

ARTÍCULO

Reflexiones entorno al sistema de formación en España

Autor: Oriol Homs

Editorial: CIREM

Distribuido por



La aprobación de una nueva ley de formación profesional, la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), las sentencias del Tribunal Constitucional reconociendo la competencia de dos comunidades autónomas en materia de formación continua, los borradores que circulan entre pasillos sobre un nuevo esquema para la organización de la formación continua son suficientes elementos para afirmar que estamos en otro momento de cambio y de reorganización del sistema de formación en España.

Es pues, un buen momento para evaluar la experiencia pasada y reflexionar sobre cómo abordar los retos de futuro del sistema. En las líneas que siguen intentaré identificar cuáles son los elementos del debate que creo habría que plantear.

Siguiendo las orientaciones del II Programa Nacional de Formación Profesional recogidas en la Ley, uno de los principales objetivos para los próximos años es la integración de los subsistemas de la formación, esencialmente en dos direcciones, la promoción de centros integrados abiertos a la oferta de actividades formativas en cualquier subsistema, y la articulación del reconocimiento y certificación de las competencias de los diferentes subsistemas a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones que deberá elaborar el INCUAL.

Esas dos medidas son de gran calado y necesitarán la movilización de importantes recursos tanto técnicos, como humanos y materiales, por lo que la simplificación de las estructuras del sistema jugaría a favor de la consolidación y viabilidad de su implantación.

Superar la división entre formación ocupacional y continua

Si se avanza hacia la integración de centros de formación inicial, ocupacional y continua, como medida de racionalización imprescindible de recursos, el mantenimiento de la actual división entre la formación ocupacional y la continua supondrá una complicación más en la gestión de dichos centros.

Esta división es prácticamente única en Europa, y obedece casi exclusivamente a la confusión entre subsistema y fuentes de financiación. En los dos casos se trata de una formación continua dirigida a las personas que se hallan en el mercado de trabajo después de un proceso de formación inicial, para los más jóvenes, o de una experiencia laboral para los demás.

El hecho que estén, en el momento de la formación, en situación de paro o de empleo no tiene significación para la actividad formativa, más allá de la adaptación necesaria a los objetivos y situación de las personas a las que se dirige la formación. Es mucho más importante para la organización de la actividad formativa, si el trabajador pretende una actualización de sus competencias en un campo que ya conoce y domina o pretende reciclarse completamente en una nueva profesión para la que no tiene ninguna experiencia o bien busca complementar con una nueva especialización su bagaje profesional ya adquirido. Y esos objetivos pueden ser comunes tanto a personas que estén en situación de paro u ocupadas.

La integración de esos dos subsistemas debería hacerse a dos niveles: el conceptual y el organizativo. Como se ha señalado, el conceptual no presenta mayor dificultad, al contrario facilitaría enormemente afrontar con mayor claridad uno de los grandes retos de todo sistema de formación: su transformación en un sistema de formación continuada a lo largo de la vida de las personas.

Un sistema de formación continua se dirige a cubrir dos grandes tipos de necesidades: las más inmediatas de la actividad profesional en las que coinciden más directamente los intereses de las empresas y de los trabajadores, y los más relacionados con las estrategias de gestión de la vida profesional de las personas al margen de su actividad actual, en las que pueden coincidir los intereses de las personas con una cierta planificación estratégica del mercado de trabajo. Así pues, ¿por qué no diseñar bajo un mismo sistema de formación continua, dos grandes líneas, una más estrechamente relacionada con las relaciones laborales y dirigido hacia la empresa, y otra más integrada en los territorios abierta a la iniciativa de los individuos sin relacionarla con su situación laboral actual?

Dos líneas de financiación con sus propios mecanismos de planificación y gestión, pero que se integrarían en una misma oferta formativa. Este planteamiento sería mucho más claro conceptualmente y facilitaría la evolución futura de todo el sistema, ahorrando y racionalizando los recursos existentes.

En el nivel organizativo, se trataría de replantear el papel del INEM y de la Fundación Tripartita, que hoy constituyen la solución y el problema de la integración de los subsistemas. Hoy ha perdido sentido una formación ocupacional organizada entorno al programa FIP diseñado por el INEM y ejecutado por las Comunidades Autónomas, y adaptado a los requerimientos de una financiación europea que tiene sus días contados.

Ese esquema de "arriba abajo" es justamente el contrario del que debería promoverse para poder adaptar la formación a las necesidades de una población heterogénea como es la de la formación no inicial. Una perspectiva de "abajo arriba" exigiría un papel diferente para el INEM. ¿Por qué no abordar abiertamente la transformación del INEM en una estructura federal de coordinación y de recursos para toda la formación continua, en la que los agentes sociales, la administración central y las comunidades autónomas consensuan el despliegue de unas políticas diseñadas, en sus grandes objetivos, en el Consejo Nacional de la Formación Profesional?. La misma perspectiva podría dibujarse para la Fundación Tripartita, que incorporando a las Comunidades Autónomas podría jugar el papel de promoción, coordinación y evaluación de una línea dirigida a la formación en la empresa y que se gestiona desde las Comunidades Autónomas con la participación de los agentes sociales. La participación actual del INEM en la Fundación Tripartita podría ayudar a esa evolución institucional.

Objetivos más realistas para el reconocimiento de las cualificaciones

El segundo gran aspecto de la integración de los subsistemas es el del reconocimiento de las cualificaciones. Esa es una tarea de gigantes, que ningún país europeo ha conseguido cerrar, hasta el momento. ¿Por qué no aprender de las dificultades que han encontrado los países que se han avanzado más en esta dirección y plantear con calma los objetivos y el programa de actuación?. ¿Por qué no plantear unos objetivos a corto plazo menos ambiciosos y más realistas, por ejemplo diseñando un sistema de certificación de la formación continua que se ha dibujado en las líneas anteriores y un mecanismo más ágil, que el actual, para acceder a la formación inicial para los adultos que ya no están en el sistema educativo?.

Esos dos objetivos son mucho más urgentes que el de abordar globalmente la integración del reconocimiento de las cualificaciones para todo el sistema, que en sí mismo plantea problemas teóricos y técnicos de envergadura. Además esos objetivos allanarían en sobremanera el terreno para avanzar hacia un sistema integrado global. Una formación continua certificada sistemáticamente facilitaría su reconocimiento en el mercado de trabajo y motivaría a los trabajadores para que invirtieran en ella. El acceso desde la formación continua a módulos de la formación inicial con un mecanismo de convalidaciones de algunas unidades según la experiencia reconocida resolvería las demandas de cualificación de algunos sectores de la población adulta.

Pero sobre todo, permitiría en ambos casos, desbrozar el camino, experimentado la resolución de los complicados problemas que plantea el desarrollar un sistema integrado de reconocimiento de las cualificaciones y las competencias profesionales.

Los dos aspectos tratados hasta el momento: el de la integración y el del reconocimiento de las cualificaciones, son importantes, pero quizás es más urgente el repensar el subsistema de la formación continua, por la actualidad de su impacto social.

Reformar la formación continua

En un artículo reciente en el País (3-11-02) planteaba tres aspectos que deberían ser considerados:

- La integración de las Comunidades Autónomas en el sistema, que como ha reconocido el Tribunal Constitucional para el caso de Cataluña y Galicia, tienen competencia en la materia.
- El papel de los agentes sociales como promotores de actividades formativas y al mismo tiempo como cogestores del sistema.
- La desburocratización de todo el modelo para que las subvenciones sean un aliciente y no un freno al desarrollo de la formación especialmente para los colectivos, empresas y territorios que demuestren más dificultades para su acceso a las actividades formativas.

La cuestión clave radica en los criterios a seguir y cómo organizar un sistema de fomento de la formación continua cuando ya se ha alcanzado un cierto grado de desarrollo del subsistema. ¿Debe el Estado financiar la formación en las empresas para fomentar la mejora de su competitividad, o bien debe dedicar los recursos a incentivar solamente aquellas empresas que desarrollan menos actividades formativas o que requieren más apoyo, o bien debe facilitar el acceso a aquellos colectivos que participan menos en la formación? Si se opta por el primer camino, los incentivos públicos deberían dirigirse a financiar el último euro dedicado por la empresa a la formación con la intención de incentivar el máximo de cofinanciación posible. Solamente así, se conseguirá acercar los indicadores de formación continua a la media europea y a los países de mayor inversión. En cambio si se opta por la segunda vía, habría que utilizar un mecanismo más selectivo de adecuación a necesidades formativas previamente diagnosticadas, primando ciertas empresas y ciertos colectivos específicos.

En ambos casos, el continuar con sistemas universales de subvención no discriminatorios no parece, que en la situación actual, sea eficaz para conseguir mejorar el volumen y la calidad de la formación continua.

Por otra parte, la utilización de la técnica de concursos anuales abiertos para subvencionar planes de formación, aunque se descentralice a nivel de comunidades autónomas, no facilita una gestión eficiente que evite problemas de transparencia de criterios y la producción de costes indirectos elevados. La utilización de sistemas de desgravación de la cuota de formación o de convenios estables con centros homologados de formación, o combinaciones de ambos, pueden constituir algunas de las alternativas a examinar.

Un nuevo papel para los agentes sociales

En este panorama habría que replantear abiertamente el papel de los agentes sociales. Ellos han jugado y siguen jugando un papel clave en la gestión del sistema y en la promoción de la formación continua tanto entre empresas como entre los trabajadores, y se han implicado directamente en la organización de la oferta formativa, de tal modo, que hoy no es fácil distinguir las diferentes funciones que realizan, generando ambigüedades que no contribuyen a la transparencia de todo el sistema. Esta confusión de roles está ya empezando a dañar la imagen y la magnífica contribución que han realizado al desarrollo del sistema. Es necesario y urgente clarificar esta situación. Su mantenimiento no hará más que empeorar las cosas.

Los sindicatos y las organizaciones empresariales deben seguir jugando un papel clave en la gestión del sistema, tanto a nivel estatal como en las comunidades autónomas, y participar activamente en la promoción de la formación continua pero financiando esa función separadamente de los planes de formación ya sea de empresa o agrupados. Por otra parte, deberían dirigir sus esfuerzos a apoyar la creación de estructuras formativas de calidad, en la gestión de las cuales podrían participar de forma paritaria, conjuntamente con las administraciones locales y regionales, en lugar de desarrollar estructuras formativas propias que contribuyen poco a la racionalización de recursos, en muchos casos sin la suficiente coordinación y en otros presentan déficits que en su función pública como agentes sociales no deberían admitir.

La incorporación de las comunidades autónomas al subsistema de formación continua es el momento propicio para entablar un amplio debate sobre estas cuestiones, puesto que la simple descentralización manteniendo los mismos mecanismos actuales, generando "17 forcems", sería la peor de las salidas a contemplar.

Las potencialidades globales de todo el sistema de formación en España son elevadas: tiene unas estructuras más simples que en otros países, ha conseguido una fuerte implicación de los agentes sociales y de las administraciones públicas, y mantiene una flexibilidad de demanda envidiable para otros países con estructuras rígidas y burocratizadas de oferta. Sin embargo, esas potencialidades no producirán los efectos deseados sino se aborda con valentía las reformas necesarias para conseguir un mayor impacto sobre el tejido productivo y sobre los recursos humanos.

Oriol Homs