



## CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA, DEL PRIMER AL SEGUNDO PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

TERESA TORRES SOLÉ (\*)

**RESUMEN.** A la formación se le asigna capacidad para favorecer la productividad, la competitividad y el acceso a una ocupación. Teniendo en cuenta esta característica, el artículo analiza los cambios y tendencias de la formación inicial, continua y ocupacional en España desde la aprobación del primer Programa Nacional de Formación Profesional en 1993, hasta el segundo Programa aprobado en 1998. En este sentido, se observa que los tres subsistemas de formación no están exentos de ciertos puntos débiles que dificultan la plena consecución de los objetivos que tienen asignados y que en ciertos aspectos no han sido corregidos en el nuevo Programa Nacional de Formación Profesional.

### INTRODUCCIÓN

La formación constituye un objetivo prioritario de cualquier país que se plantea estrategias de crecimiento, de desarrollo tecnológico y de mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. En este sentido, el Tratado de la Unión Europea hace clara referencia a la necesidad de mejorar la inserción social y profesional en el mercado de trabajo, de facilitar el acceso a la formación y de favorecer la movilidad de los formadores y de las personas en formación, entre otras acciones.

En España con la constitución del Consejo General de Formación Profesional se crea una entidad que reconoce el carácter participativo y de responsabilidad conjunta en la formación. El Consejo tie-

ne asignada la elaboración de los sucesivos Programas Nacionales de Formación Profesional.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los cambios y tendencias que en materia de formación se han producido entre la aprobación del Primer Programa Nacional de Formación Profesional (1993) y el Segundo Programa aprobado en febrero de 1998. Para ello, en el primer apartado se estudia la importancia y objetivos atribuidos a la formación. Tras él, en el segundo se ofrece el marco jurídico de la formación en España; la creciente normativa en esta materia muestra la mayor atención que los agentes sociales y el gobierno conceden a la formación. En el tercer apartado se presenta la situación actual y las tendencias experimentadas por la

---

(\*) Universidad de Lleida.

política de formación, desde sus diferentes ámbitos: formación continua, ocupacional e inicial. Para finalizar, el cuarto apartado recoge las conclusiones extraídas a partir de los apartados anteriores.

## IMPORTANCIA Y OBJETIVOS DE LA FORMACIÓN

La importancia de la formación en la economía se argumenta, básicamente, por tres motivos: como factor determinante del crecimiento de la productividad; como factor determinante de la competitividad; como factor que disminuye el riesgo del paro y facilita el acceso a una ocupación.

- En primer lugar, existe un notable consenso en resaltar la importancia de determinados activos intangibles, como la formación, entre los factores determinantes de la productividad y que explican, en parte, las diferencias que se producen entre el crecimiento económico de los diferentes países; Becker (1983), Schultz (1985), Blaug (1981). Según el IRDAC (1991) la calidad y cantidad de cualificaciones constituye el primer determinante del nivel de productividad de un país.

Actualmente, la formación no se considera como un simple factor que añade productividad, mejorando la cualificación de la mano de obra (enfoque neoclásico). Las aproximaciones más recientes (enfoque institucionalista) señalan que la formación es un elemento clave que posibilita, mediante la formación de científicos, avanzar el conocimiento de base, a través de la formación de técnicos, propiciar la

aplicación de estos conocimientos y mejorar la adaptabilidad a los cambios de productos, de procesos y de organización productiva (Oroval, 1995). En este sentido, Alcaide et al. (1996) consideran que las deficiencias formativas de la fuerza de trabajo española y, en consecuencia, la escasez de una mano de obra con una cualificación ajustada a las necesidades del sistema productivo puede perjudicar el objetivo de la convergencia real y nominal de la economía española con la de los países de la Unión Europea.

- En segundo lugar, la competitividad se asocia con incrementos de rentas, con mayores oportunidades de empleo y mayor calidad de vida, en un contexto mundial en el que se mantengan los compromisos internacionales (Modrego, 1993). Esto supone que las empresas deben mejorar su competitividad mediante la elevación de la calidad de sus productos, la mejora de la tecnología del producto y el incremento de la eficiencia de la producción, para poder producir mejores productos y procesos que sus rivales y aprovechar estas ventajas para ganar mayores cuotas de mercado.

De ahí que el Libro Blanco de la Comisión Europea (1993) considere que la formación de los recursos humanos, al facilitar la asimilación y la difusión de las nuevas tecnologías, es uno de los principales factores que permite proporcionar a las empresas una ventaja competitiva<sup>1</sup>. Se comprende así, que en España la progresiva eliminación de las barreras a la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, como consecuencia de la

---

(1) El Libro Blanco indica que en los países con un mayor nivel de educación y formación, por ejemplo Alemania o Japón, los problemas de competitividad y ocupación se plantean con menor intensidad.

implantación del Mercado Interior Europeo sitúe como elemento clave el aumento de la cualificación profesional de los trabajadores y de la competitividad de las empresas. En este sentido, en el preámbulo del Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional<sup>2</sup>, se señala que la formación es un factor esencial para la competitividad de las empresas y la calidad de los servicios y de los productos.

- Por último, los altos y persistentes niveles de paro se imputan, en cierta medida, a deficiencias en la relación entre oferentes y demandantes de empleo debido a los déficits profesionales que ha padecido una parte de la población. Por consiguiente, la importancia de la formación se basa en que ésta, facilita una mayor adaptación de las personas desocupadas a los requerimientos del mercado de trabajo y reduce el problema del paro al facilitar la inserción de las personas formadas. En este sentido, la OCDE (1982) afirma que la formación no tiene la función de crear empleo, sino que las personas formadas pueden afrontar mejor los problemas del paro. La formación intenta corregir la carencia de cualificaciones adecuadas para aprovechar las oportunidades de empleo disponibles. Desde esta perspectiva la formación es uno de

los elementos clave de las políticas activas de empleo<sup>3</sup>.

De todo lo anterior se deduce y comprende por qué la mayoría de los Gobiernos europeos y los diferentes agentes sociales coinciden en señalar el papel estratégico que debe otorgarse a la política de formación y la necesidad de elevar el nivel de cualificación de la población. Esto nos lleva a la necesidad de analizar como, cuando y porque la formación se ha convertido en una prioridad política en España.

## EL MARCO JURÍDICO DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

En España el interés oficial por el tema de la política de formación surge con cierto retraso respecto a otros países, atraso histórico que se debe al menor grado de industrialización de nuestra economía. Por ello, no es hasta el año 1931 cuando se crea el primer servicio público para la promoción del empleo<sup>4</sup>.

Posteriormente, iniciada la etapa democrática, el *Capítulo III del Título I de la Constitución*, está dedicado a los principios rectores de la política social y económica. En dicho capítulo, el artículo 40.2 establece que los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y

---

(2) Este Acuerdo fue suscrito el 19 de diciembre de 1996 por: Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CCOO.

(3) Las políticas de empleo configuran un conjunto de actuaciones públicas que comprende la normativa laboral y fiscal, la protección social y las acciones para mejorar las oportunidades laborales de los trabajadores. Estas políticas se clasifican en activas y pasivas. Las segundas se destinan a mantener los ingresos de las personas desocupadas mediante las prestaciones de paro y las jubilaciones anticipadas. Las primeras comprenden un conjunto diverso de acciones: servicios públicos de ocupación y orientación, formación para personas ocupadas y desocupadas, medidas a favor de los colectivos más desfavorecidos, subvenciones a la contratación y creación directa de empleo, como las más importantes. Las políticas activas de empleo están destinadas a aumentar las oportunidades de conseguir un empleo a los trabajadores desocupados y mantener el trabajo de los ocupados.

(4) SEGOVIA y ZACCAGNINI (1988) analizan con mayor detalle el marco jurídico e institucional de la formación en España desde finales del siglo pasado hasta la década de los ochenta.

readaptación profesionales. A tal fin, el Acuerdo Económico y Social (AES, firmado en 1984) fija compromisos tripartitos entre los Agentes Sociales y el Gobierno sobre la necesidad de adaptar las acciones formativas a los nuevos requerimientos del mercado laboral y señala el papel primordial de la formación para superar la deficiente situación del mercado de trabajo español. Para el cumplimiento de los objetivos señalados, el artículo 16 de dicho Acuerdo aprueba la constitución de un Consejo General de la Formación Profesional.

Mediante la Ley 1/1986 de 7 de enero se crea el Consejo General de Formación Profesional, de carácter tripartito<sup>5</sup> y órgano consultivo del Gobierno al que se le asigna la elaboración del *Primer Programa Nacional de Formación Profesional*, que comprende el período 1993-1996 para su elevación y aprobación por el Gobierno. El primer Programa es aprobado por el Consejo General de la Formación Profesional el 3 de febrero de 1993 y posteriormente por el consejo de Ministros el 5 de marzo de 1993.

Siguiendo con el contexto normativo, en septiembre de 1997 el Gobierno español presentó el Plan Plurianual de Empleo del Reino de España para el período 1997-99, con el fin de cumplir con los compromisos adoptados en la Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo, celebrada en Luxemburgo. La estructura de este Plan de Empleo se divide en cinco captu-

los, el primero de los cuales se destina a las medidas de formación orientada a la empleabilidad y adaptabilidad.

Finalizado el I Programa Nacional de Formación Profesional, el segundo es aprobado por el Consejo General de la Formación Profesional el 18 de febrero de 1998, con vigencia hasta el año 2002 inclusive. El objetivo básico del nuevo Programa es la consolidación de un sistema integrado de Formación profesional estructurado en tres subsistemas: *formación inicial, ocupacional y continua*, para lograr una vertebración y cooperación activa, efectiva, funcional y territorial del Sistema Nacional de Formación Profesional. En este programa se recogen los siguientes objetivos y medidas dirigidas a potenciar la formación.

#### AL SISTEMA EDUCATIVO LE CORRESPONDE ASUMIR LA FORMACIÓN REGLADA<sup>6</sup>

La formación reglada comprende la *formación profesional de base* que se imparte en la ESO y en el Bachillerato y la Formación Profesional Específica impartida a través de los correspondientes ciclos de grado medio y superior; junto a los Programas de Garantía Social orientados a los alumnos que no han obtenido la titulación de ESO en sus estudios. El objetivo de la formación inicial es, sin perjuicio de sus objetivos educativos, el de ofrecer cualificaciones profesionales que garanticen la empleabilidad de sus titulados.

(5) Según el AES, forman parte del Consejo General representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contando con la colaboración de otros Departamentos Ministeriales que realizan tareas de formación profesional. La representación de las Organizaciones empresariales y sindicales es paritaria y corresponde a las que tengan el carácter de más representativas con arreglo a la Ley. Posteriormente, la Ley 19/1997, de 9 de junio, modifica parcialmente la composición de dicho Consejo, al favorecer la participación en el mismo de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

(6) Entendemos por ella la formación emprendida una vez alcanzada la edad a la que finaliza la escolaridad obligatoria de dedicación completa. El capítulo III del Segundo Programa Nacional de Formación Profesional está dedicado a los objetivos de la formación reglada. A la formación reglada también se la denomina formación inicial, por ser un término generalmente utilizado por la Unión Europea para referirse a este tipo de formación.

Estos instrumentos están regulados por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Su gestión depende del Ministerio de Educación y Cultura y de las Comunidades Autónomas que tienen asumida su competencia: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, La Rioja, Baleares, Murcia y Madrid<sup>7</sup>.

Su financiación corresponde a dos tipos de administraciones, al Ministerio de Educación y Cultura o las Comunidades Autónomas que han recibido el traspaso en materia educativa, junto a las aportaciones de los Fondos estructurales procedentes de la UE.

#### **A LA ADMINISTRACIÓN LABORAL LE CORRESPONDE ASUMIR LA FORMACIÓN OCUPACIONAL<sup>8</sup>**

El objetivo general de la formación ocupacional, como política activa de empleo, se dirige prioritariamente a potenciar la inserción y reinserción profesional de la población demandante de empleo, mediante la cualificación, recualificación o

puesta al día de sus competencias profesionales. Los dos instrumentos básicos de la formación ocupacional son el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y las Escuelas Taller y Casas de Oficios.

La formación ocupacional instrumentada a través del Plan FIP<sup>9</sup> está dirigida principalmente a potenciar la inserción en el mercado de trabajo, a través de cursos formativos, de la población demandante de empleo, especialmente los beneficiarios de prestaciones por desempleo y parados con dificultades de inserción.

La gestión del Plan FIP corresponde al INEM o a la Administración Autónoma, en función de las transferencias efectuadas a las siguientes Comunidades: Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, Canarias, Extremadura, Aragón, Baleares, Navarra, Castilla-La Mancha, Madrid y Cantabria<sup>10</sup>. Su financiación procede de la cuota de formación profesional resultante de la aportación de las empresas y los trabajadores en la parte no asignada a la formación continua<sup>11</sup> y de las aportaciones del Fondo Social Europeo (FSE).

---

(7) Las fechas de traspaso de las competencias educativas a las diferentes CCAA son las siguientes: País Vasco, 1980; Cataluña, 1980; Galicia, 1982; Andalucía, 1982; Canarias y Comunidad Valenciana, 1983; Navarra, 1990; Baleares, 1997; Aragón, 1998; La Rioja, 1998; Murcia, 1999 y Madrid, 1999; Extremadura, 2000; Cantabria, 2000; Castilla y León, 2000 y Asturias, 2000.

(8) Se entiende por ella la formación para las personas actualmente excluidas del mercado laboral. El capítulo IV del Segundo Programa Nacional de Formación Profesional se centra en los objetivos de la formación ocupacional.

(9) El Plan Nacional de Formación Profesional e Inserción Profesional inicia su regulación con la Orden Ministerial de 31 de julio de 1985.

(10) El traspaso de dicha competencia se produce durante los siguientes años: Cataluña, 1991; Comunidad Valenciana, 1992; Galicia, 1993; Canarias, 1994; Andalucía, 1993; Extremadura, Aragón, Baleares, Navarra y Castilla-La Mancha, 1998; Madrid, 1999 y Cantabria, 1999.

(11) Una parte de la financiación de las acciones de formación ocupacional y continua procede de las cuotas de formación profesional, recaudada por la Seguridad Social a empresas y trabajadores. El tipo de cotización de esta cuota es, desde 1986, el 0,7% del que 0,6% es a cargo de la empresa y el 0,1% a cargo del trabajador. La Tesorería General de la Seguridad Social recauda las cantidades resultantes de aplicar el tipo vigente del 0,7%, que posteriormente traspasa al INEM.

Por otra parte, mediante el Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios<sup>12</sup>, se regula la formación profesional ocupacional de demandantes de primer empleo menores de 25 años, carentes de titulación profesional y no incluidos en los programas de Garantía Social. La competencia de las Escuelas Taller y Casas de Oficios ha sido traspasada a las tres comunidades siguientes: Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana. Los recursos destinados a estos programas procede de la aportación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el FSE y la entidad promotora de la Escuela Taller.

#### A LOS AGENTES SOCIALES LES CORRESPONDE ASUMIR LA FORMACIÓN CONTINUA<sup>13</sup>

La formación continua comprende el conjunto de acciones formativas que se llevan a cabo por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de las competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la promoción social, profesional y personal de los trabajadores.

La formación continua ha sido asumida por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) creada en 1992<sup>14</sup> a partir del Primer Acuerdo Nacional de

Formación Continua (ANFC)<sup>15</sup> y financiado a través de las cuotas de formación de las cotizaciones sociales que pagan empresas y trabajadores<sup>16</sup> junto a las aportaciones de los Fondos estructurales de la UE. Al primer ANFC que tubo vigencia durante el período 1993-96, le siguió el II ANFC 1997-2000.

#### CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN

La descripción del marco legal de la formación realizado, facilita el análisis de los cambios y tendencias que a continuación se indican, tomando como ámbito de referencia el período que transcurre desde el Primer Programa Nacional de Formación Profesional del año 1993, hasta la aprobación del nuevo Programa en el año 1998.

En relación con la *formación inicial*, actualmente se produce una coexistencia entre el sistema de formación profesional regulado por la Ley 14/1970 General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa de 6 de agosto (LGE) y la formación profesional regulada por la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Esta situación se producirá hasta que no finalice el calendario de implantación de la reforma prevista para el año 2002<sup>17</sup>.

(12) Las Escuelas Taller y Casas de Oficios son programas públicos de empleo-formación creados a partir del año 1985.

(13) Se entiende por ella la formación para las personas con empleo. El Segundo Programa Nacional de Formación Profesional dedica el capítulo V al desarrollo de los objetivos de la formación continua.

(14) Con anterioridad a esta fecha la formación continua se hallaba regulada por el Plan FIP.

(15) El Gobierno central y las organizaciones sindicales y patronales firmantes del ANFC han constituido la FORCEM como un ente de ámbito nacional que gestiona todos los aspectos relativos a la formación continua.

(16) El INEM transfiere a la FORCEM las cantidades recaudadas de la cuota de formación profesional correspondientes a la formación continua.

(17) Un análisis de los problemas de la formación profesional anterior a la LOGSE se realiza en J. CARABANA (1988).

Sin embargo, a pesar de la reforma planteada en la Ley de 1990, la sociedad sigue atribuyendo una falta de prestigio a la formación profesional inicial, percepción que en ocasiones, no se corresponde exactamente con la realidad. Por ello, es necesario realizar un esfuerzo para reivindicar y lograr una formación profesional inicial de calidad y transmitir este mensaje a la opinión pública. Se trata de mejorar la adecuación de la formación profesional a las necesidades del mercado de trabajo, analizar en qué medida las empresas cuando contratan un trabajador pueden sustituir a titulados en Formación Profesional por otros con Bachillerato o por personas que abandonaron el sistema educativo sin finalizar y realizaron su aprendizaje en el puesto de trabajo, y determinar cuáles son las causas de esta sustituibilidad entre trabajadores con diferente formación.

La experiencia que resulta de estos primeros años de aplicación de la LOGSE indica que algunas de las medidas adoptadas parecen más efectivas que otras, como la inclusión de las prácticas en empresas como una parte más del programa de estudios, o la mayor flexibilidad en la sustitución de unos cursos por otros, en la medida que dejen de responder a necesidades del mercado de trabajo, respecto a otras más problemáticas como la ruptura de la continuidad entre los niveles de los ciclos formativos en relación a la que existía entre los grados de Formación Profesional, y la formación profesional de tercer grado que no ha ido más allá de su publicación en el BOE (Jiménez, 1999).

Por otra parte, en el capítulo III del nuevo Programa Nacional de Formación Profesional dedicado a los objetivos de la formación inicial se indica que *la oferta formativa debe adecuarse simultáneamente a la demanda social y a la previsión de empleo, es-*

*timada a medio plazo, de ahí la necesidad de contar con una información permanente y actualizada, que deben facilitar, entre otros instrumentos, los Observatorios...*

En este sentido, no pude obviarse que en la mayoría de los casos, la oferta formativa que se imparte está más directamente relacionada con la estructura y dotación docente de los centros de educación, que no con la demanda social o la previsión de empleo futura. Del mismo modo, los datos proporcionados por los Observatorio ocupacionales ofrecen datos sobre las características de la demanda en un período pasado, datos que muchas veces no permiten realizar estimaciones futuras, ni siquiera a medio plazo (Fernández, 1990).

En relación con la *formación continua*, con anterioridad a la firma del Primer Acuerdo Nacional de Formación Profesional Continua (1992), la financiación de este tipo de formación se limitaba a la que aportaban las empresas, siendo los esfuerzos formativos de éstas tradicionalmente escasos, en este sentido, el gasto medio de formación en las empresas españolas era uno de los más bajos de la UE, con un 0,2% del coste laboral, frente al 1,5% del total comunitario. Así, en una encuesta realizada en junio de 1992, por el Fomento de Trabajo Nacional, en relación con las necesidades formativas en las empresas, un 58% de las empresas encuestadas no tenía un presupuesto específico para la formación de sus trabajadores.

Junto a las acciones de formación que desarrollaban las empresas se realizaban programas de formación continua en el seno del Plan FIP; sin embargo estas acciones de formación continua contaban con una ayuda modesta e insuficiente debido a que los objetivos de dicho Plan se centraban en la formación de los parados<sup>18</sup>, lo que producía la queja de empresarios y

(18) Las acciones de formación continua recibían menos del 0,1 de la cuota de formación profesional que es del 0,7.

trabajadores cotizantes de la cuota de formación profesional<sup>19</sup>. Este fue, según Moreno (1997), uno de los motivos que impulsarían a los Agentes Sociales a abordar la negociación del Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC).

Según la encuesta de Coste Laboral, publicada por el INE en enero de 1992 y elaborada a partir de los datos de 1988, el gasto medio que realizó la empresa por cada participante en una acción de formación fue de 9.900 pts., cifra de alcance muy limitado, que refleja la ausencia, en la mayoría de las empresas españolas de tradición y experiencia inversora en acciones formativas. Sin embargo, a partir de 1993 con la entrada en vigor del Acuerdo Nacional de Formación Continua, las acciones formativas financiadas por este acuerdo ascienden a 31.065 pts. por participante para el año 1993 y muestran una tónica creciente durante los años siguientes (FORCEM, 1997).

En el Primer ANFC se acordó que para el año 1993, de la cuota vigente de formación profesional se destinara un 0,6 a la formación de los desempleados y un 0,1 a la financiación de la formación continua. Cifra que aumentaría en la proporción siguiente: un 0,2 para el año 1994, un 0,25 para el año 1995 y un 0,3 para el año 1996. Posteriormente, con la firma del II ANFC (1997-99) se acuerda destinar la mitad de la cuota, un 0,35, a la formación ocupacional y la otra mitad a la formación continua, durante todo el período de vigencia del acuerdo.

En consecuencia, tras la firma del II ANFC se destina a la formación continua grandes y crecientes cantidades de

dinero<sup>20</sup> que han permitido que el porcentaje de población asalariada, según la Encuesta de Población Activa, que ha participado en estas acciones formativas ha crecido desde el 4,56% en el año 1993 al 12,30% en 1994 y del 18% en 1995 y 1996, con una cifra de participación en las acciones de formación continua que supera el millón de ocupados (FORCEM, 1997).

En palabras de Castillo (1997), con las características de las actuales políticas de formación continua, la sociedad ha ganado muchísimo en recursos de financiación y, al mismo tiempo, ha perdido bastante en libertad de elección de la oferta de formación, ya que si bien estas políticas tratan de estimular el desarrollo de la formación en función de las necesidades de cualificación laboral de las empresas, actualmente las empresas suelen recurrir a la contratación externa de los planes de formación, en función de lo que ofrecen los centros de formación en el mercado, de esta forma, la oferta es la que orienta la configuración de los planes de formación. De ahí que con frecuencia se afirma que la formación se esta caracterizando más por la oferta que por la demanda, las empresas no acostumbran a solicitar una determinada formación, sino que eligen entre las diversas acciones formativas que presentan los interlocutores para la gestión de la formación y de los acuerdos. En este sentido, muchas veces la formación no responde a las necesidades empresariales sino a los intereses y posibilidades de los centros de formación, es la oferta existente la que marca la formación que se realiza en muchos de los casos.

---

(19) Entre 1985 y 1992 se produce una reducción en el porcentaje de trabajadores ocupados que son formados en el marco del Plan FIP, ya que este colectivo supone en el año 1985 el 40,12% y el año 1992 el 37,01%, con una cifra de 102.119 trabajadores formados (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995).

(20) La distribución del presupuesto de la FORCEM para acciones de formación continua aumentó un 21,5% durante el año 1996, en relación con el ejercicio anterior, al pasar de 69.363.300.077 pts. en el año 1995 a 84.242.039.751 pts. el año 1996.



A diferencia del Primer ANFC, en el segundo se aprueba la incorporación de nuevos colectivos que pueden participar en las acciones de formación continua, en concreto se trata de los trabajadores autónomos, los acogidos al Régimen Especial Agrario y los fijos discontinuos. La incorporación de estos colectivos ofrece la posibilidad de aumentar el nivel de formación de una parte importante de la economía y la sociedad española que cifra en más de dos millones los trabajadores autónomos y en más de un millón los acogidos al Régimen Especial Agrario.

A pesar del positivo aumento en el número de ocupados que participan en la formación continua, siguen siendo los trabajadores de las grandes empresas y la categoría de trabajadores cualificados los que participan en mayor medida en dichas acciones de formación. Según los datos publicados por FORCEM (1997) el segmento de trabajadores cualificados es el que más ha aumentado, pasando del 32,6% en el año 1993 al 50,35% en el año 1996. De este modo, los beneficios se concentran en los niveles formativos más elevados, básicamente directivos, mandos intermedios técnicos, mientras que el número de trabajadores no cualificados supone menos del 10% del total de los participantes. Este resultado contrasta con el objetivo de la formación continua que consiste en incidir en mayor medida en los trabajadores con menos formación que son los más sensibles a los despidos.

En relación con el tamaño de las empresas participantes en las acciones formativas, a pesar de que las PYMES constituyen la base del tejido productivo español, su participación en las acciones de formación continua sigue siendo pequeña, haciendo necesario un mayor estímulo para aumentar las actividades formativas en las PYMES; en concreto el porcentaje de cobertura del ANFC, según el tamaño de las empresas participantes es del 62% de las empresas de más de 2000 trabajadores,

porcentaje que desciende al 9% en el caso de las empresas de menos de 250 trabajadores (FORCEM, 1997).

Por otra parte, indicar que el actual modelo de financiación de la formación continua, basado en la transferencia de fondos, no estimula a las empresas a realizar esfuerzos formativos ajenos al ANFC, por ello cabe cuestionarse la aplicación de la política fiscal como instrumento para fomentar la inversión en formación. En este sentido, tal vez debería tenerse en cuenta otros sistemas y experiencias aplicadas en diferentes países como: la bonificación fiscal o reducción de las cotizaciones sociales que se realiza en Francia y los Países Bajos, la inversión obligatoria en formación utilizada en Francia, los impuestos de formación en Irlanda o la promoción de la licencia de formación en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Portugal, Finlandia y Suecia. Estos modelos implican de manera más activa la participación de las empresas en la decisión de financiar los programas de formación y, en consecuencia, se caracterizan por una agilidad y flexibilidad mayor que el procedimiento adoptado en España.

En resumen, se puede afirmar que a partir del año 1993 el impacto del ANFC sobre el sistema productivo español es una realidad, en orden al incremento de población formada al amparo de dicho acuerdo. Sin embargo, los datos españoles distan mucho de los de otros países de la UE. Así, en el primer informe sobre la formación continua de la UE (1997) se indica que en Irlanda, el Reino Unido, Francia, Dinamarca, Suecia y Finlandia, la tasa de acceso a la formación continua es muy superior a la española, en estos países, de cada dos trabajadores, uno se beneficia de un programa de formación continua.

En lo que se refiere a la *formación ocupacional*, la experiencia demuestra que una elevada proporción de estas acciones de formación se realizan en entidades con ánimo de lucro, que tienen

por finalidad el beneficio propio<sup>21</sup>. Por ello se afirma que, en muchos casos, la formación que se imparte en estos centros no coincide con las cualificaciones que requiere el mercado de trabajo, sino que se corresponde con las posibilidades de impartir cierto tipo de formación que tienen dichas entidades. El hecho de que existan notables diferencias en cuanto a la entidad promotora o ejecutora de la acción formativa (organismos oficiales centrales o autonómicos, entidades colaboradoras de dichos organismos y otros promotores privados) hace que las acciones registren una gran variedad en cuanto al grado de ajuste de las necesidades del mercado de trabajo o el nivel de calidad de los cursos (Sáez, 1998).

Al mismo tiempo, puede alegarse que muchos de los centros de formación no tienen los medios necesarios para realizar la prospección de las necesidades del mercado de trabajo en una zona determinada. En esta situación se observa la necesidad de mejorar el sistema de prospección del mercado de trabajo para dar una respuesta óptima a las necesidades geográficas, ocupacionales, sectoriales e individuales, a través de los organismos que disponen de los recursos adecuados. Habida cuenta que los centros de formación no tienen la estructura ni los medios necesarios para realizar esta actividad correctamente, es necesario replantear la oferta de este tipo de formación de acuerdo a la realidad y a las perspectivas solicitadas por el sistema económico<sup>22</sup>.

Como segundo rasgo apuntar que la financiación que reciben las entidades de formación está condicionada a la inserción laboral de las acciones de formación realizadas en años anteriores. Se comprende así, que los centros tengan interés en maximizar la tasa de inserción y por consiguiente que seleccionen a los participantes de las acciones de formación ocupacional entre los colectivos mejor situados en el mercado de trabajo y no entre los colectivos con mayores dificultades de inserción y necesidades de formación, generando de este modo una mayor segmentación del mercado laboral.

Tradicionalmente, la certificación y homologación de la formación recibida y su utilidad para la promoción profesional del trabajador en la empresa y en el mercado laboral, con sus correspondientes validaciones en los tres subsistemas de formación, se ha considerado un problema y una limitación importante que actualmente se intenta abordar mediante la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que establezca un certificado de profesionalidad para las diversas ocupaciones. La creación de dicho sistema es el primero de los objetivos básicos del nuevo PNFPP con el que se quiere instrumentar un sistema capaz de conseguir el tratamiento global, coordinado, coherente y óptimo de los problemas de cualificación y formación profesional de los diversos colectivos de personas, de las organizaciones y de las empresas. En resumen, mediante este sistema se pretende que la cualificación acreditada por una

---

(21) Según datos del INEM (1996), un 30% de las entidades formativas que durante el año 1995 impartieron programas de formación ocupacional eran privadas. Estos centros, son catalogados como centros colaboradores por haber superado unos requisitos exigidos por parte de la administración competente y financian las acciones formativas que imparten a través de la subvenciones que reciben de dichas administraciones.

(22) Las conclusiones del trabajo de JIMENO y TOHARIA (1992) indican que en España los programas de formación ocupación son poco eficientes, desde el punto de vista del reciclaje e inserción de los desocupados y de los costes, y se diseñan sin tener muy en cuenta las situaciones de desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

titulación o certificado sea identificada claramente por los empresarios y los trabajadores<sup>23</sup>.

Sin embargo, el éxito de este Sistema de Cualificaciones Profesionales dependerá, en gran parte, de la capacidad del Instituto Nacional de Cualificaciones<sup>24</sup> para divulgar la existencia y calidad del nuevo sistema de cualificaciones. No es suficiente que exista un marco de referencia de las ofertas de todas las modalidades de formación, también es necesario que el sector empresarial y los distintos agentes del mercado laboral valoren positivamente la calidad y capacidad de este marco de referencia.

Por lo que se refiere al primer capítulo de medidas del Plan Plurianual de Empleo, destinado al impulso de las acciones de formación, entre las estrategias a aplicar destaca la renovada voluntad de hacer frente a las graves insuficiencias del sistema de formación español. La falta de coordinación de los distintos subsistemas es asumida como un obstáculo importante para la inserción. Sin embargo, junto al reconocimiento de este problema no aparecen propuestas de resolución a corto o medio plazo remitiendo fundamentalmente esta tarea al diálogo social entre Administraciones y Agentes Sociales (Álvarez, 1997).

Por último, las consideraciones indicadas en este apartado muestran algunos de los problemas y limitaciones que afectan las actuales políticas de formación, la complejidad de estos en ciertos casos, exige para su solución la necesidad de colaboración entre los agentes sociales, la administración, las empresas y los trabajadores en su condición de ocupados y parados. Es en esta línea, se considera

necesario una mayor interrelación y cooperación de los tres subsistemas que en la actualidad concurren en la formación. Interrelación que queda plasmada en la introducción del nuevo PNFP, pero que en la realidad el plan se muestra incapaz de conseguir, según se ha visto a lo largo de este apartado. De su consecución y de la progresiva corrección de las debilidades que muestran las actuales sistemas de formación dependerá el conseguir arraigar en la sociedad el prestigio social de la formación.

## CONCLUSIONES

A la formación se le asigna una triple potencialidad: favorecer el crecimiento de la productividad, mejorar el nivel de competitividad y facilitar el acceso a una ocupación. Se comprende así, porque la mayoría de los países europeos entre ellos España proclaman la necesidad de elevar el nivel de formación de la población activa. La política de formación esta vertebrada en tres subsistemas, la *formación inicial*, que tiene por objetivo ofrecer cualificaciones profesionales que garantizan la empleabilidad de sus titulados; la *formación profesional ocupacional*, dirigida a los desempleados con la finalidad de potenciar la inserción mediante la cualificación y la *formación continua* dirigida a la mejora de las competencias de los trabajadores ocupados. Sin embargo, dichos subsistemas de formación no están exentos de ciertos puntos débiles que dificultan la consecución de los objetivos que tienen asignados y, que en ciertos aspectos, no han sido corregidos ni revisados en el nuevo

---

(23) En el Primer ANFP se contemplaba también como objetivo la creación de un sistema de cualificaciones profesionales a modo de base para la articulación de las ofertas de formación, pero este era un objetivo no conseguido en el momento de elaborar el Segundo Programa.

(24) Órgano que se crea desde el Consejo General de Formación Profesional para llevar a cabo la definición y establecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Programa Nacional de Formación Profesional (1998).

De lo expuesto en este artículo, se puede afirmar que mediante la formación no es posible resolver el problema del paro, ni el de la productividad y competitividad, a menos que se de una nueva dirección a la política de formación que permita corregir los retos que muestra el actual sistema. Por ello, es necesario profundizar más en las características que debe reunir la política de formación para que pueda alcanzar los objetivos que pretende. Como indica Oroval (1995), en la actualidad, la formación deben ser coherente con otras características que rigen la innovación y el crecimiento. La cooperación entre el sistema de formación y el sistema productivo constituye una pieza básica para lograr los objetivos de las políticas de formación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE DE CASTRO, M.; GONZÁLEZ RENDON, M.; FLORES SABORIDO, I.: *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*. Madrid, Pirámide, 1996.
- ÁLVAREZ ALEDO, C.: «Nuevos retos para las políticas de empleo», en *Economistas*, 77 (1997), pp. 286-294.
- BECKER, G.: «Inversión en capital humano e ingresos», en TOHARIA, L.: *El mercado de trabajo: Teoría y aplicaciones*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1983.
- «Inversión en capital humano e ingresos», en TOHARIA, L.: *El mercado de trabajo: Teoría y aplicaciones*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1983.
- BLAUG, M.: *Educación y Empleo*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981.
- CARABAÑA, J.: «Sobre educación y mercado de trabajo: los problemas de la Formación Profesional», en J. GRAO (coord.): *Planificación de la educación y mercado de trabajo*. Madrid, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi-Narcea, 1988.
- CASTILLO, M.: «Tendencias en la formación», en *Situación*, 4 (1997), pp. 53-70.
- COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Bruselas. CECA-CEE-CEEA, 1993.
- FOMENTO DE TRABAJO NACIONAL: *Encuesta sobre necesidades formativas en las empresas*. Madrid, Fomento de Trabajo Nacional, 1992.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M.: *Educación formación y empleo en el umbral de los noventa*. Madrid, CIDE, 1990.
- FORCEM: *Memoria de actividades 1995*. Madrid, FORCEM, 1996.
- *Memoria de actividades 1996*. Madrid, FORCEM, 1997.
- INEM: *Información sobre mercado de trabajo. Resumen anual de datos del Observatorio ocupacional 1995*. Madrid, Subdirección General de Gestión de la FPO, 1996.
- IRDAC: *La insuficiencia de cualificaciones en Europa*. Bruselas, IRDAC, 1991.
- JIMÉNEZ CABALLERO, L.: «Demanda de Formación Profesional y Demanda de Trabajo», en *VIII Jornadas de la AEDE*. Guadaluajara, 1999.
- JIMENO, J.; TOHARIA, L.: «El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria Europea», en *Papeles de Economía Española*, 52/53 (1992), pp.78-106.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Acuerdo Económico y Social 1985-86*. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuario de estadísticas laborales 1994*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1995.
- MODREGO, A. M.: «Innovación tecnológica, competitividad y formación de recursos humanos», en *Círculo de Empresarios*, diciembre (1993), pp. 301-320.
- MORENO PINERO, F.: «Los empresarios ante la formación continua», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Economía y Sociología*, 1 (1997), pp. 35-43.

- OROVAL PLANAS, E.: «Educación y competitividad», en *Hacienda Pública Española*, I (1995), pp. 147-158.
- OCDE: *El futuro de la enseñanza y la formación profesional*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1982.
- PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL, en *Relaciones Laborales*, 7 (1993), pp. 1235-1254.
- SÁEZ, F.: «Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa», en *Papeles de Economía Española*, 72 (1998), pp. 309-324.
- SCHULTZ, T. W.: *Invirtiendo en la gente*. Barcelona, Ariel, 1985.
- SEGOVIA, R.; ZACCAGNINI, J. L.: *Nuevas tecnologías y formación ocupacional en España*. Madrid, Fundesco, 1988.

