

Documento

CEDEFOP

El papel de los interlocutores sociales en la formación profesional en España

Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional



El papel de los interlocutores sociales en la formación profesional en España
Eduardo Megía y Esteban Villarejo
Mayo 1989

1.ª edición, Berlín, 1989

Publicado por:

CEDEFOP — Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
Edificio Jean Monnet
Bundesallee 22, **D-1000 Berlín 15**
Tel. (030) 88 41 20; Télex 184 163 eucen d;
Telecopia (030) 88 41 22 22

El Centro fue creado por decisión del Consejo de Ministros de la CE [Reglamento (CEE) nº 337/75]

Esta publicación se edita también en las lenguas siguientes:

EN ISBN 92-826-0662-7

Una ficha bibliográfica figura al fin de la obra

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989

ISBN 92-826-0663-5

Nº de catálogo: HX-56-89-376-ES-C

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

Prólogo

Esta investigación corresponde a una de las doce monografías sobre la situación en los Estados miembros de la CE en lo que respecta al papel de las partes sociales en la formación profesional. Basándose en un análisis de las estructuras actuales del trabajo en común, y considerándolas desde su perspectiva histórica, o bien en la coordinación entre las partes sociales y las instancias públicas competentes en materia de formación profesional inicial y continua (sin la formación continua y la universitaria generales), habría que:

- a) analizar en detalle la situación en los Estados Miembros de la CE, en particular a niveles regional, local e industrial así como en las esferas científicas, partiendo de las reglamentaciones y de las instancias de decisión gubernamentales, y
- b) elaborar propuestas sobre el contenido y los objetivos de un mejor diálogo social en los distintos niveles, considerados individualmente.

El presente informe se compone de dos partes: un análisis general y otro específico por esferas de aplicación.

El análisis general debe apoyarse constantemente en el otro y ambos tienen que complementarse mutuamente, en tanto que las conclusiones finales se orientarán hacia el objetivo expuesto en el apartado b).

El análisis general de la evolución histórica, de la participación institucional y de los tipos de problemas planteados tiene que incluir también la descripción de la situación actual de las relaciones entre el mundo laboral (trabajador, empleador, esfera científica e industria) y el de la formación profesional (etapas de la formación escolar, en el trabajo y paralelamente a éste así como también la formación profesional inicial y continúa, privada, pública y encargada a profesionales independientes).

Además habrá que investigar en qué medida y de qué modo las partes sociales participan en la elaboración, la transformación, la administración y el control de los programas de las políticas de formación profesional, incluidas el alcance y la forma de la intervención estatal en el marco de la moderación de dicha participación, mediante:

- el análisis de las limitaciones en el marco jurídico y de los convenios colectivos de trabajo (legislación relativa a la formación al trabajo y al aspecto social; el tipo y el alcance de la autonomía de las partes sociales para expresar su parecer en la formación profesional así como en los convenios colectivos sobre salarios sobre ramos específicos y acuerdos tipo sobre sectores específicos) y también
- la problemática de la preparación actual de la cooperación en materia de formación profesional, en particular considerándola con la perspectiva de la división equitativa de las ofertas de formación para los distintos grupos

humanos (mujeres, jóvenes, adultos, personas que abandonaron la escuela antes de terminar los estudios, extranjeros etc.) y de las diversas regiones y ramos, y por último

- la descripción de las distintas formas de intervención estatal para fomentar el diálogo social junto con situaciones determinadas y regiones o ramos escogidos.

A título de ejemplo y con el fin de ofrecer una descripción que corresponda a la realidad de la situación actual, se analizarán la forma y el alcance del trabajo conjunto, en tres ramos de actividad, entre las partes sociales y las instancias oficiales:

- en una empresa pequeña o mediana de un sector con predominancia de mano de obra, por ej. la industria de la construcción;
- en un sector característico de la industria moderna, por ejemplo el metalúrgico o la electrónica, y
- en un sector de servicios y que emplea sobre todo mujeres por ejemplo, bancos y seguros.

De acuerdo con algunos sectores y según los datos disponibles, en estos ramos cabría analizar la estructura del puesto de trabajo, la de la actividad y la de la profesión (jerarquía) comparándola desde la perspectiva histórica así como también considerando las relaciones sociales, que podrían ser diferentes entre los trabajadores y los

empleadores y sus organizaciones, en la formación profesional y en actividades de formación continua, incluidas aquellas relacionadas con la posibilidad de lograr ascensos en el empleo.

El análisis por ramos o sectores debería dar ejemplos de los análisis generales y de las evaluaciones y apoyarse en descripciones de casos concretos o bien profundizar su estudio. Al mismo tiempo deberían realizarse menos estudios de casos cuando se evalúen las investigaciones en curso y se analicen los convenios laborales, por ejemplo, los convenios sobre la formación profesional y continua entre las partes sociales.

Los trabajos de investigación se llevaron a cabo por lo general de la siguiente forma: a nivel nacional mediante reuniones especiales entre el o los institutos delegados y los miembros de los tres grupos representados en el Consejo de Administración de cada país; a nivel de la CE, por medio de debates organizados por el CEDEFOP junto con las partes contratantes de otros Estados Miembros.

La investigación demandó siete meses. En la segunda mitad de 1986 se realizaron las investigaciones en Bélgica, la República Federal de Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido y se terminaron a comienzos de 1987. En el curso de 1987 se realizarán las investigaciones en los Estados Miembros restantes. Basándose en los doce informes por país se intentará elaborar una síntesis en la que se reúnan, en forma sistemática, las conclusio

nes más importantes, las tendencias generales y las experiencias realizadas, con el objeto de favorecer el diálogo entre los participantes así como en los Estados Miembros al igual que a nivel de la CE.

El modelo general aplicado a la investigación en los doce estudios puede adaptarse, desde luego, de los contratistas particulares y los investigadores contratados, por ejemplo, los institutos de investigación, a las condiciones y las reglamentaciones establecidas dentro del marco institucional de los Estados Miembros.

En nombre de los autores debo expresar mi profundo agradecimiento también a los representantes de los respectivos Estados Miembros en el Consejo de Administración del CEDEFOP y a los numerosos expertos y participantes de las empresas los establecimientos educativos y las autoridades al igual que las organizaciones de empleadores y trabajadores, por su apoyo a este trabajo. Esperamos que esta investigación logre su objetivo de permitir una mejor comprensión y hacer un aporte constructivo con el fin de hallar soluciones satisfactorias para los problemas actuales, teniendo en cuenta los diferentes intereses en juego, mediante el fomento de la formación profesional y continua. Los autores, en su conjunto, merecen nuestro agradecimiento por el éxito de su buen trabajo, realizado en equipo, sobre este tema de investigación que no es, desde luego, nada fácil.

B. Sellin

Director de Proyecto

INDICE

	<u>Págs.</u>
Introducción.....	4
Capítulo 1. : El origen inmediato de la situación actual.....	9
1. La participación en Formación Profesional bajo el Régimen autoritario anterior	9
2. La estructuración básica de la Formación Profesional	13
3. La Formación Profesional en la "Transición Democrática". La "Formación Reglada".....	18
4. La Formación "Ocupacional" en la "Transición Democrática"	25
5. La última etapa en la acción pública en Formación Ocupacional	34
Capítulo 2: El marco jurídico de la actividad social en Formación Profesional	45
1. Los fundamentos y marco jurídicos de la actividad procedente de los interlocutores sociales	45
2. El marco jurídico de los interlocutores sociales en el área educativa	51
3. La intervención de los agentes sociales en Formación Ocupacional. Insuficiencias jurídicas	64
4. El Consejo General de la Formación Profesional	66

5. La actividad propia de las Comunidades Autónomas, y la intervención de los interlocutores sociales	70
Capítulo 3 : Concertación y actividad unilateral, por parte de los interlocutores sociales	84
1. El punto de partida de la concertación social, y sus condicionamientos	84
2. Los grandes hitos de la concertación social a nivel "cúpula", y sus condicionamientos	95
3. Condicionamientos concertación en formación profesional	104
4. Factores de expansión para la formación profesional de trabajadores en activo y, secundariamente, para la concertación en relación con dicha formación.....	114
5. La actividad de los interlocutores sociales, entre la actividad unilateral y la concertación.....	125
Capítulo 4 : Especificaciones sobre la participación en las instituciones y programas públicos de formación	134
1. Mejoras en la participación de los interlocutores sociales en las instituciones y programas públicos de Formación	134
2. Problemas fundamentales de la acción pública en formación ocupacional, y apertura	

a los interlocutores sociales	144
3. La atención hacia colectivos especiales.	146
Capítulo 5 : Especificaciones sectoriales.....	151
1. Problemas de amplia proyección sectorial, en los campos de la formación y aplicación del factor trabajo	151
NOTAS.....	190
CONCLUSIONES.....	202
SUGERENCIAS.....	210

Introducción

El "papel de los interlocutores sociales" en la Formación Profesional, parece que puede ser estudiado desde dos perspectivas diferenciables, aunque complementarias. Por una parte, podemos aproximarnos a la actividad de los interlocutores sociales de una forma muy inmediata, a través de una constatación de sus concreciones.

Este acercamiento nos remite a otro, más mediato pero quizá de más interés. La actividad de los interlocutores sociales adopta unas ciertas regularidades. En buena parte, estas regularidades aparecen gobernadas por acuerdos formales, o por normas jurídicas. Ya las simples regularidades de comportamiento, aunque sean espontáneas, pueden adjetivarse como "institucionales", pero esta calidad puede atribuirse con más propiedad a los pactos y a las normas jurídicas.

En suma, la "institucionalización" en el "papel de los interlocutores sociales", hace referencia a una conformación social objetivada, que brota del comportamiento espontáneo, o bien de un consenso social más amplio, o de unas normas que exigen adhesión, o que remiten al consenso voluntario.

De hecho, en los países desarrollados socialmente,

parece predominar un modelo estructurado en tres ámbitos. En primer lugar, suele haber una esfera sometida a la autonomía de la voluntad en su sentido más pleno. Esa voluntad se ejercita, por una parte, de manera unilateral, por las distintas organizaciones sindicales y patronales. O bien, a través de unas u otras formas de concertación.

Junto a esta modalidad de concertación, y, a veces, casi en continuidad con la misma, suele haber un segundo ámbito, que está más sometido a un marco jurídico. En esta esfera, el Estado suele incrementar los estímulos al acuerdo entre los interlocutores sociales; pero, además, suele imponer unos mínimos, para dar efectividad al derecho a la formación en el trabajo. Por ejemplo, puede imponer una cotización obligatoria para formación, y someter la recaudación a una aplicación en concertación.

Un tercer ámbito institucional, sería el de la participación social en las instituciones y programas públicos de formación.

Por supuesto, no se trata de una tríada rígida de esferas. Cuando existe una cultura industrial favorable a la concertación, y la acción estatal se abre de manera voluntaria a los interlocutores sociales, los componentes del "modelo" se hacen más contingentes.

En el caso de España, esos ámbitos no están delimitados. En unas partes del sistema formativo, se está dando un proceso de institucionalización progresiva. En el resto, existe cierta confusión e inestabilidad institucional

Esta heterogeneidad influye fuertemente en los interlocutores sociales. En estos momentos, se asiste a una gran expansión de la Formación Profesional. Este desarrollo se debe en buena medida a la actividad de los interlocutores sociales. Ahora bien, en 1985 la concertación social, al tiempo que llegaba a su culminación, experimentó un retroceso importante. A partir de ahí, ha habido fluctuaciones, pero, a escala global, la concertación es muy débil.

Si mencionamos estos rasgos de manera tan prematura, no es tanto por su importancia intrínseca, que estimamos elevada, como por la transcendencia que han tenido para la ejecución del presente Estudio. La realidad que pretendemos estudiar, no se manifiesta de una manera directa y sencilla, sino que, en muchos casos, se esconde tras unos datos empíricos dispersos y confusos; a menudo, incluso incoherentes o equívocos. Esto nos ha obligado a trabajar excesivamente en la construcción y corrección de hipótesis. Lo deseable hubiera sido, más bien, realizar un estudio básicamente analítico, y, en buena parte, descriptivo. Esto

hubiera sido posible si en España, como en otros países, el papel de los interlocutores sociales estuviera consolidado institucionalmente. En esa situación, no hubiera sido necesario realizar un esfuerzo de comprensión tan laborioso, porque el objeto de conocimiento se manifestaría por sí mismo en su sentido y contornos fundamentales.

Por todo ello, nuestro trabajo se ha visto en la necesidad de incluir algo de investigación. Sin embargo, los imperativos de espacio y tiempo nos han obligado a ser muy sintéticos en la exposición.

Antes de terminar, debemos justificar una laguna. El Programa de estudios abierto por el CEDEFOP, en el cual se inserta el presente, incluye, no solo la intervención de los interlocutores sociales en formación profesional, sino también en la "educación profesional", excluyendo la obligatoria y la universitaria. Pues bien, en España, esta educación profesional -en ciclos y tramos no obligatorios y no universitarios-, es muy reducida. Y la atención por parte de los interlocutores sociales, es también muy escasa. Concretamente, las acciones en concertación, o el diálogo social en torno a tales contenidos, es insignificante. Por tanto, prestaremos una atención muy marginal hacia esos contenidos. Incluso, en las expresiones que utilicemos, nos referiremos ordinariamente a la Formación Profesional.

De todos modos, merece la pena mencionar que hay en proyecto una amplia extensión de la "Educación Profesional", que está siendo aplicada a escala experimental. El Ministerio de Educación y Ciencia está efectuando una amplia Reforma de todos los ciclos educativos, en contacto con los agentes sociales; y uno de los contenidos en cambio, es el referido.

Capítulo 1 :

EL ORIGEN DE LA SITUACION ACTUAL.

Para comprender mejor el protagonismo de los agentes sociales, quizá convenga aproximarnos al mismo con una cierta perspectiva temporal. Esto es, comenzando por un pasado próximo, desde el cual podamos percibir mejor el sentido y dinamismo del presente.

Esto, además, puede ofrecernos la oportunidad de tocar muy sumariamente los grandes rasgos del "modelo español de Formación Profesional" (en la medida en la cual tiene sentido esta expresión). Pero en la proporción estrictamente necesaria para comprender mejor el papel de los interlocutores sociales.

Sin embargo, para facilitar la exposición, nos centraremos especialmente en el marco estatal y la acción pública en formación profesional. En seguida observaremos cómo en España esta dimensión tiene una gran importancia directa e indirecta.

1. La participación en Formación Profesional bajo

el Régimen autoritario anterior.

Bajo el Régimen autoritario del General Franco, la participación social en la Formación Profesional, estuvo afectada por varias insuficiencias decisivas. En primer lugar, era muy pobre, tanto en concertación, como en participación en las instituciones y programas públicos. La representación de los agentes sociales, estaba fuertemente condicionada y mediatizada. Sobre todo, la representación sindical era, en gran parte, ficticia. El Régimen franquista reprimía fuertemente los derechos laborales; sobre todo, los de índole colectiva. Y los Sindicatos verdaderamente representativos, estaban proscritos.

Las relaciones laborales eran pobres y tensas. Por consiguiente, la negociación y sus resultados, en términos de concertación social, eran asimismo escasos. De todos modos, a través de los peculiares cauces de los Sindicatos verticales, se llevaron a cabo realizaciones en el orden formativo.

Si abandonamos el campo de la autonomía de la voluntad, y la concertación, para asomarnos a la participación en las instituciones y programas públicos de Formación, apreciamos una situación paralela. En este orden, se manifiesta más el carácter ficticio de la representación; sobre todo, en la propia de los trabajadores.

Esta deficiente representación y participación,

unida a carencias en el desarrollo jurídico de derechos subjetivos, confería un mayor protagonismo a la Administración. Inclusive, las acciones llevadas a cabo en el seno de la Organización Sindical, a menudo son afines a las administrativas, e incluso se integran parcialmente con éstas. Hay aún una tercera burocracia que incrementa este entramado institucional : la Seguridad Social. Entre esas tres instancias, se creará una red muy compleja de interdependencias. Y todas ellas, despliegan el protagonismo que se hurta a los agentes sociales.

En esta atmósfera de protagonismo administrativo, se dan fenómenos como los que giran en torno a la "Cuota de Formación Profesional". Esta contribución financiera ha tenido, y guarda todavía, unos contornos confusos. Ha dejado de formar parte de la cotización a la Seguridad Social; pero, aun en nuestros días, se fija al mismo tiempo que las cotizaciones a la Seguridad Social, en forma de un suplemento de las mismas, y se recauda con ellas.

El caso es que esa exacción ha venido gravando a los agentes sociales, pero el gasto se ha venido sustrayendo a su control.

En realidad, se trata de un fenómeno más dentro de un sistema en que son muy escasos los derechos reconocidos y las garantías jurídicas. Bajo el Franquismo, si hacemos abstracción de algunos

derechos con base contributiva, son muy escasos los derechos sociales reconocidos; y, sobre todo, los dotados de exigibilidad y garantías jurídicas.

Esta cuestión admite un complemento distinto en un sistema autoritario que en uno democrático. En ambos, la discrecionalidad administrativa es descalificable, en cuanto que constituye el correlato de una falta de respeto hacia los derechos de los ciudadanos. Pero, en un sistema autoritario, esa discrecionalidad puede ser utilizada de tal modo que palie la ausencia de derechos jurídicamente reconocidos y garantizados. Esto parece haber sido cierto en una proporción considerable; al menos, en el campo de la Formación llamada en España "ocupacional": la no inscrita en el sistema educativo.

El derecho a la Formación profesional, no existía. La Ley General de Educación, de 1970, consagra el derecho a la Formación hasta los 16 años, lo cual implica el relativo a Formación Profesional de Primer Grado: pero, por distintas razones, tal derecho ha carecido de eficacia jurídica. La Formación inscrita en el sistema educativo, beneficia a contingentes bastante reducidos de ciudadanos. En cambio, el aprendizaje, hasta su abolición, tuvo proporciones notables; y también la Formación de carácter "ocupacional"; es decir, de capacitación para el trabajo sin contenidos

educativos. En seguida veremos cómo el Programa de Promoción Profesional Obrera, complementado por la Formación agraria, la marítimo-pesquera y otras, patrocinadas por distintas instancias de la Seguridad Social o de la Administración, cumplieron un papel notable.

2. La estructuración básica de la Formación ----- profesional. -----

La estructura actual de la Formación Profesional, nace bajo el Franquismo. Puede decirse que es en estos momentos, cuando se está iniciando una auténtica metamorfosis en esa estructura, sobre todo en el área que pudiéramos llamar educativa.

Las bases de esa estructura de la Formación Profesional, no discurren en España sobre la diferenciación entre "formación inicial y formación continua", sino sobre lo que suele denominarse "Formación Reglada" y "Formación Ocupacional". En los momentos actuales, estamos asistiendo a la emergencia de la Formación en alternancia.

La llamada "Formación Reglada", es la incluida en el Sistema Educativo. Es formación de iniciación, con una intencionalidad de capacitación propiamente profesional, si bien incompleta o parcial, en muchos casos. Otro componente de la intencionalidad básica,

es aportar formación propiamente educativa; es decir, orientada al cultivo humano y conocimientos generales de los destinatarios, ordinariamente jóvenes. La denominación de "Formación Reglada", hace referencia a que está sometida a una regulación más minuciosa y permanente que la "Formación Ocupacional". Esta segunda es más contingente y flexible, en cuanto que está más directamente referida al ejercicio ocupacional concreto. Asimismo, la Formación "Reglada" aporta un título académico.

Decíamos que la "Formación Reglada" está orientada a una preparación profesional desde su iniciación; y a completar la educación humana. Esto la obliga a organizarse como una enseñanza "de ciclo largo", que desde la Ley General de Educación de 1970 cuenta con dos ciclos, de dos y tres años respectivamente; la llamada "Formación Profesional de Primer Grado" (llamada ordinariamente, "F.P. 1"), y la de Segundo, o "F.P.2". En realidad, se establecía también un Tercer Grado, de inserción universitaria, pero no ha llegado a hacerse realidad.

Con anterioridad a la Ley mencionada, la Formación Profesional había alcanzado una notable calidad en cuanto a la capacitación para el trabajo, pero era muy pobre en contenidos educativos. La nueva "F.P." incluye, sobre todo en su Primer Grado, un mayor contenido de esa índole.

Esto guarda conexión con la intención de las autoridades educativas, que consistía en hacer obligatoria la enseñanza hasta los 16 años. Dado que la "Enseñanza General Básica" habría de alcanzar hasta los 14 años, después los alumnos habían de cursar, o bien dos años de "Bachillerato Unificado Polivalente", o ese primer grado de Formación Profesional. Para el Bachillerato, sería necesario haber superado la Enseñanza Básica con una cierta calidad. Para la F.P., bastaría con un "Certificado Escolar".

El caso es que, de hecho, la enseñanza nunca se hizo eficazmente obligatoria hasta los 16 años. Tampoco se consiguió con carácter general, introducir conocimientos pre-profesionales o de índole técnica, en los ciclos ajenos a la Formación Profesional. Y esta, se convirtió en una enseñanza para alumnos de menor suficiencia intelectual, y quedó envuelta en un cierto desprestigio social. Por consiguiente, la mayor parte de los alumnos que terminaban la Enseñanza General Básica, se dirigieron hacia el "Bachillerato Unificado Polivalente"; y desde ahí, trataban de insertarse en la Universidad. Pero, también allí, las carreras técnicas "de ciclo corto", quedaron minusvaloradas en prestigio laboral y social. Esto provocó lo que un Ministro de Educación llamaría posteriormente "pirámide aberrante" en la provisión de cualificaciones

profesionales, pues los contingentes de estudiantes y graduados en carreras superiores, son mayores, en muchos casos, que los de Formación profesional y carreras técnicas medias. Por ejemplo, aun hoy, los estudiantes de Formación Profesional son dos tercios de los que cursan Bachillerato, desproporción tanto más notable cuanto que, en el primer caso, estamos contando una población perteneciente a cinco cursos, y, en el segundo caso, a tres.

Pasemos ahora a la otra gran área de la Formación Profesional, que es la denominada "Ocupacional". Esta incluye tanto acciones de iniciación, como de formación continua o de reconversión profesional. Se caracteriza por una mayor orientación al ejercicio ocupacional concreto; pero no se trata necesariamente de una "mera formación ocupacional", sino que incluye un abanico muy diversificado de acciones de formación profesional.

Curiosamente, bajo el Franquismo, este tipo de Formación llegó a adquirir un volumen y un nivel muy notables. Por ejemplo, en 1975, el "Servicio de Empleo y Acción Formativa", y los centros asociados al "Plan de Formación profesional de Adultos", formaban en torno a 225.000 alumnos.

Un Organismo básico en Formación Profesional, era el Programa de "Promoción Profesional Obrera" (PPO), que, a lo largo de los años 60, apoyó eficazmente

el esfuerzo de reindustrialización realizado en España, facilitando la cualificación de un amplio peonaje, y el trasvase de población activa desde ocupaciones agrarias hacia la industria. Además, colaboraba la "Obra Sindical de Formación Profesional", que poseía también una red de centros de Formación Profesional Reglada. Una situación análoga poseían las llamadas "Universidades Laborales", que llegaron a integrar formación técnica universitaria de grado medio. También participaban en Formación Ocupacional y, en muchos casos, en Reglada, otros Departamentos u organismos de la Administración, como el Ministerio de Agricultura, en formación agraria; el Instituto Social de la Marina, en formación marítimo-pesquera; y otros Departamentos, como los militares o el de Comercio. Además, con base en el llamado "Fondo Nacional de Protección al Trabajo", se organizó un plan de acciones concertadas con la iniciativa privada, y con organismos públicos: el "Plan Nacional de Promoción Profesional de Adultos".

Desde el punto de vista cualitativo, el PPO y sus refundiciones posteriores, el "Servicio de Acción Formativa" y el "Servicio de Empleo y Acción Formativa", lograron una altura notable. En buena parte, eso se debió a su flexibilidad organizativa y a un cierto estudio y atención hacia el mercado de trabajo, incluyendo la investigación de cualificaciones y necesidades formativas.

La flexibilidad y acercamiento a las necesidades sociales, dotó a la Formación "Ocupacional" de una notable riqueza. La acción pública en este campo, y la "concertada" con la iniciativa privada, abarcaban tanto formación inicial como continua; y, en ambos casos, con una diversificación bastante bien controlada. También se hacía formación de reconversión profesional. En formación continua, se desarrollaron acciones de gran interés, desde el punto de vista social y productivo. Por ejemplo, existía una línea de trabajo orientada al diseño de planes generales de promoción profesional con base en programas de formación.

3. La Formación Profesional en la "Transición democrática". La "Formación Reglada"

En 1975 muere el Dictador, y comienza una evolución gradual a partir del Régimen autoritario. Desde esa fecha, se abre un período que suele denominarse "Transición democrática". Se discute si tal etapa terminó hace ya varios años, o si aún está por concluir. En cualquier caso, algo parece evidente, y es que la vida social española ha ido evolucionando en sus distintas facetas y estratos, de una forma bastante diversificada.

Concretamente, el campo que corresponde básicamente

a la Formación Reglada, presenta un gran dinamismo en los últimos años. La Ley General de Educación, de 1970, supuso una reforma que puede juzgarse de formas distintas, en atención a la situación precedente y a sus condicionamientos. Pero es indudable que dio a luz una Formación Profesional poco satisfactoria. El objetivo fundamental era extender la educación general a los jóvenes que se orientaban a la vida profesional. En la búsqueda de su fortalecimiento, se dio un debilitamiento de la cualificación propiamente profesional, mientras que los contenidos educativos no han acreditado suficiente aceptación.

Hay muestras inequívocas de fracaso. Durante los años más duros de la crisis económica, el paro castigó fuertemente al colectivo de titulados de Formación Profesional. En el Primer Grado de Formación Profesional se han venido dando grandes cifras de abandono y de fracaso escolar. Las preferencias sociales se han dirigido más a la formación académica del Bachillerato, que a la Formación Profesional. Durante muchos años, ésta última ha estado considerada como una enseñanza "de segunda clase". La realidad ha precedido en parte, y en otra parte ha derivado, de ese estado de conciencia. Toda esta situación afecta aún, sustancialmente, a la Formación de Primer Grado (1).

La situación ha ido mejorando sustancialmente. Una

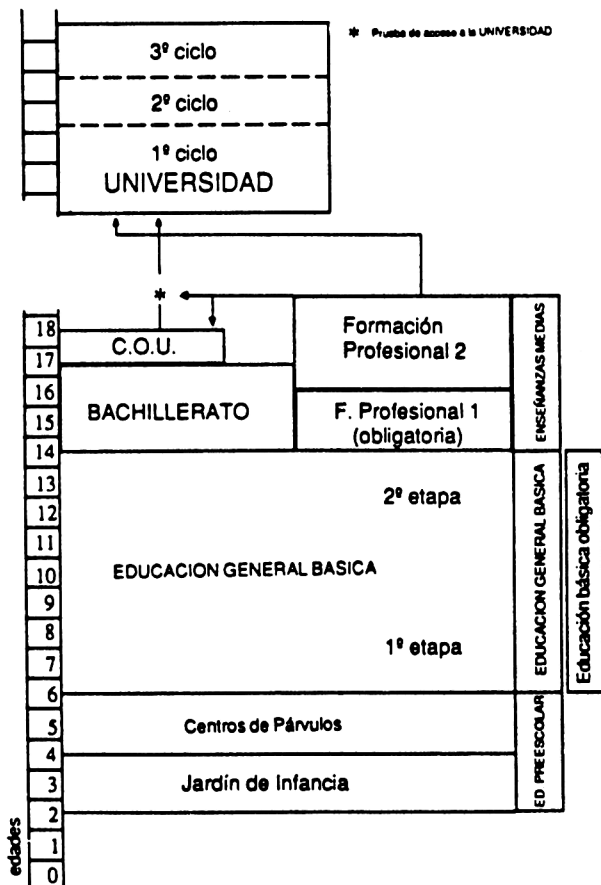
cierta manifestación de ello, se da en el campo cuantitativo. En el Curso 1975-76 había poco más de 300.000 alumnos matriculados (algo más de la tercera parte que en el Bachillerato, la formación secundaria de tipo académico). En el Curso 1987-88, esa cantidad casi se ha triplicado, pasando a casi 900.000, dos tercios de los alumnos matriculados en BUP (2).

Desde el punto de vista cualitativo, lo más destacable es una mejora notable de la "FP de Segundo Grado". Pero, sobre todo, hay que mencionar una gran Reforma que afecta a todos los ciclos de enseñanza y, muy especialmente, a la formación profesional. Esta Reforma ya cuenta con varios años de experimentación progresiva, y parece inminente su puesta en práctica con carácter más general.

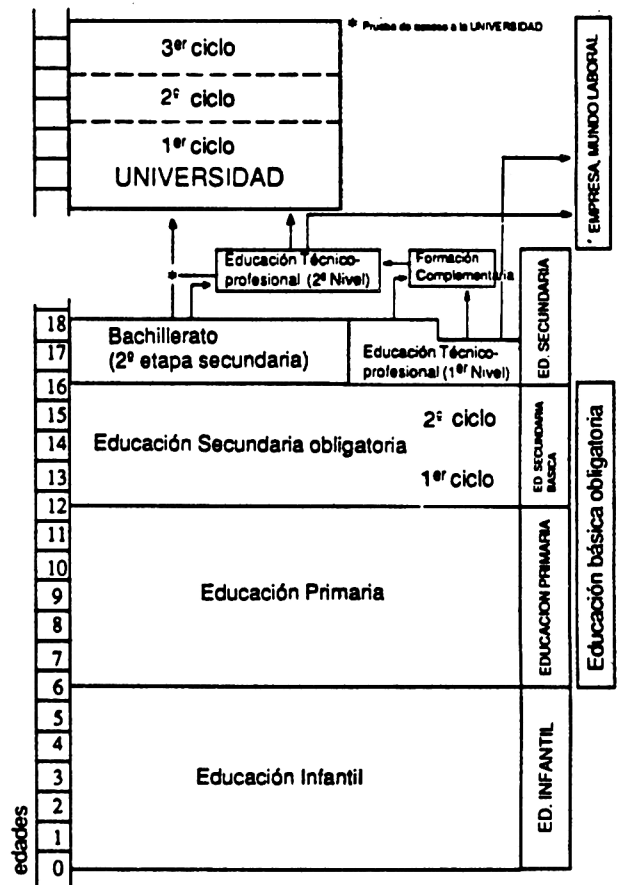
Expongamos varios rasgos fundamentales de esta Reforma, relativos a la formación profesional. En primer lugar, se da una prolongación de la enseñanza obligatoria efectiva, hasta los 16 años, con una homogeneización fundamental en los contenidos para todos los alumnos, , aunque incluyendo progresivamente una diversificación ajustada a sus intereses y entorno. Desde los 12 a los 16 años, se abre una primera Etapa de Enseñanza Secundaria, comprendida en la formación obligatoria antes citada. La segunda etapa presenta dos alternativas principales. Una de ellas es la nueva

formación profesional, denominada "Educación técnico profesional", y que se orienta hacia una formación en alternancia. La alternativa paralela a la "Educación técnico-profesional", es un nuevo Bachillerato, dotado de una cierta autonomía y sentido terminal, e incluyendo contenidos pre-profesionales y profesionales (también presentes en la Primera Etapa). Adjuntamos un pequeño esquema sobre las grandes etapas educativas, en comparación con las actuales.

GRANDES ETAPAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL, Y EN LA REFORMA EN CURSO (3).



SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL



SISTEMA EDUCATIVO: PROPUESTA del M.E.C.

Se aspira a que la Educación técnico-profesional sea en alternancia. Y en este punto, ya se están dando avances notables. Recuperemos la referencia al presente. En estos momentos, puede decirse que la Formación en alternancia ya es una realidad generalizada en el último curso de Formación Profesional, y se avanza rápidamente hacia los cursos inferiores. Se espera que, dentro de tres años, todos los alumnos del Segundo Grado de F.P., o su equivalente en el nuevo sistema, disfruten de experiencia laboral en la empresa. Por otra parte, se está dando un progreso importante en calidad, sobre todo en la Formación de Segundo Grado.

Además, se avanza en formación ocupacional post-educativa. En centros de Formación Profesional Reglada, se imparte bastante formación ocupacional. Se están creando fórmulas eficaces para atender a la población desescolarizada. En este punto, hay que señalar la "formación compensatoria" con formación profesional; y unas fórmulas de empleo-formación para jóvenes que han superado la edad de escolaridad, y que son denominadas "Formación de Garantía Social". Por otra parte, se dan avances en Formación de Adultos.

Estábamos hablando de Formación Reglada, pero buena parte de los avances que hemos señalado, entran en el campo de la Formación Ocupacional. En realidad,

lo que ocurre es que el Ministerio de Educación está elevando cuantitativa y cualitativamente la Formación inicial, en términos adecuados para una verdadera inserción profesional.

En cuanto a la participación de los agentes sociales, el Ministerio de Educación parte de una situación inicial muy modesta, pero está progresando rápidamente. En primer lugar, dicho Ministerio ha impulsado eficazmente un desarrollo legal de los derechos constitucionales. La participación social en las instituciones educativas, está integrada en un desarrollo jurídico de derechos subjetivos, sólido y sistemático. Fundamentalmente, las claves axiales de ese desarrollo jurídico, son el derecho a la educación, activo y pasivo, y la participación de los agentes afectados por la actividad educativa, en los centros públicos y en los subvencionados con fondos públicos.

Acabamos de decir que existe un desarrollo sistemático del derecho a la recepción de formación, y a la promoción de la misma. En cuanto a esta última, una parte importante del protagonismo social en Formación Reglada, se ejerce a través de la impartición privada de enseñanza, con reconocimiento oficial y, en su caso, subvención. La enseñanza privada superaba el 40% de la total en el Curso 1985-86 (4), y había crecido un 20 % en siete años.

Ahora bien, la apertura hacia los agentes sociales se da también en otros frentes, que afectan más directamente a los grandes interlocutores. La "Ley Orgánica del derecho a la Educación", instaura el Consejo Escolar del Estado, como gran órgano consultivo para el conjunto de la actividad educativa; y, además, Consejos Escolares de Centro, en los centros públicos y privados subvencionados. La Ley mencionada también compromete a las Comunidades Autónomas al establecimiento de Consejos para su ámbito territorial, y posibilita otros de ámbito inferior

Por otra parte, el desarrollo de prácticas de formación en alternancia, lleva consigo una relación cada vez más amplia con empresas, pero también con agrupaciones empresariales; básicamente, a escala provincial, pero también autonómica o nacional. Además, como veremos, se comunica a los agentes sociales la evolución de la formación en alternancia, y se estimula el que puedan emitir opiniones de iniciativa o control al respecto.

Como veremos más adelante, la apertura hacia los interlocutores sociales, se está ampliando mucho más con la Reforma educativa en marcha. Inclusive, el mismo plan general de Reforma se está proponiendo al debate por los agentes sociales, y de una forma verdaderamente abierta. En la actualidad se están constituyendo Comisiones Provinciales para favorecer

la intervención de los agentes sociales.

En suma, en el área de la Formación predominantemente "Reglada", se ha venido dando un progreso evidente; tanto desde el punto de vista propiamente formativo, como en cuanto a la intervención de los agentes sociales. Esto no implica que se haya dado un progreso general y continuo. La superación de una Administración discrecional y débil desde el punto de vista administrativo, es difícil.

4. La Formación "Ocupacional" en la "Transición ----- democrática" -----

Abandonemos la Formación Reglada, para centrarnos en la Ocupacional. Como veremos en seguida, el progreso existente en la primera, contrasta con la segunda. Comencemos por la dimensión cuantitativa. En 1975, el "Servicio de Empleo y Acción Formativa" y los centros asociados al "Plan de Formación Profesional de Adultos", formaron 223.178 alumnos. En 1978, ese número había caído a 81.672, y proseguía descendiendo hasta estabilizarse en torno a los 55.000 o 60.000. Solo en 1982, se rebasaron ligeramente los 86.000. Incluso en 1985, que es el gran año para la expansión de la Formación Ocupacional, se formaron poco más de 59.000 alumnos. Pero en 1986, con ayuda del Fondo Social Europeo, se

da formación a casi 170.000 alumnos, y comienzan cursos 110.000 más. En 1987, terminan formación casi 290.000 alumnos con evaluación positiva (5).

Es conveniente precisar que la oferta formativa propia del Estado, no disminuyó excesivamente en ningún momento. Pero dicha oferta experimentó un estancamiento, e incluso una cierta degradación. Poco a poco se da una "rigidificación" creciente de la oferta formativa, y un abandono de los apoyos a la oferta formativa del sector privado. La oferta formativa, que antes había tratado de adaptarse a la evolución de la demanda, se ciñe más ahora al personal docente y a los centros de formación fijos. Gradualmente, se va abandonando la evaluación y el estudio del mercado de trabajo.

Este debilitamiento en la formación ocupacional, va ligado también a la política económica vigente durante casi toda la Transición.

Todos estos años son de fuerte inflación, y, correlativamente, de lucha por el control del gasto público. La política económica ve la Formación Ocupacional como una fuente de gastos que fundamentalmente son de consumo, y, por tanto, objetivo prioritario de recortes presupuestarios. En cambio, los locales en los cuales se imparte dicha Formación, son gasto de inversión, creador de puestos de trabajo y actividad inducida. De ahí que,

mientras la Formación efectiva se dejaba caer casi en un 80% en cuatro años, se relanzaba la construcción de centros formativos. Por ejemplo, en 1980, año en que se formaron 55.000 alumnos y se consolidaba ese nivel tan reducido de acción formativa, había 43 centros de Formación Profesional en funcionamiento y 51 en construcción o en proyecto (6). Tradicionalmente, la acción pública en Formación Ocupacional había dado gran importancia a la movilidad, pues estaba orientada en relación con la demanda de factor trabajo. La construcción de centros fijos y la "funcionarización" del profesorado, contribuirán a dar una gran rigidez a la oferta formativa.

Mientras tanto, aparecían importantes estrangulamientos en la oferta de factor trabajo para numerosas cualificaciones. Pero su multiplicación, y su impacto inflacionario e inhibitorio de la expansión económica, eran ignorados por la Administración laboral y por la económica. El estudio del mercado de trabajo, y sobre todo de su evolución cualitativa, era abandonado paulatinamente.

Volviendo a la política económica, conviene añadir dos observaciones. En el campo de la Formación Profesional, subsiste la Cuota o cotización que ya comentamos al hablar de la etapa franquista. Los estratos de población con menos recursos económicos,

y que no podían disfrutar de una formación secundaria prolongada, y luego de la universitaria, contribuían a financiar ese Bachillerato y Universidad para las familias más pudientes, mientras que tenían que aportar un impuesto añadido para financiar su propia formación : la Profesional. Esta, por otra parte, era de calidad inferior a los otros ciclos antes mencionados. Esta situación se ha paliado, pero no eliminado. La Formación Reglada ya se financia como el conjunto de los gastos de la Administración, pero no así la Ocupacional.

Otra causa en la caída de la Formación Ocupacional, residen en deficiencias administrativas. A la salida del Franquismo, la Administración es sumamente débil. La racionalización y vigorización es lenta, y a veces sufre retrocesos.

Esa debilidad organizativa se manifiesta en la creación y evolución de un Organismo que es fundamental en España para la formación ocupacional. Se trata del "Instituto Nacional de Empleo" (INEM).

Este Organismo se creó a fines de 1978, con un diseño organizativo insuficiente y confuso. En cuanto a medios, se constituyó con los procedentes del SEAF-PPD y la "Obra Sindical de Formación Profesional". Dado que esta segunda poseía centros de Formación Reglada, prevaleció esta circunstancia sobre la coherencia de fines del nuevo Organismo, y

se incluyeron en el mismo. Pero, además, se le impusieron tal cantidad de objetivos, que siempre ha habido un desajuste desproporcionado en los medios.

El nuevo Organismo había de realizarlo todo, en relación con el empleo, la formación ocupacional y las prestaciones de desempleo. Como viene a expresar el Preámbulo del Decreto-Ley de creación del INEM, se entiende que la racionalización exige concentración. Todas las competencias relacionadas con el empleo y el desempleo, habían de realizarse con unos medios inferiores a los existentes en el momento; y esto, cuando se absorbe la gestión de las prestaciones de desempleo. Y cuando el paro crece a un ritmo medio de un cuarto de millón de personas por año.

Poco a poco, la gestión de las prestaciones de desempleo, va acaparando la dedicación del Organismo. A pesar de su nombre, el INEM va abandonando la dinamización del empleo. Incluso las líneas de trabajo que tratan de estimular el empleo, se burocratizan. Por ejemplo, mientras que en la Europa comunitaria se empiezan a desarrollar muy pronto auténticos programas especiales de empleo-formación, la práctica española consiste en abrir periódicamente programas de incentivos financieros para fomentar el empleo juvenil, pero sin estudios previos, promoción, apoyo, seguimiento y control por parte de la Administración.

En 1983, dentro del INEM se diseñó un relanzamiento de la Formación Profesional. Se preparó un Programa para los años 1984-86, de una notable calidad técnica; pero, además, de una gran apertura hacia los agentes sociales (7). Su publicación antecede en algunos meses a un Acuerdo entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Unión General de Trabajadores y el mismo Gobierno, que coincide en las mismas líneas esenciales. Además, el citado Programa estaba ajustado a los tipos de acción pública dominantes en la Europa comunitaria. Un rasgo importante de dicho Plan es, concretamente, el desarrollo de la formación de adaptación y perfeccionamiento para trabajadores en activo; y ello, con la intencionalidad básica de apoyar el empleo, perspectiva ya existente en la Ley Básica de Empleo.

El Programa citado no suscitó aprecio por parte de la Administración Central, y la actividad formativa es abandonada a su caída. El año 1985, a pesar del relanzamiento que procede de los interlocutores sociales a través del mencionado "Acuerdo Económico y Social", los alumnos formados son algo menos de 60.000.

Retrocedamos por un momento, para preguntarnos por el protagonismo de los agentes sociales en este campo de la Formación Ocupacional. Pero, más

concretamente, en relación con las instituciones y acción pública al respecto. Pues bien, en este punto sí que existió un progreso muy importante con la creación del Instituto Nacional de Empleo. En esta misma creación, influyó el Acuerdo de concertación quizá más importante de la España contemporánea, los llamados "Pactos de La Moncloa", de 1977. Por otra parte, la aparición del INEM es prácticamente simultánea a la Constitución española, de fines de 1978, donde se crean cauces para la participación de los agentes sociales en la Administración. Consecuentemente, de manera casi inmediata al propio Decreto-Ley de creación, un Real Decreto (3064, de 22 de diciembre de 1978) establece el Consejo General del INEM, a constituir por trece representantes de los Sindicatos, a su vez, más representativos; otros tantos de las Organizaciones empresariales; y trece más, de la Administración. Antes de cumplidos dos meses, un nuevo Decreto establecía, además, una Comisión Ejecutiva del Consejo, compuesta por tres representantes por cada uno de los tres sectores antes señalados. Y una Comisión Ejecutiva, de análoga composición, en cada una de las provincias. Tanto el Consejo General como su Comisión Ejecutiva, eran declarados "órganos directivos" del nuevo Organismo, por delante de su Dirección General. En octubre de 1980, la Ley Básica de Empleo recogía esa regulación institucional, y con ello le daba rango legal (8).

La primera etapa del Consejo General y de su Comisión Ejecutiva, es de una considerable participación por parte de los interlocutores sociales. Los mismos representantes de la Administración, adoptan a veces posiciones autocríticas; los agentes sociales formulan propuestas de mejora con libertad y flexibilidad de funcionamiento. Se adoptan resoluciones por votación que afectan a aspectos sustantivos del Instituto Nacional de Empleo.

El debilitamiento progresivo del INEM, afecta a la eficacia de esa acción impulsora, pero el Consejo General y su Comisión Ejecutiva siguen manteniendo efectividad hasta entrada la década de los años 80.

Más tarde, el protagonismo de los interlocutores sociales va disminuyendo. El Consejo, en especial, entra en una fase de congelación. Las Actas de los últimos cinco años, muestran una Administración recelosa hacia los agentes sociales. El Consejo es reunido casi exclusivamente para cumplir el mínimo reglamentario. A veces, algunos responsables administrativos tratan de eludir incluso el mínimo (9).

A fines de 1987 se inicia un progreso en la participación. Llega a discutirse con los interlocutores la renovación del "Plan de Formación e Inserción Profesional". Simultáneamente empieza a

funcionar el "Consejo General de la Formación Profesional", al que luego haremos referencia.

A mediados de 1988, el clima de entendimiento empieza a decaer nuevamente. La Organización patronal y el Ministerio de Trabajo progresan en comprensión mutua, pero sus posiciones son cada vez más opuestas a las grandes Centrales Sindicales.

Antes de continuar conviene tocar un elemento de gran importancia causal, pero de difícil explicitación. Se trata de un factor que da cierta variabilidad a la participación. En algunos reductos de la Administración española perviven actitudes poco democráticas. No se trata solo de residuos de un Estado autoritario. Hay altos funcionarios de reciente promoción, que incorporan actitudes esquivas al diálogo, y resistentes a la autocrítica. En ocasiones, parece observarse cierta correlación con falta de experiencia técnica. En España ha habido que improvisar muchos cuadros administrativos, y además existe una gran movilidad en los mismos.

Hay muchos otros funcionarios perfectamente abiertos al diálogo social, y dotados de competencia suficiente para la rectificación. Esta heterogeneidad hace que el protagonismo reconocido a los interlocutores sociales, sea a veces variable. Por ejemplo, hay provincias en las cuales

las Comisiones del INEM intervienen activamente en la programación de la acción formativa y en su control. En otras, la situación puede cambiar notablemente. La clave que suele resultar más decisiva para que la realidad se incline en uno u otro sentido, suele ser el talante del Director Provincial del INEM.

5. La última etapa en la acción pública en
 --- --- -----
 Formación Ocupacional

Vayamos con la última fase en la evolución de la acción pública en Formación Ocupacional. Podemos comenzar con el Pacto más importante de los últimos años firmado entre los interlocutores sociales.

Se trata del llamado "Acuerdo Económico y Social" (AES). Se firma en octubre de 1984, entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y la Unión General de Trabajadores (UGT). El Gobierno también suscribió una parte del AES. Es importante subrayar que, dentro de esta parte, se encuentra todo lo relativo a Formación Profesional.

Concretamente, el sentido de esta parte, es impulsar fuertemente la Formación; y ello, con el apoyo y la participación de los interlocutores

sociales. Por otra parte, todo el AES está afectado por una intensa atención hacia el desempleo. La parte dedicada a Formación Profesional, es, probablemente, la más afectada por esta atención.

Más adelante nos ocuparemos del AES con mayor atención. En este momento, podemos realizar una rápida síntesis de los aspectos más importantes en relación con la Formación Profesional. Se decide crear un "Consejo General de la Formación Profesional", de carácter tripartito; se impulsa la formación en alternancia; se proclama la necesidad de intensificar el estudio de necesidades formativas; se reduce la Cuota de Formación Profesional, y se prevé la posibilidad de disminuirla aún más en el futuro. Paralelamente, los interlocutores sociales aceptan constituir, junto con el Gobierno, un "Fondo de Solidaridad" en 1985, que será de administración conjunta, a través de un comité tripartito. Dicho Fondo habrá de orientarse hacia programas inspirados en lo previsto por el Fondo Social Europeo, y se dedicaría fundamentalmente a formación y fomento de empleo.

Cuando se concretan los objetivos de acción, se dedican varias líneas de financiación a la inserción y reinserción profesionales de colectivos con dificultades en el mercado de trabajo. También se apoya la innovación con generación de empleo, la formación en áreas rurales y la eliminación de

desequilibrios territoriales. Asimismo, la formación en alternancia. Pero también queda un cierto lugar para la formación de adaptación o reciclaje para trabajadores en activo. Esta formación puede ser en la empresa, u organizarse de otras formas por organizaciones patronales o sindicales.

Esta atención hacia la formación continua, y controlada por un comité tripartito para la concesión de incentivos financieros, fue de una gran trascendencia. Aparte de su eficacia intrínseca, el control tripartito a escala global, condujo a la creación de otros comités, a escala de empresa o superior, para presentar proyectos comunes, y, luego, para llevar a cabo su seguimiento. Por todo ello, el AES supuso un espaldarazo fundamental para la efectividad de la concertación social en Formación Profesional. Por fin, España accedía a una conquista fundamental: el control, en este caso tripartito, de recursos financieros, para dar efectividad a la concertación en formación.

Ahora bien, este avance de extraordinaria importancia para la concertación social, tendrá una vida efímera. Seis meses después de firmado el AES, el Gobierno aprueba unilateralmente un gran Programa, a gestionar por la Administración. Más tarde, se tomará una decisión complementaria aún más decisiva. El nuevo Plan estaría financiado con la Cuota de Formación Profesional en su totalidad,

más el grueso de la financiación procedente del Fondo Social Europeo. La aportación del Estado tendrá un sentido subsidiario; y, además, no habrá compromisos firmes en cuanto a calendario de financiación. Hasta el momento, la financiación no se ha adecuado al óptimo temporal de provisión en la acción formativa, sino más bien a la inversa.

Además, respecto a la Cuota de Formación Profesional, no solo no se rebaja, como estaba contemplado en el AES. Por el contrario, se incrementa hasta incluir la cuantía establecida, más la casi totalidad de la aportación que, por acuerdo voluntario, habían creado los interlocutores sociales para nutrir el Fondo de Solidaridad en 1985 (10).

Por otra parte, el nuevo Programa, llamado "Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional" (Plan FIP), se comunica a los interlocutores sociales con 24 horas de antelación a su aprobación en Consejo de Ministros (11), en contraste con el espíritu de concertación adoptado en el AES.

Hemos comenzado a hablar del Plan FIP en términos negativos; pero el problema no radica tanto en este Plan en sí, como en que absorba la totalidad de la Cuota de Formación Profesional. En sí mismo, el Plan FIP no parece rechazado por los interlocutores sociales; al menos desde que se advierte cierta

voluntad de mejora en la gestión, y una mayor apertura a la participación de dichos interlocutores sociales. La justificación del Plan FIP, aparte de otros argumentos desprovistos de consistencia jurídica (12), radica en que, en la fecha que mencionábamos, era inminente la entrada de España en las Comunidades Europeas. Era casi necesario que existiera algún programa de acción pública en Formación, financiado formalmente por la Administración. Se trataba casi de una condición para disfrutar de la financiación procedente del Fondo Social Europeo.

Dado que el Fondo Social Europeo, en esta etapa, dirige su financiación primariamente hacia la inserción y reinserción profesional de jóvenes, parados de larga duración y colectivos con desventajas en el mercado de trabajo (13), tenía justificación el llevar a cabo una cierta sustitución en la acción relativa a estos colectivos y finalidades. Precisamente, el mismo AES se había dirigido a estos objetivos en expresa referencia al Fondo Social Europeo.

Asimismo, los interlocutores sociales parecen aceptar de buen grado que sea el Estado quien canalice el grueso de la financiación procedente del Fondo Social Europeo. Es muy posible que si los interlocutores sociales hubieran sido consultados, no hubieran objetado una sustitución de la mayor

parte del AES por el nuevo Plan.

Si nos introducimos en los contenidos del Plan FIP, observaremos que, en buena parte, están en línea con el AES. Ahora bien, con una discontinuidad fundamental. En el AES, había una atención muy notable hacia la adaptación y perfeccionamiento de los trabajadores en activo. Ya vimos que los primeros grandes frutos de la concertación social en Formación Profesional, giraban en torno a este tipo de formación. El Plan FIP consiste en una adaptación a los objetivos del Fondo Social Europeo; y, en lo que respecta a formación continua, es muy limitado para trabajadores en activo. Evidentemente, esto incrementa la arbitrariedad jurídica inherente a la aplicación de la Cuota de Formación Profesional. Por ejemplo, las grandes empresas que no están sometidas a procesos de reestructuración, son, salvo ciertas excepciones, contribuyentes a una financiación de la cual luego no pueden beneficiarse.

Para concretar la aportación del Plan FIP a formación continua, citaremos las estadísticas oficiales. En 1986 benefició al 18,4 % de los alumnos totales, y en 1987 al 22,4 % (14).

Esto merece ser puesto en relación con las aportaciones financieras. Reproduzcamos el balance del oficial: "En 1987 los fondos destinados a formación profesional ocupacional alcanzaron la

cifra de 83.490,4 millones (...). Del total señalado, el 96,3 por ciento (80.368,7 millones de pesetas) corresponde a actuaciones cofinanciadas, participando el FSE con 42.119,6 millones de pesetas (el 52,4 por ciento) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con 38.249,1 millones de pesetas (el 47,6 por ciento). El resto, un 3,7 por ciento (3.121,7 millones de pesetas), corresponde a las actuaciones no cofinanciadas, que corren a cargo exclusivamente del Instituto Nacional de Empleo"

"La participación española, tanto en las acciones cofinanciadas como en las no cofinanciadas, se financia, por una parte, con cargo a las cuotas de Formación Profesional, que en 1987 se presupuestaron en 63.000 millones de pesetas, habiéndose recaudado 64.390, y por otra, en base a transferencias del Estado para el cumplimiento de fines propios del INEM" (14-2).

Para completar el significado de estas cifras, es conveniente precisar que una parte se destina, no propiamente a formación, sino a ayudas de subsistencia y asistencia a los cursos. Concretamente, en 1987 la cifra fue de 8.293.564.761 pts. (14-3). También hay que tener en cuenta que una parte notable de la financiación mencionada va a nutrir a la propia Administración Pública en su acción formativa. En este punto, no hay precisión presupuestaria. Podemos decir, por ejemplo, que el

INEM impartió el 19,4 % de los cursos FIP (14-4).

Volviendo al tema de la formación continua, no intentamos defender que el Plan FIP incluya este tipo de instrucción. Hay dos esferas que, por su naturaleza, parecen merecer un tratamiento diferenciado. Por una parte, hay un tipo de acciones de formación que están dirigidas a la inserción y reinserción profesional de personas en desempleo o con dificultades en el mercado de trabajo. Se trata de una responsabilidad primariamente estatal, aunque merece participación por parte de los agentes sociales.

Por otra parte, la formación de adaptación y perfeccionamiento, parece corresponder de manera más primaria a los agentes sociales involucrados. Es cierto que en el Plan FIP hay apoyos para ciertas acciones de formación continua, e incluso de trabajadores en activo. Sobre todo, se trata de dos líneas de ayuda para formación de reconversión, o bien de reciclaje, en empresas afectadas por procesos de innovación, si son menores de 500 trabajadores, o mayores si están afectadas de reestructuración. Las acciones formativas han de ser de más de 100 horas. El Ministerio de Trabajo ha ido ampliando la interpretación de todos los requisitos, y la misma literalidad de los mismos, para que quepan en lo posible actividades de adaptación y perfeccionamiento. Por otra parte, el

número de beneficiarios es notable, pues en 1987 abarcó a más de 63.000. Ahora bien, las necesidades de la empresa española en formación continua, son muy amplias, y no se adaptan en muchos casos a los requisitos y características del Plan FIP.

Hay muy pocos datos empíricos, pero dos encuestas, realizadas en 1986 y 1989 muestran que las empresas españolas en formación, aparte de su cotización a la Cuota, un montante dos veces superior a dicha Cuota. (15). Otra Encuesta, realizada en 1987, mostraba que las empresas que aprovechaban el Plan FIP para acciones de formación continua, eran un 16 %. Un 25 %, manifestaban tener necesidades de formación profesional no cubiertas (16).

El Plan FIP se abre en un 50 % aproximadamente (un 53 %, en 1987), a la impartición por parte de empresas y agentes privados. Además, la oferta formativa pública beneficia en una proporción considerable a empresas privadas. Ahora bien, todo ello, en una relación básicamente bilateral, de la Administración con unos u otros agentes sociales.

El comportamiento del Gobierno y de la Administración tras el "Acuerdo Económico y Social", y sobre todo tras el Plan FIP, parece haber influido en un desaliento de los interlocutores sociales hacia la concertación. Hay que tener en cuenta que los incumplimientos por parte del Gobierno respecto

a los compromisos asumidos en el AES, han sido más amplios que los relativos a la formación profesional. Dos puntos especialmente polémicos han sido la reforma unilateral de la Seguridad Social por parte de la Administración, en contra de lo pactado en el AES, y la violación del compromiso para situar la asistencia económica al desempleo en un 48 % de los parados. En este segundo punto, se da una de las funciones del Plan FIP, según la misma Administración. La formación y las becas de asistencia son presentadas como sustitutivos de prestaciones por desempleo (17).

Hemos dicho que el Plan FIP incluye tanto acción pública directa, como financiación a oferta privada. Las mismas organizaciones patronales o sindicales tienen la posibilidad de generar oferta formativa, por sí mismos o a través de instituciones educativas, si cumplen los requisitos para ello. De hecho, las organizaciones empresariales y sindicales reciben conjuntamente el equivalente a 1/20 de la Cuota de Formación Profesional (algo más de 3.000 millones de pesetas). O, lo que es lo mismo, 1/37 del total constituido por la Cuota más la financiación del Fondo Social Europeo para acciones de formación. Hablamos de las organizaciones empresariales y sindicales, pues las empresas singulares, o en asociación, reciben una parte mucho mayor de la financiación total.

La Administración laboral gestiona los recursos del Plan FIP con una discrecionalidad muy notable. Los interlocutores sociales están sometidos a un difícil dilema. Reclamar más respeto hacia sus derechos, implica ciertos riesgos. Es más rentable a corto plazo ceñirse sustancialmente a la nueva situación, y tratar de conseguir mayores concesiones a través de una buenas relaciones. Todo ello, sin renunciar a la protesta; pero sin convertir ésta en una exigencia perentoria.

Tampoco parece haberse planteado una exigencia conjunta, por parte de las organizaciones de ambos interlocutores sociales. En concreto, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales manifiesta una preferencia mayor por la situación presente que por la reivindicación conjunta con los Sindicatos de la Cuota de Formación Profesional. De todos modos, su preferencia absoluta se inclina por la administración privativa de la Cuota de Formación por parte de las empresas.

Para terminar, es preciso hacer mención de ciertos avances en participación dentro del Plan FIP, sobre todo en 1988. Los analizaremos más detenidamente en el Capítulo 4.

Capítulo 2 :

EL MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD SOCIAL EN FORMACION PROFESIONAL.

1. Los fundamentos y marco jurídicos de la actividad procedente de los interlocutores sociales.

Si nos remitimos a las bases del ordenamiento jurídico, observaremos que España posee una Constitución sumamente explícita en la temática que nos ocupa, y muy favorable a los interlocutores sociales. Sinteticemos las claves de la normativa constitucional :

- Autonomía de las partes en la negociación colectiva . Al mismo tiempo, apoyo del Estado a la concertación social (Arts. 37, 27, 1, Preámbulo, 10, 40, 53, 129, 133, 7 y 103).

Estos principios pueden ponerse en relación con el derecho implícito a la participación de los trabajadores en la Empresa (Art. 129,2; que encontrará explicitación en la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del "Estatuto de los Trabajadores, Art. 4,1,g); y derecho a la Formación profesional, al cual pasamos.

- Instauración de la participación social "en los

organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general" (Art. 129), como desarrollo de la "democracia material" en el ámbito social y económico (Art. citado, 27, Preámbulo, Art. 1, 103, 131 y 133).

- Reconocimiento de los derechos activo y pasivo a la Formación Profesional. Esto es, tanto en lo relativo a la promoción e impartición de Formación, como al disfrute de ésta. La Constitución declara el primero, así como el derecho "al trabajo" (Art. 35), "a la promoción a través del trabajo" (Ibid.) y "a la educación" (Art. 27). Asimismo, dispone : "los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales" (Art. 40). Se entiende que el término "garanticen", unido a los otros derechos mencionados, supone un reconocimiento implícito a la formación profesional; sobre todo, teniendo en cuenta otros preceptos antes referenciados, como el que prescribe la participación en la empresa.

De todos modos, posteriormente, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (8/1980), en su Art. 4,2 b), recoge explícitamente el derecho "A la promoción y formación profesional en el trabajo". Ahora bien, con una especificación que sobreabunda en la última parte del enunciado anterior, pues,

como se dice al principio del párrafo 2, se trata de derechos existentes "en la relación de trabajo". Esto es, existe una Ley, fundamental para el desarrollo de los derechos laborales, que enuncia explícitamente como uno de ellos, y confiriéndole un carácter general, el derecho a la formación de perfeccionamiento para trabajadores en activo. O, si se quiere expresar de forma más general, " a la formación continua"; o, con expresión más equívoca, "al reciclaje profesional". Ya veremos de qué manera la Administración laboral y la política económica, han bloqueado la efectividad de ese derecho.

- Instauración de la participación social "en los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general" (Art. 129), como desarrollo de la "democracia material" en el ámbito social y económico (Art. citado, 27, Preámbulo, Art. 1, 103, 131 y 133).

- El Gobierno ejerce "la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes" (Art. 97), incluyendo en éstas los tratados internacionales (Art. 96 y 93). Dos de los objetivos fundamentales de la Constitución son "consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular" y "establecer una sociedad democrática

avanzada" (Preámbulo). "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (Art. 1). En una cierta abundancia de artículos, la Constitución sigue desarrollando los principios de compromiso jurídico y jerarquía normativa (Arts. 10, 27, 53, 55, 103, 129, 131 y 133).

Asimismo, se funda "un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad". "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía" (Art. 31). También se afirma que la potestad tributaria se realizará mediante ley (Art. 133).

Estos principios constitucionales han sido objeto de desarrollo legal. Pero, de manera incompleta y heterogénea. Se echa de menos una normativa unificada y sistemática, que aporte claridad en un campo amplio y complejo. Hay que tener en cuenta que el objeto de tutela jurídica que consideramos, es, en sí mismo, complejo, pero, además, está integrado con otros objetos dignos de regulación. La intervención de los agentes sociales, tiene un sentido distinto en diferentes contextos, y remite a fundamentos de legitimidad también diversificados. Por otra parte,

hay que diferenciar los derechos y garantías de los agentes individuales, de los referidos inmediatamente a instituciones y a sus representantes. Asimismo, hay que determinar los derechos de agentes sociales distintos a las entidades patronales y sindicales, y, en su caso, establecer relaciones con los de éstas.

Ya que estamos situados en un nivel de consideración general, podemos señalar que, hasta el presente, no se ha desarrollado legalmente el imperativo constitucional de constituir un Consejo previsto en el Artículo 131 de la Constitución, y que tendría competencias en materia de Formación Profesional, entre otras muchas : "El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley" (Art. 131, 2). En la actualidad, hay conversaciones entre los interlocutores sociales y el Gobierno para crear un "Consejo Económico y Social". Casi todos los agentes involucrados entienden que este Consejo debía encarnar lo prescrito en el Artículo citado.

Hemos dicho que, en materia de formación profesional, no hay un desarrollo constitucional amplio y sistemático. Si ahora pasamos a niveles más

específicos, observaremos una situación muy heterogénea. En el área que podemos denominar genéricamente como "educativa" -y que se correspondería, en términos generales, con la Formación Reglada- existe un desarrollo legal y reglamentario amplio y sistemático.

En cambio, en el campo, por decirlo así, "laboral", existe un desarrollo legal de la Constitución, mucho menor. Por otra parte, a veces, la actividad reglamentaria, más que dirigirse a desarrollar e instrumentar la legislación, parece orientada a proveer de cobertura formal a la acción administrativa.

Para aproximarnos al marco jurídico que afecta a la actividad de los interlocutores sociales, lo más lógico sería seguir una sistemática como la esbozada al comienzo de la Introducción. Se podría comenzar examinando el marco de la autonomía de voluntad. Se distinguiría el campo de la actividad unilateral, y el de la concertación. Este segundo incluiría un ámbito totalmente voluntario, y uno regulado jurídicamente y controlado, para hacer efectivo el derecho a la Formación Profesional y, en su caso, unos mínimos de participación. Por último, podría tocarse el tema de la participación en las instituciones y programas públicos de Formación.

Ahora bien, la realidad española adquiere unos

contornos bastante confusos. El gran peso de la actividad administrativa, aconseja, quizá, anteponer la duplicidad de campos que hemos mencionado anteriormente: los que podemos denominar como "educativo" y "laboral", o de Formación "Reglada" y "Formación Ocupacional". Afortunadamente, se trata de áreas cada vez más integradas. Por ello, no guardaremos una fidelidad total a la distinción anterior.

Además, convendrá que dediquemos un Apartado independiente al Consejo General de la Formación Profesional, órgano con amplias competencias sobre las dos grandes áreas formativas, y que es el llamado a vertebrar de manera más intensa, directa y eficaz la participación social en la Formación Profesional.

Tras tocar esos campos, nos referiremos luego a las competencias de las "Comunidades Autónomas", una parte de las cuales van asumiendo un papel de primera magnitud en Formación Profesional.

2. El marco jurídico de los interlocutores sociales ----- en el área educativa -----

Como ya se ha anticipado, en el campo de la Formación Profesional Reglada, la participación de los agentes sociales encuentra una regulación legal y reglamentaria bastante completas y satisfactorias.

Pero, además, dicha regulación está integrada dentro de una estructura de derechos y garantías mucho más amplia, y bien sistematizada. La "clave de bóveda" de esta estructura jurídica, es la "Ley Orgánica del Derecho a la Educación" (Ley 8/1985, de 3 de julio; LODE).

En la Exposición de Motivos ya se dice : "Se impone, pues, una nueva norma que desarrolle, cabal y armónicamente, los principios que en materia educativa contiene la Constitución española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción"...

Dado que la Ley a la cual nos estamos refiriendo, se refiere a la enseñanza en general, y que la Formación profesional ha sido hasta ahora muy escolar, la normativa existente, y en concreto la LODE, no contemplan de una forma muy específica el protagonismo de los agentes sociales en un contexto de Formación Profesional abierta. Ahora bien, ya dijimos que la situación al respecto está cambiando rápidamente, y tanto en el nivel de la formación propiamente dicha, como de participación de los agentes sociales. Así, el "edificio de la LODE", que ya abre a este tipo de diversificaciones, está siendo complementado y desarrollado por una normativa mucho más abierta a los agentes sociales, de la cual nos ocuparemos en seguida.

Ahora bien, podemos comenzar por la regulación más general, y especialmente por la LODE. Desde esta perspectiva, se abren esencialmente dos campos. El primero, es el relativo a la esfera de autonomía de la voluntad, que, en el campo educativo, se centra esencialmente en el derecho a la creación de centros docentes. La libertad existente en España al respecto, es muy amplia; y, de hecho, un 40% de la Formación Profesional Reglada, está en manos privadas.

Ahora bien, la LODE y su desarrollo reglamentario, regulan un tipo determinado de Centros a los cuales se exigen unas determinadas condiciones para disfrutar de subvenciones oficiales. Se aspira a una efectividad plena de la obligatoriedad y gratuidad de la formación hasta los 16 años, lo cual afecta plenamente a la actual Formación Profesional de "Primer Grado". La principal condición impuesta por la Ley para el acceso a la subvención oficial, es la constitución de un órgano de representación de los participantes en el Centro educativo. De todos modos, dado que nuestro Estudio se centra en la Formación Profesional post-obligatoria, y los Centros concertados tratan precisamente de dar efectividad a la etapa obligatoria de la Formación Profesional, los excluirémos de nuestro análisis.

La mención de la participación, nos introduce ya en el segundo gran campo de intervención por parte de los agentes sociales. Se trata de la participación en las

instituciones públicas o subvencionadas por el Estado.

Abordemos esta temática. Para empezar, digamos que es preciso diferenciar la representación directa de los interlocutores sociales, y la meramente indirecta, a través de personas que ostentan primariamente otro tipo de representación, tal como la derivada de pertenecer al profesorado. La realidad más generalizada en el sistema educativo, ha llevado a poner una atención preponderante en la instancia del Centro y en los agentes que participan en el mismo. Pero también se contemplan otras instancias. El Artículo 27, 1 de la LODE, prescribe : "Los Poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, que atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes".

Como se ve, el Artículo citado obliga a una consideración específica de distintos agentes sociales más o menos relevantes en los diversos niveles y alternativas de enseñanza. El Art. 29 dispone : "Los sectores interesados en la educación, participarán en la programación general de la enseñanza a través de los órganos colegiados que se regulan en los artículos siguientes". Y se comienza con el "Consejo Escolar del Estado".

Este Consejo incluye un abanico amplio de representantes. Entre ellos, se introducen "las centrales sindicales y organizaciones patronales de mayor representatividad en los ámbitos laboral y empresarial" (Art. 31,1,f). La proporción concreta de tales representaciones, es entregada a la normativa reglamentaria. El Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, ha venido a concretarla. Se establecen un total de 80 miembros, de los cuales hay : "Cuatro representantes nombrados a propuesta de las centrales sindicales que, de acuerdo con la vigente legislación laboral, ostenten el carácter de más representativas"; y otros cuatro, de las "organizaciones patronales" de análoga representatividad. Por otra parte, se incluyen "Veinte profesores nombrados a propuesta de sus centrales y asociaciones sindicales", "Cuatro representantes del personal de administración y de servicios de los centros docentes", de análoga designación. Asimismo : "Cuatro titulares de Centros docentes privados, nombrados a propuesta de las organizaciones empresariales de la enseñanza" más representativas", y "Ocho alumnos nombrados a propuesta de las confederaciones de asociaciones de alumnos más representativas en función del número de afiliados".

El Consejo Escolar del Estado recibe competencias consultivas en relación con la legislación, actividad reglamentaria y programación general de la enseñanza; y elaborará y hará público anualmente un informe sobre

el Sistema Educativo (Arts. 32 y 33 de la LODE). "En cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente, que, a efectos de la programación de la enseñanza, garantizará en todo caso la adecuada participación de los sectores afectados" (Art. 34).

"Los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán establecer Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al que se refiere el Artículo anterior, así como dictar las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de los mismos. En todo caso, deberá garantizarse la adecuada participación de los sectores afectados en los respectivos Consejos" (Art. 35).

Otro tipo de Consejos que, esta vez, tienen grandes poderes directos, son los Consejos Escolares de los centros públicos. El Consejo Escolar, y secundariamente y en su orden, el Claustro de profesores, son los centros de decisión fundamentales de ese tipo de centros. Están compuestos por una representación de alumnos y padres de alumnos, de profesores, un Concejal o representante del Ayuntamiento en que se enclave el Centro, y el Director, Jefe de Estudios y Secretario. Los centros privados "concertados", también han de contar con un Consejo escolar, aunque se imponen menos

competencias, y se introduce la presencia y derechos de los titulares de la propiedad del Centro.

En cualquier caso, no se contempla una intervención de los interlocutores sociales en el Centro, sino, a lo sumo, de afiliados a organizaciones sindicales o patronales, entre representantes que acceden a los consejos en virtud de otra condición.

Distinta será la situación de los Consejos Escolares comarcales y provinciales, comprendidos implícitamente en la mención anterior del Artículo 35 de la LODE. Esos Consejos, de ámbito inferior al autonómico están de hecho, y en su caso de Derecho, entregados precisamente a la regulación de las Comunidades Autónomas. Ya han emergido en Cataluña y Canarias, y lo están haciendo en otras Comunidades.

En la actualidad, el MEC está creando Comisiones Ejecutivas Provinciales.

La regulación jurídica procedente de la LODE, tiene complementos específicos en Formación Profesional, como es congruente con este tipo de enseñanza. Parte de estas realidades específicas, ya existen de manera efectiva. Pero, además, hay planes mucho más amplios, asociados a la reforma de la "Educación técnico-profesional.

Empecemos por lo primero, por las realizaciones ya

efectivas y en progreso. En este terreno, puede decirse que la acción administrativa va abriendo caminos a la relación con los agentes sociales, tras un largo período en que se mostraba como incapaz de cumplir la misma normativa jurídica. Tal es el caso de la intervención de los agentes sociales en la formación en alternancia, que, como vimos, está consiguiendo un desarrollo creciente. También se da un cierto contacto con los agentes sociales en relación con formación compensatoria y formación ocupacional. En el caso de esta última, nos referimos a la ejecutada en centros del Ministerio de Educación o de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa.

Estas modalidades formativas, están reguladas y gestionadas conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por el de Educación y Ciencia o Comunidades Autónomas competentes en la materia. La intervención del primero de los Ministerios mencionados, se debe a las competencias asumidas en relación con el Plan FIP.

En realidad, la Ley General de Educación de 1970, ya disponía una vinculación estrecha con los agentes sociales, y con la práctica empresarial (18). En su Art. 89.4, preveía que los Centros de Formación Profesional tuvieran órganos colegiados con representantes de Sindicatos (con el sentido que esta expresión tenía en la época) y Empresas, además de

Asociaciones de Padres y Ayuntamientos. Asimismo, en una Disposición Adicional, preveía la reducción del 30 o del 75 % de la Cuota de Formación Profesional, según los casos, para las empresas que, de forma aislada o mancomunada, aportaran formación o contribuyeran a la misma. Es importante puntualizar que esta disposición habla del personal de la propia Empresa. Se trata de una aportación legal más a la formación de adaptación o perfeccionamiento para trabajadores en activo, pero sin el suficiente desarrollo reglamentario ni aplicación práctica.

Posteriormente, el Decreto sobre Ordenación de la Formación Profesional de 5 de marzo de 1976, facultó a los centros docentes para que estableciesen directamente conciertos con empresas, y renovó las intenciones de impulsar el contacto con los agentes sociales. En la misma línea, se mueve el Reglamento provisional de los Centros de Formación Profesional (19). Pero la colaboración no alcanza verdadera consistencia hasta el "Acuerdo de colaboración para promover en las empresas el perfeccionamiento de los estudios de Formación Profesional", entre el Ministerio de Educación, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, y el Ministerio de Trabajo", de 3 de marzo de 1982.

En ambientes empresariales, se acusa al MEC de pasividad en la puesta en práctica del Convenio. Además, se le reprocha que en 1983 empezara a

impulsarlo, pero pasando por encima de acuerdos prácticos a escala estatal, decidiendo de forma unilateral primar la escala provincial.

En cualquier caso, el verdadero empuje hacia una verdadera formación en alternancia, se ha dado a partir del AES. Después, el apoyo del Fondo Social Europeo, canalizado en el Plan FIP, ha permitido que, en 1987, la gran mayoría de los alumnos del último Curso de FP, han podido beneficiarse de estos cursos. En 1988, el Ministerio de Educación va a empezar a financiar de manera garantizada el Programa, y se irá extendiendo a cursos anteriores.

Todo esto implica un protagonismo social creciente. Las estancias prácticas de alumnos de FP, se canalizan a través de convenios de distinto nivel. A mayor escala, existen convenios con organizaciones empresariales, o con grandes empresas, "holdings" u otras organizaciones. En una escala menor, se hacen convenios específicos y de menor alcance, ordinariamente con empresas. Por tanto, hay un protagonismo directo y creciente por parte de los empleadores.

Ahora bien, existe, asimismo, un protagonismo que va en la línea de la iniciativa, consejo y control, y afecta a ambos interlocutores sociales. Según "Instrucciones de la Dirección General de Promoción Educativa para la aplicación del Programa de Formación

Profesional de Segundo Grado en alternancia" : "Las Direcciones Provinciales de Educación y Ciencia elaborarán un informe semestral que incluya los convenios suscritos por cada centro educativo, la relación de empresas o instituciones colaboradoras, los alumnos que han realizado prácticas y el número de jornadas y horas empleadas. De este informe remitirán copia a (...) los Sindicatos y Asociaciones Empresariales más representativos de la provincia". "Los Sindicatos y Asociaciones empresariales podrán, a su vez, elaborar informes sobre el desarrollo de las prácticas formativas y las posibles posibles correcciones que, a su juicio, deban incorporarse a las mismas" (20).

Esta formas de apertura están en la línea de la Reforma educativa que se está iniciando. La "Educación técnico-profesional" que se está empezando a promover, se abre, por una parte, al debate de los agentes sociales, en cuanto a sus líneas mismas de configuración básica; por otra parte, a información, asesoramiento y sugerencias, en relación con la programación y cualesquiera otros elementos o contenidos. En tercer lugar, a su co-protagonismo en lo referente a la formación práctica, dado que la formación se entiende en alternancia. Y, finalmente, se abren posibilidades de control. El Libro Blanco sometido a debate, en el que se recogen las líneas maestras de la Reforma, afirma :

"La responsabilidad de la Educación técnico-profesional, debe ser compartida por el sistema educativo y por la empresa. El sistema educativo aportaría su potencial pedagógico, sus profesores, determinados medios didácticos (laboratorios y talleres, poco sujetos a la obsolescencia tecnológica). Las empresas, por su parte, podrían aportar su capacidad técnica, sus especialistas, medios materiales actualizados, y la posibilidad de aprendizaje que solo la misma actividad productiva y/o profesional puede dar"

"La Educación Técnico-profesional ha de organizarse y estructurarse con la participación y el compromiso de diversos sectores sociales, especialmente de empresarios y de sindicatos. Estos tendrán la posibilidad de contribuir con sus iniciativas al diseño de los módulos profesionales y de los programas formativos de cada uno de ellos. Pero también han de asumir su responsabilidad en la formación profesional de los jóvenes que cursen estos estudios, y facilitarles tanto unas prácticas continuadas en régimen de alternancia en las empresas, como su incorporación posterior al mundo del trabajo. Sin duda, el Consejo General de la Formación Profesional, ha de ocupar un papel destacado en el diseño de los perfiles profesionales y en los contenidos

formativos, así como en el impulso de una mayor participación de todos los sectores sociales para renovar la Educación Técnico-profesional"

"La implicación de distintos agentes sociales en la programación y puesta en marcha de la Educación técnico-profesional en todas sus etapas, tendrá su mayor concreción en los niveles de ámbito regional y local"

"La nueva Educación técnico-profesional debe desarrollarse tanto en el centro educativo como en el mundo del trabajo. Los distintos agentes sociales desempeñarán un papel protagonista en la definición de sus diferentes especialidades. Estas enseñanzas se organizarán descentralizadamente con una amplia participación de las entidades de carácter regional y local" (21)

Un Documento de reflexión posterior, concreta puntos de colaboración con los interlocutores sociales (22).

También se hace apelación a la colaboración social en la Formación de Adultos, dentro de la cual se da una gran atención a la formación de tipo profesional (23).

3. La presencia de los agentes sociales en
 Formación Ocupacional. Una cobertura jurídica
 parcial

En el campo de la Formación Ocupacional, la situación es muy distinta. En primer lugar, el desarrollo legal de la Constitución es muy escaso. Pero, además, la normativa reglamentaria, parece a veces dirigida, no tanto a desarrollar la normativa legal, como a proveer de una especie de cobertura formal inmediata a la actividad administrativa.

La resultante es que, en el campo de la Formación Ocupacional, hay pocos derechos subjetivos; y, en un grado aún menor, garantías para los mismos. Los derechos reconocidos en la Constitución, carecen, en su mayor parte, de efectividad jurídica.

Un problema capital parece residir en la desviación de la Cuota de Formación Profesional respecto de su destino natural, para financiar un gran Programa que es propio, más bien, de la actividad estatal ordinaria.

La exacción mencionada, y sus implicaciones, parecen poco coherentes con la Constitución. El problema jurídico se complica porque el ingreso procedente de dicha exacción, está previsto en una norma con rango de Ley: la Ley de Presupuestos anual. Pero la disposición que establece propiamente la relación jurídica tributaria, no parece esa, sino un simple

Decreto (24). Ahora bien, este rango normativo es insuficiente para tal fin, pues la Constitución exige una Ley (25).

Si de la concertación, pasamos a la participación, ya hemos contemplado cómo ha evolucionado en el INEM la intervención social en unos órganos que la Ley enuncia como dotados de entidad directiva : el Consejo General y su Comisión Ejecutiva. También es cierto que la participación en el Plan FIP ha crecido, como examinaremos en el Capítulo 4. Igualmente, el Consejo General de la Formación Profesional ha cubierto una primera etapa de funcionamiento. En seguida nos ocuparemos de dicho Consejo.

Por otra parte, hay instituciones públicas en las cuales tiene una vigencia muy efectiva la participación. Tal sucede con los "Fondos de Promoción de Empleo", creados para atender a los trabajadores que están sufriendo la reconversión de ciertos sectores. Estos Fondos son muy activos en formación profesional, y están controlados por comisiones tripartitas.

También hay una participación efectiva en algunos Organismos, como el Instituto Social de la Marina, dedicado a la asistencia de los trabajadores del Mar. En este sector, existen unas organizaciones de tipo gremial que impiden discernir con claridad las

dos partes sociales, pero hay representación institucional.

Siguiendo con el desarrollo reglamentario, es frecuente la existencia de vacíos, o de ambigüedad en la cobertura jurídica, o de inexistencia de respaldo coercitivo para ciertos preceptos. Tal sucede con la regulación de los contratos llamados "en prácticas" y "para la formación" (26), o en la normativa que regula la concesión de financiación bajo el Plan FIP (27).

4. El Consejo General de la Formación Profesional

-- -- -----

Este Consejo constituye una gran esperanza para los interlocutores sociales, en cuanto a participación en la decisión y acción pública en materia de Formación Profesional.

El Consejo mismo es fruto de la concertación, pues procede del "Acuerdo Económico y Social". Dentro de la parte del AES que encierra los Acuerdos Tripartitos, y, más concretamente, dentro del Artículo 16, se decide :

- "a) Constituir un Consejo General de la Formación Profesional de carácter tripartito, asumiendo las competencias atribuidas hasta ahora a la Junta Coordinadora de la Formación

Profesional, así como lo relativo a la Formación ocupacional a cargo del INEM"

"b) Encomendar a dicho Consejo la elaboración de un Programa Nacional de Formación Profesional, Reglada y Ocupacional, así como su actualización periódica."

"c) Proponer acciones en orden a mejorar la orientación profesional en los niveles escolar y universitario".

"d) Controlar la ejecución del Programa Nacional".

Después, se añaden competencias de "control, evaluación y seguimiento", en relación con otras catorce líneas de acción, que figuran como objetivos concretos del AES, en materia de Formación Reglada y Ocupacional. Hay dos de esas líneas, que conviene citar literalmente, porque amplían la intervención de los agentes sociales. Están emplazadas en el apartado correspondiente a "Formación Ocupacional", y dicen así

"b) Programar los cursos y las actividades formativas en contacto con las Organizaciones Empresariales y Sindicales afectadas, a fin de determinar el momento o época del año en que su efectividad sea mayor desde el punto de vista de

las necesidades de mano de obra y, en caso de reciclaje, en función de las mayores disponibilidades de tiempo existentes en las empresas"

"A estos efectos, se consideran especialmente útiles los acuerdos con Organizaciones Sectoriales cuyas propuestas formativas serán estudiadas por el INEM con carácter prioritario a la hora de elaborar su programación anual"

"h) Además de la información al Consejo General de la Formación Profesional, al Consejo General del INEM corresponderá el seguimiento de las acciones y medidas de Formación Profesional Ocupacional enumeradas en este epígrafe"

Dentro del mismo Artículo, se dice : "En el plazo de seis meses, se dictarán las disposiciones correspondientes y se aprobará el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General". Este plazo se ha visto multiplicado casi por cinco, pero finalmente ha visto la luz, y tras la promulgación de una Ley y un Reglamento, el Consejo ha empezado a dar los primeros pasos.

La Ley (1/1986, de 7 de enero) reguladora, reproduce casi literalmente las competencias mencionadas al principio, aunque modifica o completa el sentido de la primera, al decir : "Elaborar y proponer al

Gobierno, para su aprobación, el Programa Nacional de Formación Profesional". En la misma línea, califica al Consejo desde el primer momento como un "órgano consultivo".

De manera consecuente, en los objetivos restantes, elimina la función de control. En cuanto a los contenidos de las actividades a evaluar y "seguir", aparte de "recomendar", emplea fórmulas genéricas capaces de englobarlos.

La Ley enuncia una competencia más, que antes no figuraba de manera expresa:

"Informar los proyectos de planes de estudios y títulos correspondientes a los diversos grados y especializaciones de Formación Profesional, así como las certificaciones de profesionalidad en materia de Formación Profesional ocupacional y, en su caso, su homologación académica o profesional con los correspondientes grados de Formación Profesional reglada, sin perjuicio de las competencias del Consejo Escolar del Estado en esta materia" (Artículo único, 2,c)

En lo que se refiere a la composición del Consejo, se fija en 39 miembros, que se reparten de forma parecida entre cada una de las partes sociales más la Administración. Los representantes de las dos

primeras, se determinan por el carácter de organizaciones "más representativas con arreglo a la Ley" y por la designación de los miembros "por los órganos competentes". Los trece representantes de la Administración son "designados por los Ministros de Educación y Ciencia y de Trabajo y Seguridad Social". La presidencia, dos vicepresidencias (de cuatro) y la Secretaría, se adjudican a la Administración. "La presidencia corresponderá a los Ministros de Educación y Ciencia y de Trabajo y Seguridad Social, quienes la desempeñarán, alternativamente, por períodos anuales" (3.2).

En cuanto al Reglamento (aprobado por Real Decreto 365/1987, de 27 de febrero), introduce la posibilidad de actuar en Comisiones y grupos de trabajo.

En cuanto a la efectividad del Consejo, parece haber aportado una mayor cercanía entre los interlocutores sociales y la Administración. El debate se ha visto ampliado y, en muchos casos, globalizado. Esta mayor facilidad se ha visto, no obstante, contrarrestada, por el creciente alejamiento entre las grandes centrales sindicales y, por otra parte, la Administración laboral y la Confederación Empresarial.

5. La actividad propia de las Comunidades
 -- -- -----

Autónomas, y la intervención de los interlocutores

sociales.

Cuando, al principio de este Capítulo, nos hemos asomado a la Constitución española, no hemos tocado la problemática de la Comunidades Autónomas. Ahora bien, es, precisamente, la Constitución de 1978, el Documento jurídico que ha transformado profundamente el modelo de convivencia política español. La Organización política se configura como un "Estado de las Autonomías". Bajo esta expresión, se esconde una estructuración bastante original, en términos de Derecho Constitucional Comparado. Se trata de una configuración mixta entre Estado Federal y Regional avanzado. Concretamente, se abre la posibilidad de que haya unas Comunidades Autónomas que reciban más competencias que otras. Esto se hace depender de la voluntad de los ciudadanos vecindados en las mismas, a través de ciertos mecanismos de expresión. Pero, además, se prevé que las competencias puedan ir aumentando (o, más excepcionalmente, reduciéndose) a través de otros mecanismos constitucionales. Todas estas competencias, desde luego, no son puramente ejecutivas. Es cierto que las reservas que se establecen a favor de las instancias estatales centrales, son mayores en el campo de la emisión de Derecho. Pero, en muchas materias, la Constitución permite la asunción de competencias legislativas. Y la organización política de las Comunidades

Autónomas se ajusta a los tres poderes tradicionales.

Hasta el presente, el desarrollo autonómico ha estado girando en gran parte alrededor de un debate competencial. Es comprensible, dado que la distribución de competencias es fundamental para la configuración definitiva del Estado. Ahora bien, ese debate ha oscurecido de algún modo el tema de la actividad autonómica dotada de una cierta discrecionalidad, aunque esta iniciativa se desarrolle dentro de un marco jurídico estatal, o bien autonómico. Nos referimos a labores tales como las de "fomento", siempre que no comprometan recursos presupuestarios en forma arbitraria, o limiten derechos subjetivos.

Por otra parte, la fijación de competencias se ha dado con frecuencia dentro de un cierto ambiente de antagonismo, que ha limitado la colaboración entre Autonomías y poder central, en relación con unos mismos objetivos, u objetivos colindantes.

Ambas cuestiones no plantean grandes dudas en el campo de la Formación Reglada, pero sí en relación con la Ocupacional. Por cierto, una fuente de confusiones ha surgido a propósito de la diferenciación entre una y otra, pues en la Constitución no hay ningún criterio explícito al respecto. En algunos "Estatutos de Autonomía", se

incluye bastante explícitamente la Formación Ocupacional en el ámbito laboral. Pero no puede presumirse que exista una adscripción clara y, sobre todo, unas fronteras precisas e indiscutibles.

En lo que respecta a la Formación Reglada, su inclusión en el Sistema Educativo facilita el reconocimiento de competencias al respecto. La Constitución reserva al Estado la potestad legislativa básica y la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales" (Art. 149, 1, 30).

Unas Comunidades, que abarcan aproximadamente a la mitad de la población escolar, han asumido competencias "plenas" en materia educativa (ejecución u normativa reglamentaria que no sea de desarrollo legislativo ni incoherente con el mismo). Otras, solo poseen competencias adjetivas. Tanto unas como otras, y, por otra parte, el Ministerio de Educación, poseen ya un instrumento de coordinación y cooperación : la "Conferencia de Consejeros titulares de Educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas" La LODE prevé que "la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información" (Art. 28).

Esta colaboración se ancla en la búsqueda de efectividad para el derecho a la educación. Y, además, se abre de manera participativa a los agentes sociales :

"Los Poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, que atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes"

"A tales efectos, el Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia educativa, fijarán los objetivos de actuación del período que se considere y determinarán los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado" (Art. 27).

Seguidamente, se establece la necesidad de concretar la programación, y se prevé la reunión del Consejo antes citado, junto con el Ministro de Educación y Ciencia, con antelación a la deliberación del Consejo Escolar del Estado (Arts. 27 y 28).

Tanto el Consejo Escolar del Estado, como el Consejo

general de Formación Profesional, y, desde luego, el Consejo general del INEM, no incluyen representación de Comunidades Autónomas.

En cambio, como se explicitó en el segundo Apartado de este Capítulo : en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo escolar para su ámbito territorial"...(Art. 34 LODE). Y se prevé la posibilidad de establecer Consejos de ámbitos territoriales distintos. Ya se dijo que varias Comunidades han empezado a crear Consejos provinciales y comarcales.

Si ahora volvemos la mirada hacia la Formación Ocupacional, observaremos un panorama más confuso. La complejidad y, en parte confusión, comienza con la distribución de competencias. La Constitución reserva al Estado la "Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas" (Art. 149, 1, 7).

Por su parte, los Estatutos de Autonomía más explícitos, son el Vasco y los de Castilla-León y Castilla-La Mancha. Pero, entre todos, el único que claramente adjudica competencias al respecto, es el Vasco :

"Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes :"

"2. Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral" (Art. 12 del Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

Una referencia parecida no existe en los Estatutos de ninguna otra Comunidad ; ni siquiera en los de competencias muy amplias, como Cataluña, Andalucía o Galicia. Donde sí hay un referencia explícita, es en los Estatutos de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto) y Castilla-León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero). Pero la referencia es como una competencia cuya asunción se demora por el mínimo de cinco años que impone la Constitución. Entre esas materias, se prevé : "Trabajo, en especial, servicios de empleo y acción formativa".

La postura de los poderes centrales ante la distribución de competencias, ha sido confusa. Dado

que, en la esfera de la Administración Central, la formación ocupacional está vinculada a los servicios de empleo, ha habido cierta tendencia a asimilarla en parte a estos. Ahora bien, en los servicios de empleo, la Administración Central ha esgrimido el Convenio 88 de la OIT, para defender su estatalidad.

Conviene recordar que el Convenio mencionado no solo incluye el compromiso de la estatalidad, sino una descentralización muy avanzada. Sin embargo, España cuenta con unos servicios de empleo muy centralizados. Hay administraciones autonómicas que se quejan de no ser informadas de la actividad estatal dentro de su territorio, incluso en campos importantes para ajustar sus propias líneas de acción. Por ejemplo, se lamentan de no ser informados de las programaciones del Plan FIP (29).

La Administración Central intenta mantener su monopolio en los servicios de empleo, y suele ser más desprendida en los servicios que no tienen una relación muy directa con la gestión burocrática de colocación. Ahora bien, la inexistencia de una verdadera "gestión" pública del mercado de trabajo, y unos servicios eficaces, llevan a que las Comunidades Autónomas se ven casi forzadas a asumir objetivos. Es cierto que esto encierra un peligro de fragmentación en los mercados. Pero el riesgo parece proceder esencialmente de la falta de instrumentos técnicos adecuados. Por ejemplo, la Administración

Central y la Institucional no poseen estudios territorializados de mercados de trabajo y necesidades de cualificación. Ante este vacío, las Comunidades Autónomas experimentan la necesidad de conocer sus necesidades y actuar.

A pesar de lo dicho, es necesario observar un cambio notable de actitud en la Administración Central. Hay un proyecto, anunciado desde hace tiempo, que se propone crear oficinas de servicios relacionados con el empleo, y que estarían cogestionadas por la Administración Central y las Comunidades Autónomas. En estos momentos, el desconocimiento de los mercados de trabajo, y la insuficiencia de personal cualificado, hacen difícil una iniciativa de esa índole a corto plazo.

La Administración laboral ha practicado alguna adaptación al Estado de las Autonomías, pero con acuerdos bilaterales, no en forma multilateral. Así, desde 1985 ha ido estableciendo, y luego renovando, Convenios con todas Comunidades Autónomas excepto con el País Vasco. Esos convenios tienen una matriz común. Se prevén transferencias financieras para la realización de obras y servicios por trabajadores en desempleo; se establecen cupos y condiciones para las líneas de Plan FIP que les afectan; también se fijan condiciones sobre otras líneas de apoyo al empleo y a la iniciativa empresarial, como Iniciativas Locales de Empleo y Cooperativismo, y se

prevé la revisión conjunta de proyectos a presentar ante el Fondo Social Europeo. Además, se prevén acciones en colaboración sobre información y orientación profesional, y estudio del mercado de trabajo; pero cuando las Comunidades Autónomas plantean dar contenido a esa colaboración, no suelen encontrar una gran respuesta. Desde el punto de vista orgánico, en estos Convenios suelen establecerse dos Comisiones mixtas : una más formal y de alto nivel, llamada "de Coordinación"; y otra, "de Seguimiento"

Estos convenios han resultado útiles al Ministerio de Trabajo para homogeneizar y ordenar las relaciones con cada una de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, estos convenios aseguran que las solicitudes al Fondo Social Europeo tienen que pasar por un filtro antes de llegar a la Unidad responsable, emplazada en el propio Ministerio de Trabajo. Al mismo tiempo, una Disposición reglamentaria impone :

"Las solicitudes de ayudas que se presenten al Fondo Social Europeo por agentes distintos a la Administración Central se inscribirán, en su caso, en el marco de la política de empleo del Estado y no duplicarán los objetivos y contenidos de los programas nacionales de ayuda a la contratación o de formación profesional, salvo que a través de

convenios de colaboración se articule una mayor cobertura de las correspondientes acciones" (Real Decreto 1492/1987, de 25 de noviembre)

Dado el ajuste del Plan FIP a las condiciones y objetivos del Fondo Social Europeo, y la existencia de los filtros de control expuestos, el Ministerio de Trabajo se convierte en el canal por excelencia para la financiación del Fondo Social Europeo. Es posible que haya alternativas más favorables para impulsar planes de desarrollo integrado en la línea deseada para los Fondos Estructurales. Por otra parte, esas posibilidades quizá se adecuaran mejor a la identidad de España como "Estado de las Autonomías".

Parece inminente la transferencia de competencias, y también de medios, a algunas Comunidades Autónomas. Desde hace tiempo, existe un compromiso para transferirla al País Vasco a (30), pero es muy posible que se adelante la transferencia a Cataluña.

Ambas Comunidades son muy activas, pero también lo son varias otras. Quizá Cataluña despliegue una mayor intensidad relativa en enseñanzas regladas, y Euskadi prevalezca en "Ocupacional". Esta Comunidad crea oferta y estímulos directamente, tal como el Programa "IMI", en colaboración con las Cajas de Ahorros de Euskadi. Pero, sobre todo, está actuando

muy eficazmente sobre la oferta social a través de un apoyo financiero amplio y flexible. Esencialmente, hay tres vías de financiación. Una, se dirige a empresas; otra, a oferentes de Formación; y la tercera, está dirigida específicamente a la formación gerencial para pequeñas y medianas empresas. Como resultante de estos apoyos podemos señalar una oferta formativa de volumen y calidad verdaderamente impresionantes. En especial, llama la atención la oferta en alta tecnología.

En cuanto a esa acción pública, parece no existir una participación muy directa de los agentes sociales en representación multilateral; y esto hace que los Sindicatos estén bastante marginados. Pero en octubre de 1987, el Parlamento Vasco ha aprobado en una enmienda en una Proposición no de ley, en la que se dice :

"El Parlamento Vasco insta al Gobierno vasco, a partir de que se formalice la transferencia del INEM, a la creación de un organismo que, con la representación de las centrales sindicales, organizaciones empresariales y Administración, ejerza como órgano consultivo de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno vasco en materia de formación profesional"

Por otra parte, ya veremos que la Comunidad Autónoma Vasca ha generado unos órganos muy importantes para la concertación social en general. Uno es el Consejo de Relaciones Laborales, que está activando muy intensamente la negociación colectiva. Otro es el Consejo Económico y Social, órgano consultivo y de iniciativa en política económica.

En general, casi todas las Comunidades Autónomas tienen órganos o mecanismos que posibilitan la participación de los interlocutores sociales en Formación Profesional. Unas veces, se trata de órganos que atienden a la Formación Ocupacional entre otros objetos de dedicación. Por ejemplo, bastantes Comunidades cuentan con un Consejo Económico Y Social. También hay Sociedades u órganos orientados al desarrollo regional, que a menudo cuentan con cauces de participación. O programas de fomento de empleo y formación profesional que, o bien incluyen mecanismos de participación, o se someten a los existentes.

Asimismo, hay varias Comunidades que poseen Consejos de Relaciones Laborales que sirven para estimular la negociación, y, por tanto, la concertación. En la medida en la cual dicha negociación va alcanzando temas de formación y cualificación, se está favoreciendo este progreso.

En otras ocasiones, la preparación de un programa se

lleva a cabo por cauces más directos. Tal es el caso de la Comunidad de Madrid en 1988 y primeros meses del 89. El "Plan de Empleo de Madrid" es probablemente el programa donde se ha dado un protagonismo mayor de los interlocutores y, sobre todo, una mayor concertación.

En el caso de Andalucía, se ha dado también una participación notable, pero por cauces más bilaterales de cada Organización con la Junta de Andalucía.

Sin embargo, tanto en Andalucía como, por el momento en Madrid, la participación en formación ha experimentado un freno. Las grandes centrales sindicales han atribuido el hecho a la intervención del Gobierno en un caso, y del Partido Socialista en otro. Dado que ambos mantienen una postura hostil a la concertación a escala global, intentarían que las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido no mantengan posiciones más avanzadas.

Capítulo 3 :

CONCERTACION Y ACTIVIDAD UNILATERAL, POR PARTE DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES.

1. El punto de partida de la concertación social, y ----- sus condicionamientos. -----

El restablecimiento de la democracia en España, se ha dado sin rupturas; ha ido emergiendo a través de una sucesión de reformas. Es cierto que ha habido saltos cualitativos importantes, tal como la elección de las primeras cámaras legislativas por procedimientos democráticos, en 1977. O la promulgación de la Constitución, en 1978. Pero también ha habido involuciones. En ciertos casos, ha habido atentados visibles y violentos de involución, que han influido en muchos comportamientos políticos, moderando fuertemente el ritmo de las reformas, e intensificando el esfuerzo por ampliar el consenso político básico. Por ejemplo, un contexto de este tipo surge a partir del intento de golpe de Estado que surge en 1981. A partir de entonces, hay un relanzamiento del esfuerzo por consolidar definitivamente el sistema democrático. Esto implica aplazar muchas reivindicaciones y opciones partidistas. Se entiende que la consolidación democrática exige un esfuerzo de concertación en todos los planos, y, concretamente, en el político y el social.

Pues bien, estas actitudes de sacrificio en los propios intereses, a fin de conseguir una sólida base democrática, ya surgen poco después de la muerte del Dictador, e irán afirmándose gradualmente, transformando profundamente los planteamientos estratégicos de las principales fuerzas de izquierda.

La situación al final del Franquismo, era muy distinta. Ese Régimen había mantenido unas condiciones favorables a los poderes económicos, y represivas para los Sindicatos representativos. Consecuentemente, al comenzar la Transición democrática, los Sindicatos mayoritarios mantenían actitudes hostiles hacia la parte empresarial. Esta actitud incluía a las organizaciones empresariales. Por ejemplo, se criticaba que una parte de las estructuras y personalidades que pasaban a integrar la naciente Confederación de Organizaciones Empresariales, procedieran de las estructuras del "Sindicalismo vertical" franquista. Sin embargo, la Confederación Española de Confederaciones Empresariales (CEOE), va acreditando una auténtica voluntad democrática; y va siendo aceptada como interlocutor por los Sindicatos mayoritarios.

De todos modos, la ideología básica de esos Sindicatos, era, al principio, socialista, en sentido genérico. Veamos rápidamente cuáles eran los principales sindicatos, y varios rasgos de su

evolución. Luego nos asomaremos a la Organización empresarial.

En un principio, es mayoritaria la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), que había desarrollado un gran protagonismo frente a las estructuras franquistas. Aunque incluye sectores de muy diversa índole, bastantes de sus cuadros pertenecían al Partido Comunista de España. A cierta distancia en fuerza sindical, se encuentra la Unión General de Trabajadores (U.G.T.), estrechamente vinculada al Partido Socialista Obrero Español. La tercera fuerza sindical, es la Unión Sindical Obrera (USO), de ideología autogestionaria. Por su parte, la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), de filiación anarquista, no logrará superar un techo muy bajo, y, además, entrará en divisiones internas. Aparte de estos Sindicatos, y a escala estatal, en una primera época hay dos sindicatos "izquierdistas" muy activos, que contribuyen a caldear un cierto movimiento asambleario.

A escala de "nacionalidades" y regiones, se manifiestan con gran fuerza el Sindicato vasco nacionalista ELA-STV, y, con fluctuaciones, la "Intersindical de Trabajadores Gallegos".

Algo decisivo para el desenvolvimiento futuro del movimiento sindical, serán las relaciones entre las dos organizaciones mayores. Aparte de las diferencias

ideológicas y de estrategia sindical, hay factores mucho más inmediatos, como la rivalidad electoral, que contribuirán a su independencia de acción; y, con ello, a su debilidad. De todos modos, irán imponiéndose a las demás organizaciones, hasta copar entre ambas las tres cuartas partes de los representantes en las empresas (31), con una cierta ventaja en estos momentos para UGT.

En cuanto a las organizaciones empresariales, desde que se afianza en el Gobierno un partido de centro-derecha, la "Unión de Centro Democrático", se organiza una gran Confederación, que representa mayoritariamente a la gran empresa. Durante un cierto tiempo, la representación para la pequeña y mediana, será disputada, y en estas diferencias jugará un cierto papel la actitud existente hacia la gran empresa, incluyendo las entidades financieras. Por fin, prevalece la "Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa" (CEPYME), que se integrará en la CEOE, pero manteniendo cierta autonomía.

Como los Sindicatos, la Confederación empresarial mantiene una cierta debilidad, pero por causas muy distintas a los primeros. La CEOE nace como una estructura organizativa destinada fundamentalmente a representar los intereses empresariales generales frente al Estado, Confederaciones Sindicales y otras instituciones sociales y políticas, incluyendo las internacionales. Como los Sindicatos mayoritarios, es

una Confederación, compuesta de federaciones sectoriales y territoriales.

Hay que apreciar el peso que se asigna a las organizaciones federadas. Estas poseen una envergadura muy variada. Pero, tanto si es amplia como si nace reducida, proyecta una nueva voluntad de subsidiariedad hacia la organización confederal. Tras el Franquismo, la cúpula confederal de la Organización fue objeto de una verdadera creación, aunque se integraran personas, medios y algunas estructuras de la anterior Organización Sindical. A escala sectorial, la situación era muy heterogénea. En muchos casos, ya había organizaciones consolidadas. En otros, había, al menos, intereses y compromisos bastante cristalizados. De todos modos, en algunos de estos sectores, y en otros más renovados, surgieron organizaciones tan "mínimas" como iba a serlo la CEOE. Tal es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Banca Privada. A pesar del enorme peso de este sector en la estructura empresarial española, esta organización sectorial posee una infraestructura mínima, y es estrechamente dependiente de las grandes empresas bancarias para cualquier decisión de cierta importancia.

Pues bien, teniendo en cuenta que ese Sector, el Bancario, es uno de los puntales financieros de la CEOE, puede comprenderse cómo, por razones análogas, la organización confederal se concibe como dotada de

una infraestructura muy reducida, y una estrecha dependencia de las organizaciones federales; las cuales, a su vez, poseen una envergadura muy desigual, pero no pueden aceptar una cúpula de mayor consistencia.

A esto, hay que unir la dispersión que impone a las organizaciones territoriales el desenvolvimiento del "Estado de las Autonomías". Además, en algunas Comunidades Autónomas, el nacionalismo, o una simple diversidad efectiva, hacen que existan organizaciones empresariales autóctonas.

Un factor importante en Formación, es que la debilidad financiera de la Confederación y de muchas Federaciones, limita la posibilidad de dar servicios. Esto afecta también, y quizá más dramáticamente, a los Sindicatos. Pero, en el caso de la Organización empresarial, en este punto sí que hay competidores. Tal es el caso de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que han venido beneficiándose de cuotas obligatorias por parte de empresarios y trabajadores autónomos. Hay Cámaras que manejan grandes recursos financieros, y desarrollan una gama muy amplia de servicios. Por ejemplo, en Formación, hay Cámaras, como la de Madrid, que desarrollan una actividad muy amplia y eficaz, si bien más orientada a la formación empresarial que a una formación profesional en sentido lato. También hay asociaciones empresariales muy activas en el terreno de la

información, debate y estudio; y, en ciertos casos, también de la formación, como es el caso de la Asociación para el Progreso de la Dirección, o, en otra línea, del Círculo de Empresarios.

Después de esta rápida presentación de los interlocutores sociales, volvamos al hilo de nuestra exposición principal. Estábamos contemplando cómo, desde el principio de la "Transición democrática", se da una especie de dialéctica en los elementos a favor y en contra de la negociación. Por una parte, hay unas condiciones "estructurales" de intenso enfrentamiento social. Por otra, se darán intentos de compromiso, movidos, no solo por razones pragmáticas en el terreno social, sino para favorecer el arraigo de la democracia.

El desequilibrio social existente bajo el Franquismo, genera grandes olas reivindicativas tras la desaparición del Dictador. Se consiguen elevaciones salariales, pero que contribuyen en seguida a disparar la inflación. Esto va a ser determinante para el comportamiento de los Gobiernos sucesivos. Pero requiere una cierta aclaración. Nuevamente, hemos de abrir una pequeña digresión. En la estructura productiva española, hay insuficiencias que constituyen factores de inflación y deseconomía. De algún modo, esos problemas estructurales proyectaban opciones muy decisivas para el desarrollo económico y, en lo que nos concierne, para el

desarrollo social. Esas opciones habían de posicionarse, voluntaria o involuntariamente, ante la concertación. Y lo hicieron, efectivamente.

Bajo el Franquismo, el sistema productivo español había crecido -y en un cierto período, muy intensamente-, pero en unas condiciones que favorecieron el desarrollo de grandes patologías. A su vez, estas deficiencias estructurales implican grandes deseconomías, o grandes rentas independientes de la eficacia y eficiencia productivas. En una palabra, el Franquismo incubó unas deficiencias estructurales que se constituían en factores muy importantes de inflación.

En primer lugar, bajo el Franquismo, se daba un fuerte proteccionismo frente al exterior, unido a un gran reglamentismo en el interior. Pero un intervencionismo que favorecía la proliferación de oligopolios, corporativismos y gremialismos, de favores políticos y acuerdos de mercado. Por ejemplo, todos los sectores propuestos por el CEDEFOP para ser objeto de atención específica en el presente Estudio, han presenciado fuertes restricciones en la competencia.

Este proteccionismo en el exterior e interior, y el intervencionismo del Gobierno, favorecieron la emergencia de muchas explotaciones no competitivas. Esto ha provocado en muchos sectores un minifundismo

empresarial extraordinario. Y, a menudo, excesos de capacidad; al menos, en relación con un marco de libertad de competencia. Los errores de dimensionamiento, también dimanaron en ciertos casos de la política económica. La protección del Estado apoyó una especialización en la división internacional del trabajo, que la crisis económica posterior descalificaría, provocando grandes pérdidas. Tal ha sucedido con la Siderurgia y Construcción Naval.

Otra de las deficiencias estructurales de la economía española, residía en su falta de atención hacia los Recursos Humanos. Por una parte, en cuanto a los recursos de importancia motriz clave, existía una oferta muy insuficiente, en cantidad y calidad, de formación gerencial. En segundo lugar, un subdesarrollo de la Investigación y Desarrollo tecnológicos, pero incluso de una formación adecuada de los Recursos Humanos necesarios para ello. En general, el Sistema Educativo estaba fuertemente desadaptado respecto a las necesidades del Sistema productivo; pero, además, carecía de flexibilidad y mecanismos de autocorrección.

Estas carencias en el campo de los Recursos Humanos, afectaban también al conjunto de la fuerza de trabajo asalariada. Una Encuesta, realizada nada menos que en 1981, en grandes empresas, revelaba que solo el 23 % tenían Departamentos de Personal (32).

Otro gran colector de deficiencias estructurales, residía en el Sector Público. Aquí, el abandono de la gestión de Recursos Humanos, era extremo, al menos en la Administración. Y el despliegue de calidad gerencial. El autoritarismo del Régimen favorecía la discrecionalidad administrativa, y la desconsideración hacia los administrados. En el campo de los servicios y prestaciones sociales, exceptuando los de carácter contributivo, a menudo no existía un desarrollo de derechos subjetivos, dotados de garantías. La misma discrecionalidad presidía ciertas transferencias y beneficios.

Podríamos añadir otras deficiencias estructurales. Por ejemplo, un sistema fiscal insuficiente, irracional e injusto; unas oportunidades para la especulación en suelo y vivienda que han detraído volúmenes gigantescos de renta a los agentes productivos; etc.. Y, en los últimos años del Franquismo, una pérdida en el horizonte global de la política económica, unido a una gran pobreza en instrumentos de previsión.

La muerte de Franco coincidió con la verdadera extensión de la crisis económica en España. Tanto los responsables de la política económica, como la clase empresarial, se resistían a creer que el mundo pudiera ser distinto de como estaban acostumbrados a considerarlo. La crisis económica azotó a España con

un cierto desfase temporal. Pero al fin, se dejó sentir, y en forma especialmente negativa. Su emergencia coincidía con esa oleada reivindicativa que contribuía a impulsar la inflación.

Esos movimientos reivindicativos, a veces adquieren un carácter asambleario, y en ocasiones, revisten una cierta violencia. Esto contribuye a intimidar e inhibir más a ciertos estratos empresariales. Al mismo tiempo, ciertos "poderes fácticos", y, fundamentalmente, algunos sectores del Ejército, manifiestan su descontento y aparecen signos de involución.

Ante ese peligro, los Sindicatos mayoritarios, y sus "partidos hermanos" de la izquierda, anteponen la consolidación del sistema democrático a cualquier otra conquista. Desde entonces, intentan canalizar la reivindicación social, pero también moderarla. Y adoptan actitudes favorables a la concertación social.

Tales posturas, son más resueltas en las cúpulas organizativas. En general, toda la disposición a la concertación ha venido siendo más decidida y más intensa en el "nivel cúpula", tanto de organizaciones patronales como sindicales. Esta disposición a la negociación, cristaliza en grandes "acuerdos-marco" sucesivos, destinados a encauzar la negociación colectiva a niveles inferiores.

Este predominio de la concertación a "nivel cúpula" (33), cambiará a partir de 1985. Asomémonos a ambas etapas.

2. Los grandes hitos de la concertación social a nivel "cúpula", y sus condicionamientos.

El primer gran Acuerdo, no fue suscrito directamente por los interlocutores sociales, sino por los partidos políticos. Las organizaciones sociales habían reivindicado protagonismo, pero, dada la amplísima temática de los Pactos a firmar, y las relaciones que unían a dos de los partidos con los Sindicatos mayoritarios, se entendió que estos quedaban asociados indirectamente.

Nos estamos refiriendo a los llamados "Pactos de La Moncloa", de importancia casi histórica. Asociaban a la casi totalidad del espectro político, y, por tanto, a la inmensa mayoría del país, en unas reformas que, de haberse cumplido con la amplitud y plazos previstos, hubiera aportado una modernización verdaderamente profunda de la estructura productiva y distributiva española.

De todos modos, se cumplió buena parte de los acuerdos. Entre ellos, uno de los objetivos principales, que era la contención de las rentas

salariales. En los Pactos de La Moncloa, empieza a tener éxito lo que será una de las bases principales y constantes de la política económica : la política de rentas.

Los Pactos de La Moncloa fueron objeto de un cumplimiento desigual, y esto fue en perjuicio de los trabajadores. Se había previsto un gran conjunto de medidas de política económica, dirigidos a la superación de grandes problemas estructurales. El Gobierno (dos sucesivos) y la Administración del momento, incumplen una parte notable de sus compromisos.

Estos incumplimientos provocan desconfianza y enfrentamientos entre los trabajadores. Algunos Sindicatos irán adoptando una actitud recelosa hacia la concertación global; sobre todo cuando la situación se repita en pactos posteriores. Tal es el caso de Comisiones Obreras.

En cambio, la Unión General de Trabajadores se convertirá en impulsora de la negociación global, si bien con una exigencia creciente de concreciones y garantías. Es así como empieza una serie de grandes hitos de concertación. En unos casos, son bipartitos; y en otros, son también suscritos por el Estado. En cuanto a los primeros, suelen tener una mayor eficacia, si bien hay incumplimientos a escala sectorial y, sobre todo, de empresa.

Un objetivo importante para las sucesivas administraciones, residirá en la contención de rentas salariales. También se intentará frenar la conflictividad social. Una vez conseguidos los objetivos de limitación salarial contenidos en los sucesivos pactos, el resto de los acuerdos reciben una consideración muy irregular.

El primera gran Pacto será el "Acuerdo Marco Interconfederal" (AMI), de 1980. Fue suscrito por CEOE y UGT (luego se adhirió USO). Constituye propiamente el comienzo de la negociación colectiva a escala global. En lo referente a formación, no contiene acuerdos explícitos y, a la vez, específicos. Pero esa temática es abordada implícitamente y junto a otras cuestiones desde la perspectiva de la productividad. Gran parte de la intencionalidad del AMI, reside en organizar la negociación en torno a la impulsión de la productividad. Se trata de identificar los factores que influyen sobre ella y de activarlos conjuntamente por las dos partes sociales, pero tratando también de distribuir correctamente los frutos de tal esfuerzo. Entre "los principales factores que inciden sobre la productividad", se encuentra "la cualificación y adaptación de la mano de obra". El AMI trata de reorganizar todo el conjunto de la negociación en sus distintos niveles, intentando conseguir una mayor racionalidad. En cuanto al fondo, una de las

orientaciones principales que se proyectan sobre todo el sistema de negociación, es el ya mencionado de elevación de la productividad y buena distribución de sus conquistas. Así, "es necesario arbitrar, mediante el establecimiento de compromisos concretos, mecanismos y procedimientos instrumentales para generar un proceso que dé lugar a la mejora de la productividad". Las mejoras de rentabilidad que se obtengan, se dedicarán, por este orden, al :

"a) Restablecimiento del excedente empresarial para aquellas empresas en situación de crisis cuyo nivel no alcance el considerado como normal"

"b) Inversiones que creen puestos de trabajo"

"c) Incentivos salariales vinculados a la mejora de la productividad"

Parece que estas actitudes por parte de los interlocutores sociales, facilitan una política económica de gran eficacia, y una política social sólida.

Pero la situación fue muy distinta. La política económica no aprovecha esta ocasión para contribuir a modernizar las estructuras productivas. Y, además, la condiciona negativamente. El objetivo más importante de la política económica, es luchar contra la

inflación. Y la conexión de esto con la productividad resulta remoto y complejo para los artífices de la política económica.

En 1981, se da una actualización del AMI a efectos salariales. Pero sobre todo, se empieza a negociar "a tres bandas", incluyendo al Gobierno y Comisiones Obreras, un pacto centrado en el problema del desempleo. Fruto de esta negociación, es el "Acuerdo Nacional sobre Empleo".

A pesar de su nombre, este Pacto incluye las limitaciones salariales de rigor. No es un documento de concertación típico, pues predominan los compromisos que afectan al Gobierno. Con esta orientación, surge nuevamente el tema de la formación. El Gobierno se compromete a que tres organismos de la Administración laboral, dediquen parte de su presupuesto a acciones formativas, de acuerdo con las organizaciones de los interlocutores sociales.

El siguiente gran Pacto fue el llamado "Acuerdo Interconfederal", de 1983, firmado entre CEOE, UGT y CC OO. No hay estipulaciones específicas sobre formación. Lo más cercano, quizá sea la petición conjunta a la Administración de que se cree un "centro o institución en el que se integren las organizaciones firmantes", para "fomentar la mejora de la productividad y estudiar los problemas

relacionados con ella". Una de las líneas de acción de tal institución, sería elaborar "propuestas que puedan ser útiles ante empresarios y trabajadores, en orden a negociar, en su caso, estas materias" (Art. 9, a).

Ese centro o institución jamás fue creado por la Administración.

A principios del año siguiente -1984-, la política de contención salarial se endurece, y se rompe el diálogo social. Sin embargo, UGT presiona con insistencia al Gobierno socialista, y se fragua un gran pacto. Es así como llegamos al "Acuerdo Económico y Social", firmado el 9 de octubre de 1984 (34).

El AES constituye un gran pacto, en el cual se desarrollan los planteamientos de los acuerdos bilaterales, como el AMI, y, al mismo tiempo, de los trilaterales, como el ANE. En el campo de la formación profesional, los objetivos son explícitos :

"Las partes firmantes coinciden en que una de las causas de la deficiente situación del mercado de trabajo en España deriva del alejamiento de la formación profesional respecto de necesidades auténticas de mano de obra"

"La solución de los problemas que tiene planteados la formación profesional, reglada y ocupacional, así como la necesidad de potenciar la eficacia de las acciones de este tipo, deberá basarse en una adecuada conexión de la formación profesional con los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, en la puesta en marcha de estudios rigurosos de carácter prospectivo sobre las necesidades formativas en colaboración con las Organizaciones Empresariales y Sindicales, en la coordinación de competencias administrativas, y en una eficaz distribución y aplicación de los recursos económicos destinados a estos fines".

Estos focos de atención se van precisando, algo más adelante:

"Para dar una nueva orientación a la formación profesional e impulsarla con sentido operativo, las partes firmantes entienden que será preciso :

- a) Incrementar sustancialmente la investigación del mercado de trabajo.
- b) Incorporar los agentes sociales, empresarios y trabajadores, a los objetivos y actuaciones de la Formación Profesional.

c) Integrar la Formación Profesional con los Programas de Empleo.

d) Coordinar la oferta pública y privada en este campo"

A partir de ahí, se establecen las distintas concreciones, en la línea de los objetivos expresados. Ya hemos visto en apartados anteriores, las dos decisiones más importantes a efectos prácticos : creación de un "Consejo General de la Formación Profesional", y de un "Fondo de Solidaridad", que facilitará el verdadero comienzo de la concertación práctica en formación profesional. Lo restante, son compromisos que afectan fundamentalmente a la Administración, en los campos de la Formación Reglada y la Ocupacional.

El AES tenía dos años de vigencia : 1985 y 1986. Este segundo año, y con vistas al 87, el Gobierno intenta presionar a las empresas para que mantuvieran posturas muy restrictivas en salarios. Hay desafíos hirientes para los Sindicatos. El resultado es una ola de conflictividad social sin precedentes desde los Pactos de la Moncloa. A la vista de esa situación, desde el verano del 87 se intenta preparar una concertación de carácter tripartito. Pero los Sindicatos exigen compromisos concretos y controlables. Además, intentan evitar la alianza sistemática entre Gobierno y Patronal.

Las negociaciones se suspenden, y se reanudan en el verano de 1988. Los Sindicatos tratan de conseguir el cumplimiento de compromisos pendientes, lo cual suscita una reacción violenta por parte de los responsables de la Administración. El diálogo se cierra, y el Gobierno, con el apoyo de la CEOE decide promulgar un Plan de empleo-juvenil . Esencialmente, se trata de un nuevo programa de subvenciones a las empresas que contraten jóvenes, sin exigencias de formación. En un primer momento, se fija como obligatorio un salario muy bajo. Posteriormente, se dice que esa cuantía puede ser superada si las partes así lo acuerdan.

Este Plan es objeto de una reacción muy intensa por parte de las organizaciones sindicales y otros sectores de la ciudadanía. Se llega a convocar una Huelga General, que llega a efecto el 14 de diciembre de 1988, con gran éxito. El Gobierno retira provisionalmente el Proyecto.

A partir de ese momento, se agudiza el alineamiento del Gobierno y la CEOE. Los sindicatos mantienen una oposición muy intensa a ambos, pero sobre todo al Gobierno.

Esta situación perdura en la actualidad, y ha frenado un proceso de apertura iniciado a fines de 1987. La renovación del Plan FIP para 1988, llegaba a

favorecer la presentación de proyectos formativos concertados :

"Tendrá prioridad la programación de cursos que se desarrollen en el marco de proyectos formativos gestionados conjuntamente por Asociaciones empresariales y Organizaciones sindicales más representativas para atender necesidades formativas empresariales, sectoriales o territoriales" (Orden de 22 de enero de 1988, art. 26, 4)

En la misma Disposición, se ampliaban las posibilidades y medios de participación.

Sin embargo, no se han presentado proyectos en concertación. Ha habido una expansión muy importante de la información acerca del Plan FIP. Y ha aumentado la participación en este Programa. Al mismo tiempo, ha habido cierto diálogo en el Consejo General de la Formación Profesional.

3. Condicionamientos de la concertación en formación profesional.

Hasta 1985, los grandes interlocutores sociales han mostrado una voluntad de compromiso que, además, ha poseído una alta calidad "técnica". Por ejemplo, los Sindicatos mayoritarios han aceptado un gran

desgaste por su actitud abierta a la concertación; sobre todo, en el caso de UGT. También es digna de encomio la Confederación patronal.

De todos modos, la Formación Profesional no ha tenido una presencia muy directa en la concertación hasta el AES. Esto es debido, en parte, a que la negociación partía de unos niveles mínimos, y, con ser importante la Formación Profesional, había otros temas que reclamaban la atención de manera más imperiosa.

Por otra parte, desde el punto de vista de política económica, y a una escala tanto macroeconómica como de empresa, la formación tampoco era objeto de mucha valoración. Tanto la Administración como una gran parte del empresariado, eran poco sensibles a su importancia económica. En nuestro país, los primeros años de la Crisis Económica, se vivieron en un ambiente de nostalgia por el desarrollo perdido, y de esfuerzos por recuperarlo, pero sin cambiar de modelo productivo. No se preveía la necesidad de una innovación profunda, tal que afectara a la misma fuerza de trabajo. La innovación tecnológica era percibida fundamentalmente en los procesos productivos, pero mucho menos en los productos. Y casi siempre, sin variaciones sustanciales de tipo organizativo. Las repercusiones de la innovación tecnológica sobre la fuerza de trabajo, se veían más bien como cuantitativas, pues dicha innovación se

orientaba en muchos casos, de forma más o menos central, a sustituir factor trabajo por capital real. Otras veces, se daba una subordinación del trabajo a determinados medios materiales de producción, dotados de un protagonismo reforzado en los procesos productivos. Por esto, en los casos en que había cambios cualitativos en la aplicación del trabajo, a menudo se trataba de empobrecimientos en los perfiles ocupacionales anteriores.

Por supuesto, al hablar de actitudes empresariales, lo hacemos en términos agregados. Siempre ha habido empresas que han valorado debidamente el desarrollo de recursos humanos. Por otra parte, ya hemos visto que, desde los comienzos de la concertación a nivel "cúpula", se da una importancia fundamental a aquello que es el acceso más frecuente a la negociación sobre formación : la productividad.

Cuando los interlocutores sociales centran su atención en la productividad, es porque, en España, se plantea con una hondura especial. Por una parte, es muy inferior a los países desarrollados de nuestro entorno. Y, sin embargo, los salarios españoles son mucho más bajos que los comunitarios. La resultante final, es una competitividad muy heterogénea. Pero, en general, a pesar de los niveles salariales, el coste salarial por unidad de producto es bastante alto.

Los interlocutores sociales saben cuáles son las causas de esa baja productividad. Todas esas deficiencias estructurales que veíamos anteriormente, habían creado una estructura empresarial llena de anormalidades, y muy débil desde el punto de vista organizativo. Las insuficiencias organizativas suelen proyectarse sobre el conjunto de los factores productivos, y también en relación con objetivos empresariales y productos. Pero en el campo de los recursos humanos, existen indicadores claros. Y muchos de ellos, tienen relación con las cualificaciones y su desarrollo. Por ejemplo, en estos momentos, las estructuras fundamentales de encuadramiento, cualificación, jerarquización y retribución en el sistema productivo español, son todavía, en su mayor parte, unas estructuras rígidas y de sabor corporativo que se retrotraen al tiempo del Franquismo. Se trata del llamado sistema de "categorías profesionales". Muchas empresas españolas, ni siquiera poseen una estructura de puestos de trabajo bien determinada. En lo que se refiere a Formación, hasta hace varios años, era inexistente en la inmensa mayoría de las empresas.

Pues bien, como decíamos, los interlocutores sociales saben que es necesario racionalizar la estructura organizativa de la empresa española, y, concretamente, la aplicación y desarrollo de recursos humanos. En cambio, la autoridad económica parece incapaz de aplicar algo más que fórmulas simples. La

realidad empresarial es abordada desde una perspectiva exclusivamente macroeconómica, y con un instrumental adecuado para los países desarrollados de nuestro entorno. Para la política económica del momento, y aún dominante, la productividad no constituye un objetivo. La finalidad más primaria de la política económica, es la lucha contra la inflación, pero este objetivo no conduce a un esfuerzo por elevar la productividad. El razonamiento de ciertos artifices de la política económica, es de una simplicidad inadecuada a las peculiaridades de la economía española. De una forma muy primaria se constata que, en España, los costes salariales por unidad de producto, son muy elevados. Y, consecuentemente, se intenta a toda costa que desciendan por debajo de los incrementos en precios. Esto es, se adoptan mecánicamente métodos adecuados para países desarrollados social y económicamente, donde, efectivamente, el medio más idóneo para aumentar en competitividad puede ser aceptar congelaciones transitorias de salarios, pues la aplicación de factores es correcta y productiva, y únicamente se trata de hacer frente a estancamientos temporales en los incrementos en productividad.

En cambio, en España, la política comentada es muy posible que haya producido efectos contrarios a los deseados. Los niveles salariales son tan bajos y tan desiguales, que en muchos casos han descendido por debajo del nivel de subsistencia, afectando muy

negativamente a la productividad. Hay síntomas de que, en bastante casos, este impacto negativo ha compensado los efectos deseados, haciendo aumentar los costes salariales por unidad de producto, sea directa o indirectamente.

Por otra parte, las presiones para la contención de la "masa salarial" como tal, ha dificultado la holgura que necesitan muchas empresas para racionalizar las estructuras de plantillas y los sistemas de retribución. Hace unos meses, un dirigente empresarial se lamentaba de que la contención concertada de masas salariales, eliminaba un elemento muy importante de motivación. Pero lo más dramático, es que esa congelación ha contribuido a la permanencia de estructuras de encuadramiento, jerarquía y retribución, totalmente obsoletas y disfuncionales. Con ello, entre otros efectos, ha limitado fuertemente la movilidad de la fuerza de trabajo; aparte de hacerlo por la vía de las compensaciones directas.

Esto tiene un impacto muy importante sobre la formación. Por una parte, ha afectado directamente al gasto en estos capítulos, pero, sobre todo, lo ha hecho a través de esa "rigidificación" de puestos y estructuras de plantilla. Si la movilidad funcional y geográfica es difícil, la formación deja de tener objeto. La pervivencia del sistema de categorías, llega impedir que muchos trabajadores ejerciten con

plenitud la riqueza de tareas, o de objetivos funcionales, propia del puesto de trabajo que realmente desempeñan. Porque hay una mediación de tipo personal, que son las restricciones inherentes a su categoría.

Muchos empresarios se quejan de que los Sindicatos, y, en general, el personal, se hayan aferrado tradicionalmente al sistema de categorías. Y, además, de que hayan mantenido posturas cerradas ante el tema de la movilidad. Esto es cierto en muchos casos, sobre todo a nivel de sector y de empresa. Es verdad que los planteamientos sindicales, a veces son demasiado inmediatos, y están limitados por un afán de seguridad demasiado conservador. Por su parte, los empresarios intentan a menudo conseguir una movilidad sin contrapartidas.

El medio para hacer evolucionar ambos tipos de actitudes, y lograr compromisos aceptables para ambos interlocutores, es la negociación. Ahora bien, esta negociación, sobre condiciones de movilidad, siempre ha estado obstaculizado por el bloqueo general que ha pesado sobre la concertación.

Precisamente, el tema de la movilidad muestra hasta qué punto son importantes los estímulos a la concertación. En un país con las deficiencias estructurales de España, incluyendo un gran atraso en organización de recursos humanos, resulta

especialmente importante el apoyo del Estado. Ahora bien, la Administración Central, ha desarrollado una pasividad en el tema, que contrasta con su acoso a la negociación en el tema salarial.

Aun después de ratificar el Convenio 154 de la OIT, que compromete a estimular la negociación colectiva, la Administración laboral española se abstiene de hacerlo, invocando la autonomía de las partes. En cambio, algunas veces ha sometido a intimidación a las empresas que aumentaban los salarios más allá de un cierto límite. Hace solo unos meses, la Administración y la CEOE sometieron a tales presiones a la Asociación Española de la Banca Privada, que ésta tuvo que terminar recomendando la violación de un compromiso salarial ya contraído.

Por otra parte, se constata una insuficiencia muy profunda en "gestión de mercado de trabajo", servicios de empleo y formación. La resultante es paradójica. El Gobierno, en acuerdo con la CEOE, sigue actuando contractivamente sobre los salarios en los convenios colectivos. Pero, al mismo tiempo, se han creado tales desequilibrios en el mercado de trabajo que se multiplican los focos inflacionistas en torno a innumerables cualificaciones escasas y muy demandadas. Las carencias son tan agudas que, en bastantes actividades productivas, constituyen un elemento inhibitorio de la misma iniciativa empresarial.

Abandonemos ya esta prolongada atención hacia la Administración, y citeamos otros condicionamientos de la concertación. En especial, en la pequeña empresa.

Ya hemos comentado cómo la falta de condiciones de mercado durante el Franquismo, alentó un gran minifundismo empresarial. Un gran número de empresas son marginales en cuanto a valor añadido, y carecen de infraestructura organizativa y de una dotación suficiente de factores.

Muchas de estas explotaciones son insensibles a la formación. En cuanto a concertación, en muchos casos ni siquiera cumplen los convenios colectivos.

En cuanto al diálogo social, no solo la pequeña y mediana empresa; también muchas de las grandes, han venido manteniendo una receptividad insuficiente hacia los trabajadores. Estas actitudes están cambiando en muchas empresas; y, a menudo, más que por una profundización en la sensibilidad democrática, por razones utilitarias. Las estrategias organizativas que están revelando más eficacia en otros países, suelen incorporar elevaciones en la participación, motivación y cualificación de los trabajadores.

Sin embargo, el término "participación" suele suscitar auténtico horror en bastantes empresas. Ni

siquiera la empresa pública, y mucho menos la Administración, suele ser avanzada en democracia industrial; con excepciones, como INITEC.

La Constitución Española, y la Ley del Estatuto de los Trabajadores, proclaman el derecho a la participación de los trabajadores en las empresas, así como a la promoción en el trabajo y a la formación. Pero ninguno de estos tres derechos ha sido objeto de concreción y protección sistemáticas en el Sector Público.

El mismo derecho a la información, carece de vigencia en una parte importante de la estructura productiva española, a pesar de estar desarrollado legalmente.

Estos comportamientos se proyectan sobre la parte sindical suscitando desconfianza. Por otra parte, hay empresas en las cuales los bloqueos para la concertación, proceden primariamente de la parte sindical. Los comportamientos varían según Sindicatos, y, a veces, según Federaciones o corrientes, como también en la parte empresarial. De todos modos, la disimilitud con la realidad europea mayoritaria, parece darse más bien en gran parte del empresariado.

En cualquier caso, a escala de sector y de empresa, ha venido existiendo un clima de cierta desconfianza. Este ambiente ha sido, desde luego, muy variable,

porque siempre han existido empresas modélicas en sus relaciones laborales, y sectores mucho más abiertos que otros. Tal es el caso de la Industria Química, donde existe desde hace varios años un Convenio mucho más avanzado que en el conjunto de los sectores. Un exponente importante de la confianza mutua entre los interlocutores sociales, ha sido, en el Sector mencionado, la derogación de las antiguas categorías laborales, y su sustitución por grupos profesionales amplios.

A escala de empresa, siempre ha habido un buen número de directivos sensibles a la formación, y, en ciertos casos, también a un mayor o menor diálogo social en torno a la misma. Tal es el caso de ciertas empresas públicas, así como multinacionales (las más sensibles al diálogo, suelen ser las de origen europeo), sector eléctrico, ciertos grandes almacenes, etc..

También ha habido realizaciones esperanzadoras en sectores muy atomizados, si bien, ordinariamente, en torno a alguna realidad formativa concreta, debido a su éxito desde el punto de vista funcional. Tal es el caso de Panadería y Pastelería. Esto invita a pensar que un acceso muy prometedor para la concertación social, puede residir en acuerdos formativos a escala sectorial.

4. Factores de expansión para la formación

-- ----- -- ----- ---- -- -----

profesional de trabajadores en activo; y,
secundariamente, para la concertación en relación con
dicha formación.

Estas últimas apreciaciones positivas, nos dan pie para hablar de una amplificación muy intensa en la atención hacia la formación profesional por parte de la empresa española en los últimos tiempos. Además, en muchos casos, esta aplicación al desarrollo de los recursos humanos, va unido a una intensificación en el diálogo social y la concertación.

Hay dos grandes factores que parecen haber influido en una gran expansión de la atención hacia la formación en las empresas. Uno de ellos es la innovación tecnológica, pero unida de manera progresiva a la innovación organizativa y comercial. Gradualmente, y a escala internacional, ha venido cambiando el paradigma organizativo en relación con la innovación tecnológica. Frente a un tipo de innovación movido por el ahorro de costes, centrado en los procesos productivos, y con una estimación pobre y selectiva de las potenciales existentes en los recursos humanos, se va imponiendo un modelo muy distinto. La "empresa excelente" basa su superioridad competitiva en una integración de innovaciones en producto, en procesos y en organización. Por otra parte, este avance innovador se ha de hacer continuo y, en lo posible, "automático", sobre todo en cuanto a la explotación productiva y comercial de esa

compleja innovación. Todo esto, solo puede ser logrado a través de una potenciación de los recursos humanos, pero en su generalidad. Y esto exige cualificación y motivación.

La innovación tecnológica y organizativa, ha convergido con otro importante factor de cambio: la entrada de España en las Comunidades Europeas, y la evolución simultánea en la organización comunitaria. Ambos provocan un cambio extraordinario en las condiciones de competencia para muchos sectores españoles. Esto está conduciendo a desarrollar estrategias de innovación mucho más integradas, integrales y expansivas, en la línea de lo que observábamos hace unos momentos. Ese tipo de estrategias suelen requerir una cierta asociación del factor trabajo al proceso de innovación y expansión. Y esto exige, a su vez, cualificación y motivación.

Ahora bien, estos dos términos se refieren más bien a objetivos. En el orden de los medios, hay dos caminos que se convierten en prácticamente necesarios para conseguir aquellos. Se trata de la formación y de, al menos, un cierto tipo de participación. En muchos sectores productivos, la competitividad depende de algún modo, y en alguna proporción, de esas dos claves, lo cual las convierte en estratégicas.

La entrada en las Comunidades Europeas, ha tenido un

impacto más inmediato, pero que está siendo importante para el desarrollo de la formación profesional. Se trata de la afluencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo. En sí misma, la recepción de los ingresos procedentes del Fondo Social Europeo, ha intensificado la promoción formativa por parte de los interlocutores sociales. También es cierto que la destrucción de la concertación social derivada del AES, ha dado a esa actividad un sentido muy unilateral.

Hasta ahora, nos hemos aproximado al dinamismo de ciertas empresas. La situación a escala sectorial, no es tan optimista. En general, la negociación colectiva a este nivel suele ser muy pobre, y esto afecta a la formación.

En muchos sectores, domina la negociación a este nivel: el precisamente sectorial; pero a veces más en términos formales que efectivos. La heterogeneidad de la estructura empresarial es muy grande, pues el proteccionismo ha favorecido la existencia de muchas empresas marginales. En estas circunstancias, la negociación a escala sectorial, se centra en mínimos de concertación, remitiéndose tácitamente a la empresa en una gran cantidad de aspectos, entre los cuales se encuentra la formación. En otros sectores, el factor fundamental de esta remisión no se encuentra en la marginalidad, sino en un celo extraordinario por la soberanía empresarial, sobre

todo de empresas grandes. Ya mencionamos anteriormente el caso de la Banca, por ejemplo. Las organizaciones empresariales a escala sectorial, poseen, en estos casos, una delegación para abordar intereses estrictamente comunes, a través de estrategias comunes; pero están limitadas en todos aquellos aspectos en los cuales existen diferencias de criterio. En cierto modo, la resultante es análoga a los casos de minifundismo y marginalidad empresarial. En ambos, la representación empresarial a escala sectorial se aplica a unos puntos de negociación mínimos y elementales.

Inclusive, en muchas ocasiones, la Organización sectorial, trata de endurecer las posiciones de negociación con los Sindicatos para centrar y limitar el debate, con el fin de conseguir a las empresas la libertad necesaria para organizar por sí mismas la mayor parte de las cuestiones relativas a la aplicación del trabajo. Aunque, con frecuencia, los Sindicatos vuelven a retomar la confrontación a este nivel, sus fuerzas están más divididas, y en algunas empresas, son muy reducidas. Por otra parte, hay un tipo de procedimiento que, a veces, permite burlar a los Sindicatos. Se trata, sencillamente, de la negociación individual. La estrategia correspondiente, es ampliamente utilizada en España por multinacionales norteamericanas, y ha sido emulada recientemente por un gran grupo nacional. Pero, hay que decir que ha tropezado con una

resistencia notable por parte de los trabajadores, y parece haber retrocedido.

Por otra parte, incluso a escala sectorial, parece que están dándose progresos. Por ejemplo, ya tocaremos en el Capítulo 5 el caso de un Sector sorprendente al respecto, como es Construcción. Por cierto, este Sector tiene convenios provinciales. Este hecho nos da un pie, aunque mínimo e indirecto, para introducirnos en otro marco muy dinámico. Se trata del territorial.

En este campo, es fundamental el papel que están desempeñando ciertas Administraciones Públicas, de ámbito territorial restringido. En primer lugar, es preciso comenzar por la Administración Autonómica.

Como veíamos, la estructuración autonómica afecta profundamente a las competencias. Pero también es preciso contar con la actividad e iniciativa más allá de dichas competencias.

En la temática relacionada con la concertación social y la formación profesional, las competencias, y también los comportamientos, son muy distintos. Dado que el desarrollo autonómico es dinámico, quizá convenga fijar la atención de manera especial en las Comunidades más avanzadas, y singularmente en Euskadi. La situación en Cataluña parece menos definida; y las restantes Comunidades están a más

distancia.

La actividad de la Comunidad Vasca, tanto en uso de sus competencias como en el campo de la acción discrecional, es muy distinta a la Administración Central. En este momento, estamos hablando de concertación. Ya vimos que la actividad pública es muy amplia y rica. Y, en gran parte, remite al protagonismo de empresas e instituciones formativas.

Esa actividad pública, ya aporta economías externas muy importantes a la acción concertada. Por ejemplo, se está conociendo el mercado de trabajo en Euskadi, y la evolución de la demanda en términos cualitativos. Pero, sobre todo, el Consejo Vasco de Relaciones Laborales, está activando intensamente la negociación colectiva, y ello sobre bases voluntarias. Es cierto que, todavía, la concertación no ha llegado con intensidad al tema de la formación. Por otra parte, la actividad de este Consejo está impulsada en buena medida con propósitos nacionalistas. Ahora bien, esto es, quizá, lo de más interés en este momento. En el País Vasco puede observarse cómo la pasividad de la Administración Central en campos de alta necesidad social, provocan una especie de deslegitimación tácita, que es aprovechada inmediatamente por fuerzas nacionalistas para abordar eficazmente tales necesidades. Esto crea una especie de transferencia de legitimidad que es sumamente importante para un

gran número de competencias sujetas por la Administración laboral, y, concretamente, muchas de las relacionadas con los servicios de empleo y formación.

En esta cuestión hay una implicación sumamente importante. Estamos avanzando hacia un mercado de trabajo propiamente europeo. Ahora bien, en España, la pasividad de la Administración Central y el dinamismo de ciertas Administraciones Autonómicas, están llevando a una fragmentación muy considerable del mercado de trabajo a escala estatal. Esto puede crear obstáculos importantes para la movilidad del factor trabajo, perjudicando tanto a oferentes como demandantes, y desarmando aún más a España ante la competencia de otros países europeos al respecto.

Un ejemplo diferencial de todas estas cuestiones, puede encontrarse en Cataluña. Esta Comunidad posee una Administración de gran altura técnica. En los temas de formación, ha venido existiendo una limitación de Derecho y otra de hecho. La primera, deriva de la falta de competencias expresas en el Estatuto de Autonomía. La segunda, procede de la gran competencia y dinamismo desplegados por la Dirección provincial de Barcelona del INEM.

De todos modos, parece inminente el traspaso de competencias.

Para terminar con toda esta temática, digamos que, si se afianza el dinamismo de las Comunidades Autónomas en la negociación colectiva, se dará una cierta diversificación de la misma a escala territorial, en un sentido inverso al impulsado desde el AMI, que ha sido la negociación sectorial a escala nacional. Esto puede tener consecuencias muy distintas según las Comunidades, pero, en general, es probable que favorezca la concertación y tienda a enriquecerla, en temas como la formación profesional.

Hemos hablado de las Administraciones Públicas con más competencias a escala territorial. Pero también debemos ocuparnos de las Diputaciones provinciales y forales; y, sobre todo, de los Ayuntamientos. Ahora bien, su contribución a la concertación social en relación con la formación, es muy distinta a las contempladas hasta ahora.

En cuanto a la aportación de las Diputaciones provinciales y forales, no es muy considerable desde el punto de vista de la concertación. En algunos casos, despliegan una notable actividad en formación. Y, a menudo, acogen la participación de los agentes sociales, aunque de forma ordinariamente indirecta, y no distinguiendo a los interlocutores sociales de forma aislada. También a menudo, entregan el protagonismo directo a los agentes sociales. Pero, como decimos, no suelen impulsar, en su mayor parte, la concertación, porque no suele corresponder a su

identidad y objetivos.

En el caso de los Ayuntamientos, sí se da, con bastante frecuencia, un estímulo a la concertación, pero por medios muy variados y, a veces, peculiares. En realidad, muchas veces, es difícil discernir cuando estamos ante un apoyo público a la concertación social, o una intensa participación de los agentes sociales en instituciones y actividades públicas; porque la misma riqueza y vitalidad de estos fenómenos, no hacen fácil la determinación de fronteras.

Hemos comenzado reconociendo un papel preponderante a las Administraciones, pero la diversidad de realidades es mucha. A veces, la iniciativa y conducción de la colaboración social, surge de los agentes privados. En cualquier caso, entre los agentes sociales promotores, o, con más frecuencia, colaboradores, figuran a menudo empresarios y organizaciones sindicales; si bien, rara vez son los únicos.

Tal sucede en relación con muchos ayuntamientos, extendidos por todo el territorio nacional. Quizá podrían mencionarse genéricamente, como más numerosas, las zonas de Cataluña, Madrid y Andalucía. A veces, estas realizaciones son intermunicipales o comarcales.

Esta vitalidad a escala local o comarcal, debe mucho a ciertos programas y transferencias financieras procedentes de la Administración Central o Autonómica. Por ejemplo, en muchos Ayuntamientos se constituyen "Unidades de promoción de Empleo" que administran de manera integrada, o al menos, coordinada, medios financieros procedentes del Plan FIP (muchos Ayuntamientos han constituido centros colaboradores), Convenios del INEM con Corporaciones Locales para obras y servicios, Iniciativas Locales de Empleo, etc.. Estos focos de acción municipal, tratan de atraer a empresarios y sindicatos a la expansión de la actividad económica y, por lo tanto, del empleo. Para ello, tienden a constituirse unas comisiones que tratan de racionalizar la administración de los medios antes mencionados, la programación integrada de actividades, y el estímulo a la actividad privada.

A veces, la Administración Central y la Institucional, colaboran más intensamente. Directamente, o a través de sus órganos periféricos, participan de los trabajos en colaboración.

En suma, en España se asiste a una fuerte expansión de la formación profesional. Y una parte de los factores que impulsan ese desarrollo, también favorecen la concertación social.

5. La actividad de los interlocutores sociales,

entre la actividad unilateral y la concertación.

Es cierto que el Plan FIP se va abriendo a la participación de los interlocutores sociales. Inclusive, ya hemos mencionado que está empezando a posibilitar la ejecución de acciones concertadas. Pero, sustancialmente, la realidad no es propicia a la concertación, sino a la actividad unilateral.

Ya señalamos una cierta duplicidad de comportamientos en los interlocutores sociales. Por una parte, defienden su protagonismo y derechos. También defienden la concertación, aunque de manera muy desigual. Por otro lado, dados los condicionamientos de la realidad actual, se adaptan a ella, practicando una actividad formativa básicamente unilateral.

En cuanto a la participación en términos de concesión para la impartición de formación, hay una cuestión que afecta a la concertación. Se trata de la desigualdad de posibilidades para los dos grandes interlocutores sociales.

La clave fundamental radica en que las organizaciones patronales están asimiladas, en buena parte de su actividad formativa, a las empresas, mientras que la oferta formativa de los Sindicatos o instituciones docentes afines, está sometida esencialmente a los requisitos y limitaciones de

cualquier entidad promotora de formación. Es cierto que la regulación del Plan FIP en 1988 y 1989 ha suavizado las diferencias. Pero la norma es más favorable que la realidad, y hay posibilidades que han alcanzado todavía poca vigencia.

En cualquier caso, la participación en la financiación del Plan FIP, ha sido muy importante para la actividad de las organizaciones empresariales y sindicales, en formación profesional. Se trata de organizaciones débiles desde el punto de vista financiero. Por ello, su actividad en formación profesional propiamente dicha, había venido siendo muy escasa.

Su participación en el Plan FIP, parece haber sido, aproximadamente, de PTA 3 000 millones en 1987, si contamos a todas las organizaciones beneficiadas. En cuanto a las mayores, CEOE parece haber recibido algo más de 1 000 millones; UGT, 1 270; y CC OO, algo más de 400.

En 1988 y 1988, es difícil la cuantificación. Habría que distinguir entre ciertos compromisos iniciales; en segundo lugar, la concesión efectiva de cursos y subvenciones; y, en tercer lugar, el abono efectivo de dichas subvenciones. Los sindicatos se quejan de que hay una relación inversa entre la intensidad de su crítica y la amplitud y rapidez con la cual la Administración hace frente a sus compromisos.

Inclusive, se quejan de presiones por parte de la Administración Central en ciertas autonomías, para que disuelvan su apoyo a los interlocutores sociales, o al menos a los Sindicatos.

Los criterios para la distribución concreta de la financiación citada, parecen ser, en parte, análogos en las tres organizaciones mencionadas. Dado que se trata de confederaciones, la distribución suele responder, en buena parte, a peticiones de las federaciones, y, en su caso, uniones o asociaciones territoriales. En el caso de CEOE, el grueso de la actividad formativa se ha dedicado a formación empresarial para pequeñas y medianas empresas, cursos de iniciación a la actividad empresarial y, en años anteriores, implicaciones de la integración europea. En el caso de los Sindicatos, el criterio principal que parece haber guiado a las federaciones en sus peticiones, es la situación del mercado de trabajo y expectativas al respecto. Un factor generalmente muy considerado por los Sindicatos, es la innovación tecnológica y organizativa. Los Sindicatos mayoritarios han sido muy sensibles a esta problemática desde una época muy temprana. Y de forma bastante favorable a la innovación.

En cuanto a la proyección de criterios ideológicos, no parece apreciable en el caso de los Sindicatos, y levemente en lo que concierne a la Patronal. La razón puede descansar en el trato diferencial que unas y

otras organizaciones han recibido del INEM. Los Sindicatos han visto casi siempre rechazadas las propuestas de cursos que incluían materias de organización del trabajo y relaciones laborales. En el caso de la CEDE no ha habido esas resistencias.

Por otra parte, hasta 1988 cuando menos, el alumnado de los cursos organizados por los Sindicatos era seleccionado casi en exclusiva por el INEM. La situación era también distinta para la CEDE.

Esta segunda diferencia de trato está siendo superada en las dos últimas regulaciones del Plan FIP, pues la selección de alumnos se atribuye al INEM y a las instituciones patrocinadoras de los cursos, conjuntamente.

Hay otros criterios que intervienen en la acción formativa de los interlocutores sociales. Por ejemplo, los Sindicatos se orientan hacia la provisión de cualificaciones propiamente profesionales, por encima del adiestramiento meramente ocupacional.

En este sentido, puede encomiarse la actividad de la Federación de Construcción de Comisiones Obreras. También, el objetivo a medio plazo del "Instituto de Formación y Estudios Sociales", afín a UGT. En esta línea, el IFES hace o favorece la investigación ocupacional, de cualificaciones y de necesidades

formativas. También se preocupa de alternativas de organización del trabajo en relación con la innovación tecnológica.

Toda esta actividad formativa por parte de los interlocutores sociales, es presentada por el Partido en el Poder y algunos altos funcionarios como una contribución de Gobierno y Administración al protagonismo social. En términos financieros, constituye aproximadamente 1/20 de la aportación de los agentes sociales a través de la Cuota de Formación Profesional. Esto es, sin contar la aportación del Fondo Social Europeo y la aportación del Estado.

Sin embargo, las concesiones a la iniciativa privada, no se restringen a esta proporción. Y, mucho menos, los beneficios. En cuanto a organizaciones de los trabajadores, sí. Pero los empresarios cuentan con muchas más vías, volumen de financiación y protagonismo. La actividad promovida por CEDE y CEPYME, es solo una parte reducida del total.

Es difícil determinar la financiación total. Aparte de que existe una gran pobreza estadística -que está en vías de superarse-, caben distintos criterios de estimación. Así, habría que distinguir los casos en que las empresas son promotoras directas de formación y los casos en que son meramente beneficiarias. Asimismo, las entidades privadas que imparten

formación, también suelen ser empresas. En tercer lugar, hay tipos de contratos cuya naturaleza entraña la impartición de formación, pero ésta es, en realidad, muy variable. Sería necesario discriminar qué financiación se dedica efectivamente a formación y cuál es imputable a subvenciones o prestaciones afines a las de desempleo.

Precisamente, estas situaciones poco claras nos conducen a discriminar distintos tipos de intereses empresariales. Es indudable que la ruptura de la línea abierta por el AES, y la irrupción del Plan FIP, ha sido muy negativa para ciertas empresas, pero ha sido positiva para otras.

En primer lugar, el Plan FIP sin acompañamiento de concertación, beneficia comparativamente más a empresas con necesidades de nuevo factor trabajo, sobre todo si éste no ha de ser muy cualificado o con experiencia profesional. También beneficia a empresas dispuestas a una rápida rotación de personal, y hábiles en la justificación de una actividad formativa que puede ser bastante superficial. En cambio, la situación perjudica a empresas con plantillas estables, aunque tengan grandes necesidades de formación; al menos, si se trata de grandes empresas, o si las necesidades son para acciones formativas de corta duración. También beneficia poco a empresas con necesidades formativas de alta cualificación.

En lo que concierne a empresas especializadas en formación, la situación actual favorece comparativamente a instituciones con una oferta formativa de poca calidad. La normativa reglamentaria es insuficiente para conseguir calidad, y no existe el control suficiente. Por otra parte, los beneficiarios de la formación no tienen posibilidad de elegir.

Las instituciones formativas cuidadosas con la calidad, podrían beneficiarse más en una situación en la cual existiera un mercado transparente de formación. Allí, los interlocutores sociales podrían elegir en condiciones de competencia.

La financiación del Plan FIP suele ser insuficiente para dar formación de calidad; sobre todo, en cualificaciones escasas en el mercado. En cambio, es más fácil que pueda dar beneficios con acciones de calidad inferior, o con menores exigencias en medios, o para cualificaciones menos necesarias y escasas en el mercado. En las cualificaciones más demandadas, el salario del formador ha de llegar a los niveles del mercado de trabajo, y esto son altos. Además, hay que brindar mejores condiciones contractuales, y el Plan FIP no favorece la continuidad en la actividad formativa, ni contrataciones duraderas.

En tercer lugar, el Plan FIP con exclusión de

concertación, proporciona satisfacción a empresas poco dispuestas a contar con los trabajadores afectados. Hay un cierto número de empresas que prefieren la actividad unilateral abierta por el FIP, a la acción en concertación. La CEDE como institución se mueve en esta línea.

Esta situación tampoco es compartida por empresas más democráticas, e inclinadas a la motivación.

En resumen, podríamos decir que la situación actual no constituye un óptimo desde el punto de vista funcional, aparte de los reparos que pueda merecer desde el punto de vista ético-social y constitucional. El Estado drena recursos a unos agentes que podían emplearlos para satisfacer necesidades de cualificación claves para el desarrollo económico, y entregan tales medios de una forma poco discriminada. En ocasiones, tales recursos se aplican de manera ineficiente, al menos en relación con los objetivos de cualificación que precisa la sociedad española. En ciertos casos, se llega a subvencionar una utilización extensiva del factor trabajo, sin una elevación de cualificación que justifique la asignación efectuada.

Respecto a la Organización empresarial como tal, es comprensible que no adopte una alternativa muy distinta. En primer lugar, es una organización democrática, y su voluntad es la resultante de muchos

y distintos intereses empresariales.

Por otra parte, la CEOE, por su dependencia respecto de las asociaciones de base, necesita moverse con prudencia entre los intereses contrapuestos de empresas y grupos heterogéneas. Por ejemplo, las empresas de enseñanza tienen bastante influencia en el aparato organizativo de la CEOE. En cambio, hay empresas muy innovadoras, que necesitarían servicios públicos más eficaces y un apoyo a la formación más justo y más racional. Sin embargo, muchas de estas empresas están menos cercanas a CEOE, y se abstienen de influir en su trayectoria.

Una de las aportaciones más importantes de la CEOE al protagonismo social, ha consistido en reclamar con energía la administración directa de la Cuota de Formación.

Esta reclamación no se ha dado conjuntamente con los Sindicatos, ni para administrar la Cuota en concertación. Se ha referido a la parte cotizada por la empresa, y en orden a la administración por ésta. Para la CEOE, no hay diferencias entre una parte de la formación, que puede ser aplicada en concertación, y otra parte, de manera unilateral por el empresario. Toda la acción en formación debe estar dirigida por el empresario. El diálogo existente en el ámbito europeo entre los interlocutores sociales, es trasladado de manera muy peculiar a las

organizaciones federadas. En este punto, la CEOE revela una estrategia propia, que no es la mera resultante de la aportada por sus organizaciones federadas, aunque pueda coincidir con la mayoría.

Por todo esto, es probable que la posibilidad de proyectos concertados sea aprovechada más por algunas federaciones empresariales que por la Confederación. Esta diversidad de actitudes puede darse también a escala territorial.

Posiblemente, haya administraciones autonómicas que aprovechen las nuevas posibilidades para impulsar la concertación social en temas de formación. En este caso, la CEOE podría quedar afectada negativamente debido a falta de protagonismo al respecto. Inclusive, hay áreas territoriales sumamente decisivas en este momento para la unidad de control por parte de la CEOE, que pueden ser las más activas al respecto.

Capítulo 4 :

ESPECIFICACIONES SOBRE LA PARTICIPACION EN LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS PUBLICOS DE FORMACION.

En los capítulos 1 y 2, hemos intentado ya mostrar los rasgos fundamentales de la acción pública en materia de formación profesional. Y, sobre todo, hemos tratado de acercarnos a la participación de los interlocutores sociales en las instituciones y programas públicos. De todos modos, nos faltan algunas concreciones y ciertas reconsideraciones. Por ejemplo, conviene mencionar las mejoras que se están introduciendo en la participación relativa al gran Programa público de Formación "Ocupacional" : el Plan de Formación e Inserción Profesional.

Después, puede ser interesante intentar una aproximación global, a través de la cual estimemos ciertas claves que son, al mismo tiempo, de importancia funcional y de realización del diálogo social en torno a la formación. Observaremos que el panorama es bastante desigual.

Finalmente, alojaremos en este Capítulo la atención hacia colectivos especiales.

1. Mejoras en la participación de los interlocutores

 sociales en las instituciones y programas públicos

de Formación.

Para abordar la participación en las instituciones y programas públicos de formación, podemos comenzar con una triple distinción, aunque solo relativa. Por una parte, podríamos mencionar la participación en los propios organismos y unidades administrativas, como el Consejo general del INEM.

En segundo lugar, podemos referirnos a los órganos creados expresamente para facilitar la participación, como el Consejo Escolar del Estado, o el Consejo General de la Formación Profesional. En tercer lugar, podríamos distinguir la participación en la programación, control, información o evaluación de la acción pública en formación. Esta última participación se lleva a cabo ordinariamente desde la plataforma constituida por las dos primeras, pero se puede distinguir conceptualmente de ellas.

Antes de introducirnos en áreas específicas, podemos decir que la participación en el conjunto de la actividad formativa, se lleva a cabo a través del Consejo General de la Formación Profesional. Vimos que dicho Consejo no ha completado aún una fase de iniciación. Esta etapa, solo preparatoria, está siendo prolongada debido al enrarecimiento del diálogo social en España, así como a la falta de medios eficaces y operativos por parte de dicho Consejo. Si la Administración acepta colaborar

activamente, es probable que dicho Consejo constituya el cauce más importante en la participación de los interlocutores sociales.

Ahora podemos abrirnos a áreas más parciales del sistema formativo. Por ejemplo, en el área más inscrita en el Sistema "educativo", hay un progreso sólido y rápido de la participación. En primer lugar, existe una sólida base jurídica. Sobre ella, se funda una postura de respeto hacia la iniciativa privada en educación, y un apoyo financiero condicionado a la representatividad interna en el centro educativo. Esta participación se hace mucho mayor en el sector público, y se da en distintas instancias, desde los centros hasta el ámbito estatal.

Por ejemplo, la regulación jurídica de la enseñanza "reglada", afecta a la participación en las Comunidades Autónomas y ámbitos territoriales menores, estableciendo una buena coordinación.

En el caso de la Formación Ocupacional, veíamos que la situación es otra. También se da un progreso importante, pero no tan acusado como en la "Reglada". La cobertura jurídica es insuficiente; e incluso surgen ciertas incoherencias entre la normativa constitucional y legal, y la actividad reglamentaria. En cuanto a la participación en las instituciones públicas, la realidad se ajusta de manera heterogénea al espíritu de la normativa legal. Así, en el caso

del Consejo y Comisiones del INEM, no parece que la participación alcance la eficacia prevista en la Ley Básica de Empleo. Esos órganos no tienen carácter directivo. Sin embargo, en otros organismos o instituciones, la práctica se ajusta a la normativa jurídica. Tal es el caso de los Fondos de Promoción de Empleo, o del Instituto Social de la Marina.

De todos modos, en el campo de la Formación Ocupacional, la participación está progresando, al menos en la actividad decisora de la Administración misma. En cuanto a la promoción de formación dentro de los programas públicos, parece darse cierta estabilización.

Lo dicho hasta ahora en Formación Ocupacional, vale para los órganos y Programa situados en la esfera de control de la Administración Laboral a escala central (Ministerio de Trabajo e Instituto Nacional de Empleo). Pero también conviene estudiar otras áreas públicas, que a veces se integran también parcialmente en el sistema educativo. Por ejemplo, los centros de formación del Ministerio de Agricultura, que han ido pasando a las Comunidades Autónomas, son en buena parte centros de Formación Reglada, sometidos a la normativa general de los centros educativos públicos. Esto sucede también con la mayor parte de las instituciones dependientes del Instituto Social de la Marina.

En cambio, hay actividades de formación ocupacional promovidas por los Ministerios de Cultura, Industria, Economía, Defensa, Agricultura y Asuntos Sociales, que tienen un carácter más autónomo o se insertan dentro del Plan FIP. Ordinariamente, no son objeto específico de participación social. Pero cuando están incluidos en el Plan FIP, están sometidos a su reglamentación general.

En cuanto a los niveles de acción pública propios de la Administración Autonómica, Provincial y Local, ya los hemos mencionado. En Formación Reglada, están afectados de manera homogénea por la normativa al respecto. En Formación Ocupacional, hemos visto que la situación es muy heterogénea en la Administración Autonómica, aunque suele haber cauces de participación de una u otra índole. En el caso de la Administración provincial, no suele haber órganos específicos, sino que la participación se da muy indirectamente, a través de los representantes provinciales.

En cuanto a la Administración Local, ya mencionamos la riqueza de participación observable, aunque solo afecta a una parte de los Ayuntamientos españoles. Hicimos estas menciones en el Capítulo dedicado a concertación, porque la participación social, a escala local o comarcal es, a menudo, casi indiscernible de la cooperación social en un sentido "horizontal". Otras veces, la realidad se decanta en

uno u otro sentido, pero, con frecuencia, no de forma totalmente excluyente.

En realidad, concertación y participación no son realidades excluyentes. A escala estatal, la participación quedó desvinculada de la concertación cuando se creó el "Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional", y se cerró la vía del AES. Sin embargo, la regulación del Plan citado para 1988 (en especial, Orden Ministerial de 22 de enero de 1988), y luego para 1989 (en especial, Orden Ministerial de 4 de abril de 1989), han abierto posibilidades en sentido contrario. En cuanto a acciones en concertación, la normativa de 1988 no ha provocado incrementos apreciables, pero es posible que la correspondiente a 1989 lo consiga, sobre todo si la Administración practica una colaboración activa.

En general, la normativa del Plan FIP exige una intensa colaboración por parte de la Administración. Por una parte, la norma abre un margen muy notable a la discrecionalidad administrativa. Otras veces la norma es explícita e imperativa, pero a menudo requiere una cooperación activa por parte de la Administración.

En este sentido, antes de introducirnos en el examen de las normas citadas, es necesario decir que la correspondiente a 1988 no ha conseguido una vigencia

máxima en todas sus previsiones. Pero, aun con estas limitaciones, se han conseguido avances.

Veamos algunos de los avances conseguidos en la normativa para 1988 y 1989. En primer lugar, la nueva regulación del Plan FIP dispone la necesidad de informar a los representantes de los trabajadores, para varias actividades formativas subvencionadas con fondos públicos.

La Orden Ministerial que regula el Plan FIP para 1989, solo prevé en un caso la posibilidad de que se incumpla el deber de información. Esta excepción se refiere a la formación asociada a los contratos llamados precisamente "para la formación". En este caso, se abandona a la discrecionalidad de la Administración el que reclame o retire las subvenciones correspondientes.

Uno de los campos en los cuales se da un avance más claro, es el de compromisos de información a los órganos de representación del INEM, o al Consejo General de la Formación Profesional.

Otro campo de participación, aún más importante, afecta a la determinación de prioridades formativas, y a la programación de la acción formativa misma. Los órganos de participación son oídos de manera previa a la aprobación de la programación. Además, se abre la posibilidad de "colaborar en la determinación de

prioridades que puedan surgir de los estudios de mercado de trabajo".

Por otra parte, se contempla la participación directa en el patrocinio e impartición de cursos.

Plan: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fomentará la celebración de conciertos y convenios de colaboración, para la ejecución y seguimiento de los diferentes programas previstos en esta Disposición, con órganos de las distintas Administraciones Públicas, Organizaciones Empresariales y Sindicales e Instituciones privadas, cuya participación sea aconsejable en la planificación y ejecución de las acciones. En el correspondiente Convenio, se incluirán todas las acciones en las que se prevea la colaboración, los compromisos recíprocos y los procedimientos para la gestión y el seguimiento" (Art. 21 de la Orden de 22 de enero de 1988, y 21 de la O.M. de 4 de abril de 1989).

También se abre la posibilidad de conceder, por concurso o de manera directa, participaciones "en la estructuración de familias profesionales, confección de medios didácticos, análisis de nuevos métodos formativos, incluida la formación a distancia, y en la formación técnica correspondiente para el colectivo docente"

En todo caso, lo más prometedor parece ser la posibilidad de acciones concertadas entre los

interlocutores sociales: "Tendrá prioridad la programación de cursos que se desarrollen en el marco de proyectos formativos gestionados conjuntamente por Asociaciones empresariales y Organizaciones sindicales más representativas para atender necesidades formativas empresariales, sectoriales o territoriales".

La participación en la impartición misma de la acción formativa, se hace más equitativa. Explícitamente se abre la posibilidad de que los Sindicatos desarrollen formación para trabajadores en activo.

En resumen, la participación no incluye capacidad decisoria, aunque sí consultiva; se amplían notablemente los compromisos de información, y crecen las posibilidades de participación en la impartición de formación. Sobre todo, se da prioridad a posibles acciones concertadas.

De hecho, el principal avance conseguido en 1988, parece haberse dado en el campo de la información a los interlocutores sociales. En algunos casos, incluso, se ha avanzado en participación consultiva, aunque en este punto los imperativos reglamentarios han obtenido un cumplimiento heterogéneo. También ha habido insuficiencias en la información dada por muchas empresas privadas.

Sin embargo, aunque algunas previsiones abiertas por

la Norma no alcancen plena efectividad, el avance es notable. Esa efectividad sería mayor si, poco a poco, la Administración laboral adoptase una postura activa; sobre todo, en el terreno de la concertación.

2. Problemas funcionales de la acción pública en
 formación ocupacional, y apertura a los
 interlocutores sociales

En la acción pública sobre la formación profesional, parecen observarse diferencias notables en la altura técnica y eficacia funcional con que son abordados los objetivos formativos. Esta dimensión es ajena a nuestro Estudio. Pero, algo que sí parece oportuno, es señalar cierta correlación entre la eficacia funcional y la comunicación con los agentes sociales. Entre ambos logros parece darse cierta reciprocidad causal; pero la prioridad parece descansar en la apertura hacia los interlocutores sociales.

Por ejemplo, si comenzamos por la Administración Central, el Ministerio de Educación y Ciencia ha conseguido un diseño estratégico de una notable calidad para la futura "Educación técnico-profesional". Ese diseño ha descansado sobre una reflexión profunda y autocrítica, que se ha nutrido de un amplio diálogo con los agentes sociales y los protagonistas de la acción formativa. Es indudable que estas características han sido muy relevantes

para la calidad final.

En el campo más cercano a la Administración laboral, la situación es distinta. No existe un diálogo abierto e intenso con los interlocutores sociales. Esto parece ir asociado a una ausencia de verdaderos objetivos de cualificación.

Tampoco hay una reflexión explícita acerca de los objetivos generales de la acción pública en materia de formación. Y este vacío de reflexión se da en multitud de temas: grandes alternativas costo-beneficio, importancia reconocida a la formación permanente, justificación del uso dado a la Cuota de Formación Profesional, objetivos públicos en relación con el mercado de trabajo, y objetivos de transparencia en relación con el mismo.

Es cierto que muchas de estas insuficiencias exceden del Ministerio de Trabajo. Conforman una de las áreas donde se hace más patente la insuficiencia y descoordinación de la política económica en España. No adjuntamos la referencia a la "política social" porque es dudoso que esta expresión posea en nuestro país un sentido propio.

Si ahora pasamos a considerar la acción de Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, se puede observar nuevamente una gran heterogeneidad. Pero, dentro de estos contrastes, parece observarse

nuevamente una notable correlación entre eficacia técnica y colaboración social. Hay ejemplos muy numerosos y admirables en que conviven ambos logros.

3. La atención hacia colectivos especiales

— -- -----

La atención hacia los colectivos con dificultades en el mercado de trabajo, no puede circunscribirse a la acción pública.

En España se observa un crecimiento notable en la atención hacia estos colectivos. Esto se manifiesta tanto en la autoorganización de los colectivos mismos, o de personas próximas, como en la organización de cauces para la colaboración benevolente y voluntaria. Sería muy largo enunciar instituciones con actividades en el terreno de la formación profesional.

Estos dos tipos de organización no suelen contar con una participación notable por parte de los interlocutores sociales. En algunas de las primeras, se da una presencia sindical que se manifiesta en órganos de gobierno o control.

Las dificultades que han afectado a la concertación, han limitado la atención hacia los colectivos con desventajas. En la negociación a escala de empresa, se han debatido temas de esa índole, pero no se

observan comportamientos generalizables, o abundantes.

Algunas de esas negociaciones proceden o cuentan con incentivos públicos, o conducen a intervenciones públicas. En Formación Reglada hay ayudas a la Educación especial, integración escolar y formación profesional para colectivos en desventajas, con los mecanismos de participación social enunciados con carácter general. También hay una actividad notable en Educación Compensatoria y formación de adultos.

En Formación Ocupacional, habríamos de volver nuevamente al Plan FIP y la intervención de los interlocutores sociales en el mismo. Es por esto, que hemos incluido esta temática en el presente Capítulo, donde empezamos tocando la participación en órganos y actividad públicos.

Podríamos completar estas referencias con otras de índole específica. Tal es el caso de los Fondos de Promoción de Empleo, para sectores en reestructuración. Como ya dijimos, se trata de instituciones muy activas en formación, y bajo control tripartito.

También hemos de mencionar el Instituto de Servicios Sociales, bajo control asimismo tripartito.

Pero lo que quizá vale la pena mencionar más

expresamente, son las líneas de acción existentes en el Plan FIP para colectivos con algún tipo de dificultad en el mercado de trabajo, aunque sea extrínseco a su cualificación, o incluso a la valoración de la misma en el mercado. Entre otras cosas, gran parte de las aplicaciones financieras para Educación Compensatoria, reconversión profesional, minusválidos y mujeres, están canalizados a través del Plan FIP.

Así, podríamos mencionar esas diferentes líneas de acción, y aplicar lo antes dicho acerca de la participación de los interlocutores sociales :

- Apoyo formativo para jóvenes contratados "para la formación" (nos referimos a los contratos especiales con esta denominación).
- Formación para jóvenes parados menores de 25 años.
- Programa para parados de larga duración.
- Programa de formación ocupacional con educación compensatoria, para jóvenes menores de 16 años.
- Programas de formación en alternancia para alumnos de Formación Profesional de Segundo Grado y Universidades.

- Formación Ocupacional y educación compensatoria para jóvenes en realización del Servicio Militar o prestación social sustitutoria.
- Formación profesional en el ámbito rural.
- F. O. Ocupacional en sectores o empresas en reestructuración.
- F. O. para mujeres en actividades en las cuales se encuentren subrepresentadas.
- F. O. para minusválidos.
- F. O. para emigrantes.
- F. O. para marginados y minorías étnicas.

Estos apoyos no son los únicos. La misma Administración Central, e incluso el propio Ministerio de Trabajo, cuentan con otros cauces de asistencia a la formación profesional de los colectivos mencionados, y de otros también con necesidades específicas en orden a la inserción, reinserción o reconversión profesionales (35).

Asimismo, los colectivos antes expresados, y otros, están amparados también en programas autonómicos. Hay otros creados o apoyados por las Diputaciones provinciales y forales, o por Ayuntamientos. Por

supuesto, las formas de acción pública, incluyendo las de incentivo a la iniciativa privada, varían fuertemente. Y también varían los cauces para la intervención de los interlocutores sociales. Pero, en general, predominan los cauces ya expresados en el anterior Capítulo y este mismo.

Capítulo 5 :

ESPECIFICACIONES SECTORIALES

En el Programa dentro del cual se inserta el presente estudio, el CEDEFOP da importancia al tratamiento sectorial. Concretamente, propone observar la actividad de los interlocutores sociales en formación. Pero, además, se trata de mostrar la formación en conexión con otros problemas. Se entiende que el desarrollo de Recursos Humanos forma parte de la aplicación del factor trabajo, y, por otra parte, guarda cierta dependencia respecto de la evolución en las necesidades de dicho factor. Un punto de interés, por ejemplo, reside en la distribución de plantillas y jerarquización en las mismas. Todo ello, en proyección sobre tres grandes sectores.

En España, la aproximación sectorial al Desarrollo de Recursos Humanos requiere abordar, con carácter previo, unas realidades bastante generalizadas pero que se modulan de manera específica según los sectores. Comencemos condierándolas.

1. Problemas de amplia proyección sectorial, en los

campos de la formación y aplicación del factor

trabajo

En España, hay ciertos factores presentes en la mayor parte de los sectores, e importantes en relación con la concertación y la formación profesional. Ordinariamente, el impacto afecta más directamente a la demanda de cualificaciones.

Entre esas claves, parecen destacar las siguientes :

- Oligopolización y proteccionismo en retroceso. Asimismo, reglamentismo y corporativismos, también en descomposición. Todos estos fenómenos, unidos a apoyos de la política económica a ciertos sectores con posteriores saturaciones de demanda, o nueva competencia, han creado dimensiones inviables en un contexto abierto a la competencia. Esta inadecuación se plantea unas veces a escala de sector y otras de empresa, aunque a menudo coinciden ambos.

Estos fenómenos se encuentran presentes, de una forma u otra y en mayor o menor proporción, en los sectores que vamos a tocar específicamente. En algunos casos, es más visible la oligopolización y reglamentación del Estado, como en Banca y Seguros, con un claro sobredimensionamiento en el primero, y una abundancia de empresas en el segundo, con un extremado minifundismo.

- Dada la debilidad competitiva de esa estructura empresarial, y, al mismo tiempo, el bajo precio del factor trabajo, la economía española experimenta una

fuerte penetración extranjera. En unos casos, la afluencia de capital exterior, se da en empresas de alta producción en serie, mano de obra abundante y facilidades de mercado, como es el caso de la industria automovilística; o el montaje electrónico y distribución de productos. Otras veces, la debilidad de la competencia y las oportunidades de mercado, como es el caso de la Banca y Seguros. Hay otros sectores, como el agroalimentario, en que también juega la existencia de materias primas. En otros casos, desempeña un puesto primordial la posesión de tecnología o "know how" organizativo o comercial, como es el caso de ciertas empresas de Electrónica o Informática, de implantación reciente, atraídas en muchos casos por un socio español. Por supuesto, sigue teniendo un lugar central la facilidad de acceso a un mercado considerable. Recientemente, la entrada en las Comunidades Europeas ha acelerado la constitución de redes comerciales en España o acuerdos con distribuidores españoles.

En general, la aplicación del factor trabajo en la empresa multinacional, es mucho más dinámica que en las españolas, así como la importancia dada a la formación. Ahora bien, la postura frente al interlocutor sindical, está muy diversificada. Por lo general, la empresa europea es mucho más propicia a la concertación que la americana.

- Una estructura empresarial tan anómala como la consoidada bajo el Franquismo, está experimentando extraordinarias transformaciones organizativas, en adaptación a condiciones de verdadera competencia, y bajo el impacto de una auténtica revolución tecnológica.

Muchos de estos cambios, van acompañados de variaciones importantes en la demanda de factor trabajo, en un sentido cuantitativo y/o cualitativo. Tambien aumentan las necesidades de movilidad. Todo esto, a su vez, incrementa los requerimientos de formación.

- También se demanda una mayor polivalencia profesional. Ahora bien, el bajo nivel tecnológico y organizativo de muchas empresas, unido a los incentivos estatales al trabajo temporal, han llevado en España a una grave crisis en la valoración de la profesionalidad. Existe un criterio muy extendido, según el cual la innovación tecnológica y organizativa, exigen flexibilidad y polivalencia sin necesidad de bases de cualificación propiamente profesionales, sino de mera cultura general. Una de las múltiples consecuencias de esto, es la disolución de los perfiles de cualificación, e incluso de los perfiles de ocupación, y aun de puesto de trabajo. Esto no está totalmente reñido con intentos de una mayor división del trabajo. Por ejemplo, en Banca y Seguros, hay empresas que han

avanzado en división del trabajo, pero sobre supuestos de cierta indiferencia a cualificaciones profesionales.

De todos modos, en estos sectores se respetan límites importantes. Por ejemplo, se estima que uno de los mayores desafíos que presenta la aplicación y desarrollo de recursos humanos, es la de dar respuesta a una contracción en las necesidades de factor trabajo para funciones administrativas, y un incremento para labores de promoción comercial. Asimismo, progresivamente se reconocen discontinuidades en las carreras profesionales en relación con la titulación. Hay bancos que ya solo designan directores de sucursal entre universitarios.

Ahora bien, a menudo, se valora más en las titulaciones lo que aportan como bases de cualificación genérica, que la capacitación propiamente profesional que implican.

- Toda esta problemática puede ser contemplada desde otro ángulo. Como se ha afirmado recientemente, uno de los problemas fundamentales de la aplicación del factor trabajo en España, es "la falta de mecanismos de institucionalización y de reconocimiento social de las cualificaciones" (36). Esto propicia la valoración por parte de los empresarios de cualificaciones básicas; y luego, de

una formación básicamente "ocupacional", no "profesional".

En cambio, los Sindicatos, obviamente, tratan de impulsar cualificaciones más ricas y profesionales. Ahora bien, no parecen estimular mucho a la Administración para que estudie necesidades de cualificación propiamente profesional y cree cauces institucionalizados para la reproducción social de dichas cualificaciones. Lo que sí es más criticado, es la influencia de la contratación temporal en la desprofesionalización, con unas consecuencias terribles, en muchos órdenes, para la sociedad española.

- Las necesidades de flexibilidad, movilidad y polivalencia, chocan frontalmente con la pervivencia de las "categorías profesionales". El sistema de "categorías" afecta de manera múltiple y simultánea a varias coordenadas fundamentales en la aplicación del factor trabajo y en las compensaciones al mismo. Se condensa en torno a unas denominaciones que suelen referirse a cualificaciones genéricas, pero con una relación directa a ocupaciones. Inclusive, en ciertos casos, las denominaciones son más bien ocupacionales. A veces, estos enunciados hacen referencia incluso a titulaciones; y casi siempre hay un cierto número que reflejan situaciones jerárquicas.

En cualquier caso, estos sistemas suelen tener una gran polivalencia, y abarcar todos esos ámbitos simultáneamente. Es más, los sistemas de categorías profesionales solían tener una proyección muy directa en la escala de retribuciones. Y también en las reglas de movilidad, sobre todo funcional ascendente.

Este sistema procede del reglamentismo franquista, y del ambiente corporativo, proteccionista y estático de la estructura empresarial española bajo aquel Régimen. Las categorías proceden de normas administrativas, llamadas primero "Reglamentaciones laborales", y, progresivamente, a partir de 1964, "Ordenanzas laborales". Estos sistemas, a menudo siguen vigentes por remisión de los convenios colectivos, o bien por vacío al respecto; o, en otras ocasiones, por reproducción total o parcial en Convenio; o incluso, por la creación en los convenios de sistemas análogos.

Los sistemas de categorías son disfuncionales por muchos motivos; pero sobre todo, por la polivalencia simultánea y correlacionada de sus implicaciones, y por la rigidez que oponen a la aplicación de la fuerza de trabajo. Ordinariamente, han quedado totalmente desfasadas, y sus referencias de cualificación y ocupacionales suelen estar totalmente desajustadas respecto de las necesidades en factor trabajo.

Los sistemas de categorías surgen de acuerdos empresariales amparados por una Administración corporativista. Su gran complejidad procede en ocasiones de un intento por crear estímulos continuados para la promoción. Y su rigidez, procede de una economía deliberadamente estática. Por ejemplo, en estos momentos la Banca es uno de los sectores que clama más por la movilidad, pero durante muchos años, se favoreció, por ejemplo, positivamente, el arraigo social y territorial de los empleados, creando incluso sistemas de préstamos para fomentarlo. La creación de unos mercados internos de trabajo, de movilidad muy lenta y ordenada, favorecía también esa estabilidad.

Sin embargo, a lo largo de la transición democrática, fueron, en general, los Sindicatos quienes se aferraban a los sistemas de categorías en la negociación colectiva. Las circunstancias económicas estaban cambiando, y la parte empresarial aspiraba a menudo a contar con posibilidades de movilidad sin contrapartidas garantizadas. La pobreza y tirantez de la negociación colectiva, no contribuían, ordinariamente, a encontrar soluciones. Y la automarginación de la Administración, contribuyó a prolongar el vacío de soluciones. Inclusive, el desconocimiento progresivo de las estructuras ocupacionales y de cualificación, contribuyó a dificultar una solución de recambio. En

un país de gran minifundismo empresarial, los Sindicatos se resistían a perder, sin alternativas satisfactorias, un instrumento de defensa para los trabajadores de las pequeñas empresas, muy numerosas y con una débil presencia sindical.

Lo lamentable de la situación presente, es que, incluso muchos sindicalistas, ven como inaplazable la eliminación del sistema de categorías, pero no hay instrumentos eficaces de sustitución. Y la Administración, acaba de renovar la intención de derogar las viejas ordenanzas laborales. La salida será, al menos en casi todos los casos, la fijación de grandes grupos profesionales, cruzados en su caso con áreas funcionales, como en el Convenio General de la Industria Química; o con otros criterios secundarios.

Una manifestación de las dudas actuales, se encuentra en el llamado "Convenio General del Metal", suscrito en el año 87 por UGT y la Confederación empresarial del Metal (CONFEMETAL), integrada en CEOE. A pesar de su nombre, se trata de un Acuerdo-marco; o, por lo menos, requiere la adhesión desde ámbitos menores. Se pactaron grupos profesionales, pero lo acordado ha ido consiguiendo vigencia de manera muy parcial y lenta, a través de convenios menores, directamente aplicables.

Otro Sector que ha vivido grandes debates internos,

ha sido la Banca. Al final, se han introducido los grupos profesionales.

- En lo anterior, ya se ha expresado que, además del sistema de categorías, han venido subsistiendo normas complejas, y con frecuencia rígidas, acerca de promoción, movilidad geográfica y otras formas de movilidad. Por otra parte, los sistemas retributivos han creado, en muchos casos, dificultades añadidas. Todo esto, más las implicaciones de los sistemas de categorías, han creado una especie de triada de planos en la aplicación de la fuerza de trabajo en muchas empresas. Por una parte, podría entenderse que hay un plano que corresponde a las necesidades empresariales. Ahora bien, la jungla de condicionamientos existente, obliga a una adecuación de lo anterior a las normas derivadas del Convenio. Se trata del plano de la aplicación nominal o aparente.

Pero, en realidad, el plano de la auténtica realidad, procede de una cierta proyección del primero sobre el segundo. El problema para la detección de esta realidad, radica en que no suele ser clara; y ni siquiera explícita.

Por otra parte, la dificultad de estos compromisos, al menos aparentes, con lo establecido en los Convenios, contribuye a menudo a cierta negligencia

en la distribución de plantillas, aplicación de cualificaciones y desarrollo de recursos humanos. En España, hay muchas empresas que no tienen suficientemente perfilada su estructura de puestos de trabajo; o debidamente actualizada.

- Otro tema importante, ha sido la evolución -esta vez, muy diferencial según sectores- de las actitudes empresariales ante la innovación tecnológica y organizativa. Un paradigma en este sentido, es el constituido por la Banca. En una primera etapa, se da un predominio de estrategias dirigidas al ahorro de costes, y centradas por tanto en la innovación de procesos. Se dan comportamientos de "neotaylorismo", y, en general, de "industrialización de servicios". Pero la competencia internacional, y especialmente la europea, unida al ejemplo de organizaciones mucho más competitivas, devuelve su importancia al factor trabajo, e impulsa estrategias de innovación mucho más integradas, con una gran importancia de los productos y la organización; sobre todo, la comercial.

Por ilustrarlo de algún modo, ya nadie se extraña de que hayamos asistido recientemente a un intento de absorción del segundo Banco del país, por parte de otro considerablemente más pequeño, pero que ha realizado las mayores inversiones en Formación de

los últimos años, dentro del Sector.

- En cuanto a estructuras jerárquicas, podemos decir que la situación es muy confusa. La innovación tecnológica y organizativa, ha puesto en profunda crisis muchos perfiles ocupacionales y de cualificación, de los cuadros medios y superiores. En algunos sectores y empresas, se observan unas necesidades sumamente agudas, y masivas, de reconversión. Tanto las funciones técnicas, como el ejercicio de la autoridad, como las funciones gerenciales, están variando en algunas actividades de manera total. Dado que el origen de la preeminencia del mando, procedía a menudo de competencias distintas, y el ejercicio de su autoridad ha reafirmado su identidad ocupacional, la reconversión, en muchos casos, es difícil o imposible. Eso obliga a estrategias organizativas complejas, y, a veces, difícilmente observables.

Esto, además, se cruza a menudo con el sistema de categorías, incrementando la duplicidad entre el plano de la realidad formal, y el de la efectiva.

- La negociación colectiva en España está bastante centrada en el ámbito sectorial (o subsectorial), unas veces a través de convenios nacionales, y otras, provinciales. De todos modos, en 1987 se registraron 2.700 convenios de empresa.

Los contenidos negociados, en muchos sectores importantes, es muy pobre. Esto deriva, en buena parte, de la heterogeneidad de la estructura empresarial española. Ahora bien, como ya vimos, también parece darse, a veces, una voluntad por concentrar la negociación en pocos temas, con el fin de dejar mucha libertad a las empresas singulares para organizar la aplicación del trabajo. Inclusive, ya vimos que, en ciertos casos, parece haber un endurecimiento muy intenso de las posiciones patronales, para facilitar esta concentración.

Ahora bien, esto tiene sus costos, y para las mismas asociaciones patronales. En primer lugar, el debilitamiento de las organizaciones sindicales no es positivo para los empresarios. Lo importante, más bien, es la disposición para la negociación, e incluso para la colaboración. Pero, como estamos observando, esto no constituye un objetivo para la mayor parte de las entidades patronales. El costo de esta lucha para debilitar al interlocutor, puede estar muy diversificado, y puede pasar desapercibido precisamente por la inexistencia de una referencia real. Pero, en algunos casos, la frustración que crea la falta de diálogo social, puede rebasar la falta de implicación activa en los objetivos productivos.

Por otra parte, varias Comunidades Autónomas están impulsando lo que en el País Vasco, denominan "marco

autónomo de relaciones laborales". Esto suele suponer un afrontamiento de los vacíos de negociación en el marco autonómico, con convenios a esa escala, u homogeneización de convenios provinciales. Hay algo especialmente negativo para la CEOE y para algunas de sus Asociaciones nacionales. En ciertas Comunidades Autónomas se da un avance de organizaciones empresariales de carácter nacionalista. El avance de la concertación a escala autonómica, puede llevar a sustituciones de la concertación a escala estatal, pero también a cierta erosión de la representación empresarial a esa escala.

Si nos referimos a la formación en relación con todo esto, observaremos que no suele ser objeto de una atención muy amplia a escala sectorial.

Esto se observa especialmente en sectores más afectados por el minifundismo empresarial. Suele haber un gran número de empresas que no tienen infraestructura suficiente, u objetivos productivos ambiciosos, como para preocuparse por la formación de sus trabajadores. En otros casos, se abre una gran dispersión en los comportamientos empresariales.

La impulsión de la concertación a escala autonómica, favorece a la formación. En general, lleva a un enriquecimiento de los temas de acuerdo.

Y, además, es más fácil el ajuste a las necesidades, condicionamientos y posibilidades del entorno empresarial.

Pues bien, terminemos con esta aproximación. Y toquemos varios sectores concretos.

Construcción.

En España, la Construcción sufrió la crisis económica con una intensidad muy especial. La demanda había sido muy fuerte en los años 60 y principios de los 70, debido al éxodo de la agricultura y al turismo. La Crisis económica produjo una violenta contracción de actividad (37), la cual provocó un paro sumamente elevado. Gran parte de los desempleados eran, además, de recolocación difícil, debido al nivel de su cualificación básica.

Durante este período de inactividad, el Sector ha perdido cualificaciones sumamente importantes. Además, la innovación tecnológica y organizativa, han introducido cierta renovación cualitativa en la demanda de factor trabajo.

La falta de previsión, de resortes formativos eficaces y amplios, y de información y orientación profesionales, han provocado una penuria muy aguda de personal cualificado. La Construcción está viviendo en

España un relanzamiento espectacular. No solo existen grandes estrangulamientos en la oferta de factor trabajo ya cualificado, sino de factor trabajo en busca de cualificación.

Hay otra causa que ha contribuido a incrementar las necesidades. Durante varios años, el Sector ha experimentado una reestructuración organizativa espontánea, destinada a aprovechar las posibilidades de explotación que le ofrecía la legislación en materia de contratos de trabajo. El Gobierno, no solo ha flexibilizado las posibilidades de la contratación laboral, sino que está subvencionando positivamente la contratación temporal. Esto ha llevado a que el Sector de la Construcción se reorganice en una cadena de subcontrataciones sucesivas. En la cúspide, las grandes empresas tradicionales han encontrado que, en muchas ocasiones, es más rentable la subcontratación de obra con empresas constructoras de nueva implantación, o más adaptadas a la explotación extensiva del trabajo, que llevar a cabo esa parte de la actividad productiva por sí mismas. Las empresas subcontratantes, a menudo establecen, a su vez, nuevas subcontrataciones. La cadena suele alargarse para funciones que implican poco valor añadido; razón por la cual son subcontratadas nuevamente.

Estas funciones "últimas" son ejercidas con más rendimiento por pequeñas empresas, especializadas en la explotación de trabajo en condiciones extensivas.

Hasta hace unos años, estas empresas dominaban las habilidades legales necesarias para mantener la parte que deseaban de su actuación, en condiciones de "economía sumergida". Por ejemplo, aprendieron a dominar la técnica de la desaparición y reaparición, para presentarse como nuevas empresas y poder disfrutar de alicientes tales como la posibilidad de encontrar trabajo temporal y, además, subvencionado. Pero, en estos momentos, necesitan cada vez menos de estos tipos de fraude, porque la legislación les permite contratar trabajo humano en condiciones de extrema economía. En algunas ocasiones, además, utilizan la mediación de especialistas en la contratación y "control" de trabajadores, a través de prácticas abusivas.

Es así como culmina esa laboriosa pirámide de empresas, en cuya cúspide hay unas que han llegado a ser, en buena parte, gestoras de la intermediación. Y, en la base, proliferan esas pequeñas empresas, especializadas en la explotación de trabajo humano. Lo que interesa resaltar en este momento, es que estas condiciones nuevas del trabajo en España, afectan a las cualificaciones y a la política de formación. En esta carrera por la extracción del valor añadido inherente a una mayor explotación del trabajo, éste tiende a ser aplicado en condiciones de baja cualificación. Por otra parte, se trata de un trabajo tan temporal, que ninguna empresa acepta responsabilizarse de la formación a sus expensas. Y,

por otro lado, la Administración, no solo no facilita la formación de duración corta, sino que absorbe una parte del precio que todavía tiene la aplicación de factor trabajo, con la Cuota de Formación Profesional. Luego empleará esta Cuota para financiar formación de duración media.

Pues bien, la fuerza de trabajo existente en el Sector, ha llegado a unos límites tales de descualificación, que las grandes empresas constructoras, agrupadas en SEOPAN, están en conversaciones con los Sindicatos para relanzar la Formación Profesional, pues hay grandes necesidades de ciertas cualificaciones, muy escasas en el mercado de trabajo. Los convenios empiezan a contemplar la formación.

Las necesidades de formación en el Sector, están diversificadas. Y, en la mayor parte de los casos, muy alejadas de los cauces abiertos en los programas públicos. En el curso de las entrevistas que hemos mantenido para el presente Estudio, un representante de la Confederación Nacional de la Construcción, afirmaba que las necesidades de formación que experimenta la patronal en el Sector, son fundamentalmente de adaptación o perfeccionamiento, pero de duración corta; o bien, de iniciación, pero también de ciclo corto. En cualquiera de los casos, estas necesidades no se ajustaban a los programas de formación oficiales, adaptados a los requisitos de

duración del Fondo Social Europeo. Afirmaba que el Sector aporta en concepto de Cuota de Formación Profesional, unos 7.000 millones de pesetas, y, a cambio, su Organización iba a recibir en este año, 53 millones.

En cambio, un representante de Comisiones Obreras, se lamentaba de dificultades en un sentido contrario, pero de forma igualmente justificada. Es lógico que la perspectiva de oferta y demanda de trabajo, sean relativamente diferentes. Desde la primera, el Sector está falto de cualificaciones medias y elevadas, y resulta excedente en mano de obra descualificada. Por tanto, el objetivo es proveer de cualificaciones del primer tipo, a personas que, ordinariamente, no han tenido la oportunidad social de conseguirlas; y ello, a través de secuencias de acciones formativas, que puedan estructurarse en dos años sucesivos. Los programas públicos también se muestran desadaptados respecto a este tipo de necesidades sociales.

De todos modos, hay empresas que siguen manteniendo una visión pobre de la cualificación, entendiéndola casi siempre como meramente "ocupacional". Esto sucede, por una parte en empresas pequeñas y dedicadas a tareas de escaso nivel técnico. Pero también se observa, con otras características, en firmas grandes. Es frecuente el caso de empresas muy jerarquizadas, que valoran de manera muy diferencial la cualificación de distintos estratos de personal.

En el caso de la Construcción, la discriminación en el trato suele ser fácil, debido a la estructura de la negociación colectiva. Los convenios son provinciales, y, además, afectan fundamentalmente al personal de obra. Las grandes empresas suelen tener acuerdos complementarios que afectan al personal técnico y al administrativo. En algunas de estas empresas, se observa cierta correlación entre una política de recursos humanos autoritaria, una gran segregación en el trato a distintos niveles de personal, una consideración muy selectiva, y en general pobre, de la cualificación; y una competitividad en descenso.

3. Metal.

En su Programa, el CEDEFOP plantea la opción de optar entre los sectores del Metal o Electrónica. Nos vamos a centrar en el primero; pero, aprovechando que en España la Electrónica suele incluirse genéricamente en el Metal, haremos alguna referencia a ese otro Sector. Y esto, con una cierta intencionalidad: por la importancia que está revistiendo en España una inmensa reorganización a escala intersectorial e intrasectorial.

En el amplio "macrosector" del Metal (38), la formación depende fuertemente de ciertos cambios en

la demanda de factor trabajo y en la aplicación de este. Esos cambios, a su vez, suelen estar en función de transformaciones organizativas a veces gigantescas.

En España, la crisis económica indujo unos cambios mayores que en otros países, debido a las peculiaridades del modelo productivo que se adoptaron bajo el Franquismo. España se especializó en ciertos sectores, como Siderurgia, Construcción Naval y Textil. En otros, como Automóvil, se montó primero una industria nacional, aunque con patente extranjera (SEAT-FIAT). Luego, apareció otra empresa dedicada al montaje de vehículos para una firma extranjera, y, gradualmente, se pasó a desarrollar fabricación (FASA-RENAULT). El capital extranjero se mostraba dispuesto a la inversión, dados los niveles salariales y la existencia de un amplio mercado. Esto permitió dar más altura a la política de sustitución de importaciones, convirtiendo a España en un gran país exportador. De todos modos, la Empresa pública (SEAT) fue acumulando déficits, hasta que se vendió, recientemente, a una firma extranjera (Volkswagen).

En cuanto a otros bienes de consumo duradero, como Electrodomésticos, se han detectado empíricamente comportamientos que muestran una gran debilidad organizativa. Y ello, en adaptación a un entorno de de proteccionismo y reglamentación (39). Por ejemplo, en el campo de los Recursos Humanos, se advertía una

gran pobreza de competencias directivas y de metodologías eficaces.

En subsectores de fuerte intensidad tecnológica, se dio una atención mucho menor por parte de la política económica. Tal ha sucedido, por ejemplo, con la Electrónica. En Telecomunicaciones, la fortaleza de la Compañía Telefónica Nacional como demandante e inversora, permitió ir diversificando y disminuyendo la dependencia, así como desarrollar un grupo industrial.

En Electrónica, la dependencia internacional ha sido siempre amplia. Y, en concreto, la inversión extranjera. En los últimos años, esta se ha incrementado extraordinariamente. Así, en Informática, IBM fue pionera entre las grandes, instalando una factoría de montaje. Desde hace pocos años, se da una entrada masiva de tecnología y/o capital tecnología extranjeros en el segundo caso, para aprovechar el mercado español y/o aproximarse al comunitario, y/o aprovechar el bajo nivel de costos salariales para funciones de montaje. La economía de la mano de obra española ha llevado, incluso, a que se creen redes de montaje a domicilio entre mujeres del mundo rural.

Hemos entrado ya en referencias al presente. Podríamos intentar situarnos en un nivel más profundo y sistemático. En España se daba un dimensionamiento

equivocado, tanto a escala de subsectores como de empresas. Pues bien, la entrada en un entorno más competitivo, obliga a un amplio redimensionamiento, pero diversificado. Así, hay toda una serie de subsectores, excesivamente dimensionados, que entran en un proceso de reconversión, como Siderurgia, parte de la Forja pesada, Construcción Naval, Electrodomésticos de Línea Blanca, Componentes electrónicos, semitransformadores de cobre, equipos eléctricos de automoción y la mayor empresa de Electrónica (Standard-ITT). En cambio, hay otros que entran en un período de expansión.

Por otra parte, en muchos subsectores se daba un dimensionamiento inviable a escala de empresa. En esta problemática concurren también factores sobrevenidos. Por ejemplo, la innovación tecnológica, por ejemplo, ha provocado cambios múltiples en los óptimos de escala de producción; y, a veces, diversificados para las distintas fases del proceso productivo. Esto ha provocado grandes cambios en los procesos de especialización e integración vertical. Y en fusiones o absorciones.

Por otra parte, al centrarse una parte de la innovación tecnológica en ciertos componentes, como los microelectrónicos, y haber una especialización internacional considerable en torno a los mismos, España ha perdido posiciones en componentes, y ha tenido que variar de estrategia productiva en

subsectores tan sensibles como Máquinas-herramientas (40).

Todos estos cambios -y muchos más, como reorganizaciones en las cadenas horizontales de valor añadido, o grandes procesos de centralización o descentralización- cruzados con la división internacional del trabajo, han afectado fuertemente a la demanda de factor trabajo y a la aplicación de éste. En Metal, España estaba muy especializada en fabricación y montaje. La disimetría creciente, en términos de demanda de factor trabajo, entre estas fases y otras como concepción y diseño, fabricación de componentes de alto valor añadido, o nuevos medios de producción, ha influido en una contracción relativa de la demanda, y nos ha instalado de hecho en unas posiciones más desfavorables, en la división internacional del trabajo.

Aquí se plantea una cuestión importante en relación con el diálogo social. A diferencia de otros países, España no se ha dotado hasta ahora, de una cierta planificación para su expansión. Y para su especialización en la división internacional del trabajo. Esto guarda relación con la concertación y con la cualificación. Los sucesivos gobiernos no han planteado ningún diálogo con los interlocutores sociales para coordinar esfuerzos, con algún diseño de expansión. Inclusive, ya dijimos anteriormente que la Constitución establece un órgano a ese efecto; pero

cuando van a cumplirse diez años de su promulgación, aún no se ha concretado dicho establecimiento.

Evidentemente, uno de los puntos clave de una política de expansión, radica en la provisión de cualificaciones. Pero es muy poco lo que se ha hecho, y esto ha procedido en muchos casos de los agentes privados. Por ejemplo, diez años después de que ciertos Gobiernos de países desarrollados, realizaran estudios de previsión sobre necesidades de cualificación en el campo de las tecnologías de la información, se ha hecho una estimación en España, pero por parte de una Fundación (41).

La falta de una política enérgica en cualificación, está influyendo fuertemente en el crecimiento de la dependencia tecnológica española. En algunos estudios empíricos, hemos tenido ocasión de observar que solo es posible una buena asimilación tecnológica con una planificación de cualificaciones sincronizada a la previsión de productos y procesos. Cuando sucede así, la asimilación tecnológica permite una alta productividad, y la fuerza de trabajo coadyuva a una especie de desarrollo tecnológico secundario, pero muy amplio e importante. En esta atmósfera, emerge con facilidad un desarrollo tecnológico en sentido más propio, aunque no siempre más importante desde el punto de vista económico

Desgraciadamente, sin embargo, la previsión del factor

trabajo necesario, y las rectificaciones en el mismo, suelen ser posteriores a la innovación en productos y en procesos. Y, a menudo, posteriores incluso a la aplicación del mismo factor trabajo a los mismos (42). El "coste de oportunidad" de este proceder, puede llegar a ser extraordinario en sus implicaciones económicas. Pero, además, las consecuencias suelen ser muy negativas en términos de empleo y cualificación.

Es por ello que se han abierto conversaciones para la colaboración en Formación. Y ésta se da ya en algunas empresas, tal como en la Industria de producción Eléctrica.

Los cambios en las estructuras de cualificación, derivan esencialmente de la innovación tecnológica y organizativa, pero en un país dependiente: drenaje de mano de obra directa, con un cierto retroceso de criterios tayloristas y, por tanto, algún enriquecimiento de tareas; retroceso de destrezas manuales; incremento relativo de la mano de obra indirecta; elevación en los requerimientos de cualificación teórica, con rupturas en los itinerarios profesionales; crecimiento en los requerimientos relativos a Informática y Automática, CAD, CAM, CAT y CIM, Fabricación Flexible y Organizaciones "just-in-time"; desarrollo de la Logística; etc..

En el plano jerárquico, habríamos de volver a lo dicho anteriormente: crisis en la identidad ocupacional y

de cualificación de muchos mandos intermedios, y, en otro sentido, de los superiores. Retroceso de la legitimación tradicional, y del ejercicio de autoridad basado en la ejecución de tareas con arreglo a método. Desarrollo de nuevas funciones técnicas, con un menor requerimiento de destrezas, para los mandos intermedios, y de competencias dinámicas, de aplicación directa y en equipo, por parte del mando superior. Necesidad de liderazgo y capacidad comunicativa, para dinamizar equipos. Necesidades en capacidad organizativa. Etc..

Todo esto, plantea grandes necesidades en cuanto a reconversión; o provisión en el mercado externo de trabajo pero con ulterior adaptación a la empresa.

Respecto a Electrónica, la integración en componentes ha provocado un gran drenaje en mano de obra directa. Por ejemplo, una centralita telefónica moderna puede exigir en horas-hombre para fabricación y montaje, un 10% de las necesarias para producir una antigua centralita de relés. Sin embargo, aumentan las necesidades de personal técnico, y de cuadros con capacidad de dirección. Por otra parte, aumentan las necesidades de personal comercial.

Muchas de estas necesidades de cualificación, no encuentran una buena oferta formativa en el mercado.

4. Banca

— ———

Tanto en Banca como Seguros, durante un amplio período, existió un oligopolio, incompleto pero muy eficaz. La fijación de precios y condiciones de mercado, estaba apoyada en el reglamentismo del Estado y en el acuerdo entre los grandes bancos. A su vez, el Estado obtuvo algunos beneficios, al asegurar en ocasiones grandes porcentajes de colocación de títulos públicos.

Esta protección favoreció fundamentalmente a la Banca Privada. Las Cajas de Ahorros experimentaron un desarrollo muy notable, pero contaban con importantes limitaciones en el plano funcional y en el de expansión geográfica. Asimismo contaba con limitaciones el crédito cooperativo. Y, en lo que respecta al Sector Público, ha tenido una presencia insignificante en la actividad bancaria ordinaria.

Esto produjo un exceso manifiesto en la red de sucursales total. Ese exceso se hizo mayor cuando se debilitaron las restricciones a la actividad bancaria, pero se mantuvieron los precios. En una época de expansión económica, el altísimo margen financiero, financió una fuerte expansión de la red bancaria; pero, al sobrevenir la crisis económica, se empezó a dar una auténtica competencia en los precios que llevó a la desaparición de más de 50 bancos. Los costos correspondientes, fueron sufragados en su mayor parte

con dinero público, y se restableció el funcionamiento de los acuerdos de precios. Todavía, el coste del crédito en España, es altísimo, y todo el conjunto de la estructura empresarial, y las economías familiares, tienen que financiar unos altos costos de transformación, más un beneficio todavía básicamente oligopolístico. Esto tiene un efecto muy depresivo para la inversión. España tiene unos costos de mano de obra muy bajos, y un costo del dinero muy alto. En esto último, no interviene solo la política monetaria, sino el proteccionismo de que todavía es objeto la Banca.

De todos modos, gradualmente se ha permitido una mayor concurrencia de la banca extranjera, y de las Cajas de Ahorros en el interior. Cuando se firmó el Tratado de Adhesión, se levantó una especie de alarma general. Por otra parte, la Banca extranjera ya mostraba una gran competitividad.

Consecuentemente, se ha dado un movimiento general de fusiones, absorciones y asociaciones, que seguramente llevarán a una contracción en la infraestructura de sucursales y personal. Por otra parte, se intenta fortalecer la competitividad exterior, unas veces con asociaciones y otras con compras.

En definitiva, se afronta una segura contracción en el margen de intermediación, con una reducción de los costes de transformación. Esto ha de llevar a una

fuerte reducción del personal dedicado a tareas administrativas. Y una potenciación de la promoción comercial. La Banca española había cuidado muy poco la innovación y abundancia de productos, y la promoción de los mismos. Su aplicación de factor trabajo, acusaba fuertemente esta debilidad.

Evidentemente, estas tendencias están impulsadas simultáneamente por la innovación tecnológica. La informatización y automatización de la Banca española, es muy notable si tenemos en cuenta los excedentes latentes de plantilla que existen. En parte, influyeron las Cajas de Ahorros, que, con unos excedentes casi nulos, adoptaron una posición más activa.

En una primera fase de innovación, la Banca adoptó posturas de "industrialización de servicios". El objetivo fundamental era la reducción de costes por sustitución de factor trabajo. La innovación se centraba en los procesos productivos y en los nuevos medios materiales de producción. Y el trabajo se subordinaba, a veces pasivamente, a los nuevos medios informáticos. La planificación de la mecanización, se entregaba a menudo a empresas externas de servicios. Y la pobreza organizativa de ciertas entidades bancarias permitía a veces que esa planificación decidiera en la práctica, toda la estrategia en la re-aplicación del factor trabajo.

De todos modos, la "industrialización" de los servicios bancarios, no ha llevado, por lo general, a una especialización radical de la fuerza de trabajo. El impacto ha afectado más bien a métodos y tiempos, así como al control de gestión. Por una parte, la especialización ha afectado más a los puestos de trabajo como tal, que a las personas, lo cual es importante en muchas entidades, debido a la rotación espontánea entre distintos puestos. Pero, además, respecto a los puestos como tal, la división del trabajo varía mucho según los Bancos. Por ejemplo, salvo en Servicios Centrales o Regionales, el puesto específico de "terminalista" de ordenador, es extraño. El protagonismo de la Informática y el abaratamiento de los equipos, han influido en que dominen unos ciertos perfiles ocupacionales bastante polivalentes. Ahora bien, por lo general, bastante empobrecidos. Y segregados de todo un conjunto de ocupaciones mucho más ricas, en expansión.

Habíamos dicho que el puesto de "terminalista", no es frecuente. Pero, de hecho, un gran número de puestos bancarios podrían recibir tal denominación. En estos momentos, las entidades con una informática más centralizada, y sin actividad de promoción comercial en su red, han transformado gran número de puestos de una riqueza considerable, en otros donde la mayor parte de los contenidos son de auxiliar informático.

De todos modos, la innovación tecnológica, la

comercial, la financiera, y, sobre todo, la organizativa en un sentido global e integrador, están imponiendo estrategias muy distintas a la antes bosquejada. El ahorro de costes, sigue siendo importante; pero se plantea de una forma menos inmediata, más radical, e integrada con otros objetivos empresariales. Concretamente, con la expansión comercial y la búsqueda de rentabilidad a través de los productos y su comercialización.

Por otra parte, la innovación en productos requiere una consideración integrada con los procesos. Y, en estos, crece la importancia de integrar adecuadamente los de producción, y los de promoción comercial y distribución (43). Las organizaciones más competitivas, a escala internacional, muestran la importancia que tiene el asociar a la fuerza de trabajo a esta innovación, y explotación de las posibilidades latentes en la nueva tecnología.

Es así como surgen grandes estrategias opcionales. En Banca se observan comportamientos muy distintos en cuanto a la aplicación de la fuerza de trabajo. Y estas alternativas tienen una proyección muy distinta en los objetivos de Desarrollo de Recursos Humanos. La superioridad competitiva de ciertas organizaciones, parece haber convencido a la mayor parte de los bancos de la importancia del factor trabajo; y, además, de la necesidad de cualificar a proporciones amplias de la plantilla. Ahora bien, la decisión al respecto, la

profundización en la misma, y los contornos concretos, varían muy fuertemente.

Por otra parte, en ciertos bancos, aunque se desee una potenciación y dinamización de los Recursos Humanos, la tarea es difícil, y ha de ir envuelta en una reconversión total de plantillas. La clave suele estar en la pirámide de mando. En ciertos bancos, una parte de la misma es irreconvertible; y, además, tiene un control muy importantes sobre la organización. Es muy probable que este hecho lleve a una reducción de la capacidad productiva más afectada, lo cual puede servir de pretexto para provocar la salida de una parte de dichos mandos.

Es importante observar que los bancos más afectados por esta problemática, lo son en parte por haber fomentado culturas de empresa muy jerárquicas, y una sumisión total y acrítica hacia la dirección. Esto ha provocado que la promoción se haya orientado siempre por esos criterios, y se haya practicado en personas con una edad y un grado de cultura básica, que han llegado a convertirse en un obstáculo importante para la innovación y el dinamismo comercial.

La innovación tecnológica interviene fuertemente en las alternativas antes aludidas. La Informática en la Banca, ha evolucionado rápidamente (44). Desde unas primeras fases, de aplicaciones específicas, grandes instalaciones, y requerimientos de cualificación

técnicos, se pasaba a otra de gran confusión, con sistemas centralizados, por una parte, y aplicaciones específicas por otra. Gradualmente, se imponían los bancos de datos centralizados, pero avanzaba la Informática distribuida. En estos momentos, la alternativa se da entre sistemas siempre dotados de bases de datos centralizadas, pero más o menos distribuidos. Un modelo informático centralizado, dificulta que el conjunto de la red periférica participe activamente en la promoción comercial. La competitividad bancaria depende esencialmente de la rapidez de comercialización, esencialmente para los nuevos productos. Y, en segundo lugar, de la amplitud en esa rápida promoción, y la adecuación a las necesidades del cliente. Esto exige que sea el conjunto de la fuerza de trabajo existente en la red periférica, el que participe en esa promoción. Ahora bien, para ello, es necesaria una cualificación y una dedicación ocupacional, que se extienda a los productos y a su producción. Es necesario hacer una segmentación ágil de clientela, venta cruzada, singularización de servicios, y utilización ágil de Sistemas Expertos. Ahora bien, todo esto, exige una informática distribuida. Y, sobre todo, una potenciación extraordinaria de la cualificación y motivación en la empresa.

Esta elevación, donde se dé, puede compensar el drenaje de cualificación que llevará consigo la extensión de la tecnología de Sistemas Expertos, que

puede ser muy elevada. Afortunadamente, parece observarse una cierta correlación entre el dinamismo en uno y otro campo. Las entidades más atrasadas en Recursos Humanos, no han empezado, por lo general, a dar pasos en Inteligencia Artificial.

Hay un tipo de estrategia en Recursos Humanos que, en un momento dado, parecía que iba a tener una gran expansividad, pero que parece registrar ciertos retrocesos. Se trata de una especie de dinamización parcial de Recursos Humanos. Tal y como se impulsó en una gran entidad bancaria, consistió en invitar a cada miembro de la plantilla a una negociación individualizada de sus condiciones de trabajo, promoción y movilidad. Se ofrecía optar por una dinamización en todos esos campos, y grandes incentivos económicos, o la permanencia en la situación precedente. El objetivo era ir provocando un flujo de factor trabajo para tareas de promoción comercial, y una mayor movilidad en la plantilla.

Pero la sustitución, de hecho, de la negociación colectiva, y la sustitución por una individualizada, restó adhesiones por parte de los trabajadores. En muchos casos, los más dispuestos a la movilización, eran, precisamente, los más incondicionales, acrílicos y, en ocasiones, menos preparados culturalmente, de los trabajadores. Y se rectificó el rumbo.

El contrapunto de estas posturas, puede encontrarse,

en proporciones importantes, en una parte de las Cajas de Ahorros. Al mismo tiempo, en muchas de ellas se hace un gran esfuerzo formativo (45). Esto sucede también en un grupo de bancos cada vez más nutrido. En ambos casos, cuando se trata de empresas de más de 500 trabajadores -y en Banca, predomina la gran explotación-, no pueden beneficiarse del Plan FIP, a no ser en forma muy indirecta y parcial.

Sin embargo, la Banca está perdiendo personal desde 1980 con una velocidad notable, y el ritmo se verá muy acelerado en los años próximos. Es muy probable que, sin contar la Agricultura, sea el Sector donde se den más salidas de la ocupación y más necesidades de reconversión, en los próximos años. Por otra parte, hay cualificaciones muy cercanas a las bancarias, que son sumamente escasas y necesarias. Pero este tipo de planteamientos no son frecuentes en los responsables de la acción pública en Formación Ocupacional.

5. Seguros

Como decíamos, el Seguro ha tenido también durante un largo período, unos rasgos típicamente oligopolísticos, aunque de forma incompleta. También aquí, la Administración franquista, con su reglamentismo, contribuyó a afianzar la rigidez en las condiciones del mercado.

Gran parte del Seguro en España, depende de empresas bancarias. Y, sin embargo, existen rasgos diferenciales con ese Sector. Por ejemplo, el control del oligopolio, en la Banca estaba poco institucionalizado. En el Seguro, ha estado en manos de una asociación empresarial muy fuerte: UNESPA. Por ejemplo, en el campo de la Formación, la Asociación controla la "Escuela Profesional del Seguro". Esta institución docente procede de los Sindicatos verticales franquistas. Al advenir la Transición democrática, se discutió con los Sindicatos cómo se iba a controlar. UNESPA pretendía conducirla de manera unilateral, negándose, en caso contrario, al reconocimiento de los estudios correspondientes en el Convenio. Al final, se llegó a la alternativa opuesta, y la realización de estudios se entiende por muchos trabajadores como un requisito para contar con un incremento en las retribuciones. Pues su calidad intrínseca no es muy ensalzada.

De todos modos, como en otros sectores, la heterogeneidad de tamaño y condiciones de las empresas, llevan a no contemplar el tema de la formación en la concertación a escala sectorial, o hacerlo muy débilmente.

En Seguros, el oligopolio contribuyó a un gran minifundismo empresarial, dadas las bajas exigencias de partida existentes. Dada la ausencia de competitividad, y la existencia de beneficios

oligopolísticos, fue posible subsistir con muy poco volumen de negocio. Por otra parte, el dominio oligopolístico influyó en las condiciones contractuales frente a los consumidores, e indirectamente en el dinamismo comercial. Esto generó un gran subdesarrollo en el volumen total del Seguro.

Quando apareció la Crisis económica, y la Administración se tornó menos complaciente, el beneficio del Seguro empezó a depender en buena parte de la inflación y las condiciones de los contratos. Pero esto era solo el principio de una época de verdadera dureza, por el incremento de la competencia y una elevación en las exigencias de la demanda. La oferta se fue diversificando. A ello ha contribuido la irrupción en la mediación comercial, de organizaciones muy potentes.

Este desarrollo comercial va ligado, como en la Banca, a la innovación tecnológica. También aquí convergen cuatro vectores de innovación : tecnológica, comercial, financiera y organizativa. Y la integración entre las mismas, requiere cualificación (a veces en forma de reconversión), y motivación. También aquí hay un cierto drenaje en la utilización de factor trabajo para labores administrativas, una penetración masica de la Informática en las mismas, y necesidades en materia de promoción comercial. A escala global, en un primer momento, se temió una

contracción de plantillas; pero la expansión del Seguro en España es tan intensa, que no parece haber lugar para esta preocupación a escala global. Ahora bien, los flujos a escala intrasectorial están siendo importantes. Se están liquidando empresas, o fusionándose, con destrucción de puestos de trabajo.

Las necesidades de cualificación antes mencionadas, están llevando a una intensificación de la formación. En algunos casos, se da una cierta apertura a la colaboración con la representación de los trabajadores (46).

NOTAS

- (1) Por ejemplo, el mismo Ministerio de Educación reconoce: "La actual Formación Profesional no responde satisfactoriamente ni a las necesidades del mundo sociolaboral, ni tampoco a las de quienes cursan estos estudios. Las tasas de abandono y de fracaso en FP-1, sobre todo en su primer curso, son las más altas de todo el sistema. Por el contrario, con alumnado, por lo general, mejor preparado y más motivado, con mejores medios materiales y de profesorado, la FP-2 ha conocido un relevante auge en los últimos años y ha obtenido mejores rendimientos no solo en términos académicos, sino también porque proporciona más oportunidades de obtención de un puesto de trabajo"

"No obstante, también en la FP-2 han de reconocerse defectos estructurales y funcionales comunes a toda la Formación Profesional: excesiva rigidez de un sistema reglado y fuertemente académico; insuficiente enlace con la vía educativa del Bachillerato-Universidad y escasas posibilidades de salidas profesionales intermedias; dificultad económica para mantener actualizado el mantenimiento de los talleres; insuficiente conexión con el mundo laboral" (MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA, Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para Debate -MEC, Madrid, 1987) puntos 13,3 y 13,4.

Esta autocrítica es ampliada en MEC, Proyecto para la Reforma de la educación técnico-profesional (MEC, Madrid, 1988) 13 y 14.

Para una visión más detallada, puede verse : MEC (Coordinación General de Formación Profesional), Memoria de Formación Profesional (MEC, Madrid, 1985); MEC, Informe anual sobre funcionamiento de los centros de Enseñanza Media. Curso 1984-85 (MEC,

Madrid, 1986) Vol II.. También, PLANAS, J., La "Nova F.P.", una ocasió perduda (Institut de Ciències de l'Educació, Barcelona, 1985).

Para una aproximación general y descriptiva, a la Formación "Reglada" en España, puede verse Genovard, C. et al., Vocational training in Spain (CEDEFOP, Berlin, 1987)

- (2) Vid. MEC, Proyecto para Reforma..., op. cit., 1.3..
- (3) Tomado de MEC, Proyecto para Reforma..., op. cit., "in fine".
- (4) MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA, Formación Profesional. Curso 1985-86 (MEC, Madrid, 1987) 12 y 15
- (5) Vid. COMISION INTERMINISTERIAL PARA LA FORMACION PROFESIONAL, Formación Profesional en España: Situación y perspectivas (Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1981) 145. Y series de las publicaciones periódicas siguientes: INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, "Situación de los mercados de trabajo"; MINISTERIO DE TRABAJO, "Boletín de Estadísticas laborales", "Estadística de Formación Ocupacional", y "Coyuntura laboral". Además, MINISTERIO DE TRABAJO, Mercado de trabajo en España durante... (años sucesivos, desde 1984 incl.) (M. de T., Madrid).
- (6) COMISION..., op. cit., 80.
- (7) Esta reconversión se ha llevado a cabo, sustancialmente, por la vía de los hechos, pero

también se han creado algunas normas reglamentarias que parecen mantener cierta incoherencia con la "Ley Básica de Empleo" y el Decreto-Ley de creación del INEM, cuando fijan las competencias del Organismo.

- (8) Vid., por ejemplo, Acta de la Reunión del Consejo General del INEM de 24 de septiembre de 1986.
- (9) INEM (Subdirección General de Formación Profesional), Formación Ocupacional. Plan 1984, 1985, 1986 (INEM, Madrid, abril 1984).
- (10) Son reveladoras prácticamente todas las actas del Consejo General de los años mencionados. Pero, por ejemplo, puede consultarse la n. 24, del 17 de septiembre de 1985.
- (11) He aquí el razonamiento explícito en el Real Decreto 102/1986, "sobre cotización a la Formación Profesional en 1986":

"La entidad, tanto cuantitativa como cualitativa, que tiene el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional(...) implica un sustancial aumento de las cantidades destinadas por el Instituto Nacional de Empleo a los programas de Formación Profesional"

"Asimismo, la integración de nuestro país en la Comunidad Económica Europea posibilita el establecimiento de programas de Formación Profesional financiados a partes iguales por el Fondo Social Europeo y la Administración Española (...) Dicha posibilidad va a favorecer la potenciación y realización de nuevos programas formativos y de ayuda a la inserción, basados en el citado Plan de Formación e Inserción Profesional, lo

que se convierte en un elemento adicional, que obligará a aumentar la dotación destinada por el Estado a estos fines (...)"

"Las razones anteriores, junto con la desaparición de la cotización extraordinaria del 0,56 por 100, para el Fondo de Solidaridad para el empleo (...), y que supuso un cambio de financiación producido como consecuencia del Acuerdo Económico Social, al reducirse el tipo de cotización con destino a la Formación Profesional del 0,50 por 100 al 0,22 por 100, obliga a la elevación de la cuota de Formación Profesional hasta el 0,70 por 100, del que el 0,60 por 100 será a cargo de la Empresa y el 0,10 por 100 a cargo del trabajador".

Estas afirmaciones chocan con el compromiso de quince meses antes. En el AES, se rebajaba la Cuota de Formación Profesional con autonomía total de tratamiento respecto al Fondo de Solidaridad. En el Artículo 11, se establecían las cuotas para Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional. Se fijaba esta última en el 0,22 % y se decía que se estudiarían ulteriores reducciones para 1986. Inclusive, se admitía la posibilidad de disminuirlo para 1985, pero siempre que las previsiones recaudatorias se vieran superadas por la realidad.

El Decreto citado, es seguido, para años posteriores, por el Real Decreto 41/1987, de 16 de enero, y Real Decreto 1683/1987, de 30 de diciembre. No hay variación en las cotizaciones.

- (12) Así se afirma en un Documento de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, sin que, al parecer, haya sido desmentido (I Congreso Nacional de Empresarios, 14 y 15 de noviembre de 1985. Comisión socio-laboral. Ponencia: Formación Profesional. Pág. 8).

- (13) Por ejemplo, se ha querido mostrar el Plan FIP como un cumplimiento del AES, cuando, en su Artículo 16, se dice que "las partes firmantes acuerdan : (...) III (...) b) Programar los cursos y las actividades formativas en contacto con las Organizaciones Empresariales y Sindicales afectadas"...
- (14) Vid. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Anuario de Estadísticas Laborales. 1987 (M. de T. y SS, Madrid, 1988) 98.
- (14-2) MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Mercado de trabajo en España durante 1987 (M. de T. y SS., Madrid, 1989) 395 y 398.
- (14-3) INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, Memoria 1987 (INEM, Madrid, 1989) 79.
- (14-4) Vid. MINISTERIO DE T. Y SS., Mercado de trabajo...1987, op. cit., 314.
- (15) COMISION ASESORA PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, Encuesta para el diagnóstico del desarrollo de los Recursos Humanos en España (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987) pp. 194-198, en relación con ocupación de las empresas encuestadas. Hay que advertir que la representatividad de esta Encuesta es restringida, sobre todo para pequeñas empresas.
- (16) Vid.: MINISTERIO DE TRABAJO Y S.S., "Encuesta sobre política de contratación y formación de las empresas españolas -1987), en "Coyuntura Laboral", abril 1988, pp. 17-20. En esta Encuesta, un 52 % de las empresas manifiestan realizar actividades de formación profesional.

Recientemente, la Consultora Mc Kinley & Lloyd, en una encuesta sobre 250 empresas, ha detectado que los presupuestos de formación suelen oscilar entre el 0,5 % y el 1,5 %, con fuertes diferencias a favor de las grandes empresas, en contraste con las pequeñas.

- (17) Los objetivos de la Administración en relación con el Plan FIP, son bastante ambiguos. Las expresiones empleadas por ciertos responsables impiden saber si se intenta conseguir una acción formativa de verdadera calidad (y, en su caso, una auténtica inserción profesional); o si el nivel de aspiraciones es, más bien, aprovechar la Cuota de Formación Profesional y la financiación del Fondo Social Europeo para estimular la oferta formativa. Esto segundo incluye la búsqueda de una cierta calidad mínima, pero sin grandes aspiraciones en términos de cualificación. Esta falta de ambiciones en términos de formación y cualificación, se compensaría con unos ciertos logros en cuanto asistencia indirecta al desempleo. Por otra parte, además de las "becas" y ayudas para alumnos, también hay transferencias y facilidades para las empresas. Además, se facilita el empleo de factor trabajo en condiciones de temporalidad.

- (18) Art. 40,2 : "Los Centros promoverán la colaboración de las empresas dedicadas a las actividades de que se trate, con miras a lograr que los alumnos obtengan una capacidad y una formación práctica actualizada"

Art. 89,3:.."El Centro mantendrá relación con las Empresas y vinculación con el mundo laboral, para la mejor preparación de los alumnos y la incorporación de los mismos a los puestos de trabajo".

- (19) BOE 20 de diciembre de 1975
- (20) "Instrucciones de la Dirección General de Promoción Educativa para la aplicación del Programa de Formación Profesional de Segundo Grado en alternancia", de 7 de julio de 1987, punto octavo.
- (21) MEC, Proyecto para la Reforma de la Enseñanza..., op. cit., 13.18-20.
- (22) MEC, Proyecto para la Reforma de la Educación Técnico-Profesional (MEC, Madrid, 1988) 223 y 23; 40.
- (23) Propuesta para la Reforma de la Enseñanza....., op. cit., 14.5-8.
- (24) Se trata de los recogidos en la nota 11.
- (25) Art. 133, 1.
- (26) Como ejemplo, podemos tomar la regulación de un tipo especial de contrato, llamado "en prácticas". Se trata de un contrato adecuado para que las personas que han terminado hace menos de cuatro años unos estudios determinados, puedan desarrollar un ejercicio laboral que, al mismo tiempo, implique una práctica de los conocimientos adquiridos. Pues bien, tras una modificación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, denominada "del Estatuto de los Trabajadores", se establece como primera regla de comportamiento que: "El puesto de trabajo será adecuado a la finalidad de facilitar la práctica

profesional del trabajador para perfeccionar sus conocimientos y adaptarlos al nivel de estudios cursados" (Art. 11, 1, a). Pues bien, si se toma la norma reglamentaria que desarrolla esta figura contractual (Real Decreto 1992/1984, de 31 de octubre), se advierte que no hay ninguna instrumentación que pueda dar eficacia a la exigencia enunciada. Únicamente se exige una mención, que puede ser tan genérica como se desee, del objeto de las prácticas denominado más tarde, en un Anexo, "objetivo fundamental", para el cual se destina un corto espacio de escritura). Por otra parte, las infracciones se prevén en relación con el texto de la norma reglamentaria, no de la legal.

Ahora bien, ¿cuál es la utilización que se pretende, y cuáles los obstáculos para conseguirla? Pues bien, eso permanece envuelto en la ambigüedad. Pero hay varios hechos patentes. No existe una base jurídica precisa para entender cuándo un empleador está abusando de un joven contratado en estas condiciones. En segundo lugar, está comprobado que una gran cantidad de contratos de esta índole se utilizan, no para dar formación, ni siquiera como objetivo secundario, sino porque proporcionan la posibilidad de contratar jóvenes temporalmente y de manera reiterada, pero, además, con incentivos económicos, como desgravaciones a la Seguridad Social, y, en ciertas condiciones y momentos, subvenciones directas. Los Sindicatos denuncian continuamente los abusos que existen en los contratos "en prácticas" y "para la formación" (27).

Por ejemplo, vid. Conclusiones de las Jornadas Confederales de UGT sobre "Educación, Formación y Empleo", 13 y 14 de mayo de 1987. Y la Ponencia para el Cuarto Congreso de CC OO, "La concertación social en España : una experiencia a superar", agosto 1987.

El Plan FIP, al que antes nos hemos referido, ha creado incentivos adicionales para este tipo de

contrataciones. Esta incentivación es simultánea a una política de empleo centrada en conferir flexibilidad a la utilización de factor trabajo y hacer descender, o, al menos, congelar, el precio de dicho factor, sobre todo para nueva contratación.

Uno de los puntos de conflicto que han impedido que se desarrollase una "Mesa" de debate y concertación sobre Empleo en mayo de 1989, ha sido la exigencia sindical de controlar los incentivos públicos ligados a formas de contratación temporales.

- (27) Las grandes centrales sindicales se han quejado de ser objeto de represalias a través del Plan FIP. Otros agentes tratan de conseguir subvenciones con influencias. Aunque estas presiones no tengan éxito, surgen debido a la discrecionalidad de la cual dispone la Administración.
- (29) El Instituto Nacional de Empleo tiene una organización periférica dependiente, no ya de sus Servicios Centrales, sino del Ministerio de Trabajo y, en la periferia provincial misma, de los Gobernadores Civiles (concretamente, en materias de Personal). Su desadaptación respecto a la estructura autonómica del Estado es casi total desde el punto de vista orgánico, y muy elevada desde el punto de vista funcional. Afortunadamente, en esta vertiente se está avanzando.
- (30) Vid. Comparecencia del Ministro de Trabajo ante la Comisión de Trabajo del Senado, de 10 de diciembre de 1987, Diario de Sesiones, pp. 16 y 18-19.
- (31) Según la Resolución de 5 de junio de 1987, de la Dirección General de Trabajo, "de atribución de resultados electorales correspondientes a las elecciones a los órganos de representación de los

trabajadores en la Empresa, celebradas en el periodo comprendido entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 1986", los Sindicatos más representativos en el ámbito estatal, son UGT, con un 40,92 % del porcentaje electoral y CC OO, con un 34,54 %. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Sindicato mayoritario es ELA-STV, con el 34,47%.

- (32) Encuesta realizada por el IESE y Hay Ibérica. Una Encuesta análoga, realizada por las mismas entidades en 1986, revela que ya poseen Departamento el 84 % de las grandes empresas (ZARATE, J.R., "Así está el Personal". En "La Actualidad Económica", 22 de septiembre de 1986, 24 y ss..
- (33) Sobre "Nuevo Corporatismo" en relación con la situación española, vid. el número monográfico 22 de "Papeles de Economía Española" (1985).
- (34) B.O.E. de 10 de octubre de 1984.
- (36) HOMS, O. et al., Cambios de cualificación en las empresas españolas (IESA, Vol 1, Madrid, 1987) 182.
- (37) Vid. FINA, LL., y TOHARIA, L., Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural (IESA, Madrid, 1987) 34-35.
- (38) En Metal existen cincuenta convenios provinciales, y unos 500 convenios de empresa, que afectan a más de 1 200 000 trabajadores. Vid. FITEL, Negociación colectiva en...(años sucesivos)
- (39) Vid. GONZALEZ, L, "Crisis en la mediana empresa industrial (1973-1977)". En "Papeles de Economía

española", n. 22, 1985.

- (40) Vid. HOMS, O., et al., Cambios de cualificación..., op. cit., 101 y ss.. Y Volumen específico sobre Máquina-herramienta.
- (41) Varios, Formación de técnicos e investigadores en tecnologías de la información (FUNDESCO, Madrid, 1986).
- (42) Este comportamiento fue constatado por uno de nosotros en un "estudio de caso" en una gran empresa automovilística. Un contraste posterior con responsables de la mayor parte del Subsector, confirmó que se trata de una conducta mayoritaria, aunque en curso de rectificación.
- (43) Vid. VARIOS, Innovació tecnològica, organització del treball i inserció professional des del 2n cicle de la Nova Formació Professional (Institut de Ciències de l'Educació, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1986) 24 y ss..
- (44) Vid. CASTELLS, M., et al., Nuevas tecnologías, economía y sociedad en España (Alianza, Madrid, 1986, Vol. 2) 641 y ss..
- (45) HOMS, O., et al., Cambios de cualificación..., op. cit., Volumen dedicado a Banca.
- (46) Por ejemplo, un Convenio del Grupo asegurador "La Estrella" : "El grupo asegurador cuidará especialmente de programar cursos intensivos de formación a todos los niveles profesionales, de acuerdo con una planificación previa que atenderá a

las necesidades presentes o futuras, con el fin de elevar el potencial técnico y humano de todo el personal"

"No obstante, la Dirección de la Empresa admitirá, para estudio, cuantas sugerencias sobre formación le aporten los distintos Comités de Empresa y Delegados de Personal" (Art. 39. Convenio para 1988, publicado por Resolución de la Dirección de Trabajo, de 4 de diciembre de 1987).

CONCLUSIONES

1. En España, la actividad de los interlocutores sociales en el campo de la Formación Profesional, está avanzando rápidamente.

Sin embargo, la institucionalización de dicha actividad presenta unos contornos bastante heterogéneos. Esta irregularidad deriva fundamentalmente de la normativa jurídica y de la actividad administrativa.

2. Respecto a las bases del ordenamiento jurídico, la Constitución española es muy explícita, y muy favorable a la formación profesional y a los interlocutores sociales. Consagra la autonomía de estos, y, al mismo tiempo, impone su participación en la Administración. Reconoce implícitamente el derecho a la formación profesional, y explícitamente, el relativo a la participación de los trabajadores en la empresa y a la promoción.

3. La normativa constitucional tiene un desarrollo legal desigual. En el área educativa, dicho desarrollo es amplio y riguroso. Además, está bien apoyado por la actividad administrativa. En general, existe una actitud general propicia a la colaboración con los agentes sociales.

4. En el área laboral, la situación es más compleja. Hay un cierto desarrollo legal, tal como la enunciación del derecho a la formación de todo trabajador en activo. Pero ésta y otras prescripciones, así como los mismos preceptos constitucionales, no siempre han guiado la práctica administrativa.

La situación reciente, sin embargo, parece registrar progresos, especialmente en cuanto a participación en la actividad pública en materia de formación. En concreto, crece la participación en algunos de los órganos existentes al efecto (en especial, la Comisión Ejecutiva del Instituto Nacional de Empleo, y las Comisiones provinciales del mismo Organismo), y, simultáneamente, en el gran programa público de Formación "Ocupacional": el "Plan de Formación e Inserción Profesional".

En cuanto al respeto y apoyo a la concertación social, también se registran algunos avances. Sobre todo, están desapareciendo condicionamientos negativos. De todos modos, sigue existiendo uno que tiene una importancia capital.

5. Para aproximarnos a esta cuestión, hemos de decir que la concertación social en España ha tropezado con grandes obstáculos y condicionamientos. Pero se han dado esfuerzos repetidos, por ambas partes sociales, para impulsarlo, sobre todo desde las instancias "cúpula".

Debido a la pobreza que ha venido aquejando a la

concertación social, la formación profesional ha sido abordada muy tardíamente. Pero en el "Acuerdo Económico y Social", de 1984, se llegó a pactos fundamentales para la concertación en este campo, que comenzaron a dar sus frutos. Un avance decisivo fue que la cotización obligatoria de los empresarios y trabajadores para formación profesional (la "Cuota de Formación Profesional"), fue rebajada considerablemente, y en su lugar se creó una aportación de administración tripartita.

6. Pues bien, al mismo tiempo que empezaba a dar sus primeros pasos esa actividad en concertación, la Administración aprobó un "Plan de Formación e Inserción Profesional", de manera unilateral y gestión pública. Posteriormente, volvió a elevar la Cuota de Formación Profesional, y la afectó a la financiación del programa citado. Este Plan está gestionado por la Administración, aunque con participación de los agentes sociales, e incluye transferencias financieras a los agentes privados por la impartición de formación inserta en el Programa.

7. Estos comportamientos públicos han tenido un impacto negativo para la concertación en Formación Profesional. No nos referimos al Plan FIP como tal, sino a la forma de financiarlo, que ha desviado el comportamiento de los interlocutores sociales. En sí mismo, el Plan FIP ha estimulado la actividad de los interlocutores sociales en formación. Pero

esta actividad se ha desenvuelto hasta ahora fundamentalmente de manera unilateral, por parte de cada organización patronal o sindical.

Los agentes sociales aceptan la importancia de un gran programa dirigido a favorecer la inserción, reinserción y reconversión profesionales. También parecen aceptar que un tal programa absorba el grueso de la financiación procedente del Fondo Social Europeo. Pero lo que supone un atentado grave para la concertación social, y también para la autonomía de los interlocutores sociales, es que se eleve drásticamente la cotización para formación profesional, y, como un impuesto a la utilización de factor trabajo, o al trabajador como tal, se destine también a la formación de inserción, reinserción y reconversión profesionales, esencialmente para desempleados.

8. La situación actual afecta especialmente a muchas empresas y trabajadores, que no pueden beneficiarse de su Cuota de Formación. En general, la atención hacia los trabajadores en activo tiene un lugar muy limitado en el Plan FIP.

Esto dificulta la efectividad del derecho a la formación de los trabajadores en activo, vigente desde el punto de vista legal, e implícito en la Constitución. Y frena la adaptación de la fuerza de trabajo a las exigencias de la innovación tecnológica y organizativa, lo cual tiene implicaciones importantes para la productividad y

competitividad de la economía española.

9. Hay otros ámbitos en los cuales se completa la normativa jurídica que rodea la actividad de los agentes sociales, y el comportamiento administrativo al respecto. Así, algunas Comunidades Autónomas son muy activas en la catalización de la concertación social, y abren cauces para la participación de los agentes sociales. Asimismo, un cierto número de Diputaciones provinciales y forales, así como muchos Ayuntamientos, contribuyen a dar una gran vitalidad a ambos tipos de actividad. Además, muchas de estas esferas estatales o administrativas, están desarrollando un gran dinamismo y calidad en cuanto a la Formación propiamente dicha.

En el área educativa, existen cauces para una adecuada homogeneidad y cooperación en la actividad de todas estas instancias territoriales; así como también en cuanto a la representación de los agentes sociales en las instituciones y programas públicos. En cambio, en el área de la formación "ocupacional", existe cierta heterogeneidad y descoordinación, aunque hay convenios bilaterales.

Esta heterogeneidad está provocando una fragmentación creciente de los mercados de trabajo. Esto no parece debido tanto a las pretensiones de las Comunidades Autónomas, como a la ausencia de una adecuada y activa "gestión" sobre el mercado a

escala global.

11. Estas insuficiencias en la gestión de mercado de trabajo y servicios en relación con el empleo, han llevado a una paradoja. El Gobierno trata de atajar la inflación con medidas monetarias y contracción de rentas salariales. Ahora bien, su prolongada compresión sobre los aumentos en convenio colectivo, han contribuido a generar un gran vacío de cualificaciones. A medida que se ha dado una reactivación en la economía, se han manifestado tales insuficiencias de oferta en muchas cualificaciones, que se ha creado una tensión inflacionista imposible de atajar con política de rentas.

La única forma es abordar de manera rápida y eficaz las angustiosas necesidades de cualificación que experimentan muchas empresas, es mejorar la acción pública en formación profesional. Pero esto parece imposible sobre las bases actuales.

La acción pública sobre la formación reglada, está avanzando mucho, pero sin un adecuado conocimiento de las necesidades de cualificación, y de su distribución territorial.

En cuanto a la formación llamada "ocupacional", la acción pública parece carecer de objetivos precisos de cualificación, y también falta un conocimiento adecuado de los mercados, y de las necesidades en términos cualitativos.

Estas insuficiencias parecen guardar relación con la apertura a los interlocutores sociales.

12. En cuanto a estos, su actividad en formación está creciendo rápidamente, y su valoración de la misma. Pero no sucede lo mismo con la concertación.

A nivel "cúpula", se observa algo paradójico. Los impulsos de concertación que se han dado a ese nivel, han fracasado en parte, por incumplimientos de la Administración.

En cambio, el llamado "Plan de Formación e Inserción Profesional" ha impulsado fuertemente la actividad unilateral, en relación con la Administración.

13. Tras esta detención experimentada a "nivel cúpula", ha habido un cierto progreso en ciertos sectores; y, sobre todo, en muchas empresas. Pero la parte empresarial sigue siendo muy reacia a cualquier cosa que, aun remotamente, suponga participación.

Esto prolonga una situación de subdesarrollo social. Pero también, de inferioridad competitiva. Los bajos niveles de productividad que aquejan al empleo del factor trabajo, parecen proceder en buena parte de insuficiencias organizativas en la aplicación de dicho factor. En ello parece darse una falta de calidad técnica ; y, por otra parte, una insuficiencia básica para

provocar motivación. En un contexto de fuerte innovación tecnológica, organizativa y comercial, muchas empresas españolas siguen obstinándose en aplicar los recursos humanos sin contar con los sujetos humanos que los encarnan. En estas condiciones, es difícil elevar suficientemente la productividad.

14. De todos modos, en ciertos sectores, los desafíos que plantea la competencia, y la superioridad de ciertos modelos organizativos, están elevando la valoración de la formación profesional. En muchos casos, también de la motivación; y, en orden a ella, de la participación.

SUGERENCIAS

1. Parece conveniente una mayor definición y coherencia en el marco institucional que rodea la actividad de los interlocutores sociales en formación. En esta línea, es necesario desarrollar de manera sistemática los postulados constitucionales al respecto, especialmente en el área más directamente relativa a la Formación Ocupacional.

2. En esta línea, podría ser conveniente preparar una Ley que desarrollase de manera homogénea y sistemática el derecho a la formación profesional, y derechos y deberes conexos y derivados.

3. El modelo básico que parece más oportuno para orientar institucionalmente la actividad de los agentes sociales, sería distinguir tres esferas. La primera sería la correspondiente a una plena autonomía de la voluntad, bien en actividad unilateral o en concertación. Esta segunda, se apoyaría con ciertos incentivos o estímulos públicos.

La segunda esfera, correspondería a una concertación "controlada". Se trataría de destinar una cierta financiación -correspondiente, esencialmente, a la Cuota de Formación Profesional-, y de aplicación por parte de los interlocutores sociales. La cotización y

condiciones básicas de empleo, estarían sometidas a obligatoriedad, orientada a dar efectividad al derecho a la formación profesional de los trabajadores en activo (reconocido en el Estatuto de los Trabajadores), y del derecho a la participación de dichos trabajadores en la empresa (reconocido en la Constitución y en el Estatuto mencionado). La no aplicación de la cotización antes citada, o la falta de acuerdo al respecto, tendría como consecuencia su paso a los presupuestos de acción pública.

La tercera de las esferas antes anunciadas, sería la participación en las instituciones y programas públicos de formación. Esto incluye, por una parte, la participación en la programación y control de la actividad pública. En segundo lugar, y eventualmente, la inserción en la oferta formativa apoyada por el Estado.

4. Desde el punto de vista funcional, cada uno de estos ámbitos de actividad en formación, tendría un sentido propio. El reconocimiento de una esfera de autonomía total, permite la actividad formativa en cada organización y por parte de cada organización. En el caso de la empresa, nos referimos a una formación controlada de manera más unilateral por el empresario, y que, en principio, depende de los medios financieros de éste.

5. Respecto a la esfera de concertación

"obligatoria", la solución no es volver a la situación del AES y del Fondo de Solidaridad. La economía y sociedad española, reclaman algo más, en una situación de fuerte competitividad internacional. Es necesario elevar la asignación de recursos en la adaptación, actualización y perfeccionamiento de la fuerza de trabajo existente.

También es preciso seguir apoyando el reemplazo de los recursos humanos ociosos, a través de la cualificación. Este último campo de objetivos, puede seguir absorbiendo el grueso de la financiación obtenida del Fondo Social Europeo. Pero la aportación que realiza el Estado, debe proceder de los ingresos ordinarios. Se trata de un objetivo de la comunidad social en su conjunto, y parece impropio y disfuncional que se financie a través de un impuesto sobre la utilización del factor trabajo, y de una contribución extraordinaria para los trabajadores, que ya soportan una cuota desproporcionada de los ingresos públicos.

Para la comunidad social, es importante también que la Cuota de Formación Profesional se emplee en la urgente labor de readaptar y elevar la cualificación de la fuerza de trabajo ya ocupada. Con ello, puede conseguirse una elevación en la productividad, decisiva para el desarrollo español.

La Administración no puede adoptar una postura abstencionista -y, mucho menos, negativa- ante la

concertación social. Se trata de una vía esencial para el desarrollo social y económico de la comunidad nacional. Por esta transcendencia, existe una normativa europea y de la OIT que compromete a apoyar dicha concertación.

Respecto al incremento en la asignación de recursos a formación, la economía española está sometida a graves carencias en muchas áreas de cualificación. Las consecuencias en términos de deseconomías, inhibición de la demanda, pulsiones inflacionistas y futura sustitución de la oferta por mano de obra extranjera, son extraordinarias. Además, las repercusiones de todo esto para los ingresos y gastos públicos, son gigantescas. Por tanto, es muy posible que el aumento de gasto público fuera más que compensado a bastante corto plazo. A condición de adoptar un modelo de acción pública en formación más adecuado, e instrumentado con mayor altura técnica.

6. Algo que sí parece corresponder al Estado, es controlar el uso de la Cuota, para hacer efectivo su uso en concertación. Parece conveniente establecer que los medios financieros que no sean aplicados en concertación, vayan a nutrir los Presupuestos del Estado, o queden afectados directamente a la acción pública en formación.

Dado el minifundismo de muchos sectores, convendrá que la Administración facilite la acción concertada, no necesariamente a escala de empresa, sino, en su caso de sector o subsector, o área

territorial, o ambos. Y también, que apoye técnicamente la realización de acciones formativas a esas escalas.

La actual Cuota de Formación Profesional, es insuficiente para financiar las necesidades de la empresa española en adaptación, actualización y perfeccionamiento. Supone, aproximadamente, PTA 5 500 por trabajador y año. Ya en la actualidad, los gastos de las empresas en reciclaje, aparte de la Cuota, pueden exceder el doble de esta cantidad. La cifra antes citada, equivale a unas tres horas anuales de buena formación, por trabajador. Lo cual, en un contexto de cambio tecnológico, comercial y organizativo tan profundo como el actual, es muy escaso.

Por ello, es conveniente que el Estado favorezca una ampliación de la financiación dedicada a la formación en concertación, procedente de las empresas. Pero, además, es previsible que, tras algún año de introducción, se compruebe que el tipo impositivo actual de la Cuota, es insuficiente. Por lo cual, la Administración laboral, en contacto con los agentes sociales, podría estudiar la conveniencia de elevar gradualmente el tipo. Convendría que ese ajuste fuera simultáneo a descensos en la cotización patronal a la Seguridad Social. Y que se llevase a cabo por Ley.

7. En cuanto a la participación en las instituciones y programas públicos, se está progresando

considerablemente. Pero convendría completar el desarrollo jurídico de los principios constitucionales y legales. Ahora bien, sobre todo, se trataría de dar efectividad y riqueza a la colaboración social. En la actualidad, la participación en el área laboral todavía despierta susceptibilidades, y está sujeta a un excesivo formalismo. Sería positivo que la Administración reconociera la necesidad de la colaboración social.

Esto guarda relación con un enriquecimiento de la acción pública en formación; y también con la consecución de unas bases más firmes para la misma. Así, es necesario estudiar mucho más intensamente las necesidades formativas, y con una cierta precisión cuantitativa y cualitativa. Asimismo, es necesario desarrollar una reflexión sistemática sobre los objetivos fundamentales de la acción pública en formación profesional. Entre otras cosas, convendría determinar los objetivos en materia de formación propiamente profesional y en formación ocupacional, y articular ambos tipos de formación. Estas bases de planificación, habrían de ser desarrolladas en objetivos de cualificación, a escala sectorial, geográfica y de modalidad de acción formativa.

Asimismo, sería conveniente dar más precisión a la acción administrativa, a través de algún plan especial de empleo-formación.

Para todas estas actividades, es necesario un diálogo amplio, franco y orientado por la búsqueda

de eficacia.

Así sería posible replantear todo el modelo público de actividad en formación ocupacional, de tal modo que haga frente con eficacia a las angustiosas necesidades de cualificación que experimenta el sistema productivo.

8. Entre las insuficiencias expresadas, hay una que condiciona las demás. Se trata del estudio del mercado de trabajo y necesidades de formación. El desconocimiento actual en estos campos, constituye un estrangulamiento gravísimo, de tal modo que es urgente una acción múltiple, aunque coordinada en lo posible.

Pues bien, nos atrevemos a sugerir que, si prevaleciese la utilización de la Cuota de Formación Profesional en la línea antes expresada, los interlocutores sociales podrían dedicar una pequeña proporción a la creación de un Instituto dedicado a esos estudios ; y, eventualmente, a otros conexos.

Esta institución podría comenzar nutriéndose de un 1% de la Cuota, para aumentar luego algo más; y, posteriormente, tender a la autofinanciación. Podría estar al servicio, y bajo control, del Consejo General de la Formación Profesional, bien en su totalidad, si la Administración acepta una aportación y gestión tripartitas, o bien de los dos interlocutores sociales.

Durante los cinco primeros años, dicha institución podría dedicarse fundamentalmente a investigación ocupacional, de cualificaciones, de necesidades de formación y de oferta formativa. Más allá, a una actualización de tales estudios; y también al apoyo formativo y estudios para el estímulo de las relaciones laborales.

9. Convendría que el marco jurídico de los agentes sociales, así como las condiciones del mercado de trabajo (incluyendo las bases de la acción pública en "formación ocupacional"), alcanzasen una homogeneidad mínima a escala nacional. Y, sobre todo, una cierta coordinación. Esto no puede entenderse como una justificación para frenar a las Comunidades más activas y eficaces. Exige, más bien, un esfuerzo de los poderes del Estado -y, quizá especialmente, de la Administración Central- para extender a todos los ciudadanos unas condiciones análogas.

El camino a seguir puede ser, básicamente, el empleado en el área educativa. En primer lugar, la Ley podría desarrollar los principios constitucionales de manera general, incluyendo órganos de participación a escala autonómica e inferior. Y se puede crear una Comisión o Conferencia que reúna a los consejeros de trabajo, o responsables de formación ocupacional, de todas las autonomías. Si se avanza en una mayor integración entre la formación ocupacional

"reglada" y la "ocupacional", podría haber reuniones mixtas con la Conferencia de consejeros de Educación, o crear otro tipo de organización. En cualquier caso, lo importante no son tanto los órganos cuanto el intercambio de estudios y criterios técnicos. Y la coordinación de decisiones. Una cierta unidad del mercado de trabajo, beneficia a todas las Comunidades.

10. En estos momentos, las actitudes de los interlocutores sociales en relación con la concertación, parecen atravesar por una cierta crisis. Esta crisis es de signo positivo en lo que concierne a buen número de empresas, situadas entre las más competitivas; e incluso, afecta a ciertos sectores. Por el contrario, parece negativa en cuanto a la negociación a nivel "cúpula".

Esto último, requiere un impulso de superación, por razones sociales y por motivos económicos. Por una parte, no es posible una democracia avanzada y un auténtico desarrollo social, sin una cierta participación de los trabajadores. En un país socialmente avanzado, no tiene sentido aplicar y desarrollar recursos humanos son contar mínimamente con los mismos.

Desde el punto de vista económico, la experiencia está mostrando que el secreto de las organizaciones más dinámicas y flexibles, radica, en buena parte, en sus recursos humanos: en la cualificación y motivación de los mismos. El desafío competitivo

requiere una incorporación rápida y flexible de la innovación tecnológica y comercial, y una explotación veloz y profunda de sus posibilidades productivas. Esto depende de una dinamización y potenciación del conjunto de la fuerza de trabajo, y de una colaboración inteligente y activa por parte de las plantillas en su conjunto. La mera observación de las empresas competitivas, muestra la importancia fundamental que juegan la cualificación y la motivación. También es patente la importancia que, respecto a lo primero, juega la formación, y respecto a los segundo, una cierta participación.

Los próximos cinco años nos dirán si las estimaciones anteriores son ciertas. Pero nuestro país está muy atrasado en ambos campos, y es necesario adoptar estrategias que eviten una posible catástrofe. Es probable que la apuesta en esos dos campos, sea una clave de supervivencia. Y, por ello, nos conviene dar cumplimiento a la Constitución y a la normativa europea.

CEDEFOP — Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional

El papel de los interlocutores sociales en la formación profesional en España

Eduardo Megía y Esteban Villarejo

CEDEFOP Documento

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1989 — VII, 219 pp. — 21,0 x 29,7 cm

ES, EN

ISBN 92-825-0663-5

Nº de catálogo: HX-56-89-376-ES-C

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: ECU 5

Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas

BELGIQUE / BELGIE

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
42, Rue de Louvain / Luuvenaweg 42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tel. 5 12 00 25
Télécopieur: 5 11 01 84
CCP / Postrekening 000-2006502-27

Sous-dépôts / Agentschappen:
Librairie européenne / Europese Boekhandel
Avenue Albert Jorriat 50 / Albert Jorriatlaan 50
1200 Bruxelles / 1200 Brussel
Tel. 734 02 81
Télécopieur: 735 06 60

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202 / Koningstraat 202
1080 Bruxelles / 1080 Brussel
Tel. (02) 538 5189
Télex 63220 UNBOOK B

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
EF-Publikationer
Ortstavej 18
2500 Valby
Tlf. 35 44 22 66
Telefax: 35 44 01 41
Girokonto 6 00 06 86

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße
Postfach 10 80 08
5000 Köln 1
Tel. (02 21) 20 29-0
Fernschreiber:
ANZEIGER BONN 8 882 595
Telefax: 20 29 278

GREECE

G.C. Elathroudeakis S.A.
International Bookstore
4 Nikis Street
105 63 Athens
Tel.: 3226-323
Telefax: 218410 ELEF
Telefax: 3254 889

Sub-agent for Northern Greece:
Molho's Bookstore
The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel. 276 271
Telefax 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trzafalgar 27
E-28010 Madrid
Tel. (91) 446 80 00

Mundi-Press Libros, S.A.
Castelló 37
E-28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
436 36 37 (Dirección)
Télex 45370-NPLJ-E
Telefax: (91) 276 39 98

FRANCE

Journal officiel
Service des publications
des Communautés européennes
28, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tel. (1) 40 58 75 00
Télécopieur: (1) 4068 7574

IRELAND

Government Publications Sales Office
Suir Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel. 71 03 09

or by post
Government Stationery Office
EEC Section
6th floor
Bishop Street
Dublin 8
Tel. 78 16 66

ITALIA

Licosa Spa
Via Benedetto Fortini, 120/10
Casella postale 552
50 126 Firenze
Tel. 84 54 15
Telefax: 84 12 57
Telex 570486 LICOSA I
CCP 343 509

Subagent:

Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU
Via Meravigli, 16
20 123 Milano
Tel. 80 76 79

Herder Editrice e Libreria

Piazza Montecitorio, 117-120
00 186 Roma
Tel. 67 94 628/67 96 304

Libreria giuridica

Via 12 Ottobre, 172/R
16 121 Genova
Tel. 59 66 93

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Abonnements seulement
Subscriptions only
Nur für Abonnements

Messagerie Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2338 Luxembourg
Tel. 48 21 31
Télex 2515
CCP 45242-83

NEDERLAND

SDU uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA s-Gravenhage
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)
Telefax: (070) 478351

PORTUGAL

Imprensa Nacional
Casa da Moeda, E.P.
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 4-5
1092 Lisboa Codex
Tel. 69 34 14

Distribuidora Livros Bertrand Ltd.
Grupo Bertrand, SARL
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apart. 37
2700 Amadora Codex
Tel. 483 90 50 - 494 87 88
Telex 15798 BERDIS

UNITED KINGDOM

HMSO Books (PC 18)
HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (01) 873 9060
Fax: GPO 873 8463

Sub-agent:
Alan Armstrong Ltd
2 Arlwright Road
Reading, Berks RG2 0SQ
Tel. (0734) 75 17 71
Telex 849937 AAALTD G
Fax: (0734) 755164

SUISSE

OSEC
Stämpfenbachstraße 85
CH-8035 Zürich
Tel. (01) 365 51 51
Fax: (01) 365 52 21

ÖSTERREICH

Menz'sche Verlagsbuchhandlung
Kohlmärkt 16
1014 Wien
Tel. (0222) 531 61-0
Telex: 11 25 00 BOX A
Telefax: (0222) 531 61-81

TÜRKIYE

Dönys süper veb ofset A.Ş.
Narlıbahçe Sokak No. 15
Cağaloğlu
İstanbul
Tel. 512 01 90
Telex: 23822 devo-tr.

UNITED STATES OF AMERICA

UNIPUB
4661-F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
toll free (800) 274-4888
Fax: (301) 459-0056
Télex 7106280419

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd
61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 287 4184
Ottawa Region (613) 238 8985-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd
17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 364 0131

Journal Department
PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 438 0124

AUTRES PAYS OTHER COUNTRIES ANDERE LÄNDER

Office des publications officielles
des Communautés européennes
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
CC bancaire BIL 8-109/8003/700

Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional,
Edificio Jean Monnet
Bundesallee 22, **D-1000 Berlín 15**
Tel. (030) 88 41 20; Télex 184 163 eucen d; Telecopia (030) 88 41 22 22

CEDEFOP

23 05 17

Nº de catálogo: HX-56-89-376-ES-C

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: ECU 5

ISBN 92-826-0663-5



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
L-2985 Luxembourg



9 789282 606636