

## Educación permanente y formación profesional ocupacional<sup>1</sup>

**Mariano Fernández Enguita**  
Universidad de Salamanca

Correspondencia  
**Mariano Fernández Enguita**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología y  
Comunicación  
Edificio F.E.S.  
Campus Miguel de Unamuno  
37007-Salamanca  
Tel. +34 923 294 400 (3191)  
Fax +34 923 294 713  
mfe@usal.es

### RESUMEN

La Educación Permanente de Adultos de carácter general ha venido decreciendo a medida que la población sin estudios mínimos también lo hacía o se concentraba en los grupos de mayor edad. La de carácter ocupacional, o Formación Profesional Ocupacional, ha crecido aceleradamente. Este tipo de formación se dirige esencialmente a los sectores con un menor nivel de educación reglada, pero los grupos con mayor nivel van llevándose una parte creciente. En ausencia de mecanismos de mercado o de instrumentos de evaluación, resulta imposible medir la eficiencia y la eficacia del sistema.

**PALABRAS CLAVE:** Educación, empleo, formación profesional, cualificación, desigualdad, transición, sistema educativo.

---

### Permanent education and adults professional education

#### ABSTRACT

General Adults Permanent Education has been decreasing just as population without education did it or was reduced to elderly. But Adults Professional Education has suddenly grown. This one is mainly concentrated on people with the lowest level of formal education, but the share of people with higher level is growing. In lack of market works or evaluation instruments, the efficiency of the system can not be measured.

**KEYWORDS:** Education, employment, professional training, qualification, inequality, transition, education system.

## Introducción

La educación permanente comprende en España dos grandes sectores: la *Educación Permanente de Adultos* (E.P.A.) y la *Formación Profesional Ocupacional* (F.P.O.). La primera tiene por objetivo principal posibilitar a los adultos que no han asistido a la escuela, o que han salido de ella sin ningún título escolar, acceder a unos estudios básicos y a la acreditación correspondiente. Comprende también, no obstante, otros estudios de carácter ocupacional, enfocados hacia el empleo, o de valor puramente cultural y social, que no cristalizan en títulos reconocidos ni poseen vigencia alguna en el mercado laboral. La segunda está presidida por el propósito de ofrecer a una parte importante de la población, en particular a los jóvenes, a los sectores en desventaja en el mercado de trabajo, oportunidades de obtener cualificaciones que mejoren su posición en éste y, más en general, que sirvan de puente entre las enseñanzas regladas y el mundo del trabajo. Aun siendo su finalidad esencialmente formativa, es parte también de la política de empleo.

La Educación Permanente de Adultos depende principalmente del Ministerio de Educación y Ciencia o de las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, si bien algunos otros organismos públicos, e incluso instituciones privadas (estas últimas, sobre todo, en el ámbito sociocultural) tienen también intervenciones no desdeñables. La Formación Profesional Ocupacional es competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, concretamente del Instituto Nacional de Empleo (INEM), organismo autónomo dependiente del mismo, y también está siendo parcial y progresivamente transferida a organismos regionales homólogos o a las Consejerías de Educación; pero ciertas actividades de F.P.O. se desarrollan también en el marco de programas más amplios de Educación Permanente de Adultos, Educación Compensatoria y otros que son competencia del Ministerio de Educación y Ciencia. La expansión de la F.P. Ocupacional y la renovación y agilización de la F.P. Reglada han traído asimismo consigo, como efecto colateral, algunas superposiciones de programas que, desde Administraciones distintas y con organizaciones diferentes, ofrecen cualificaciones similares. Por otra parte, una serie de otros Ministerios, en particular el de Defensa, mantienen sus propios programas de formación ocupacional.

## La educación permanente de adultos

El nivel cultural de la población española refleja a través de su estructura de grupos de edad el desarrollo tardío del sistema educativo y, sobre todo, el lento proceso de consecución de la universalidad total de la escolarización. El nivel global de analfabetismo absoluto es bajo, mínimo para los grupos de menor edad, pero se eleva notablemente para los grupos de mayor edad. No existen estimaciones realmente fidedignas del analfabetismo funcional, pero debe situarse en algún lugar entre las cifras de analfabetos absolutos y las de personas sin ningún tipo de estudios terminados. Estas últimas, por su parte alcanzan todavía proporciones muy relevantes, creciendo su proporción aceleradamente con la edad. En estas

coordinadas, el esfuerzo de la política de Educación Permanente de Adultos, aunque considerable, se revela netamente insuficiente.

## El reciente auge de la formación ocupacional

Como subsistema diferenciado respecto de las enseñanzas regladas, la Formación Profesional Ocupacional en España tiene sus antecedentes en la creación de la Oficina de Formación Profesional Acelerada, en 1957, cuyas actividades pasarían a depender del Ministerio de Trabajo en el periodo de la transición democrática, y en la puesta en marcha, por este mismo Ministerio, del Plan Nacional de Promoción Profesional Obrera en 1964. En ambos casos se trataba de ofertas de cursos de carácter netamente ocupacional, de especialización muy concreta, móviles y flexibles. Sin embargo, este conjunto de cursos representó poco en la formación de los trabajadores hasta mediada la década de los ochenta.

A partir de ese momento, el crecimiento del desempleo y la adhesión a la Comunidad Europea impulsaron un fuerte desarrollo de la F.P.O. Por un lado, el aumento constante de las cifras de paro, que llegaron a superar los tres millones de personas (entre un cuarto y un quinto de la población activa) y la reconversión masiva de importantes sectores industriales hicieron necesaria una política de recualificación de la fuerza de trabajo; en particular, una política dirigida a los jóvenes, que en la primera mitad de la década soportaban la tasa más elevada de desempleo. Por otro, la adhesión a la Comunidad Europea significaba para España la posibilidad de beneficiarse de transferencias masivas para financiar parcialmente (aproximadamente por mitades) los costes de la formación ocupacional (no así para enseñanzas regladas) procedentes de fondos que, en todo caso, tenía que contribuir a sostener.

En estas circunstancias, la oferta de plazas en cursos de formación ocupacional se multiplicó rápidamente. Al mismo tiempo, los contratos para la formación con plan (de formación) homologado también se multiplicaban y otro tanto sucedía con las escuelas-taller y las casas de oficios.

Algunas de estas figuras requieren una explicación más detallada. Los *cursos de Formación Profesional Ocupacional*, o formación ocupacional a secas, son lo que su nombre indica: cursos. Son ofrecidos por el INEM, o por los organismos autonómicos competentes, y por *entidades colaboradoras* de todo tipo; duran desde pocas semanas hasta más o menos un año (desde menos de cien horas lectivas hasta más de ochocientas, aunque la inmensa mayoría queda en medio); acogen a personas de todas las edades, pero fundamentalmente a jóvenes, y atienden a todo género de especialidades. Estos cursos se integran dentro de diversos programas dirigidos hacia objetivos específicos, la mayoría de apoyo a los jóvenes y a grupos en desventaja en el mercado de trabajo: parados de larga duración, trabajadores rurales, trabajadores de sectores en reconversión, marginados sociales, minusválidos, etc. Conjuntamente forman el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan F.I.P.).

Las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficios* son centros de formación ocupacional cuyos puestos de aprendizaje son a la vez puestos de trabajo a tiempo completo, que tratan de cualificar a los jóvenes en profesiones y oficios vinculados a la conservación, restauración o rehabilitación del patrimonio nacional o la recuperación de oficios y tradiciones artesanales. Las primeras han de estar cofinanciadas por algún organismo local o entidad sin fines de lucro.

Desde 1988 la Formación Profesional Ocupacional lanzó al mercado tantos títulos como el conjunto de las enseñanzas secundarias o más, y el doble o más que la Formación Profesional reglada. Por supuesto, los títulos de la formación ocupacional tienen, en general (pero no siempre), un valor menor, y raramente son sustitutivos, mas estas proporciones dan una idea de la importancia de su irrupción en el mercado de trabajo.

### **La igualdad de oportunidades ante la F.P.O.**

La formación de tipo ocupacional dirige sus prioridades hacia los jóvenes y hacia los colectivos desaventajados en el mercado de trabajo. Carece de sentido, por consiguiente, interrogarse sobre el origen social de sus alumnos en los términos más tópicos: nivel de renta, clase económica o social, clase subjetiva, etc. Merece la pena, en cambio, detenerse en las diferentes oportunidades de acceso de hombres y mujeres y en los posibles efectos del nivel previo de estudios, o de educación reglada.

En el primer aspecto hay que señalar que, si bien la F.P.O. estuvo marcada en sus primeros momentos por su vocación industrial (y secundariamente agrícola, pero no dirigida hacia los servicios) y por un contexto de escasa actividad económica femenina que hicieron de ella una oferta esencialmente dirigida a los hombres, después ha pasado a presentar una exquisita igualdad numérica entre los sexos, favoreciendo incluso un poco a las mujeres. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la F.P.O. es también una medida de inserción, luego su concentración sobre un colectivo, en este caso las mujeres, se justifica por su baja tasa de actividad y su elevado nivel de paro.

Esta igualdad cuantitativa no ha venido acompañada de una equiparación cualitativa. Como el mercado de trabajo o la F.P. reglada, la Formación Ocupacional presenta especialidades típicamente «femeninas» o «masculinas». Así, las mujeres son más del noventa por ciento del alumnado en especialidades como Belleza, Confección Industrial y Textil, y tres cuartas partes o más del de Administración y Oficinas, Artesanía (que incluye modistería) y Enfermería Sanitaria. Por el contrario, apenas son uno de cada diez alumnos, o menos, en especialidades como las de Automoción, Construcciones Metálicas, Electricidad, Electrónica, Frío y Climatización, Mecánica de Fluidos, Mecánica Industrial, Minería, Soldadura y Transporte.

En el reparto cuantitativo de los contratos en prácticas y para la formación, las mujeres han corrido una suerte compleja. Tras ascender lentamente, han llegado a

quedarse con más o menos cuatro de cada diez contratos en ambas variantes, resultando, por tanto, desfavorecidas frente a los varones en una primera aproximación. Si pasamos a comparar su parte en los contratos con su parte en la población activa, resultan en cambio favorecidas, pues su tasa de actividad es notablemente menor. Pero si, en una tercera aproximación, comparamos su parte en tales contratos con su parte en la población activa correspondiente a los grupos de edad en que se concentran la inmensa mayoría de éstos (16-19 años, por ley, en el caso de los contratos para la formación, y 20-24, en el de los contratos en prácticas, porque esa es la edad en que los jóvenes egresados de los estudios secundarios o superiores pueden beneficiarse de ellos), entonces el panorama se invierte de nuevo. Esta última forma de aproximarnos al problema es, en nuestra opinión, la más adecuada.

En cuanto al nivel previo de estudios de los alumnos, concretamente su nivel de escolarización, ya se ha indicado que tanto el conjunto de la Formación Ocupacional como los contratos para la formación se dirigen prioritariamente hacia los colectivos de menor nivel. Los contratos en prácticas, por el contrario, al exigir la posesión de una cualificación reconocida favorecen a los egresados de la enseñanza secundaria o la superior. No obstante, cabe señalar que los jóvenes con un título de enseñanza secundaria, y más aún los provistos de un título superior, han venido ganando rápidamente posiciones en detrimento de los situados bajo mínimos en términos escolares, y ello en un periodo tan corto que puede despreciarse el efecto del aumento general del nivel escolar de la totalidad de la población en esos grupos de edad.

En cuanto a los distintos tipos de contratos, puede decirse que se han mantenido, en general, fieles a sus respectivos públicos: los de formación para los jóvenes con un menor nivel de titulación y los de prácticas para los que presentan un nivel mayor. Cabe señalar, si acaso, la práctica desaparición de los ya en principio muy escasos jóvenes con estudios superiores contratados para la formación y una mejora relevante de la posición de los jóvenes con un título de enseñanza secundaria entre los contratados en prácticas.

A pesar de estos sesgos, debe señalarse que la financiación pública de este amplio subsistema ha significado la generalización de las oportunidades de acceso a la F.P.O. a ámbitos sociales en los que antes no existían. Al fin y al cabo, algún tipo de formación ocupacional, formal o informal, ha existido siempre a través de una prolija red de academias, cursos y cursillos, estudios por correspondencia, etc., más la formación de recursos humanos a cargo de las propias empresas. Al crear una oferta masiva y, más que gratuita, remunerada (a los alumnos), el Estado ha hecho llegar esta oportunidad a quienes no tenían medios económicos para adquirirla en el mercado.

## **Eficacia y eficiencia de la F.P.O.**

Resulta punto menos que imposible realizar un diagnóstico sobre el rendimiento interno y externo de la Formación Profesional Ocupacional. La gran mayoría

de los alumnos que son dados de baja en los cursos los han terminado, y la proporción de los que no los terminan es escasa, si bien bastante variable. No obstante, las razones para no terminar un curso de F.P.O. pueden ser muchas y distintas del fracaso, y probablemente la primera de ellas sea haber encontrado ya un empleo, lo cual lo torna innecesario y posiblemente incompatible. La proporción de los que resultan evaluados positivamente sobre los que terminan, por otra parte, es muy elevada, situándose siempre sensiblemente por encima del noventa por ciento. A partir de esto, puede uno felicitar por tan buenos resultados o sospechar posibles criterios minimalistas, pero no es viable ningún análisis más preciso que no tenga lugar curso por curso.

El grado de adecuación entre la oferta formativa y las necesidades y potencialidades del mercado de trabajo es un problema que se presenta de manera todavía más oscura, a falta de investigaciones específicas y solventes. Una conclusión bastante inequívoca, en todo caso, es que se trata de un subsistema regido por la oferta, no por la demanda. La Administración ofrece financiación para la F.P.O. porque ésta es parcialmente sufragada por la Comunidad Europea y porque así se reducen las cifras de desempleo (pues los alumnos son dados de baja como parados); además, claro está, de por las razones explícitas de favorecer la formación y la inserción, agilizar el mercado de trabajo y proteger a los grupos laborales de riesgo. Los empresarios del sector de la formación se apresuran a presentar las ofertas que requieren menores costes de inversión, y de hecho la F.P.O. funciona en parte como un refugio para empresarios privados de la enseñanza reglada que no consiguen conciertos para ésta o que funcionan con exceso de capacidad. Los alumnos, en fin, acuden en tropel porque, además de recibir una formación más o menos pertinente, son remunerados y se acercan algo más al mundo de la empresa. Numerosos estudios de seguimiento parciales muestran que los trabajadores que han pasado por la F.P.O. encuentran más y mejores empleos que los que no lo han hecho, pero no proporcionan datos suficientes para saber si lo segundo es consecuencia de lo primero o si ambas cosas son efecto de una mayor disposición (o qué combinación de ambas cosas).

En cuanto a los contratos en prácticas y para la formación, aparte de facilitar en mayor o menor medida la inserción de los jóvenes, todo apunta en el sentido de que su principal función en el mercado de trabajo es abaratar los costes salariales, ya que cuentan con una amplia gama de subvenciones, exenciones y desgravaciones y se retribuyen por debajo de los salarios establecidos en los convenios colectivos. De hecho, la práctica totalidad de los contratos para la formación se llevan a efecto sin un plan homologado de formación, lo cual indica que ésta no recibe demasiada atención por parte de los empleadores. Y, tanto éstos como los contratos en prácticas, se concentran enormemente en las pequeñas empresas, que tienen menor capacidad para articular una formación específica para los jóvenes.

## Notas

<sup>1</sup> Este artículo es una versión abreviada del capítulo del autor «Educación permanente», en S. DEL CAMPO URBANO, (1994) (dir.). *Tendencias sociales en España, 1960-1990*. Madrid: Fundación Banco de Bilbao-Vizcaya.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Interministerial para la Formación Profesional (1981). *Formación Profesional en España: situación y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Economía y Comercio.
- Eusebio, P. de (1989). «El Observatorio Ocupacional: un dispositivo esencial en la política de formación». *Economía y Sociología del Trabajo*, 6.
- Enguita, M.F. (1992). *Educación, formación y empleo en el umbral de los 90*. Madrid: C.I.D.E. Segunda edición: *Educación, formación y empleo*. Madrid: Eudema.
- Fernández de Castro, I. et al. (1990). *El mercado educativo de las enseñanzas medias*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa, mimeo.
- M.E.C. (Ministerio de Educación y Ciencia) (1986). *La educación de adultos. Un libro abierto*. Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C.
- Trilla, J. (1985). *Educación fuera de la escuela*. Barcelona: Planeta.