del contrato de aprendizaje y de la experiencia italiana, donde el empleo de aprendices ha sido regulado por la Ley 56/1987, que recoge en su artículo 51 incentivos, tales como: petición nominativa, prolongación de la edad hasta los 29 años en el sector artesano, exoneración de las cotizaciones a la Seguridad Social durante el primer año de la contratación por tiempo indefinido y no computar el número de aprendices si la ley o los convenios colectivos prevén límite numérico para la aplicación de determinadas normativas⁵⁷. Las innumerables ayudas y subvenciones que otorga la Administración podrían ser un factor importante, sin embargo, las elevadas subvenciones y salarios de los profesores de FPO, frente a la mínima ayuda a los alumnos ha propiciado frecuentemente el fraude.

Otro de los retos, que ya apuntara el AES, es la necesidad de un estudio del mercado de trabajo que muestre el abanico de nuevas profesiones, en las que la oferta supera la demanda, estudio importante no sólo como medio para posibilitar la inserción en el mercado de trabajo, tremendamente aestado por la flexibilidad, sino, y como consecuencia de esto, reducir el desempleo fundamentalmente juvenil que proviene de las enseñanzas de Formación Profesional

La tendencia actual es la descentralización de la Formación Profesional, consecuencia de la falta de eficacia práctica del Consejo General de la Formación Profesional, y debido al amplio ámbito de actuación geográfico que abarca. Esta afirmación se fundamenta en que el Ministerio de Educación y Ciencia, previa aprobación por el Ministerio para la Administración Pública, ha promulgado la Orden Ministerial de 21 de junio de 1990. A través de la misma han sido creadas Comisiones Provinciales, cuyas funciones son meramente consultivas⁵⁸, en la

⁵⁶ En el sistema francés se ha tendido a implicar a nuevos interlocutores en el proceso de formación. Vid. LUTTINGER, J.M.: «Crisis del empleo y de la Formación Profesional en Francia...»; *op. cit.*, p. 50.

⁵⁷ Vid. PEDRAZZOLI, Marcelo: «Trabajo subordinado y nuevas formas de empleo en Italia». En *Relaciones Laborales* nº 7 y 8, 1989, p. 28

⁵⁸ La Orden de 21 de junio de 1990 señala en su artículo segundo las funciones de las Comisiones Provinciales de Formación Profesional que serán las siguientes: a) Proponer las medidas necesarias para adecuar la actual oferta de Formación Profesional a las necesidades productivas y a la

misma línea que las del Consejo General de la Formación Profesional, quedando su composición subordinada a la de éste último en lo que respecta a los representantes de organizaciones sindicales más representativas, que han de ser los mismos que forman parte del Consejo General.

Cuestiones como ¿cuánto debe gastarse un Gobierno en formación y si su actuación ha de ser intervencionista o exclusivamente de apoyo a la Formación Profesional? o ¿cuál debe ser la actuación de las empresas en materia de formación?, nos llevan a cuestionarnos el papel del Gobierno y de empresarios, e inclusive sindicatos, en la Formación Profesional.

En resumen, y en palabras del prof. ROJO TORRECILLA, «una política activa de empleo que tienda a la creación de puestos de trabajo debe poner el acento en la formación del capital humano como la inversión más rentable a medio y largo plazo para el conjunto de la sociedad»⁵⁹, pues no podemos olvidar que la buena o mala formación de los trabajadores redonda en la productividad y competitividad de las empresas.

demanda del mercado de trabajo. b) Proponer el mapa formativo de la zona, mediante la identificación de las familias profesionales y los nuevos ciclos formativos de grado medio y superior necesarios, para lo cual deberán conjugar la información obtenida por el estudio y el análisis del propio entorno productivo con los datos sectoriales sobre disponibilidades de recursos recibidos al respecto de los órganos centrales del M.E.C. y otros Organismos de la Administración c) Emitir informe sobre las disponibilidades formativas existentes en las empresas, el seguimiento y evaluación de las estancias formativas de los alumnos en las mismas, así como las propuestas de su planificación. d) Elaborar propuestas de redefinición de la actual oferta de Formación Profesional: Ramas y especialidades que deben actualizarse y nuevas profesiones que deben crearse. e) Informar, con carácter preceptivo, sobre la definición, modificación o supresión de la oferta de formación profesional específica de su demarcación. e) Informar, con carácter preceptivo, sobre la definición, modificación o supresión de la oferta de Formación Profesional específica de su demarcación. f) Proponer la planificación de las acciones que deben desarrollarse en las empresas y otras entidades o instituciones en relación con la formación del profesorado.

⁵⁹ Véase la intervención del prof. ROJO TORRECILLA en este mismo libro.