

CARA A UN NOVO SISTEMA DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

Julio Sánchez Fierro

Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais

1. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

Constitúe un lugar común referirse á importancia da Formación Profesional no marco das políticas de emprego. Tamén habitualmente se constatan as deficiencias da oferta formativa para atende-los requirimentos do mercado de traballo. Non é menos infrecuente subliña-la falta de prestixio social da Formación Profesional fronte a outras opcións no marco do sistema educativo.

Para tratar de orienta-las accións en materia de Formación Profesional cara a unha nova fronteira na cal estas dificultades e problemas entren en vías de solución, véñse traballando na elaboración dun novo Programa Nacional de Formación Profesional que forma parte, en boa medida, do Plan Nacional de Acción para o Emprego, recentemente aprobado polo Goberno e presentado en Bruxelas para dar unha resposta eficaz ás directrices e compromisos establecidos no Cumio Extraordinario para o Emprego celebrado en Luxemburgo durante os días 20 e 21 de novembro do ano pasado.

Se esta é a importancia real que ten o Novo Programa Nacional de Formación Profesional, resulta preciso comenta-los aspectos máis relevantes sobre a súa xénese e contido.

2. CARACTERÍSTICAS E CONTIDO DO NOVO PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

En xullo do pasado ano renovouse o Consello Xeral da Formación Profesional para incorpora-las comunidades autónomas. Este Consello constituíuse por disposición legal en 1986 coa participación única da Administración do Estado e das organizacións sindicais e empresariais. A partir de setembro de 1997, trala presentación previa dun primeiro borrador por parte dos Ministerios de Traballo e Asuntos Sociais e Educación e Cultura, véñse reunindo durante os últimos meses en sesións plenarios, comisión permanente e grupos de traballo.

As achegas foron moi amplas e a estrutura e mailo contido do novo Programa Nacional, que remata agora os

seus traballos de elaboración, implican unha profunda renovación para dar pleno apoio á Formación Profesional no Estado español, como peza clave para moderniza-lo mercado de traballo e para favorece-lo emprego.

OBXECTIVOS DO NOVO PROGRAMA

O novo Programa Nacional de Formación Profesional asenta sobre os seguintes piares:

1. A consideración da Formación Profesional como investimento en capital humano.

2. A integración da Formación Profesional nas políticas activas de emprego en clave comunitaria.

3. A participación da Administración xeral do Estado, dos axentes sociais e das comunidades autónomas, dentro do Consello Xeral de Formación Profesional.

4. A creación do Sistema Nacional de Cualificacións.

Os seus obxectivos básicos serán:

Obxectivo primeiro. Creación do Sistema Nacional de Cualificacións con participación das comunidades autónomas que permita a formación ó longo da vida, a través da integración dos tres subsistemas de Formación Profesional.

Obxectivo segundo. Profesionalizar para a inserción a través de empresas.

Obxectivo terceiro. Desenvolver un sistema integrado de formación e inserción profesional.

Obxectivo cuarto. Garanti-la calidade da Formación Profesional, a súa avaliación e seguimento.

Obxectivo quinto. Marco e dimensión europea da Formación Profesional.

Obxectivo sexto. Programa-la oferta a grupos con necesidades específicas.

O novo Programa Nacional de Formación Profesional baséase de forma prioritaria no deseño dun sistema integrado de cualificación e Formación Profesional, denominado Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais, co que se quere preparar un sistema capaz de conseguilo tratamento global, coordinado, coherente e óptimo dos problemas de cualificación e Formación Profesional dos diversos colectivos de persoas, das organizacións e das empresas.

O cualificativo de 'integrado' provén de tres trazos que son, pola súa vez, tres dimensións necesarias da integración que o sistema debe abranguer para afrontar-los retos planeados. Estes trazos son:

1) Desenvolve-la integración das cualificacións profesionais.

A Formación Profesional, en tódalas súas modalidades, debe ter un referente común de competencias que oriente as accións formativas cara ás necesidades de cualificación requiridas polos procesos productivos e polo mercado de traballo.

Tal referente común de competencias debe definirse a partir da realidade do sistema productivo, sectorial e, por veces, intersectorial, cando as competencias examinadas abrangan máis dun sector.

Ó mesmo tempo, terase presente o horizonte das distintas profesións, para o que será necesario considerar, entre outros datos, o perfil que estas teñen nas comunidades autónomas, noutros estados da Unión Europea e, en xeral, nas economías desenvolvidas.

2) Promove-la integración das diversas formas de adquisición das competencias profesionais.

O sistema terá que ser capaz de avaliar e recoñece-las diversas formas mediante as cales as persoas adquiren competencia e progresan na súa cualificación profesional.

3) Conseguí-la integración da oferta formativa da Formación Profesional.

Partindo da análise das necesidades de cualificación dos diferentes colectivos, o sistema debe ofrecer unha resposta formativa integrada na súa dimensión de Formación Profesional, adaptada ás necesidades dos diversos colectivos mediante o complemento de formación de base. Esta dimensión concrétese en dous elementos clave do sistema:

a) Un catálogo integrado modular de formación de recoñecemento da cualificación asociado ó sistema de cualificacións.

b) Unha rede de centros que oferten este catálogo, organizado en paquetes

modulares apropiados ás necesidades da poboación activa, tanto ocupada como desocupada e á poboación escolar.

Para todo isto aprobarase —durante os seis primeiros meses desde a aprobación deste Programa— unha norma básica reguladora do Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais que garanta a súa participación, desenvolvemento e execución por parte das comunidades autónomas e dos axentes sociais, de acordo coas súas competencias, sen prexuízo daquelas que correspondan a outros ámbitos.

A definición e o establecemento do Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais require a creación do Instituto Nacional de Cualificacións Profesionais como instrumento específico coa capacidade, o rigor técnico e maila independencia de criterios necesarios. Para tal fin asegurárase a participación institucional proxectada desde o Consello Xeral da Formación Profesional, que terá as seguintes características:

— Ser instrumento específico que posúa o rigor e a capacidade necesarios para o desenvolvemento das súas funcións basicamente técnicas.

— Estar vinculado ó Consello Xeral da Formación Profesional ó cal apoiará nos seus cometidos.

— Garantir a través do Consello a participación adecuada e permanente das administracións competentes e dos axentes sociais.

Serán funcións do Instituto:

1) Propoñe-lo establecemento e a xestión do Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais.

2) Establecer criterios para defini-los requisitos e características que deben reunir as cualificacións profesionais para seren incorporadas ó Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais.

3) Establecer unha metodoloxía de base para identifica-las competencias profesionais e defini-lo modelo que debe adoptar unha cualificación profesional para ser incorporada ó Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais.

4) Propoñer un sistema de acreditación e recoñecemento profesional.

5) Establece-lo procedemento que permita responsabiliza-las axencias ou institutos de cualificacións que poidan te-las comunidades autónomas, tamén os axentes sociais, tanto na definición do Catálogo de Cualificación Profesionais coma na actualización das demandas sectoriais.

6) Establecer criterios para regula-los métodos básicos que deben seguirse na avaliación da competencia e no procedemento para a concesión de acreditacións polas autoridades competentes.

7) Propoñe-los procedementos para establecer modalidades de acreditación de competencias profesionais do Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais, así como para a súa actualización.

8) Como instrumento básico ó servizo do Consello Xeral de Formación Profesional, desenvolverá actividades

esencialmente técnicas da Formación Profesional referidas tanto ó ámbito nacional como ó comunitario, tales como:

- estudos
- informes
- análises comparativas
- recompilación de documentación
- dotación bibliográfica
- seminarios científicos

9) Facilita-las interrelacións funcionais entre as actividades formativas dos diferentes subsistemas de Formación Profesional e mais das titulacións e certificados que xeren cos Sistemas de Clasificación Profesional xurdidos da negociación colectiva.

10) Realiza-las tarefas necesarias para o establecemento dun marco de referencia da programación xeral de tódolos subsistemas, e apoia-la tarefa normativa e de regulamentación da Formación Profesional.

Dentro da estrutura do Instituto Nacional de Cualificacións localizarase un Observatorio Profesional, cunha base de datos que promoverá de maneira activa a cooperación do resto dos observatorios sectoriais e territoriais que poidan existir en todo o Estado, capaz de conseguir-los seguintes fins:

1) Establece-los procedementos e convenios necesarios que aseguren a cooperación e o fluxo recíproco de información entre os diferentes observatorios profesionais. Os devanditos convenios

terán en conta a participación dos axentes sociais e definirán as especificacións técnicas da información que proporcionen e reciban, así como os seus contidos mínimos.

2) Proporcionar información sobre a evolución da demanda e a oferta das profesións, ocupacións e perfís no mercado de traballo, tendo en conta tamén, entre outros, os sistemas de clasificación profesional xurdidos da negociación colectiva.

Outro aspecto fundamental deste novo programa refírese á regulación do sistema de correspondencias, validacións e equivalencias entre os tres subsistemas, incluíndo a experiencia laboral.

Isto facilita a mobilidade das persoas e a transparencia entre os tres subsistemas, polo que se estima necesaria a implantación dun sistema de correspondencias e validacións entre a Formación Profesional Inicial/ Regrada e a Formación Profesional Ocupacional, na formación continua dos traballadores ocupados, así como na experiencia laboral.

Para o facer efectivo, o Instituto Nacional de Cualificacións propoñerá as seguintes medidas:

a) Establecer, durante os seis meses do ano 1998 seguintes desde a aprobación do Programa, os principios, as bases e as directrices sobre correspondencias e validacións, tendo en conta os traballos e experiencias previos.

b) Elabora-las directrices para que no prazo de doce meses a partir da aprobación do Programa se prepare a

normativa que faga efectiva a correspondencia e validación entre os subsistemas de Formación Profesional incluíndo a experiencia laboral.

Outro aspecto de grande importancia neste Programa consiste nunha maior colaboración empresa-escola para conseguir unha maior inserción no mercado de traballo, o que podería resumirse en profesionalizar para a inserción; daquela, asímese a urxencia de potencia-la empregabilidade das accións formativas en calquera dos subsistemas, tendo en conta as necesidades do mercado, os novos filóns de emprego mailas actividades de economía social e das organizacións non gobernamentais dos traballadores.

Todo isto implica:

— Establecer vínculos estables e sistemáticos coas empresas para adapta-las ofertas formativas ás súas necesidades, desenvolver proxectos conxuntos e ofrecer unha formación de calidade en centros de traballo.

— Promove-lo desenvolvemento de procedementos de participación e seguimento neste ámbito.

Unha das medidas máis importantes para conseguir este obxectivo básico de profesionalizar a través da escola-empresa vai consistir en que as autoridades competentes e as institucións, entidades ou organismos cooperen na evolución da formación en centros de traballo (FCT); concretarán as súas actuacións a través das seguintes vías:

a) Subscribir acordos ou convenios de colaboración entre as administracións

educativas ou laborais e as organizacións empresariais, sindicais, corporacións, institucións, entidades ou organismos de conformidade coa lexislación que lles sexa aplicable e entre elas a Lei 3/1993, do 22 de marzo. Tales acordos orientaranse a aspectos da xestión da formación práctica nos centros de traballo incluídas as ensinanzas de Formación Profesional Inicial/Regrada e Ocupacional, en especial a selección e homologación de centros de traballo e empresas, se é o caso, na designación de titores dos alumnos e no control do cumprimento da programación.

Para isto poderanse considera-los seguintes aspectos:

— A dimensión e estrutura organizativa das empresas.

— As características do sector económico de que se trate.

— As particulares circunstancias de ámbito territorial.

— O nivel de cualificación dos participantes nas accións formativas.

— A promoción e difusión das expectativas laborais a través da Formación Profesional.

— A orientación profesional.

— A avaliación dos resultados en termos de inserción profesional.

— Os incentivos, compensacións económicas e outros apoios de calquera outra natureza que puideran establecerse.

b) Asegura-la adecuación entre as actividades que se desenvolvan na



Moitas e diversas iniciativas acóllense ás axudas do FSE para mellora-las posibilidades de emprego

empresa así como a formación dos titores en relación ó módulo profesional de formación en centro de traballo do título profesional correspondente. Criterios análogos serán aplicables á Formación Profesional Ocupacional.

c) Programar accións formativas destinadas ós titores das empresas e dos centros formativos no módulo profesional de Formación en Centros de Traballo.

d) Regula-las condicións de transmisión das prácticas laborais para garantir-lo desenvolvemento dun proceso de formación axeitada e dos mecanismos para a súa avaliación.

Da mesma forma, é fundamental apoiar-la posta en marcha e a expansión do novo contrato para a formación, concibindo un modelo de desenvolvemento formativo que potencie o carácter cualificante que lle outorga a lei:

a) Prestar atención especial ó carácter cualificante do contrato para a formación.

b) Potencia-la realización de contratos de formación que garantan que a formación teórica se corresponde coa formación requirida polos perfís profesionais que estruturan a clasificación profesional do sector ou rama, onde o traballador desenvolva a súa actividade, e estudar fórmulas de incentivación dirixidas ás empresas.

c) Elabora-la definición das cualificacións realizada polo Instituto Nacional das Cualificacións, e os contidos dos módulos do contrato para a formación.

d) Potencia-las accións formativas de calidade, sexan de carácter presencial ou a distancia. Para tal efecto, en relación coa formación teórica, darase información sobre a rede de centros autorizados para distribuí-la, con indicación da súa localización xeográfica.

e) Garantir, a través das administracións competentes e os axentes sociais, o seguimento e as condicións que aseguren a calidade das accións formativas do contrato para a formación.

f) Prever procedementos de acreditación da competencia profesional adquirida a través do contrato para a formación, co fin de posibilita-la adquisición do certificado de profesionalidade.

g) Presentar anualmente ó Consello Xeral da Formación Profesional o balance sobre o seguimento e a xestión dos contratos para a formación por parte dos axentes sociais e das administracións competentes.

h) Defini-las funcións e competencias dos diferentes titores de acordo co centro formativo.

Tamén cómpre establecer outras modalidades de prácticas que faciliten a colaboración empresa-escola, para o que será necesario establece-las seguintes medidas:

a) Potencia-lo contrato en prácticas garantindo a calidade do seu desenvolvemento.

b) Favorece-la modalidade de prácticas da formación ocupacional.

c) Establecer a través da negociación colectiva procedementos que permitan o seguimento destas prácticas.

d) Actualizar, por parte das administracións competentes, a regulación das prácticas de estudantes universitarios, especialmente de posgrao.

Tamén habería que salientar:

— O intercambio de recursos humanos entre escola-empresa.

— Desenvolver un sistema integrado de información e orientación profesional.

— Garanti-la calidade, avaliación e seguimento da Formación Profesional.

— A cualificación de profesores e formadores como requisito fundamental para acadar os obxectivos e as capacidades profesionais que demanda o sistema productivo.

— A calidade dos métodos e formas de ensino e aprendizaxe.

— O axuste dos programas de formación ás especificacións de competencia dos diferentes perfís profesionais.

Destacamos como medidas para isto as que seguen:

a) Configurar unha rede integrada de innovación e desenvolvemento de tódolos subsistemas de Formación Profesional.

b) Fomentar aquelas accións que se dirixan á potenciación dos plans de formación dedicados ós profesores e formadores, á mellora de infraestructuras e equipamentos, á investigación e ó desenvolvemento e á maior eficacia na xestión, prestando especial atención para todo isto á existencia de bases de datos e indicadores comúns que permitan unha avaliación periódica e sistemática.

c) Estudiar no seo do Consello Xeral os modelos de integración dos subsistemas de Formación Profesional, e definir métodos para avaliar o seu desenvolvemento en relación á calidade dos servizos ofrecidos.

d) Promove-la elaboración de materiais curriculares de ciclos formativos e dos métodos de ensino-aprendizaxe

específicos para a modalidade de Formación Profesional a distancia, así como as súas orientacións e prioridades, para integrala na oferta formativa dos centros educativos.

O Programa Nacional, que está concibido como un programa de traballo para cinco anos (1998-2002), apóiase na idea establecida na Unión Europea de aprendizaxe durante toda a vida, de modo que se deben concretar e interconectar as medidas previstas para os subsistemas de formación inicial regrada, a continua e a ocupacional, a partir do principio de cooperación activa da Administración xeral do Estado, as comunidades autónomas e os axentes sociais.

A formación de garantía social para segmentos da poboación, os que por algunha circunstancia non puideron completar os estudos e teñen dificultades para a súa inserción profesional, son obxecto de atención preferente; isto farase tomando medidas que van dar sentido ó previsto na LOXSE no seu día, e que se encontraba pendente de desenvolvemento oportuno en materia de formación e emprego.

Na formación ocupacional, a incorporación das prácticas, a potenciación dos mecanismos de orientación, cualificación e acreditación, así como as escolas-taller, a mellora dos certificados de profesionalidade, incluíndo competencias relacionadas co contorno sociolaboral, a calidade, a prevención de riscos, o medio ambiente e a formación de emprendedores e mailo autoemprego,

son especialmente atendidas a partir dunha planificación favorable á igualdade de oportunidades e trato ante o mercado laboral.

A formación continua, que non foi considerada no anterior Programa de Formación Profesional, pasa a ser un dos seus piares fundamentais e intégrase no Sistema Nacional de Cualificacións e Certificados de Profesionalidade. O Programa recoñece a importancia da formación continua para a competitividade das empresas, a maior estabilidade no emprego e a integración e cohesión social. Por iso, ponse o acento en perfeccionar os procedementos de seguimento e avaliación da Formación Profesional Continua.

Con carácter global, o Programa establece procedementos para definir prioridades básicas, prazos de execución e procedementos de participación social; utilízase unha metodoloxía para o seguimento e avaliación do repetido Programa, no marco dun Consello Xeral que, ó ser amplo na súa composición, funcionará en Pleno, en Comisión Permanente e en grupos de traballo.

3. O SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIÓN NO MARCO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Entre os obxectivos máis importantes do primeiro Programa figuraba a renovación da Formación Profesional.

Con este fin acometeuse a elaboración dos títulos e certificados de profesionalidade; para facelo tomáronse como referencia as necesidades de cualificación detectadas nos sistemas de produción de bens e servicios, se ben atendendo ás finalidades específicas de cada subsistema.

No Programa considerábase igualmente como obxectivo a creación e implantación dun Sistema de Cualificacións Profesionais a modo de peza clave para a posta en común das ofertas de Formación Profesional.

Este obxectivo non se acadou aínda na práctica, pero están dados os primeiros pasos neste sentido coa creación da Unidade Interministerial para as Cualificacións Profesionais. Unha das súas primeiras tarefas é desenvolver e validar unha metodoloxía común con vistas ó Catálogo de Títulos Profesionais e ó Repertorio de Certificacións de Profesionalidade e, deste xeito, facer posible o entendemento dos dous subsistemas tradicionais de Formación Profesional Inicial Regrada e Ocupacional. Neste sentido, pode considerarse proveitoso o traballo xa realizado.

Nesta validación da metodoloxía utilizada e no desenvolvemento posterior, tanto dos títulos profesionais coma dos certificados de profesionalidade, contouse coa participación das comunidades autónomas con transferencias da Formación Profesional e cos axentes sociais.

CREACIÓN DO SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIÓN CON PARTICIPACIÓN DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, QUE PERMITA A FORMACIÓN Ó LONGO DA VIDA, A TRAVÉS DA INTEGRACIÓN DOS TRES SUBSISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

A misión esencial do Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais consiste en responder á necesidade de



Nas oficinas do Inem desenvólvense gran parte das ofertas e demandas de empresas e traballadores

establece-los niveis de extensión e características da competencia profesional que se debe acadar nos diversos campos da actividade productiva, de forma que, ó tempo que satisfagan as necesidades da produción de bens e servizos e mais de emprego, animen as persoas a construír e progresar na súa cualificación profesional e estimulen os empresarios e as organizacións sindicais e empresariais a recoñecer e validar as cualificacións conseguidas, no marco da negociación colectiva.

Da mesma maneira, unha cualificación debe se-la combinación de competencias con significación no emprego, que remitan a formacións modulares, de xeito que poidan ser accesibles ós traballadores en activo, ou que poidan ser contrastadas na experiencia laboral, e permitan a correspondente capitalización ata obter a acreditación dunha cualificación completa.

Toda cualificación debe procura-lo equilibrio entre unha polivalencia facilitadora da mobilidade profesional e unha adaptación do traballador a diferentes situacións de traballo, e unha especialización que garanta a calidade da prestación laboral.

Así mesmo, o marco de cualificacións que debería adoptarse tería de responder a un conxunto de requisitos determinado e posuí-las características adecuadas para facer fronte ós retos formulados nos aspectos seguintes:

- A mellora das cualificacións da poboación adulta e xuvenil.

- A mellora da transparencia do mercado de traballo e do axuste da oferta e a demanda do factor traballo.

- O incremento da calidade e da coherencia do sistema de Formación Profesional.

É importante destacar que un sistema de cualificacións debe motivar as persoas, o desenvolvemento da súa competencia e o progreso na súa cualificación profesional; para isto debe dar resposta ás necesidades que teñen esas persoas de facer fronte ós requirimentos do mercado de traballo e á rápida evolución das profesións como consecuencia dos cambios tecnolóxicos.

Isto significa que a extensión do campo profesional incluído en cada unha das cualificacións debe ser amplo abondo como para permitir adecuadas oportunidades de emprego; ademais, a natureza da competencia asociada a este campo debe ser tal que implique un conxunto de capacidades que posibiliten a transferencia de coñecementos, habilidades e actitudes, ou distintas situacións de traballo dentro del.

A metodoloxía para a determinación das cualificacións que conforman o Sistema Nacional de Cualificacións Profesionais, cumprirá polo menos as seguintes funcións:

- Ser fiel reflexo das necesidades de cualificación dos sistemas de produción de bens e servizos en todo o territorio do Estado.

- Servir de marco de referencia para a permanente actualización das

ofertas de tódalas modalidades de Formación Profesional, e para fundamentalos seus sistemas de acreditación e de calidade, incluído o de Formación Profesional Continua de ocupados, a práctica laboral e os programas de Garantía Social.

- Orientar para a clasificación e cualificación profesional dos demandantes de emprego, subministrando asema de información sistematizada para a negociación colectiva.

- Permitir unha axeitada transparencia no mercado laboral (interno e externo), optimizando o encontro entre a oferta e a demanda de emprego.

Polo tanto, o Sistema Nacional de Cualificacións actuará como marco orientador e de referencia de tódalas accións, incluídas as de formación das diferentes administracións, das empresas e das persoas, conseguindo a cooperación e o consenso necesarios para permitir a todos sintonizalos seus obxectivos e intereses no sistema de cualificacións, dunha forma coherente e estruturada.

Por iso deberá deseñarse unha oferta formativa de módulos profesionais en relación coas unidades de competencia ás que están asociados, tendo en conta os seguintes aspectos:

- Establecer unha oferta formativa de módulos profesionais que permita a adquisición e capitalización de competencias profesionais, dirixida a aqueles colectivos que, na práctica, teñen dificultades para cursar ensinanzas de

Formación Profesional inicial/regrada en réxime de escolarización ordinario.

— En apoio do anterior, deseñar e elaborar un ficheiro de itinerarios formativos, compostos por módulos profesionais, conducentes á adquisición das distintas unidades de competencia e os títulos de grao medio e superior mais certificados de garantía social.

4. CONSIDERACIÓN DERRADEIRA

O novo Programa Nacional de Formación Profesional e os obxectivos ós que trata de dar resposta están concibidos non só en termos cualitativos, senón

tamén en forma operativa e cun calendario moi preciso, de maneira que o conxunto das actuacións se detallan nun calendario que ten como punto de arranque, por razóns obvias, a creación do Instituto Nacional de Cualificacións.

Os traballos de elaboración da norma que será a base do Instituto Nacional das Cualificacións comezaron, e cabe esperar que nun prazo moi breve este Instituto se constituía en órgano técnico independente que funcione a modo de 'cerebro' do sistema nacional das cualificacións.

O Consello Xeral da Formación Profesional é, e terá que seguir sendo, o 'corazón' e o pulo dese mesmo sistema.

