

BASES PARA UNA POLÍTICA DE FORMACIÓN OCUPACIONAL

GREGORIO MARTÍNEZ BENITO
JOSÉ JOAQUÍN OQUIÑENA SMITH

Instituto Socioeconómico de Investigación

Palabras clave: política formación, formación continua, mercado de trabajo.

Nº de clasificación JEL: I21, I28

1. SITUACIÓN ACTUAL EN LA C.A.V.

1.1. Estudio del mercado de trabajo

Los estudios sobre el mercado de trabajo han proliferado en los últimos años en una medida similar al incremento del desempleo. Aun así, muchos de estos estudios se han limitado a una mera descripción, sin profundizar excesivamente en el análisis, impidiendo así llegar a un mejor conocimiento de las constantes que caracterizan los fenómenos de la ocupación y el desempleo.

Los estudios sobre el mercado de trabajo requieren un adecuado soporte estadístico, que en muchos casos no existe o es deficiente. Tal es el caso de la Encuesta de Población Activa elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, que por la dimensión de su análisis, no permite obtener resultados suficientemente desgregados en ámbitos inferiores al estatal. Por su parte, el Instituto Nacional de Empleo, si bien sí ofrece datos estadísticos de ámbito provincial, su estructuración dista bastante de ser la óptima para facilitar la obtención de información significativa sobre las tendencias de las variables del mercado de trabajo.

(*) Este artículo es una condensación actualizada de un trabajo realizado para la Dirección de Formación del Gobierno Vasco por el Instituto Socioeconómico de Investigación (ISEI).

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se dispone de una información más completa. Durante los años 85 y 86 se realizaron los Censos del Mercado de Trabajo en Bizkaia, Araba y Gipuzkoa. Sin embargo, la información obtenida no ha podido ser debidamente utilizada, dado que no han proseguido las acciones emprendidas en su día por la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco. Debido al desfase temporal, los datos precisan una actualización que, en orden a lograr mayor efectividad, debía institucionalizarse y realizarse periódicamente.

Por otro lado, desde finales de 1986 el Instituto Vasco de Estadística publica los datos de la Encuesta de Población en relación con la Actividad, que han venido a paliar en parte la carestía de información relativa al mercado de trabajo.

En base a los datos disponibles para la Comunidad Autónoma del País Vasco, se presenta a continuación un análisis de las variables que más inciden en el acceso a la ocupación.

1.1.1. *La ralentización en el acceso de la juventud a la ocupación.* (Cuadro nº 1).

La edad es una variable que determina la situación laboral de las personas con

Cuadro n.º 1 **Distribución de la Población Activa* de la C.A.V., según edad**

EDAD	OCUPADOS			PARADOS			PRIMER EMPLEO			ACTIVOS		
	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %
16-24	90.300	51,3	13,2	32.800	18,6	26,4	53.100	30,1	69,7	176.200	100	19,9
25-34	190.900	74,1	27,9	50.700	19,7	40,9	16.100	6,2	21,1	257.700	100	29,2
35-44	186.700	89,4	27,3	17.800	8,5	14,4	4.400	2,1	5,8	208.900	100	23,6
45-54	132.800	89,6	19,4	13.100	8,8	10,6	2.400	1,6	3,1	148.300	100	16,8
55-64	76.900	88,7	11,2	9.600	11,1	7,7	200	0,2	0,3	86.700	100	9,8
65 y +	6.500	100,0	1,0	—	—	—	—	—	—	6.500	100	0,7
TOTAL	684.100	77,4	100,0	124.000	14,0	100,0	76.200	8,6	100,0	884.300	100	100,0

(*) Según normas de la O.I.T.

(1) Distribución según situación laboral. (Tasas de ocupación, paro y primer empleo por edad).

(2) Distribución según edad.

Fuente: I.V.E. (P.R.A. I.º Trimestre 1988). Elaboración propia.

un alto grado de predictibilidad. Así, los grupos de edades mayores de 34 años presentan tasas de ocupación próximas al 90%, mientras que los grupos de edades más jóvenes ven reducidas sus tasas de ocupación al 74% (25 a 34 años) y al 51% (16 a 24 años), respectivamente.

Si bien, sería conveniente disponer de datos con un mayor grado de desagregación para poder afinar el análisis, es posible, en base a la información disponible, afirmar que el acceso a la ocupación estable se produce pasados los 30 años de edad. Hasta esta edad hay un proceso de incorporación a la ocupación, que pasa por una fase de contratación temporal, como la prueba que más del 67% de los parados que han trabajado tenga menos de 35 años, lo que indica que estas personas han pasado a la situación de desempleo después de un período, más o menos extenso, de ocupación.

A partir de esa edad las tasas de paro descienden por debajo de la media, tanto en lo que se refiere al paro con experiencia, como, sobre todo, al de primer empleo, si bien podemos suponer que los mayores de 34 años, incluidos entre los demandantes de primer empleo son, en gran medida, parados de larga duración, más de 4 años, que por su largo período de inactividad se presupone que han perdido, en gran medida, sus cualificaciones. (1)

Hasta los 24 años hay una alta tasa de demandantes de primer empleo (30%), que desciende al 6% en el grupo entre 25 y 34 años, inferior a la media, lo que refleja el proceso de incorporación a la ocupación que se produce entre los 20 y los 30 años, y que alcanza la estabilidad una vez superada esta edad.

1.1.2. *La formación y el mercado de trabajo.* (Cuadro nº 2)

En base a la distribución de la población activa según el nivel de instrucción se aprecia que las mayores

(1) Este procedimiento se empleó en el Censo del Mercado de Trabajo de Bizkaia realizado en 1985.

tasas de paro, tanto con experiencia como de primer empleo, se dan entre las personas que poseen estudios secundarios. En este grupo la tasa de ocupación es del 69%, y las tasas de paro y primer empleo son del 17% y del 14%, respectivamente.

El grupo de personas con estudios universitarios presenta una tasa de ocupación mayor que aquella (80%), lo que sugiere una relación entre el nivel de instrucción y la situación laboral. De hecho, las personas de este colectivo sí muestran una mayor resistencia a la pérdida del empleo, como lo prueba que se dé en él la menor tasa de paro con experiencia (9%).

Sin embargo, la tasa de primer empleo es mayor que la media (10'7% frente al 8'6%), lo que también indica cierta dificultad en el acceso a la ocupación, aunque este fenómeno se da en mayor grado entre las personas con estudios secundarios.

Si en una primera aproximación pudiera parecer que el grupo de personas con estudios primarios y sin estudios, no se atiene a la regularidad manifestada anteriormente, dado que sus tasas de paro y primer empleo son muy bajas, es posible encontrar una explicación a esta aparente contradicción. Así, este colectivo está formado, en gran medida, por personas mayores de 40 años, lo que explica que la tasa de primer empleo sea sólo del 2'6%.

Además, estas personas, debido a su edad, han adquirido un alto grado de experiencia que, de hecho, puede equipararse a la que hubieran obtenido de haber continuado sus estudios. Por ello, dada la cualificación que poseen, ofrecen una mayor resistencia que la mayoría a la pérdida de empleo, si bien su tasa de parados que han trabajado es mayor que la de los que poseen estudios universitarios, lo que no hace sino confirmar la relación antes enunciada.

1.2. **Planteamiento de necesidades**

Del análisis realizado se desprenden datos significativos que nos pueden servir de orientación a la hora de planificar las acciones.

Cuadro n.º 2 **Distribución de la Población Activa* de la C.A.V., según nivel de instrucción**

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	OCUPADOS			PARADOS			PRIMER EMPLEO			ACTIVOS		
	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %	N	(1) %	(2) %
SIN ESTUD. Y PRIM.	325.400	85,1	47,5	47.000	12,3	37,9	10.100	2,6	13,3	382.500	100	43,2
SECUNDARIOS	265.300	68,9	38,8	66.300	17,2	53,5	53.600	13,9	70,3	385.200	100	43,6
UNIVERSITARIOS	93.500	80,2	13,7	10.600	9,1	8,6	12.500	10,7	16,4	116.600	100	13,2
TOTAL	684.200	77,4	100,0	123.900	14,0	100,0	76.200	8,6	100,0	884.300	100	100,0

(*) Según normas de la O.I.T.

(1) Distribución según situación laboral. (Tasas de ocupación, paro y primer empleo por nivel de instrucción).

(2) Distribución según nivel de instrucción.

Fuente: I.V.E. (P.R.A.: I.^{er} Trimestre 1988). Elaboración propia.

La selección de variables se ha realizado después de un estudio previo sobre la influencia de algunas de ellas (sexo, edad, nivel de instrucción y sector de actividad) en el fenómeno que estudiamos. Entre todas las variables, son la edad y el nivel de instrucción las que más influyen, viéndose además que están altamente relacionadas entre sí.

Como veíamos, el acceso a la ocupación estable parece estar condicionado al cumplimiento de una edad determinada, que se sitúa por encima de los 30 años. Aunque este fenómeno se produce única y exclusivamente debido a un insuficiencia en el grado de instrucción y, en definitiva, de capacidad o experiencia profesional, hay motivos para pensar que este factor ejerce una influencia significativa.

Por ello, parece conveniente proveer los medios necesarios que proporcionen a los jóvenes la formación complementaria y la experiencia profesional, en definitiva, que les amplíen las posibilidades de alcanzar los requerimientos de cualificación que el mercado demanda.

1.3. Concepto y fundamento legal de la Formación Ocupacional

La Formación Ocupacional trata de asegurar una adecuada formación profesional para todos aquéllos que quieren incorporarse al mundo laboral o que, encontrándose en él, pretenden reconvertirse o alcanzar una mayor especialización profesional.

Esta concepción desarrolla lo previsto en la *Constitución* (Art. 40.1 y 2), que encarga a los Poderes Públicos el realizar «una política orientada al pleno empleo» junto con el fomento de «una política que garantice la formación y readaptación profesionales». Norma máxima que se desarrolla en el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo.

El *Estatuto de los Trabajadores* considera «la formación profesional en el trabajo» como un derecho laboral (Art. 17b), estableciendo (Art. 22.1 y 2) a través de los convenios colectivos la regulación de las medidas que el propio

Estatuto recoge para facilitar los procesos de formación: permiso de exámenes, preferencia de elección de turno, adaptación de la jornada de trabajo y permiso de formación con reserva del puesto.

La *Ley Básica de Empleo* es la que se refiere con más precisión al tema que nos ocupa, situando el concepto y los destinatarios de la Formación Ocupacional, como se señala en el primer párrafo del presente punto (Art. 14, punto a) y encargando al Instituto Nacional de Empleo (INEM) el establecimiento de un programa anual gratuito, con las finalidades y destinatarios ya referidos, junto con el establecimiento de prioridades para los demandantes de colocaciones inscritos en las Oficinas de Empleo, y la posibilidad de incorporar a otras Instituciones y entidades especializadas para llevar a cabo sus objetivos.

Este conjunto de normas (Constitución 27-12-78; Estatuto de los Trabajadores 10-3-80; Ley Básica de Empleo 17-10-80) conforman el marco legislativo en que debe desenvolverse la Formación Ocupacional, que precisa un desarrollo normativo más amplio, para poderse ajustar con eficacia a las necesidades del mercado de trabajo y del sistema productivo.

1.3.1. El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan F.I.P.).

1.3.1.1. Antecedentes

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, puesto en marcha en 1985, y que ha supuesto un profundo cambio de orientación en la Formación Profesional, recoge las directrices establecidas en el Acuerdo Económico y Social, cuyos objetivos prioritarios quedaron concretados en: incrementar los estudios del mercado de trabajo para detectar las necesidades de formación; incorporar a las organizaciones sociales en la configuración técnica y práctica de la formación ocupacional; integrar la política de formación en la política de empleo y coordinar la oferta pública y privada de formación.

Por otra parte, hay que significar que, como antecedente del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, se

creó en 1985 el Fondo de Solidaridad para el Empleo.

El Plan FIP se establece por la Orden Ministerial de 31 de julio de 1985, que desarrolla el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril del mismo año, por el que se aprobaron las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. El Plan se inscribe en el marco de una política de empleo activa, que vincula estrechamente las acciones de formación profesional ocupacional con las medidas de fomento del empleo. Dirige su actuación, prioritariamente, a aquellos colectivos con especiales dificultades a la hora de encontrar empleo, básicamente los jóvenes y los parados de larga duración, los trabajadores del medio rural y los pertenecientes a empresas en proceso de reconversión.

Persigue, además, impulsar las enseñanzas sobre nuevas tecnologías y nuevas técnicas de gestión empresarial, así como expandir la formación dirigida al reciclaje y cualificación profesional, con el fin de adecuar las enseñanzas a las necesidades de cualificación demandadas por el sistema productivo. Junto a estos objetivos, también se buscaba establecer un conjunto de acciones que pudiera servir de experiencia a los programas a desarrollar en el ámbito del Fondo Social Europeo (F.S.E.) en 1986, como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas.

1.3.1.2. El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional actualmente vigente

La orden Ministerial de 22 de enero de 1988 que desarrolla el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de enero de 1988, es la norma jurídica que regula actualmente las acciones de Formación e Inserción profesional que se realizan en el marco del Plan FIP.

El objeto de la actual modificación se basa en la necesidad de: adaptar las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional a las nuevas orientaciones de gestión del Fondo Social Europeo para 1988; mejorar la gestión de las acciones de formación e inserción profesional posibilitando, por una parte, una mayor coordinación

administrativa y, por otra, una mayor agilización en los correspondientes procesos administrativos, todo ello en concordancia con lo establecido en el Real Decreto 1492/1987, de 25 noviembre, por el que se regulan las funciones de la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo, se dictan normas para la tramitación de solicitud de ayudas, y se elevan los niveles de calidad de la oferta formativa.

Con estos objetivos, en esta Orden se pone especial énfasis en:

- la formación de formadores;
- la ampliación y potenciación de determinados programas que favorezcan, en mayor medida, la inserción profesional de los alumnos, especialmente los dirigidos a jóvenes, parados de larga duración y mujeres en ocupaciones en que se hallan subrepresentadas;
- la formación continua de los trabajadores en las empresas, incentivando, por otra parte, la participación de las pequeñas y medianas empresas, mediante subvenciones que primen la constitución y/o equipamiento de Centro de Formación Profesional Ocupacional mancomunados;
- el aumento en la duración media de los cursos, incorporando módulos específicos dedicados a nuevas tecnologías;
- el aumento de las cuantías de las becas y ayudas económicas de las que pueden beneficiarse los alumnos en determinados supuestos;
- la potenciación de la colaboración de los interlocutores sociales en la gestión del Plan, así como su participación y control del mismo, tanto a través de los representantes de los trabajadores en las empresas como de las Comisiones Ejecutivas del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y del Consejo General de Formación Profesional.

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional se instrumenta a través de los siguientes programas:

1. Programas de Formación Profesional Ocupacional para jóvenes y parados de larga duración.

2. Programas de Inserción Profesional a través de contratos en prácticas.
3. Programas de recuperación de la escolaridad de los jóvenes que no han completado la E.G.B., de enseñanza en alternancia de los alumnos de Formación Profesional de segundo grado y Universidades, y de formación de los jóvenes que cumplen el Servicio Militar.
4. Programa de Formación Profesional Ocupacional en el ámbito rural.
5. Programas de Formación Profesional Ocupacional en sectores o empresas en reestructuración y para personas ocupadas y trabajadores autónomos.
6. Programa de Formación Profesional Ocupacional de mujeres en aquellas actividades en que se encuentran subrepresentadas.
7. Programas de Formación Profesional Ocupacional para minusválidos, emigrantes, socios de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales y otros colectivos no contemplados en los programas anteriores.

Además del establecimiento de estos programas de formación e inserción profesional, el Plan FIP pone en marcha un conjunto de instrumentos en orden de posibilitar tanto el esperado aumento en el volumen de las acciones, como los cambios cualitativos requeridos. Las principales líneas de actuación que con dichos fines, se fomentan, pueden resumirse en las siguientes:

- a) La expansión y coordinación de la oferta formativa pública y privada, potenciando la colaboración entre el INEM y los centros públicos y privados de formación, en base al ampliación de la red de centros colaboradores del INEM.
- b) El establecimiento de convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y órganos de las distintas Administraciones Públicas, Organizaciones Empresariales y Sindicales e Instituciones privadas, con el fin de mejorar la planificación y ejecución de las acciones.
- c) La puesta en marcha de nuevos instrumentos de gestión, entre los

que cabe mencionar la creación de la figura de los promotores de orientación e inserción profesional; el aumento en el desarrollo de acciones de actualización técnico-metodológica, con la finalidad de potenciar la disponibilidad de profesores del Plan, así como las acciones de formación de formadores, la agilización del proceso de ordenación docente, adecuando la oferta formativa a la realidad socio-económica, en base a la reestructuración de las familias profesionales, la confección de medios didácticos y el análisis de nuevos métodos formativos.

2. FORMACIÓN OCUPACIONAL: UNA REFORMA PENDIENTE

2.1. Problemática: análisis histórico y estado actual

La formación ocupacional nunca hasta ahora había suscitado tanta atención por parte de los agentes sociales. En un contexto económico expansivo —en el que el desarrollo estaba basado en tecnologías tradicionales, que no generaban problemas excesivos de adaptación de la mano de obra, y en el que los excedentes estructurales eran resueltos por la expeditiva vía de la expulsión del mercado de trabajo estatal hacia otros ámbitos territoriales, en los que las necesidades de fuerza de trabajo eran mayores— la formación ocupacional es utilizada como medio para dotar a la multitud de empresas que fundamentaron el desarrollo económico estatal de los años 60, de los medios humanos imprescindibles para la consecución de sus objetivos. Ello pasaba por la capacitación de los amplios contingentes de inmigrantes rurales que, desplazados de sus ocupaciones agrícolas debido a la imposibilidad de hacerlas rentables por el abandono institucional en que habían quedado, tras la orientación de los esfuerzos económicos hacia la industrialización, llegaban a las fábricas de las grandes ciudades y de las zonas industriales. Es entonces cuando se empieza a hablar de los cursos de Promoción Profesional Obrera (P.P.O.), que, «de la noche a la mañana», formaron esta mano de obra para cubrir las necesidades de la industria

incipiente. En aquellos momentos, el concepto de formación no había adquirido aún carta de naturaleza, empleándose el término de capacitación.

Como ha quedado apuntado anteriormente, las condiciones técnicas imperantes en la industria no exigían una mano de obra muy cualificada y, por ello, la preparación de los trabajadores no ofrecía excesivas dificultades y el sistema de formación vigente la resolvió con éxito.

Durante bastantes años la formación ocupacional impartida por el P.P.O. y luego por el Servicio de Empleo y Acción Formativa (S.E.A.F.), que proporcionaban formación acelerada, coexistía con un sistema de formación profesional reglada con dos niveles, oficialía y maestría, que parecían servir bien a las necesidades del sistema económico. A partir de la ley General de Educación (1970), el sistema de formación profesional reglada sustituyó los estudios de oficialía y maestría industriales por los de formación profesional de primero y segundo grado. Con ello se pretendía dotar a la industria, sobre todo, y al sistema económico en general de la mano de obra con la cualificación suficiente ante los cambios técnicos que se adivinaban. Sin embargo, no se logró con ello la finalidad pretendida, pues gran parte de los titulados de formación profesional, sobre todo de primer grado, no encontraron ocupación adecuada. Quizá influyera en ello la imagen equivocada que se dio de estos estudios —cuyos programas son más extensos que los de bachillerato—, presentándolos como apropiados para personas de escaso rendimiento académico, poco motivadas en general para el estudio e incapaces de continuar los estudios universitarios. Debido a ello las tasas de fracaso escolar en estos estudios han sido siempre muy elevadas; pero incluso los que han logrado terminarlos han tenido notables dificultades para conseguir un empleo. Tampoco puede desdeñarse, con todo, el efecto que la propia crisis económica tuvo sobre este fenómeno, pues su inicio coincidió con la salida al mercado de trabajo de las primeras promociones de titulados en formación profesional, que se encontraron, de esta manera, con un mercado laboral mucho más restringido y con unas perspectivas bastante malas.

En este orden de cosas, tras haberse reconocido ampliamente el fracaso de la formación profesional reglada, si bien sólo recientemente se han acometido los trabajos necesarios para su reforma, se empezó a dar auge al sistema de formación profesional ocupacional que, en alguna medida, se pretendía que cubriera el déficit de formación imputable a la formación reglada. Además, por su naturaleza, la formación profesional ocupacional parecía estar mejor preparada para adaptarse a los rápidos cambios que las constantes innovaciones técnicas estaban provocando en la industria.

Se concebía la formación ocupacional como el puente imprescindible entre la escuela profesional, en la que se impartían los conocimientos teóricos, y la empresa, a través de un período de formación eminentemente práctica. Esta forma de pensar suponía dar a la formación ocupacional un papel demasiado importante entre una formación profesional reglada, manifiestamente inútil, y un sector empresarial en el que la despreocupación acerca de su responsabilidad en la preparación de la mano de obra para desempeñar satisfactoriamente un trabajo, parecía ser más la regla que la excepción.

Sin embargo, esta supuesta capacidad del sistema de formación ocupacional para resolver las carencias de formación, no resueltas por el sistema de formación reglada o por las empresas, está a falta de pruebas. No se dispone de una estadística que valore la incidencia de este tipo de cursos de formación ocupacional en la consecución de un empleo, operación muy fácil de realizar dada la existencia de un registro de todas las personas que han realizado cursillos.

En estos momentos en que se plantea una reforma de la formación profesional reglada, parece conveniente ordenar el sector de la formación ocupacional, buscando sobre todo la máxima eficacia pedagógica y aumentando las posibilidades de consecución de un empleo y, en segundo término, el máximo aprovechamiento de los recursos, hoy en día ineficientemente dispuestos en gran parte.

La formación ocupacional pretende asegurar una adecuada formación profesional para todos aquellos que

quieren incorporarse al mundo laboral o que encontrándose en él, aspiran alcanzar una mayor especialización profesional. Para ello, debe poder ajustarse eficazmente a las necesidades del mercado de trabajo y del sistema productivo.

Esta formulación, teóricamente simple, choca con una realidad decididamente más compleja. En primer lugar, la escasez de puestos de trabajo en el mercado, se presenta como un obstáculo difícil de superar. Además, el planteamiento de una formación ocupacional que supla las carencias de la formación reglada, se encuentra con la dificultad añadida de estar destinada a un colectivo que, en gran medida, ha evidenciado grandes dificultades para asimilar la formación recibida en el sistema tradicional.

Esta situación plantea problemas de orden pedagógico, al pretender que aquellos que han mostrando una peor adaptación a los sistemas de aprendizaje, se integren un sistema de formación que, necesariamente, habrá de evitar reproducir esquemas tradicionales, si quiere evitar cosechar parecidos fracasos que los sistemas de formación reglada.

Otro problema proviene de la necesidad de proporcionar simultáneamente formación a grupos con niveles de motivación muy distintos, unos con un proyecto profesional definido frente a otros, precisados de una orientación profesional que les facilite una guía de la formación más adecuada a sus condiciones y, al tiempo, con mayores probabilidades de encontrar ocupación.

Tampoco es desdeñable el aspecto de la participación de las empresas en el gasto derivado de la formación impartida en los períodos comprendidos en los contratos de inserción profesional, de los que frecuentemente se benefician sin que ello les suponga apenas coste alguno, debido a las fuertes medidas incentivadoras que hay dispuestas en este sentido.

La necesidad de implicar a las empresas en los programas de formación, es más evidente en los casos de los trabajadores que asisten a cursos de perfeccionamiento o reciclaje, pues, si bien en muchos casos es la empresa la que se hace cargo del coste, en otros no sucede así. De hecho, el Estatuto de los Trabajadores no obliga al empresario a

facilitar la formación que precise un trabajador para adaptarse a un puesto de trabajo después de una modificación de las condiciones o de la naturaleza del trabajo, aunque el trabajador sí está obligado a procurársela, a riesgo de ser despedido si no lo hiciese.

El análisis de la problemática aquí contemplada no es onmicomprensivo, dado que la complejidad de los fenómenos estudiados excede la magnitud del presente estudio. Podríamos resumir diciendo que hay tres áreas básicas de referencia a las que se pueden adscribir los problemas relacionados con la formación ocupacional.

La primera de ellas contiene los problemas de orden técnico-pedagógico, como qué formación impartir, cómo y a quiénes. Su resolución precisa de estudios complejos y detallados: pero una vez alcanzadas las respuestas a los interrogantes, la aplicación de las soluciones se presenta, teóricamente, fácil.

En segundo lugar se sitúan los problemas de orden político-económico. Integrarían este área la asignación de recursos en función de las prioridades y de la capacidad de gasto de las Administraciones Públicas. El diálogo se plantea como una condición ineludible para enfrentarse a este tipo de cuestiones, en las que, dado su carácter, no parece excesivamente difícil ponerse de acuerdo.

Por último se incluyen en una tercera área los problemas de orden social, relacionados con las actitudes respecto de la formación o con la valoración de su importancia. Entraría aquí la toma de conciencia de la necesidad de implicar a todos los agentes sociales, singularmente a los empresarios, a los sindicatos, a los trabajadores y desempleados, en el problema de la formación, y en la asunción de su parte de responsabilidad, generalizable a otros estamentos, en la búsqueda de soluciones. Es quizás en este área donde mayor entidad revisten los problemas, pues son los que implican a mayor cantidad de personas. Nuevamente el dialogo se plantea como una necesidad para encauzar y resolver las cuestiones aquí establecidas.

Como dijimos anteriormente, los problemas inherentes a la formación ocupacional son diversos y diversa es

su naturaleza. Por ello, el enfoque aquí expuesto no pretende agotar el tema. Nos hemos limitado a considerar aquellos que hemos juzgado de mayor interés, y hemos tratado de buscar una posible orientación de las vías para su solución.

2.2. Nuevas tendencias de la Formación Ocupacional

2.2.1. *El problema de la cualificación*

El término cualificación, por su complejidad, exige un análisis previo que nos clarifique su definición. Así, la cualificación hace referencia a dos aspectos:

- a. El puesto de Trabajo.
- b. La competencia del trabajador.

Desde el punto de vista práctico, en el que la cualificación se ha de emplear como criterio para elaborar una escala de salarios, basada en una clasificación de los puestos de trabajo, la cualificación deberá hacer referencia necesariamente a ambos aspectos.

Además, partiendo de los ejes básicos expuestos, podemos ampliar el concepto de cualificación según que nos fijemos en unos u otros aspectos del mismo.

En función del puesto de trabajo, la cualificación puede entenderse de tres maneras:

- a. La cualificación necesaria para garantizar el correcto desempeño de un puesto de trabajo.
- b. La cualificación exigida para contratar a un trabajador para un puesto determinado.
- c. La cualificación como suma de las cualificaciones integradas en un proceso.

A su vez, en función del trabajador, la cualificación puede referirse a:

- a. La cualificación atribuida a un trabajador después de una formación determinada.
- b. La cualificación que un trabajador cree que posee dados sus conocimientos y su experiencia.

- c. La cualificación que se atribuye oficialmente a las diferentes categorías profesionales.

Estos rasgos, junto con otros, se dan mezclados en la actual estructura del sistema productivo y son elementos que condicionan cualquier análisis. Sin embargo, tiene mayor interés la cualificación en su acepción relativa a la persona del trabajador, lo que genera nuevos problemas, debidos a la importancia que se concede a la formación frente a la que se da a la experiencia profesional, como medio de valoración de las cualificaciones.

En todo caso, la dinámica del propio mercado de trabajo ordena las cualificaciones según el valor que dicho mercado les confiere. Serán considerados más valiosos los conocimientos que no posea la mayoría de la población, así como aquellas cualificaciones que sean demandadas por los empleadores, porque capaciten para su integración en el sistema productivo en el plazo más corto posible.

El estudio de la cualificación nos remite, necesariamente, a la movilidad ocupacional de los trabajadores, tanto en sus vertientes espacial como funcional, lo que nos lleva, a su vez, a dos conceptos esenciales: polivalencia y plurivalencia. Se considera «polivalente» a aquel trabajador que puede desempeñar puestos de trabajo pertenecientes a familias profesionales no conexas y posee una cualificación del mismo nivel en todos ellos. Se considera «plurivalente» al trabajador que puede desempeñar puestos de trabajo de niveles similares pertenecientes a familias profesionales conexas. Si bien es mayor la importancia de la «polivalencia», debido a su propia naturaleza, tanto una como otra permiten una mayor adecuación al mercado de trabajo y a la situación de crisis y abre un camino para superar la contradicción entre cualificación y descalificación.

2.2.2. *La triple finalidad de la formación ocupacional*

De acuerdo a la finalidad que se pretende de ella, la formación puede orientarse a:

- Satisfacer las necesidades del sistema productivo.
- Proporcionar conocimiento a los jóvenes en trance de ingresar en el mercado de trabajo.
- Facilitar los medios para que un parado pueda establecer un negocio por cuenta propia.

2.2.2.1. La formación ocupacional que demanda el Sistema Productivo

Las actuales modificaciones que se están produciendo en el sistema productivo condicionan la política de empleo y por ello inciden directamente en la política de Formación Ocupacional. El objetivo fundamental de cualquier intervención debe consistir en el mantenimiento al máximo de los puestos de trabajo y, en los casos en que su eliminación resulte imprescindible, la adaptación de la mano de obra a nuevas ocupaciones, intentando minimizar los perjuicios que dicho proceso lleva consigo.

Sin embargo, el actual sistema de formación ocupacional queda lejos del que sería necesario para ofrecer una respuesta adecuada a las modificaciones del sistema productivo y, sobre todo, capaz de adaptarse al ritmo de los cambios que están teniendo lugar.

Por ello habrá que procurar un cambio sustancial de los fundamentos técnico-pedagógicos que delimitan hoy el campo de la formación ocupacional, incidiendo en particular en aspectos como:

- El análisis ocupacional, buscando la identificación de los factores técnicos que determinan los oficios y las profesiones, incluyendo las tareas a cumplir y los conocimientos y cualificaciones necesarios para desempeñarlos con eficacia.
- La investigación metodológica, acerca de los instrumentos y medios para impartir conocimientos y cualificaciones, incluyendo la concepción, puesta en marcha y evaluación de las actividades de formación teórica y práctica, así como la preparación y utilización del material didáctico necesario.

- La certificación ocupacional, o reconocimiento oficial de las competencias técnicas y de la habilidad profesional de los trabajadores, independientemente de la manera que las hayan adquirido.
- La ordenación de la formación, o de los niveles de las cualificaciones profesionales y conocimientos requeridos y de los niveles de competencia esperados, así como de los contenidos y duración de la formación, de las instalaciones y el equipamiento necesarios.

2.2.2.2 La inserción profesional de los jóvenes y la formación

El acceso al mercado de trabajo y más concretamente a la ocupación activa, es un proceso en el que los jóvenes se hallan desfavorecidos, debido a que disponen de menos recursos para disputar los puestos de trabajo que se hallan disponibles. La crisis económica ha acentuado este fenómeno al reducir aún más el volumen de mano de obra necesaria para el funcionamiento del sistema. Con objeto de paliar la incidencia de este factor, es posible actuar en dos frentes: mejorando las cualificaciones de los jóvenes e incentivando su contratación.

La mejora de las cualificaciones se entiende no sólo en lo que se refiere a la formación específica en alguna rama del saber profesional, sino que debe contemplar aspectos como la experiencia en el taller, por un lado, y todos aquellos conocimientos no directamente relacionados con la materia específica de la formación, pero cuya adquisición se estime conveniente para favorecer la inserción profesional de los jóvenes, por otro. Entre estos se pueden citar la orientación profesional, que facilita la elección de la carrera profesional que vaya a emprender el joven, y la formación de orden práctico, no directamente relacionada con el contenido o los conocimientos necesarios para la actividad profesional, pero que—como saber redactar un currículum o entender un contrato de trabajo— se considera de gran utilidad para facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

La incentivación de la contratación por

medio de estímulos fiscales y bonificaciones, es otra manera a través de la cual los jóvenes sin experiencia pueden adquirir un conocimiento efectivo de la realidad laboral. No es ésta una media que pueda considerarse como de estricta política de formación, pero por medio de ella se facilita la inserción de los jóvenes en el mundo laboral, facilitándoles la consecución de una formación práctica que les permita acceder en condiciones más ventajosas a las demandas de trabajo que se les presenten.

2.2.2.3. La actividad por cuenta propia y la formación

La filosofía del estado bienestar, que llegó al país cuando la escasez de recursos presupuestarios hacían más difícil su consecución, y la propia crisis económica, que ha fomentado entre la población y, más concretamente, entre los jóvenes un espíritu de «funcionario», buscando la satisfacción de sus necesidades económicas en una actividad que les garantice la continuidad en el trabajo, han disuadido a muchos de la posibilidad de organizar su propio negocio que les permitiría independizarse, en vez de acudir al mercado de trabajo por cuenta ajena.

Hoy en día, si bien dicha mentalidad conservadora sigue estando presente, parece asistirse a una cierta recuperación de la filosofía empresarial. Sin embargo, dadas las actuales condiciones de fuerte competencia, elevados costes de establecimiento, y en un contexto económico-social en continua transformación, debe prestarse una atención especial a los aspectos formativos para facilitar el éxito de estas iniciativas empresariales.

Esta acción incluiría tanto medidas de formación específica en el campo propio de la actividad a desarrollar, como formación general que permita acceder al conocimiento de los mecanismos de gestión empresarial, imprescindibles para la persistencia de la actividad.

Las medidas orientadas a satisfacer las necesidades aquí planteadas deberían tener en cuenta a un amplio sector de población, ocupada en actividades de carácter marginal o dentro de la llamada economía sumergida, que, contando con las oportunas ayudas.

ofrecen grandes probabilidades de acomodación al sistema productivo regular.

2.3. Desarrollo de una política eficaz de gestión de la Formación Ocupacional

2.3.1. *Diferencias entre la Formación Profesional Reglada y la Ocupacional*

Estos dos tipos de formación son, frecuentemente, objeto de confusión, por lo que es conveniente delimitar adecuadamente lo que se entiende por cada uno de estos conceptos.

El artículo 40 de la Ley General de Educación, aún vigente en estos extremos, indica que «La formación profesional tendrá por finalidad específica la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión elegida, además de continuar su formación integral. Deberá guardar, en su organización y rendimiento, estrecha relación con la estructura y previsiones del empleo».

La formación ocupacional, por su parte, está legalmente delimitada por el artículo 14 de la Ley Básica de Empleo. Su objeto principal se orienta a la preparación profesional para el mundo laboral y es independiente de la calidad de la formación integral de la persona, extremo al que, además no presta atención al no ser éste su cometido fundamental.

Aparentemente las diferencias entre ambos sistemas de formación se reducen a la atención que prestan a la formación integral. Sin embargo, en la práctica las diferencias han venido marcadas por la evolución que han tenido ambos sistemas. Puesto que, si la finalidad principal de la formación profesional es «la capacitación (...) para el ejercicio de la profesión», no se entiende la desvinculación de esta formación del sistema productivo. Más bien parece que ha sido el fracaso de la formación profesional en conseguir la inserción profesional de los jóvenes lo que ha originado su adscripción al sistema educativo, justificando así su distanciamiento del objetivo pretendido.

Una mayor consideración a la formación integral de la persona no

significa que se haya de descuidar la atención del mundo del trabajo y, de hecho, la reforma de la formación profesional deberá afrontar el problema de la inserción profesional de sus alumnos, a riesgo de repetir errores pasados.

La formación ocupacional se constituye por su naturaleza en el instrumento para adecuar la oferta a la demanda de trabajo, puesto que se flexibilidad permite variar, a corto plazo, la programación a la medida de las necesidades.

Esquemáticamente, las diferencias entre ambos tipos de formación se expresan de la siguiente manera:

2.3.1.1 Formación Profesional Reglada

Las características de la Formación Profesional Reglada son las siguientes:

- Según lo establecido en la Ley General de Educación (1970), es un subsistema del Sistema Educativo General.
- El Ministerio de Educación y Ciencia es quien ordena y controla sus enseñanzas.
- La titulación tiene valor académico.
- Objetivos fijos en el tiempo.
- La programación es, a largo plazo, cíclica y rígida.
- La tarea del profesorado consiste en impartir las enseñanzas, bien teóricas o prácticas.
- Programas de formación invariables.
- Sistema mínimo de actualización de profesores.
- La duración de los cursos es fija.
- Se dirige a jóvenes que proceden de otros niveles educativos.

2.3.1.2. Formación Ocupacional

Por el contrario las características de este tipo de formación son:

- Según lo definido en la Ley Básica de Empleo (1980), es un instrumento de la política de empleo.

- Es el Ministerio de Trabajo, a través del INEM, quien planifica, programa, ordena, controla y ejecuta sus contenidos.
- Los certificados obtenidos no tienen valor académico.
- Objetivos variables.
- La programación es flexible y a corto plazo.
- El profesorado además de enseñanza debe efectuar prospección de necesidades de formación, análisis ocupacionales, elaborar o adaptar medios didácticos, y participar en la programación.
- Programas de formación variables.
- Sistema exhaustivo de actualización de docentes ocupacionales.
- La duración de los cursos es muy variable.
- Se dirige a adultos.

2.3.2. *Orientaciones generales, objetivos y normas de organización de la formación ocupacional*

La formación ocupacional debe permitir la adaptación de todos los trabajadores, ocupados, parados y demandantes de primer empleo, a las condiciones vigentes en el mundo laboral; condiciones que se caracterizan por su extremada mutabilidad, lo que exige una atención constante que permita dar una respuesta adecuada a las necesidades en el menor plazo de tiempo posible. Este objetivo comporta un esfuerzo de colaboración y compromiso entre las fuerzas sociales y económicas, a través de cauces estables y que favorezca el aprovechamiento óptimo de los recursos.

La consecución de esta meta será más factible en la medida en que se estructure, y se lleve a término, un sistema de formación ocupacional cuyas características fundamentales respondan a los principios aquí enunciados, que afectan a las Orientaciones Generales, a los Objetivos, y a las Normas de Organización de la Formación Ocupacional.

Orientaciones generales.

1. Englobar la formación ocupacional dentro de los programas de promoción de empleo.
2. Institucionalizar la colaboración con las fuerzas sociales y económicas.
3. Institucionalizar la toma de datos y el análisis periódico del mercado de trabajo.
4. Propiciar el acceso a la actividad profesional y la movilidad ocupacional en el mercado de trabajo.
5. Promover la cooperación y el intercambio internacionales.
6. Adecuar las estructuras a las condiciones particulares de las diferentes divisiones territoriales.

Objetivos.

1. Disponer una metodología de análisis ocupacional, tomando como base los resultados del análisis del mercado de trabajo.
2. Adaptar los tipos de formación a las características de los distintos colectivos demandantes.
3. Incorporar las nuevas técnicas educativas a los materiales didácticos.
4. Aplicar a la metodología oficial los avances en las técnicas y métodos didácticos.
5. Instituir un sistema de planificación, supervisión y verificación del cumplimiento de las acciones formativas.
6. Desarrollar un procedimiento de gestión técnica de los medios materiales precisos para la realización de los programas de formación.
7. Delimitar los contenidos ocupacionales y el encuadramiento administrativo del personal de Formación Ocupacional, por medio de un modelo de gestión técnica.

Normas de Organización.

1. Comarcalización de programas y procesos.
2. Máxima descentralización.
3. Coordinación de actividades.

4. Racionalización administrativa.
5. Delegación de funciones.
6. Participación del personal en los procesos de decisión.
7. Gestión unitaria de los programas.
8. Trabajo en equipo, especificando en cada caso las funciones especializadas.

2.3.3. *Procesos técnicos necesarios para la articulación y el mantenimiento del sistema de formación ocupacional*

Además del análisis ocupacional, la investigación metodológica, la ordenación de la formación y la certificación ocupacional, que han sido citados anteriormente, se considera que el desarrollo del sistema de formación ocupacional requerirá una atención especial a aspectos como:

1. Planificación: Debe fundamentarse, por un lado en la información obtenida del mercado de trabajo y, por otro, en los planes económicos de la Política Gubernamental. En base a ella se realiza la asignación de los recursos, tanto a escala territorial como sectorial.
2. Programación: Supone la asignación a corto plazo de los recursos humano y materiales, en base a la planificación realizada anteriormente.
3. Valoración de resultados: Para conocer el grado de satisfacción de trabajadores y empresarios con la formación impartida y el grado de consecución de los objetivos propuestos.
4. Formación de formadores. Se trata de preparar a los profesionales de los diferentes oficios, para que sean capaces de transmitir sus conocimientos y de aplicarlos a la realización de acciones formativas.

3. **CONCLUSIONES Y NOTAS DEFINITORIAS DE LA FORMACIÓN OCUPACIONAL**

3.1. Conclusiones

Cualquier política económica, en general, o política de empleo, en

particular, que no se plantee como objetivo prioritario el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles hace traición a su naturaleza más intrínseca. Contemplar, como estamos obligados, la enorme cantidad de recursos humanos ociosos por falta de ubicación en el esquema productivo, promueve una reflexión que nos hace interrogarnos sobre los orígenes de esta situación y las acciones que se deben emprender para resolverla.

Es por ello que cualquier aportación que ayude a una mejor comprensión de los mecanismos económicos y, singularmente, de los factores que inciden en la ocupación, será bien recibida, por cuanto nos puede orientar en la búsqueda de soluciones.

Teniendo esto presente hemos iniciado la redacción de este artículo partiendo de un análisis sobre el mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma Vasca.

A grandes rasgos podemos decir que de este análisis se desprenden una conclusión significativa. Esta se refiere a la existencia de un período en la vida activa de la población entre su incorporación al mercado de trabajo y la consecución de una ocupación estable, alrededor de los 30 años. Durante este espacio de tiempo los jóvenes van accediendo a una ocupación precaria, con contratos temporales o de formación, pasando por temporadas de desempleo, hasta conseguir la estabilidad laboral en la edad citada. En el curso de este período los jóvenes van adquiriendo la cualificación que se les exige para el desempeño de una actividad, y que en su etapa de formación no lograron. Queda por delimitar si esta carencia es de orden exclusivamente formativo, o se refiere más bien, a aspectos de experiencia práctica en el ámbito laboral o más probablemente, es producto de fallos en ambos sistemas. Sería interesante disponer de datos que arrojaran más luz sobre esta cuestión, a nuestro entender de importancia capital para orientar una política económica en el ámbito laboral; pero todo parece indicar que estas lagunas formativas y de cualificación inciden significativamente en las posibilidades de inserción profesional de los jóvenes.

De aquí se deduce, entonces, la necesidad de destinar recursos a programas que proporcionen a los jóvenes las cualificaciones suficientes

para los requerimientos del sistema productivo, sin olvidar que la formación no puede limitarse únicamente a buscar una adaptación de la mano de obra a las condiciones de la producción, de una manera utilitaria, sino que debe buscar una renovación de formas y contenidos que posibilite unas condiciones laborales más humanas, incidiendo en aspectos como la participación de los trabajadores en la empresa, o la comprensión de los procesos sociales.

Una vez deducida la necesidad de proporcionar formación, conviene delimitar las orientaciones que deben darse a la política formativa, pues no es de aplicación aquí el principio de que «todo vale» sino que es imprescindible conocer qué formación se ha de dar y quiénes habrán de ser sus destinatarios. Además no se puede entender una política de formación desligada de una política integrada de mercado de trabajo, pues, de lo contrario, los esfuerzos en el aspecto formativo tendrían una repercusión muy débil en el ámbito laboral, manteniéndose incongruencias como la preparación de mano de obra en sectores de dudosas posibilidades de ocupación, o no cubriendo otras áreas en las que los indicadores señalen la incapacidad de la oferta de trabajo para cubrir la demanda, por la falta del personal suficientemente preparado para satisfacerla.

No es posible olvidar que hay una relación directa entre el desarrollo técnico-económico y los niveles de cualificación. Por tanto habrá que disponer los instrumentos adecuados para conocer las especialidades, y los grados en que estas se desarrollarán, y hacia las que, en función del previsible —y anticipable— progreso de la economía, habrá que orientar los esfuerzos formativos.

En este sentido el CEDEFOP ha definido unos objetivos hacia los que se deberían dirigir los recursos y que, en síntesis recomiendan: una ampliación de las ofertas de formación con una perspectiva de ocupación a corto plazo; una atención especial a grupos desempleados o en riesgo de serlo, facilitándoles los medios necesarios (orientación, formación, recursos para el autoempleo) que les allanen el camino de la reinserción; y el desarrollo de nuevos perfiles profesionales.

Estas tareas, entre otras, deberán acometerse dentro del proceso general de revisión de la formación, ya iniciado en el caso de la formación técnico-profesional en el ámbito estatal, y que deberá continuar necesariamente con la formación ocupacional. Ello posibilitará la orientación de esta última hacia los objetivos originarios para los que fue ideada, y la vuelta al ámbito laboral, del que fue desplazada, al obligársele a cumplir tareas deficientemente cubiertas por la formación reglada.

La reforma de las bases del sistema de formación ocupacional debe hacerse teniendo en cuenta el papel de ajustador de oferta y demanda que está destinado a cumplir. En este sentido, la reforma debe fijarse tanto en las necesidades del sistema productivo, como en las de los desempleados. Dado que es el mercado el que define la demanda de cualificación, el tema de la movilidad ocupacional y de la polivalencia y plurivalencia profesionales habrá de jugar un papel fundamental, proporcionando una adaptación más flexible de los recursos al sistema, y aumentando las posibilidades de los trabajadores.

Deberá prestarse especial atención a los jóvenes, pues constituye el colectivo más desfavorecido. Por ello deberán eliminarse todas las trabas que les discriminen, favoreciendo su contratación o su autoempleo, a través de medidas fiscales y jurídicas que apoyen a este colectivo.

En relación con ello, tampoco debe olvidarse a un sector de población activa, marginada dentro de un ámbito de procesos informales, que es conveniente recuperar. Esto exige tanto una política de animación social, que haga aflorar este tipo de población, como un análisis de los procesos informales aquí citados, pues de ellos se podrán extraer datos fundamentales para impartir la formación que habilite a este colectivo para su pervivencia dentro de los sistemas formales.

La formación ocupacional, que ha pasado por momentos de absoluto abandono por parte institucional, asiste a un resurgimiento que está orientado en esa dirección cuantiosos recursos intelectuales y económicos. De esta manera, se pretende articular un sistema que satisfaga las exigencias del sistema

productivo. De aquí se deduce la necesidad de efectuar una programación de actividades que tenga su acomodo dentro de la planificación económica general, y una tención referente a aspectos como el análisis de ocupaciones, que actualice la ya desfasada Clasificación Nacional de Ocupaciones, o la investigación metodológica, que facilite la implementación de los procesos y sistemas de aprendizaje, que permitan la organización eficaz de las acciones formativas. Asimismo es imprescindible diseñar los instrumentos adecuados para evaluar tanto la idoneidad de los programas de formación como los resultados de su aplicación.

En este proceso de reforma puede ser conveniente obtener datos sobre experiencias similares y, por ello, una aproximación a los sistemas vigentes de formación ocupacional en los países de nuestro entorno nos permitirá adquirir un mejor y mayor conocimiento de los modos de funcionamiento, aprendiendo tanto de los aciertos como de los errores de estos países.

3.2. Notas definitorias de la futura formación ocupacional

El tener en cuenta las recomendaciones citados anteriormente puede facilitar, en gran medida, la adaptación de los trabajadores a diferentes ocupaciones, lo que será de gran interés, dado el alto grado de movilidad que se va a exigir a la mano de obra en el futuro. Esta necesidad va a imponer la *flexibilidad* como característica del sistema de formación ocupacional, que posibilite los rápidos cambios de cualificación que se requerirán.

Este concepto de flexibilidad hace referencia, también, a la capacidad del sistema de formación ocupacional para preparar al personal que pueda acceder a las nuevas ocupaciones que el desarrollo técnico-económico, impulsando a su vez por la investigación y creación de nuevas tecnologías, vaya creando. Además, el sistema debe estar preparado para dar respuesta a las necesidades en períodos relativamente cortos y con unas especificaciones de calidad muy estrictas. De hecho, de la competencia del sistema de formación para cumplir esta tarea puede depender

el desarrollo futuro de la tecnología y, consecuentemente, de la economía.

La disminución, por otra parte, de la población no cualificada, o de baja cualificación, convertirá a una gran parte de la población laboral en usuarios potenciales de la formación ocupacional. Este *carácter generalizado* se plantea como un reto importante, pues va a exigir destinar un amplio volumen de recursos a esta finalidad.

La futura movilidad de los mercados de trabajo exigirá a la población laboral un *nivel del cualificación* —en el sentido expresado anteriormente— que le permita la adaptación a puestos de trabajo de diverso carácter. A medida que se le requieran mayores conocimientos profesionales, accederá a ellos a través de la *especialización progresiva*, obtenida tras el acceso a nuevos ciclos formativos.

Los trabajadores, en el futuro, dada la estructura cualitativa de la futura demanda de trabajo y la rápida evolución de las técnicas de producción, que superan la uniformidad a que están acostumbrados, deberán poseer una gran capacidad de adaptación a todo tipo de innovaciones. Para ello, será necesario aplicar a la actividad laboral esquemas de pensamiento con capacidad de abstracción y razonamiento complejo y de comprensión de situaciones complejas. Este *carácter «racional-innovador»* sólo será accesible mediante el constante desarrollo de esquemas de pensamiento lógico aplicados a la realidad cotidiana del trabajador. Evidentemente, deberá tenerse este hecho presente en los contenidos educativos y planes formativos. Este proceso, además, puede representar una forma de respuesta a la descalificación profesional inducida por la introducción de nuevas tecnologías.

La formación ocupacional deberá mostrar un alto grado de *vinculación con* el resto de los diferentes instrumentos de la *política de gestión del empleo*, incluyendo el análisis de los perfiles profesionales y ocupacionales de la mano de obra, mediante las acciones de prospección de ocupaciones y de perfeccionamiento de la información sobre el mercado de trabajo. Las informaciones así obtenidas deberán tener su reflejo, como en el caso anterior, en los contenidos educativos.

Es necesario decir en este sentido, que la carencia de análisis periódicos y actualizados impide hoy en día efectuar un diagnóstico certero de las tendencias que se apuntan en el mercado de trabajo, respecto a la demanda de perfiles profesionales. Esta carestía puede llegar a comprometer seriamente la idoneidad y utilidad de los contenidos educativos, con las indeseables consecuencias que ello puede suponer.

Dada la previsible evolución futura del mercado de trabajo, en el que el cambio de empresa e incluso de actividad, se contempla como un fenómeno habitual, la formación ocupacional deberá tener un *carácter permanente*, que rentabilice socialmente los períodos de desempleo entre dos puestos de trabajo distintos.

Las tendencias aquí apuntadas no es previsible que adquieran vigencia en un espacio breve de tiempo; pero constituyen un patrón de carácter prospectivo, que deberá tenerse presente en las adaptaciones que habrá que realizar en las enseñanzas ocupacionales en respuesta a las demandas del mercado de trabajo. De hecho, ya hay señales que indican la necesidad de acometer modificaciones sustanciales en el sistema de formación ocupacional, excesivamente alejada de la realidad de la actividad económica y con unos contenidos educativos, en gran medida, inadaptados a la situación actual.

4. PROPUESTAS

1. Implantación de una auténtica política de orientación profesional dentro y fuera del sistema educativo. Es evidente que para que haya orientación profesional válida es preciso llevar a cabo de modo sistemático y periódico encuestas entre las empresas para conocer los requerimientos de mano de obra a corto, medio y largo plazos. Sin analizar las tendencias que resulten de esas encuestas es muy probable que las escasas medidas de orientación profesional hoy existentes utilidad práctica muy reducida.
2. Necesidad de una buena formación básica que posibilite unas acciones

de perfeccionamiento y reciclaje permanentes, atendiendo así las exigencias derivadas de los cambios tecnológicos y de la reestructuración empresarial.

3. La mejora y la diversificación de la oferta de formación destinada a los adultos.

Se trata de proponer formaciones que no sean una copia de la enseñanza para jóvenes, sino adaptadas a las necesidades específicas de los adultos.

Así, estas formaciones deberían apoyarse, tanto como fuera posible, sobre la experiencia de vida y de trabajo de los adultos.

4. Responder mejor a las necesidades de los grupos marginales (jóvenes, mujeres, minusválidos, parados de larga duración, etc..)
5. Facilitar el intercambio de las ideas y de las experiencias dentro de la Comunidad Autónoma y con las de otros países europeos.
6. Los centros deberían ofrecer a todos los estudiantes programas de preparación a la vida adulta y activa que incluyan la experiencia laboral.

La experiencia de los proyectos piloto muestra la conveniencia de ofrecer la experiencia laboral a todos los estudiantes, y no sólo a los que siguen cursos profesionales o prácticos.

7. Los organismos competentes deben diseñar políticas y orientaciones que:

— Fomenten un enfoque por etapas, o secuencial, de la utilización de la experiencia laboral como parte esencial de la orientación educativa profesional.

— Fomenten el desarrollo de fórmulas de experiencia laboral que no se limiten a las prácticas en empresa, sino que recurran a otros elementos de experiencia laboral, como las escuelas-taller o las maquetas de empresa.

— Tengan en cuenta la importancia de la preparación y el seguimiento de las actividades de aprendizaje que el estudiante realiza fuera de la escuela.

— Creen las necesarias condiciones de apoyo a los centros para la utilización de fórmulas de experiencia laboral.

8. Creación de estructuras adecuadas de coordinación y enlace, responsabilizando a Centros y Empresas.

Cuanto más se difundan las fórmulas de experiencia laboral, más necesarias serán estas estructuras. Su apoyo será de gran ayuda para los centros, sobre todo en lo que se refiere a la tarea primordial de aumentar el número de puestos de prácticas disponibles.

9. Racionalización de la oferta formativa a niveles local o sectorial, de todos los agentes implicados: Instituciones, empresas, sindicatos..., vinculando las ayudas a formación con medidas de fomento de empleo (subvenciones, etc..)

10. Evaluación de la oferta de empleo y detección de necesidades de formación mediante:

— Detección de necesidades de cualificación y recualificación.

— Nueva clasificación por campos profesionales y niveles, de las profesiones y oficios, así como de las cualificaciones para desempeñarlas eficazmente. Esta clasificación debe estar correlacionada con la formación.

— Definición y difusión de los itinerarios educativos.

11. Evaluación de programas y difusión de los que han demostrado en la práctica su virtualidad.

12. Establecer un sistema de certificación y homologación de cualificaciones profesionales de cara a la libre circulación de trabajadores y para el acceso directo a otros niveles más altos de formación.

13. Mayor coordinación tanto a niveles local como provincial de las administraciones públicas implicadas en Formación Profesional, con una mayor participación de los agentes sociales.

14. Mayor control, transparencia, información y evaluación cualitativa de toda la formación gestionada con fondos públicos, con el fin de evaluarlos anualmente para incrementarlos, mantenerlos o eliminar aquellos que no cubran los objetivos o fines propuestos; así como desarrollar mecanismos de financiación más racionales y más coherentes.
15. La incorporación de nuevas formas de aprendizaje (audiovisuales, informática, idiomas, etc.).
16. Creación de un Instituto de Nuevas Profesiones. Tendría como función analizar las variaciones profesionales que se producen y la aparición de nuevas profesiones a fin de adaptar la programación educativa a las nuevas circunstancias.
17. Modificación del artículo del Estatuto de los Trabajadores relativo a la no obligación de dar formación por parte de los empresarios en los supuestos de introducción de nuevas formas de trabajo (Art. 52. b).

BIBLIOGRAFÍA

- CEDEFOP (1985). «La formation continue et le marché du travail».
- DUBAR (1985) C. «La formation professionnelle continue». Editions La Découverte. París.
- FERRANDEZ, A. (1987). «Formación docente para la enseñanza profesional». Ponencia presentada al Congreso Internacional sobre Formación del Profesorado. Granada, Mayo.
- HERNÁNDEZ, C y OTROS (1982). «Bases para una reforma de la Formación Ocupacional». Madrid.
- INEM (1983). «La formación ocupacional como parte del sistema de empleo».
- OIT (1987). «Glossaire de la formation professionnelle. Termes d'usage courant». Ginebra.

